

Instituciones y políticas públicas para el **desarrollo cooperativo** en **América Latina**

Felipe Correa
Editor



NACIONES UNIDAS

CEPAL

coop

Cooperativas
de las Américas
Región de la Alianza
Cooperativa Internacional



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina

Felipe Correa
Editor



Este documento fue coordinado por Felipe Correa, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Se agradece la colaboración de Cooperativas de las Américas a través de Danilo Salerno, Director Regional, y Carlos González, Oficial de Desarrollo de Proyectos e Investigación.

El trabajo se realizó en el marco del proyecto "Desarrollo productivo y heterogeneidad espacial en América Latina: instituciones y desarrollo de capacidades en la programación e implementación de políticas productivas regionales", financiado por la Unión Europea, llevado a cabo bajo la coordinación general de Marco Dini, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/203
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00785

Esta publicación debe citarse como: F. Correa (ed.), "Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/203), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	11
Presentación	15
Introducción.....	19
I. Institucionalidad cooperativa en América Latina: panorama general	21
<i>Felipe Correa Mautz</i>	
A. Institucionalidad pública para el sector cooperativo	22
B. Institucionalidad privada del sector cooperativo.....	31
1. Las cooperativas de la región.....	31
2. Organismos de integración.....	35
C. Institucionalidad de formación	38
D. Políticas públicas de promoción cooperativa	40
E. El futuro de la institucionalidad cooperativa en América Latina.....	46
Bibliografía	51
II. Pasado, presente y futuro para instituciones y políticas públicas para las cooperativas en la Argentina	53
<i>Mario Schujman</i>	
A. Contexto	54
1. Evolución histórica: Leyes e Instituciones en contexto	54
2. Situación actual del sector cooperativo	59
B. Instituciones.....	61
1. Instituciones públicas	61
2. Instituciones cooperativas gremiales	64
3. Instituciones de educación, investigación y capacitación	68
C. Accionar reciente de la institucionalidad pública	70

1.	Políticas públicas desde el Ministerios de Desarrollo Productivo y el Ministerio de Desarrollo Social	70
2.	El presupuesto del INAES	74
3.	Políticas públicas desde el Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	76
D.	Buenas prácticas y puntos a mejorar	78
1.	Buenas prácticas.....	78
2.	Puntos a mejorar	80
E.	Conclusiones	83
	Bibliografía	84
III.	Políticas públicas y desarrollo cooperativo en Chile: trayectoria y desafíos de futuro	89
	<i>Mario Radrigán Rubio</i>	
A.	Antecedentes, contexto y relevancia del estudio.....	89
1.	Objetivos, amplitud, límites y ejes prioritarios del estudio	90
2.	Elementos básicos de un marco teórico de soporte	90
3.	Descripción de la metodología utilizada en la investigación.....	92
4.	Explicación y breve fundamentación del esquema de exposición utilizado en el informe...92	
B.	Contexto	93
1.	Breve presentación histórica del cooperativismo en el país, con énfasis en las políticas públicas.....	93
2.	Caracterización del sector cooperativo chileno	100
C.	Descripción de las instituciones públicas y privadas para el cooperativismo	112
1.	Instituciones públicas de fomento y control.....	112
2.	Instituciones de educación, capacitación e investigación	131
3.	Organización de integración y representación.....	135
D.	Políticas públicas de fomento y control	137
1.	Ministerio de Economía	137
2.	La Corporación de Fomento de la Producción, CORFO	139
3.	Ministerio de Agricultura	140
4.	Ministerio de Desarrollo Social y la Familia, MIDESO.....	142
5.	Ministerio de Relaciones Exteriores	143
6.	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	143
7.	Municipalidades	144
E.	Buenas prácticas y puntos a mejorar	146
1.	Buenas prácticas.....	146
2.	Puntos de mejora	150
	Bibliografía	151
IV.	Dinámicas institucionales de fomento a las cooperativas en Colombia: contexto, accionar y rutas futuras	155
	<i>Marietta Bucheli Fabián Enrique Salazar Villano</i>	
A.	Contexto	158
1.	Evolución histórica del cooperativismo.....	158
2.	Caracterización del sector cooperativo de Colombia	168
B.	Instituciones.....	174
1.	Instituciones públicas	174
2.	Instituciones cooperativas gremiales	183
3.	Instituciones de educación y capacitación.....	184
C.	Accionar reciente de la institucionalidad pública	186
1.	Políticas públicas	186

2.	Catastro de acciones públicas	190
3.	Desglose presupuestario y cuantificación de apoyos y ayudas	193
D.	Buenas prácticas y puntos a mejorar	195
1.	Buenas prácticas.....	195
2.	Puntos a mejorar	200
E.	Conclusiones	202
	Bibliografía	204
V.	La institucionalidad cooperativa en Costa Rica: desarrollo, estructura y organización	209
	<i>Dalia Borge Marín</i>	
A.	Contexto.....	211
1.	Evolución histórica	211
2.	Clasificación del movimiento cooperativo costarricense.....	216
3.	Situación actual del sector cooperativo	216
B.	Instituciones.....	218
1.	Instituciones públicas	219
2.	Instituciones de educación y capacitación.....	223
3.	Instituciones cooperativas gremiales	230
C.	Accionar reciente de la institucionalidad pública	234
1.	Políticas públicas para la integración y defensa del cooperativismo costarricense ...	235
2.	Políticas públicas para el fomento cooperativo	236
3.	Políticas públicas para la formación y educación cooperativa	236
4.	El cooperativismo en las políticas públicas de fomento a la economía social solidaria	238
D.	Buenas prácticas y puntos a mejorar	239
1.	Buenas prácticas.....	239
2.	Puntos a mejorar	241
E.	Conclusiones	244
	Bibliografía	245
VI.	Transformaciones en la institucionalidad y la política pública del cooperativismo y la economía popular y solidaria en Ecuador	251
	<i>Hugo Jácome Estrella</i>	
A.	Contexto	252
1.	Reseña histórica del cooperativismo ecuatoriano	252
2.	Situación actual del cooperativismo	257
B.	Instituciones.....	269
1.	Instituciones públicas	269
2.	Instituciones de formación y capacitación	278
3.	Instituciones gremiales de la EPS y cooperativas	281
C.	Política pública de fomento y control del cooperativismo.....	283
1.	Política pública de fomento	284
2.	Política pública de control.....	286
D.	Reconocimiento de buenas prácticas y puntos a mejorar	287
1.	Buenas prácticas.....	287
2.	Puntos a mejorar	289
E.	Conclusiones	290
	Bibliografía	292
VII.	Panorama asociativo, arquitectura institucional y políticas públicas de fomento cooperativo en México durante las primeras dos décadas del siglo XXI	295
	<i>Juan José Rojas Herrera</i>	

A.	Características generales del panorama asociativo del cooperativismo mexicano y su influencia económica y social	297
1.	Antecedentes históricos	297
2.	Panorama asociativo	298
3.	Presencia macroeconómica	303
B.	Arquitectura institucional de apoyo y control de las sociedades cooperativas y del Sector Social de la Economía	305
1.	Descripción general de las instituciones encargadas de la ejecución de la política pública de fomento cooperativo y del Sector Social de la Economía	306
2.	Procesos recientes de integración cooperativa	314
3.	Instituciones del sector educativo que prestan servicios profesionales a las cooperativas	316
C.	Descripción de las políticas públicas de fomento cooperativo implementadas en los últimos años	317
D.	Reconocimiento de buenas prácticas en materia de políticas públicas de fomento cooperativo y puntos por mejorar	326
1.	Reconocimiento de buenas prácticas en materia de políticas públicas de fomento cooperativo	326
2.	Puntos por mejorar	329
E.	Conclusiones generales	330
	Bibliografía	332
	Anexo VII.A.1	333
VIII.	Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020)	341
	<i>Juan Pablo Martí</i>	
A.	Contexto	344
1.	Orígenes de las cooperativas y su marco legal	344
2.	Evolución y distribución de las cooperativas	348
3.	Evolución del marco normativo y la institucionalidad antes del 2008	350
B.	Instituciones	355
1.	La institucionalidad pública creada por la Ley 18.407 de 2008	355
2.	Instituciones de organización e integración cooperativa	362
3.	Instituciones de educación y capacitación cooperativa	366
4.	La educación y capacitación cooperativa desde el INACOOOP	366
5.	La educación y capacitación cooperativa desde la CUDECOOP	368
C.	Accionar reciente de la institucionalidad pública	370
1.	Principales líneas estratégicas de trabajo del INACOOOP	370
2.	Programas y herramientas de promoción y fomento cooperativo	378
D.	Buenas prácticas y puntos a mejorar	384
1.	Buenas prácticas	384
2.	Puntos a mejorar	386
E.	A modo de conclusión	388
	Bibliografía	391
	Anexo VIII.A1	395

Cuadros

Cuadro I.1	Distribución de socios cooperativos por sectores de actividad económica en países de América Latina, 2020.....	33
Cuadro I.2	Relación entre asalariados y socios por sector de actividad económica en países de América Latina, 2020.....	33
Cuadro I.3	Programas de educación superior en cooperativas y economía social y solidaria en países de América Latina, 2020	39
Cuadro I.4	Conceptos utilizados en los nombres de los organismos públicos de fomento cooperativo en países de América Latina, 2020	49
Cuadro I.5	Participación del sector cooperativa en número de organizaciones y valor de la producción en el sector de economía social y solidaria en países de América Latina, 2013-2020	50
Cuadro II.1	Las cooperativas que recuperan empresas, 2003-2020	60
Cuadro II.2	Cooperativas, asociados y trabajadores en relación de dependencia vigentes en la Argentina, año 2020.....	61
Cuadro II.3	Programas universitarios de cooperativismo en la Argentina, 2020	69
Cuadro III.1	Número de cooperativas vigentes por rubro 1925 – 1991.....	102
Cuadro III.2	Números de cooperativas inactivas, activas y vigentes 2010 – 2020.....	103
Cuadro III.3	Número de cooperativas activas y número de socios por rubro, septiembre-2020... ..	104
Cuadro III.4	Número de cooperativas activas y socios por región a septiembre de 2020 y tasa por 100.000 habitantes (proyecciones al año 2020 INE)	105
Cuadro III.5	Coberturas y Gasto Programas Fortalecimiento Gremial y Cooperativo y Programa Juntos - 2015 – 2019.....	138
Cuadro III.6	141Evolución del Programa PAE entre el año 2015 y 2019	141
Cuadro III.7	Número de cooperativas adjudicatarias de concurso proyectos sector agroalimentario, 2015 a 2019.....	143
Cuadro IV.1	Entidades de grado superior en Colombia, 1959-1974.....	162
Cuadro IV.2	Planes de desarrollo para el sector cooperativo de Colombia, 2006-2016	166
Cuadro IV.3	Funciones del DANSOCIAL y UAEOS	166
Cuadro IV.4	Presupuesto DANSOCIAL y UAEOS, 2004-2016	168
Cuadro IV.5	Estadísticas del sector solidario según RUES Colombia, 2017	169
Cuadro IV.6	Representatividad de las cooperativas en número de entidades solidarias e ingresos en Colombia, 2005 – 2017	169
Cuadro IV.7	Participación en número de entidades, asociados y asalariados por ramas de actividad económica. Cooperativas agremiadas a Confecoop año 2017	171
Cuadro IV.8	Principales indicadores de las CTA. Colombia 2009 – 2019	173
Cuadro IV.9	Principales indicadores de las cooperativas agropecuarias. Colombia 2009-2019	173
Cuadro IV.10	Organismos de Fomento al sector cooperativo en Colombia	176
Cuadro IV.11	Información sobre convenios y operadores de la UAEOS. Colombia 2016-2020	181
Cuadro IV.12	Apoyo a las cooperativas por parte de entidades académicas y otras entidades del sector cooperativo en Colombia	185
Cuadro IV.13	Programas y líneas estratégicas UAEOS	191
Cuadro IV.14	Presupuesto UAEOS 2015 – 2021p.....	193
Cuadro IV.15	Número de organizaciones solidarias y cooperativas beneficiadas por la UAEOS, 2015-2020	194
Cuadro IV.16	Presupuesto de inversión UAEOS 2015 - 2021p	195
Cuadro IV.17	Mercados Campesinos Solidarios UAEOS, julio 2020.....	198
Cuadro V.1	Censos cooperativos en Costa Rica	217
Cuadro V.2	Provincias y cantones con mayor número de cooperativas en Costa Rica	218

Cuadro VI.1	Número de funcionarios del IEPS.....	278
Cuadro VI.2	Programas académicos vigentes sobre EPS y cooperativismo, 2020	281
Cuadro VII.1	Distribución por estado de las cooperativas de consumo, producción y ahorro y préstamo	299
Cuadro VII.2	Distribución por región económica de los socios de las cooperativas de consumo, producción y ahorro y préstamo	301
Cuadro VII.3	Cooperativas de consumo y número de socios.....	302
Cuadro VII.4	Principales giros económicos de las cooperativas de producción y número de socios	303
Cuadro VII.5	Tamaño de las cooperativas de producción y de consumo, según su número de socios	303
Cuadro VII.6	Valor bruto de la producción, Consumo Intermedio y Producto Interno Bruto del Sector Social de la Economía y del subsector cooperativo en millones de pesos corrientes. Año base 2013. 2018.....	304
Cuadro VII.7	Personal remunerado, no remunerado y dependiente en las empresas del Sector Social de la Economía y en las cooperativas de producción, consumo y ahorro y préstamo por género. Año base 2013. 2018	305
Cuadro VII.8	Programas de estudio en cooperativismo y economía social actualmente vigentes a nivel licenciatura y posgrado	316
Cuadro VII.9	Presupuesto ejercido por el Programa de Fomento a la Economía Social (millones de pesos), Organismos del Sector Social de la Economía y grupos sociales apoyados y número de beneficiarios (personas físicas) durante los ejercicios fiscales 2014 a 2018.....	319
Cuadro VII.10	Distribución anual de los apoyos otorgados por el INAES durante los ejercicios fiscales de 2014 a 2018	320
Cuadro VII.A1.1	Giros económicos de las cooperativas de consumo en general	334
Cuadro VII.A1.2	335Giros económicos de las cooperativas de consumo escolares	335
Cuadro VII.A1.3	Giros económicos de las cooperativas de producción	335
Cuadro VII.A1.4	Programas de estudio a nivel Licenciatura.....	337
Cuadro VII.A1.5	Programas de estudio a nivel Maestría	337
Cuadro VII.A1.6	Programas de estudio a nivel Doctorado	338
Cuadro VII.A1.7	Población objetivo del Programa de Fomento a la Economía Social durante los años fiscales 2014 a 2020	339
Cuadro VIII.1	Cooperativas por modalidad - 2008/2020	347
Cuadro VIII.2	Cooperativas y cooperativistas según el Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas, 1989.....	348
Cuadro VIII.3	Cooperativas y cooperativistas según el II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (2008)	349
Cuadro VIII.4	Cooperativas por departamento.....	350
Cuadro VIII.5	Origen de los ingresos del INACOOOP en 2019	360
Cuadro VIII.6	Convenios de cooperación para la instrumentación de programas con aporte de fondos, 2018-2019.....	361
Cuadro VIII.7	Integración cooperativa en organizaciones de segundo grado actualmente vigentes	363
Cuadro VIII.A1.1	Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP), 2010-2019	395
Cuadro VIII.A1.2	Participantes en el Grupo de Discusión sobre el impacto de las políticas públicas sobre las cooperativas (26 de octubre de 2020)	396
Cuadro VIII.A1.3	Listado de entrevistas realizadas	396

Gráficos

Gráfico I.1	Temporalidad de hitos para la institucionalidad cooperativa en países de América Latina, 1860-2020	24
Gráfico I.2	Ministerios de residencia de la institucionalidad pública principal de fomento cooperativo en países de América Latina, 1920-2021	25
Gráfico I.3	Temporalidad de reformas que señalan cambios de adscripción ministerial de la institucionalidad pública de fomento cooperativo en países de América Latina, 1920-2021	26
Gráfico I.4	Adscripción ministerial total de las instituciones principales del fomento cooperativo en América Latina, 1923-2021	26
Gráfico I.5	Tendencia en la presencia de cooperativas en América Latina, 1989-2020 (1980=100)	31
Gráfico I.6	Porcentaje de la población nacional que es socia de alguna cooperativa, 2020	32
Gráfico I.7	Trabajadores asalariados en cooperativas como proporción de asalariados totales a nivel nacional en países de América Latina, 2020	34
Gráfico I.8	Número de funcionarios y presupuesto de las principales instituciones públicas de fomento cooperativo de países de América Latina, circa 2020	45
Gráfico III.1	Número de personas que integran equipo de trabajo de la DAES, 2005-2019	116
Gráfico III.2	Municipios que declaran promover la asociatividad	145
Gráfico III.3	Tipos de organizaciones asociativas apoyadas por los municipios	145
Gráfico III.4	Tipos de acciones realizadas por los municipios en apoyo a organizaciones asociativas	146
Gráfico IV.1	Composición del sistema de Economía Solidaria en Colombia por tipo de organización, 2005-2017	170
Gráfico IV.2	Participación en entidades, asociados y empleos por ramas de actividad económica principal, 2019	171
Gráfico IV.3	Representatividad CTA y cooperativas agropecuarias como porcentaje del número de entidades totales del sector solidario y en sus ingresos corrientes. Colombia, 2005 – 2017	172
Gráfico IV.4	Presupuesto UAEOS 2011 – 2020	180
Gráfico VI.1	Caracterización de las cooperativas del sector real – Registro IEPS 2019	259
Gráfico VI.2	Caracterización de las cooperativas del sector real – Catastro SEPS 2020	260
Gráfico VI.3	Caracterización de las cooperativas del sector real por aglomerados CIU – Catastro SEPS 2019	261
Gráfico VI.4	Caracterización de las cooperativas del sector financiero – Catastro SEPS 2020	261
Gráfico VI.5	Evolución 2013 - 2020 del número de cooperativas del sector real	264
Gráfico VI.6	Evolución 2013 - 2020 del número de cooperativas del sector financiero	265
Gráfico VI.7	Activos, pasivos, patrimonio y capital social de las cooperativas del sector real – Balance Social 2013	265
Gráfico VI.8	Número de socios y trabajadores en las cooperativas del sector real – Balance Social 2013	266
Gráfico VI.9	Utilidades y utilidades acumuladas de las cooperativas del sector real – Balance Social 2013	267
Gráfico VI.10	Activos, pasivos, patrimonio y capital social de las cooperativas del sector financiero – Balance Social 2013	267
Gráfico VI.11	Número de socios y trabajadores de las cooperativas del sector financiero – Balance Social 2013	268
Gráfico VI.12	Utilidades y utilidades acumuladas de las cooperativas del sector financiero – Balance Social 2013	268

Gráfico VI.13	Presupuestos asignados a entidades públicas del sector popular y solidario	277
Gráfico VI.14	Porcentaje de presupuestos asignados por entidad, en relación con el presupuesto de la SEPS.....	278
Gráfico VI.15	Colocaciones de la CONAFIPS, 2008 - 2019	285
Gráfico VIII.1	Evolución del Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP).....	381

Recuadros

Recuadro II.1	Programas del Ministerio de Desarrollo Productivo que se ejecutan a través del INAES	73
Recuadro II.2	Programas Interministeriales.....	74
Recuadro II.3	Políticas dirigidas a pymes donde pueden ser beneficiadas cooperativas.....	74
Recuadro II.4	Programas orientados a la comercialización de los productos de cooperativas y otras organizaciones	75
Recuadro II.5	Programas orientados fundamentalmente a las Cooperativas inducidas por planes sociales.....	75
Recuadro II.6	Otros programas interministeriales accesorios a programas centrales	76
Recuadro II.7	Programas para la agricultura familiar y campesina.....	77
Recuadro II.8	Programas para cooperativas que recuperan empresas	78

Diagramas

Diagrama I.1	Tipologías de gobernanza de instituciones de fomento cooperativo en América Latina, 2021	29
Diagrama II.1	Organigrama del INAES, 2021	62
Diagrama IV.1	Pilares y pactos del actual plan nacional de desarrollo de Colombia.....	190
Diagrama VI.1	Esquema institucional de la EPS y de las cooperativas del Ecuador.....	270
Diagrama VI.2	Esquema institucional actual de la EPS y cooperativas	274
Diagrama VIII.1	Organigrama del INACOOOP	359

Mapas

Mapa VI.1	Distribución de cooperativas de los sectores real y financiero, por provincia - Catastro SEPS 2020.....	262
Mapa VI.2	Cantidad de cooperativas por 100 mil habitantes – Catastro SEPS 2020	263

Prólogo

El sector cooperativo es un actor económico y social importante en la región, pues no solo representa una contribución en términos de empleo, producción e ingresos, sino que también añade un fuerte componente de democracia, igualdad, sostenibilidad e interés por el avance de las comunidades. Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), este sector ha sido objeto de atención y análisis desde hace mucho tiempo. Desde su trabajo pionero *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*¹, que ya en 1989 caracterizaba tanto al movimiento como a las unidades cooperativas en los distintos países, la CEPAL ha integrado el sector cooperativo y de la economía social y solidaria en sus reflexiones sobre el desarrollo y el futuro de la región.

La publicación que se presenta en esta ocasión se centra en las políticas para el sector cooperativo porque, en definitiva, la política y la deliberación sobre los asuntos públicos ha sido lo que ha permitido el gran crecimiento observado en el sector en las tres últimas décadas, principalmente a partir de 2008.

La política también tiene distintas dimensiones, entre ellas, la conformación de una institucionalidad sólida de apoyo al sector, la planificación estratégica para el fortalecimiento cooperativo y la elaboración y aplicación de programas e instrumentos que aborden los diversos temas que influyen en el quehacer de este sector económico.

En lo que respecta a la institucionalidad, se debe señalar el gran progreso que ha habido en la región, sobre todo a partir de 2008. Varios países tienen institutos consolidados de apoyo a las cooperativas y al sector más amplio de la economía social. Entre ellos se cuentan el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) de la Argentina, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) de Costa Rica, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) del Ecuador, el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) de México y el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) del Uruguay. Los planes, programas y políticas para el sector cooperativo

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 14 (LC/G.1458-P), Santiago, 1989.

y de la economía social también han ido fortaleciéndose y en los últimos años han sido un tema presente en los planes de gobierno.

En esta publicación se argumenta a favor de fortalecer la política para el sector cooperativo y la institucionalidad pública de apoyo a dicho sector. La razón para ello es que se ha observado que existe una marcada correlación entre el grado de desarrollo cooperativo de los países, medido como el porcentaje de la población nacional que es socia o trabaja en una cooperativa, y la fortaleza de su institucionalidad pública, medida en términos tanto de recursos asignados como de capacidad humana para hacer frente a los múltiples desafíos que plantea el fomento y fortalecimiento del sector.

Existen, a su vez, justificadas razones para querer fortalecer el sector cooperativo en los países de la región.

En primer lugar, los estudios llevados a cabo por los especialistas muestran que, al comparar las empresas tradicionales de capital privado con las empresas cooperativas, en condiciones similares de tamaño y sector de producción, estas últimas tienen un nivel de productividad igual o incluso mayor. Al mismo tiempo, se ha constatado que el empleo en estas organizaciones presenta mayor estabilidad. Esto no es irrelevante, sobre todo en el contexto actual de la crisis causada por el COVID-19, en donde tantas familias y empresas han visto caer sus ingresos y tantas personas han perdido su empleo. Las cooperativas y las organizaciones de la economía social representan alternativas excepcionales si se trata de incrementar la productividad, y con ello los ingresos, y mejorar los niveles de empleo y su estabilidad, considerando también el acceso a la seguridad social que posibilita el trabajo asociado en este tipo de empresas, así como en otras formas empresariales de la economía social.

En segundo término, al mayor nivel de productividad, ingresos y estabilidad en el empleo se suma el hecho de que estas formas económicas representan maneras distintas de abordar el desarrollo productivo, el desarrollo económico y el desarrollo sostenible. Estas organizaciones aspiran no solo a todo ello, sino también a la democracia, tanto política como económica, fomentando la participación activa de los trabajadores en la gobernanza de sus propias empresas, repartiendo los frutos del trabajo de manera equitativa en las empresas, cuidando la comunidad y el medio ambiente donde se insertan, y preocupándose especialmente por la inclusión social, la equidad de género y la contribución al desarrollo humano de sus trabajadoras y trabajadores.

Aún más, en un contexto de gran desconfianza ciudadana en la política y en las empresas, como el que se observa en América Latina y el Caribe, las empresas cooperativas y de la economía social representan un espacio intermedio entre el bien común y el bien particular, entre el bien público y el bien privado. Representan un espacio comunitario que es, al mismo tiempo, social y productivo. En este espacio, los objetivos de desarrollo productivo no están dissociados de los objetivos de desarrollo social. Las cooperativas y las demás formas de la economía social y solidaria representan no solo organizaciones sociales, sino también empresas, en un sentido incluso más verdadero que el de la empresa tradicional privada: una empresa que vela por el bienestar de sus trabajadores y trabajadoras, y que entiende que no existe una contradicción entre el progreso de las personas, de las empresas y de las comunidades. Y esta conciliación no se aplica solo a las cooperativas, sino también a las demás formas productivas de la economía social y solidaria, como las empresas sin fines de lucro y las organizaciones comunitarias de base productiva.

El llamado a promover las formas empresariales cooperativas ha sido un tema abordado periódicamente en informes del Secretario General de las Naciones Unidas desde 2005 y en resoluciones de la Asamblea General desde 2006. En su informe de 2021, el Secretario General António Guterres destacó a la economía social y solidaria como un “modelo alternativo de crecimiento que busca un

nuevo equilibrio entre la eficiencia económica y la resiliencia social y ambiental”², y señaló que “al empoderar a las personas otorgándoles más control sobre los procesos de toma de decisiones y los recursos, la economía social y solidaria fomenta el dinamismo económico, la protección social y ambiental y el empoderamiento sociopolítico”³.

En los últimos años, la CEPAL también ha valorado el fortalecimiento de la economía social y solidaria, donde incluye tanto a las cooperativas como a otras formas de organización productiva. En el documento *La ineficiencia de la desigualdad*⁴, sostuvimos que las políticas para una mejor distribución de activos buscan fortalecer la economía social y solidaria, reconociendo que estas formas productivas no siempre han contado con las políticas de fomento necesarias para su expansión. Más recientemente, en el documento *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*⁵, abogamos por la expansión de la economía social y solidaria, en una lógica de densificación y democratización del tejido productivo, sector que puede jugar un importante papel en el gran impulso a la sostenibilidad. De este modo, seguir profundizando el estudio de estas materias constituye para la CEPAL un compromiso no solo con el sector de la economía social y solidaria en particular, sino también con el reconocimiento de que es necesario contar con formas alternativas de producción para avanzar en el desarrollo sostenible y en el buen vivir de los países de nuestra región.

Este compromiso se ha expresado en 2020 en la firma de un acuerdo de entendimiento mutuo entre la CEPAL y Cooperativas de las Américas, representación regional de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), cuyo propósito es avanzar en el estudio, la difusión y el desarrollo del cooperativismo en América Latina y el Caribe. La publicación, que a continuación se pone a disposición del público, es un primer resultado concreto de esta colaboración. Agradezco a todos los que han formado parte de los seminarios realizados en siete países entre enero y febrero de 2021, a los investigadores nacionales que han contribuido con sus análisis a la elaboración de esta publicación y a todos aquellos que, de una u otra forma, han estado presentes para apoyar las labores tendientes a fortalecer el cooperativismo y la economía social y solidaria en nuestros países.

Alicia Bárcena Ibarra

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

² Naciones Unidas, Transición socialmente justa hacia el desarrollo sostenible: la función de las tecnologías digitales en el desarrollo social y el bienestar de todos. Informe del Secretario General (E/CN.5/2021/3), Nueva York, 2020.

³ *Ibidem*.

⁴ CEPAL, *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.

⁵ CEPAL, *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, 2020.

Presentación

Realizar el prólogo del presente estudio significa para el conjunto del movimiento cooperativo de las Américas un verdadero orgullo y un objetivo cumplido, en relación a retomar el vínculo entre el cooperativismo regional y la CEPAL.

Es la traducción en hechos concretos, del convenio marco firmado el 6 de agosto de 2020, que resultara de la perspectiva común sobre el desarrollo de América Latina, que ambas instituciones comenzaran a identificar en conjunto, tras la misión de la Presidencia de Cooperativas de las Américas a las oficinas de la CEPAL en Santiago de Chile, en febrero de ese mismo año.

Los trabajos de investigación sobre políticas públicas de promoción cooperativa, realizados entre fines de 2020 y principios de 2021, en ocho países de la Región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay) dan cuenta del profundo compromiso asumido por la CEPAL respecto a la importancia de dar ágiles respuestas al Movimiento Cooperativo Regional, tan pronto se hubo firmado el convenio marco.

Es por el valor intrínseco de cada estudio nacional, como por el valor global de la obra realizada, y el valioso aporte que representa para el análisis comparado, y para la mejora del diseño de las políticas públicas para el sector en América Latina, que celebramos profundamente su publicación, así como la más amplia difusión de la misma, especialmente en aquellos países en donde las políticas públicas de promoción del sector aún son débiles o inexistentes.

A continuación, señalaremos cuatro elementos centrales que entendemos son importantes explicitar, destacando de esta forma el enorme valor de la presente obra:

La presente publicación, representa en primer lugar, la concreción en los hechos de una de las áreas de interés común, explicitadas en el acuerdo entre CEPAL y Cooperativas de las Américas, de agosto de 2020.

Se trata también de un hito en el restablecimiento del vínculo entre la CEPAL y el cooperativismo regional, de cuya relación surgieran algunos de los materiales más emblemáticos sobre el proceso y

significado del Movimiento a nivel de América Latina, a partir de la línea de estudios desarrollados a mediados de los años '80 por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Concebimos que no es posible materializar estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible, sin un explícito conocimiento y comprensión de los actores económicos, sociales y culturales, que deben ser los sujetos que lideren las transformaciones necesarias para lograr horizontes de desarrollo con justicia e igualdad.

Las cooperativas y la CEPAL, no sólo cuentan con un marco doctrinario afín, centrado en los Valores de la Igualdad, Equidad, Democracia, Ayuda Mutua y Solidaridad, sino que desarrollan una extendida práctica a nivel Regional que colabora con la transformación de la estructura productiva de las comunidades.

Este nuevo marco de trabajo conjunto se concreta en una nueva coyuntura, marcada por los efectos directos e indirectos de la pandemia del COVID-19, que ha asolado la Región, no sólo con el mayor número de víctimas mortales, sino con enormes impactos en lo social y económico, reforzando el impacto del mayor flagelo histórico del continente: la desigualdad.

¿Es posible considerar a las cooperativas como socios estratégicos para revertir la heterogeneidad estructural histórica de América Latina y el Caribe, y aliados en la construcción de una Región más Igualitaria, especialmente en la etapa post-pandemia?

La práctica cooperativa demuestra ser intrínsecamente distributiva, colaborando al acceso democrático de las oportunidades y de los recursos. Contribuye a evitar la captura privada de las Rentas Públicas, contribuyendo a su socialización solidaria. Es un sector que aporta a la diversificación de la estructura económica, y al desarrollo y apropiación social del conocimiento. Además, como movimiento social aporta a la construcción de una institucionalidad más eficiente.

Las cooperativas aportan a la construcción de una cultura democrática y se enfrentan a la lógica del rentismo y la cultura del privilegio. Contribuyen a la integración territorial, al acceso a la cultura y la educación, así como a la salud pública de sus asociados y comunidades. Son inclusivas de los sectores desfavorecidos y soportes para la construcción de instituciones democráticas. Construyen capacidades para el desarrollo social y la autonomía local, nacional y regional.

Las cooperativas han demostrado ser fuertes en su capacidad de resiliencia ante los vaivenes económicos, incluyendo la presente crisis del COVID-19, contribuyendo a la formalización y estabilidad del empleo.

Cuentan con un marco de valores y principios explícito, y una definición de identidad compartida a nivel global, y reconocida por el sistema de Naciones Unidas. Son efectivas distribuidoras de la riqueza generada y cuentan con un indiscutible arraigo territorial y comunitario, sin dejar de contar con una perspectiva de movimiento global.

El rico entramado cooperativo de la Región puede ser una plataforma para amortiguar los ciclos económicos negativos y apuntalar la innovación tecnológica expandiendo la distribución de los beneficios de las fases positivas.

Las cooperativas pueden aprovechar y potenciar los esfuerzos de las políticas industriales orientadas al desarrollo, mejorando la inserción estratégica en las cadenas de valor globales, colaborando en la diversificación de la estructura productiva de los países de la Región con vocación por la eficiencia, la productividad y la sostenibilidad

Como movimiento económico y social que sostiene como uno de sus valores centrales de acción el de la Autonomía e Independencia, no debe resultar contradictorio en absoluto, la importancia que el cooperativismo asigna a las Políticas Públicas.

Ha quedado más que demostrado a lo largo de la historia, tanto a nivel regional, como a nivel mundial, que el marco de políticas públicas de cada país, es un factor clave para explicar la potencia o la inhibición del desarrollo cooperativo.

Es más, resulta cada vez más evidente y urgente, el posicionamiento de la voz de las cooperativas, como expresiones democráticas de la economía, en los ámbitos de la gobernanza global, aportando su punto de vista específico respecto a las reglas de juego de carácter internacional. Tarea de la que el presente acuerdo con CEPAL es parte, y de la cuál la Cooperativas de las Américas ha procurado asumir con mayor vigor y protagonismo.

Habrà que tener presente que las políticas públicas representan las diversas formas (leyes, programas públicos, institucionalidad pública, etc.) a partir de las cuales todo gobierno procura resolver las problemáticas identificadas como prioritarias. Objetivos, acciones y resultados que varían en función de la perspectiva y comunicación entre la administración del Estado en diálogo con los ciudadanos, por tanto, siempre sometidas a tensiones e intereses, de las cuales las cooperativas también son parte.

Todos los Estados y Gobiernos de la Región deberían tener presente algunas definiciones de políticas públicas de carácter internacional sobre el rol de las cooperativas. Destacan en los últimos tiempos la Declaración del Centenario de OIT sobre el Futuro del Trabajo (junio de 2019), en la 108 Conferencia Internacional del Trabajo, donde las cooperativas son señaladas en forma explícita, junto al resto de la economía social y solidaria, como un factor clave para enfrentar los desafíos del futuro del trabajo y del desarrollo sostenible, así como la Recomendación 193 de OIT, de 2002, donde se señala que *“los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función, e inspirados en los valores y principios cooperativos...”* (Cap.II.6), y que la promoción de las cooperativas *“debería considerarse como uno de los pilares del desarrollo económico y social nacional e internacional”* (Cap.II.7.1).

Considerando que Cooperativas de las Américas es la organización regional de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), creada para la defensa, difusión y promoción del cooperativismo a nivel continental.

Teniendo presente que en la Declaración de la IV Cumbre Cooperativa de las Américas *“Cooperativas: asociatividad para el desarrollo sostenible”* (2016) se señaló que *“El cooperativismo se plantea como opción alternativa a la del capital concentrado y concentrador, poniendo el énfasis en la democracia en su sentido global (social, cultural, comunicacional, económico, político institucional, territorial y ambiental). Para que esta visión de un mundo más igualitario sea posible, el movimiento cooperativo debe asumir un protagonismo más activo procurando intervenir con mayor fuerza y sentido estratégico en los diferentes ámbitos de definición política sobre los recursos públicos globales.”*

Reconociendo que los tres compromisos centrales asumidos por en su V Cumbre Cooperativa de las Américas *“El Cooperativismo en la hora de los desafíos globales”* (2018): *“1. Compromiso Cooperativo por la Defensa del Planeta, que multiplique y sume inteligencia global a todas las iniciativas que están desarrollándose desde a economía social y solidaria para la construcción de nuevas formas de producir y de consumir que garanticen la sostenibilidad ambiental, social y económica. 2. Compromiso Cooperativo por la Inclusión y Democratización Financiera, para que el ahorro local se traduzca en desarrollo local sostenible, y para contribuir a una nueva arquitectura financiera global que preserve las autonomías nacionales y democratice la gobernanza del sistema financiero internacional. 3. Compromiso de Integración Cooperativa para aportar a la “Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible” (ODS Nro. 17), donde el movimiento cooperativo junto con el resto de los actores de la economía social y solidaria esté en condiciones de traducir la cooperación internacional en proyectos empresarios de desarrollo sostenible que hagan posible el cumplimiento de la Agenda 2030.”*

Valorando que tanto CEPAL, como Cooperativas de las Américas, han señalado su compromiso expreso con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible,

resulta ineludible celebrar esta primera concreción del trabajo conjunto, sobre las políticas de promoción cooperativa, que significan el reconocimiento y el estímulo del potencial para el logro de los desafíos de la igualdad y el desarrollo sostenible al que pueden aportar las más de 200 mil cooperativas integradas en el sistema de Cooperativas de las Américas en todo el continente americano, en términos de construcción de una cultura democrática basada en la igualdad, la equidad y la solidaridad, la contribución a la creación de trabajo decente, formalización del empleo, inserción estratégica en las cadenas de valor, contribución al desarrollo y creación de conocimiento e innovación, distribución de la riqueza, desarrollo del hábitat y compromiso con la comunidad.

Graciela Fernández Quintas

Presidenta
Cooperativas de las Américas

Introducción

Los estudios que aquí se presentan fueron realizados entre septiembre y diciembre de 2020. Ellos se enmarcan en la colaboración prevista en el Acuerdo de Entendimiento Mutuo establecido entre la CEPAL y Cooperativas de las Américas en agosto de 2020. El proyecto ha contado con el apoyo financiero del *Regular Programme of Technical Cooperation* de Naciones Unidas.

Para la realización de los estudios ha sido necesaria e importante la colaboración prestada por las instituciones nacionales de los países involucrados. Se agradece en primer lugar a los organismos públicos, quienes han colaborado con facilitación de información estadística y documental sobre la situación y el accionar de la institucionalidad pública cooperativa en estos países. También se agradece la ayuda que han prestado los organismos de integración cooperativa, quienes han sugerido líneas de reflexión y facilitado la interlocución con actores del sector cooperativo. Finalmente, se agradece la colaboración del centenar de entrevistados que consideró el proyecto, con cuyas valiosas informaciones se constituyó el análisis que a continuación se presenta.

Los estudios para los países fueron discutidos en sendos talleres realizados entre enero y febrero de 2021. Desde ya se agradecen los comentarios ahí vertidos, los cuales han ayudado grandemente a fortalecer y mejorar los análisis presentados. También se agradece la invitación realizada por CIRIEC Brasil para alojar una discusión en torno a los resultados de la investigación, panel realizado en abril de 2021 que contó con la participación de los especialistas involucrados en el proyecto.

Esperamos que los estudios ofrecidos a continuación sirvan para fortalecer la institucionalidad cooperativa y, a través de ella, al sector cooperativo y de la economía social y solidaria en América Latina.

I. Institucionalidad cooperativa en América Latina: panorama general

Felipe Correa Mautz⁶

Las cooperativas tienen una historia de más de un siglo y medio en América Latina. En el análisis de ocho países de la región⁷, el registro más antiguo de sociedades cooperativas corresponde a la Sociedad de Sastres y la Sociedad de Zapateros, ambos establecidos en la ciudad de Santiago de Chile en 1863⁸. La aparición de las cooperativas en América Latina sucede, por ende, solo algunas décadas después del inicio de las diversas experiencias mutuales y cooperativas en Francia, Inglaterra, Alemania y otros países europeos. Estas primeras experiencias, tanto europeas como latinoamericanas, provienen principalmente de las ideas desarrolladas durante la primera mitad del siglo XX por pensadores y reformadores sociales que reivindicaban la idea de igualdad, cooperación y ayuda mutua, siendo especialmente relevante para la constitución de las experiencias latinoamericanas las propuestas elaboradas y difundidas por el socialista francés Charles Fourier⁹.

⁶ Asistente de investigación, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Agradezco lo útiles comentarios realizados por los autores de los capítulos de países, cuyas sugerencias han permitido mejorar una versión previa de este texto.

⁷ Los ocho países son los presentados en los capítulos de este libro y corresponden, en orden alfabético, a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. Estos representan aproximadamente el 75% de la población de la región al 2020 según datos de Cepalstat.

⁸ Todas las informaciones contenidas en este capítulo provienen de los ocho estudios de países contenidos en este libro y sus respectivas fuentes.

⁹ Las primeras cooperativas fundadas en Santiago de Chile nacen por iniciativa del matemático chileno Ramón Picarte, quien recibió las ideas provenientes de los escritos de Fourier en un viaje realizado a Francia que tuvo por objetivo presentar su trabajo matemático frente a la Academia de Ciencias de Francia. Las primeras cooperativas en Argentina fueron creadas por inmigrantes franceses y españoles y obreros socialistas. Las experiencias brasileras en los Estados de Santa Catarina y Paraná también están relacionadas a las ideas del socialismo francés y las ideas de Charles Fourier.

Entre las primeras experiencias cooperativas latinoamericanas se deben mencionar, además, la Sombrería de la Sociedad Fraternal establecida en Ciudad de México en 1872, la Sociedad Cooperativa de Producción y Consumos establecida en Buenos Aires en 1875, la Sociedad Cooperativa de Mucamos y Cocineros establecida en Montevideo en 1877 y la cooperativa de consumo Unión y Fraternidad de los Trabajadores establecida en Valparaíso, también en 1877. Las primeras experiencias cooperativas latinoamericanas correspondieron a cooperativas de trabajo y, en menor medida, a cooperativas de consumo. Estas experiencias estuvieron generalmente vinculadas a organizaciones mutuales y sindicales, fueron establecidas en los mayores centros urbanos, se organizaban principalmente en torno a trabajadores en oficios, y tenían presencia generalmente de idearios que abogaban por la asociatividad y la unidad de los trabajadores en torno a temas de interés económico.

Al no existir un marco legal específico para estas organizaciones, se constituyeron inicialmente a partir de otras formas jurídicas, principalmente sociedades por acciones. Las primeras menciones legales en los cuerpos jurídicos de la región aparecen relacionados a modificaciones en los códigos de comercio, los que paulatinamente incluyen el reconocimiento de las sociedades cooperativas como formas jurídicas distintivas¹⁰. En 1889 se modifica el Código de Comercio en Argentina y en México, cambios que reconocieron estas sociedades como entes jurídicos específicos. En ambos casos, apoyos parlamentarios fueron esenciales para el éxito de la actualización legislativa.

La creciente constitución de sociedades cooperativas y, en algunos casos, el incipiente reconocimiento legal, dio pie para que se abrieran dos caminos que marcharon de forma paralela durante la primera mitad del siglo XX. Por un lado, la aprobación de las primeras leyes generales para este tipo de sociedades; por otro lado, el establecimiento de una incipiente institucionalidad y política pública orientada a la promoción de formas cooperativas.

A. Institucionalidad pública para el sector cooperativo

Las primeras leyes generales de cooperativas de la región datan de 1924 (Chile), 1926 (Argentina), 1927 (México), 1931 (Colombia) y 1932 (Brasil). En este proceso, los congresos nacionales cooperativos, las nacientes federaciones cooperativas y los parlamentarios ligados al sector jugaron un rol fundamental. En particular, el sector cooperativo agropecuario fue adquiriendo un rol predominante en la discusión, lo que se observa en el hecho de que la primera institucionalidad pública de la región haya sido creada dependiente del Ministerio de Agricultura en Argentina, o en el hecho de que en el Uruguay se constituyera la ley de cooperativas agrarias (1941) antes incluso que la ley de sociedades cooperativas (1946). Modificaciones a estas primeras legalidades tuvieron lugar en los primeros años, impulsadas por las federaciones cooperativas, sobre todo en aras de corregir errores y adaptarlas de mejor manera al funcionamiento de este tipo de organizaciones.

La primera institucionalidad pública de la región se encuentra en el Ministerio de Agricultura de la Argentina, en 1923, tratándose de una oficina dedicada a la promoción de cooperativas en el sector lácteo. Ya en esta época las cooperativas habían ido expandiéndose desde las actividades económicas urbanas basadas en oficios hacia otros sectores económicos, sobre todo agropecuarios. A la creación de esta oficina le sigue la creación de un Departamento de Mutualismo y Cooperación en el Ministerio de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social de Chile en 1925. En 1927, en Colombia, se expide un decreto presidencial que busca acelerar la creación de cooperativas de trabajo y consumo, haciendo un llamado a presentar propuestas para la conformación de un estatuto cooperativo para el fomento y la administración del sector a nivel nacional.

¹⁰ Una excepción es el caso de Argentina, donde el primer reconocimiento legal se encuentra en la Ley de Educación Común de 1884, la que llama a los Consejos Escolares de Distrito a promover la formación de sociedades cooperativas de educación.

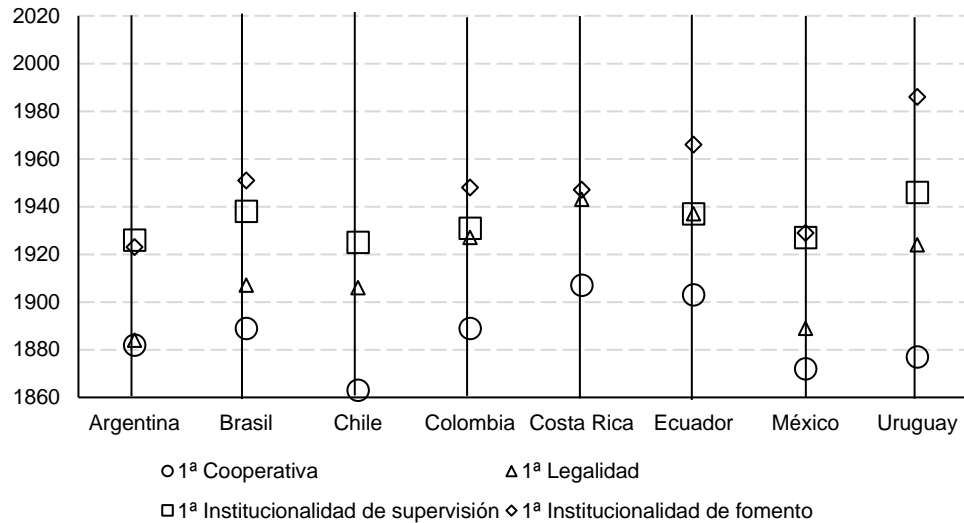
La institucionalidad pública latinoamericana fue, en un primer momento, una institucionalidad dirigida mayoritariamente al control y la regulación del sector —no a la promoción—, creándose para ello oficinas y departamentos especializados al interior de los ministerios de agricultura, de trabajo, y de la producción. La ley general de cooperativas de Argentina designó al Ministerio de Agricultura la responsabilidad de revisar y certificar los balances de las cooperativas, así como de mantener el registro de las entidades constituidas en todo el territorio nacional. La ley mexicana exigía el reconocimiento por parte de la Secretaría de Agricultura y Fomento, o de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. El decreto que reglamentó la aplicación de la ley de cooperativas en Colombia instauro en la figura de un Superintendente de Sociedades Cooperativas y de un Consejo Nacional de Cooperación la función de dirigir, difundir, inspeccionar y vigilar a estas sociedades. En gran medida, fue la legalidad fortalecida la que demandó el desarrollo de las capacidades institucionales de control y seguimiento en los diferentes ministerios en que este rol se alojó.

La necesidad de mejorar la legalidad existente y de contar con interlocutores válidos ante el gobierno y su institucionalidad impulsó aún más la constitución gremial y de representación al interior del sector cooperativo nacional en los países. Este proceso ya venía desarrollándose, aunque solo sectorialmente, desde hacía años, como lo muestra la constitución en 1922 de la Asociación de Cooperativas Rurales Zona Centro en Argentina, la que pasa a llamarse Asociación de Cooperativas Argentina en 1926, año de la aprobación de la ley general de cooperativas en Argentina. En 1943 se realiza en Medellín el Primer Congreso Cooperativo de Colombia, iniciando con ello un dificultoso proceso que llevaría a la fundación de la Alianza Cooperativa Colombiana en 1954. En 1946 se registra en Chile la creación de la Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas y, en 1956, la Federación Chilena de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Para esos años, las cooperativas habían crecido desde las actividades iniciales de trabajo asociado y consumo, pasando por el sector agropecuario, hacia el sector financiero de ahorro y préstamo.

En una segunda etapa de desarrollo de la institucionalidad pública, se crearon planes y programas de fortalecimiento del sector, a través de los cuales los gobiernos nacionales, varios de ellos de corte nacional-desarrollista, implementaron políticas productivas con el fin de incrementar la producción y la productividad. Este impulso tuvo lugar principalmente alrededor de los años cuarenta, aunque con excepciones como la encontrada en México, donde la institucionalidad de fomento se encuentra presente desde 1929. Las tres institucionalidades principales creadas hacia fines de los '40 y principios de los '50 corresponden al Departamento de Cooperativas Agrícolas e Industriales del Banco Nacional de Costa Rica (1947), el Fondo Cooperativo Nacional de Colombia (1948) y el Banco Nacional de Crédito Cooperativo de Brasil (1951). En todos estos casos, el objetivo principal era atacar la falta de financiamiento que estas organizaciones sufrían, considerando la ampliamente documentada relación de desencuentros entre el sector cooperativo y la banca privada de préstamos.

El gráfico I.1 muestra la temporalidad resumida de los principales hitos en la evolución de la institucionalidad cooperativa de los países analizados. Se observa que, por lo general, la documentación de la primera cooperativa es anterior al primer reconocimiento legal —salvo en el caso de Argentina antes señalado—, y que el primer reconocimiento legal es anterior a la primera institucionalidad pública. A su vez, por lo general la institucionalidad de supervisión ha existido antes que la institucionalidad de fomento, en los casos en que ambos tipos de institucionalidad existan. No obstante, se observan países donde no existe, hasta estos días, un organismo especializado en fomento cooperativo —como el caso de Chile— o en supervisión —como el caso de Costa Rica—.

Gráfico I.1
Temporalidad de hitos para la institucionalidad cooperativa en países de América Latina, 1860-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países.

Las funciones y la jerarquía de la institucionalidad pública orientada al fortalecimiento cooperativo en la región han tenido cambios importantes en el último siglo. Siendo inicialmente institucionalidades de control y fiscalización, han mutado paulatinamente a realizar funciones de fomento y apoyo, como ya se ha mencionado antes. A su vez, en la medida en que el sector fue creciendo y las políticas públicas se orientaron a diseñar planes y programas para multiplicar las experiencias cooperativas y fortalecer las ya existentes, las primeras oficinas y departamentos se fueron transformando en direcciones e institutos dotados de mayor presupuesto, más funcionarios y una jerarquía institucional mayor en el aparato público.

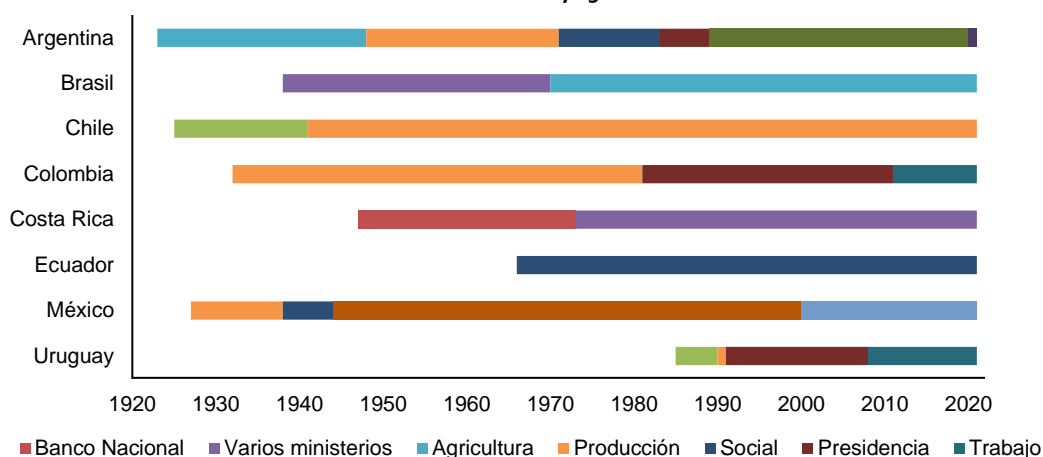
Las orientaciones estratégicas de estas instituciones han tenido también modificaciones importantes. El cambio en las orientaciones puede tener varias causas, contándose entre ellas cambios propuestos en programas de gobierno, planes nacionales de desarrollo y en la legalidad. A su vez, la causa de estas modificaciones propuestas y ejecutadas proviene de una convicción nacida en el seno de los partidos políticos, de los centros de pensamiento vinculados a los partidos políticos, y de la capacidad de diálogo que el sector cooperativo organizado muestre con el gobierno nacional, los partidos políticos y los movimientos políticos y ciudadanos más amplios. La experiencia de Costa Rica muestra que fueron, durante los años cuarenta, el Centro de Estudios de la Realidad Nacional y el Partido Social Demócrata quienes impulsaron la idea de fortalecer el sector desde la política, lo que condujo a un temprano reconocimiento en la Constitución Política de 1943. Por su parte, la experiencia en Uruguay muestra cómo el sector cooperativo organizado, durante los años ochenta, logra crear un espacio de encuentro y diálogo con los partidos demócratas, lo que lleva a la instauración de una institucionalidad pública fortalecida una vez terminado el gobierno militar.

Generalmente, cambios de adscripción ministerial reflejan cambios importantes en las orientaciones de la institucionalidad¹¹. Reflejan, por ejemplo, creación o destrucción de organismos, o cambios fundamentales derivados de cambios en la política de gobierno o la legislación. Como muestra el gráfico I.2, han sido frecuentes los cambios de adscripción ministerial de la institucionalidad pública

¹¹ Aun así, cambios fundamentales en las orientaciones de la institucionalidad no tendrían necesariamente que estar reflejadas en un cambio de adscripción ministerial. Sin embargo, estos cambios sí constituyen una aproximación al fenómeno del cambio de orientación.

para el fomento cooperativo. Las primeras institucionalidades, han surgido en el seno de los ministerios de agricultura, de trabajo, y de la producción¹². Existen también ocasiones en que la institucionalidad pública cooperativa no depende de un solo ministerio, sino de una gobernanza propia que involucra a varios ministerios, como son los casos de Brasil entre 1938 y 1969, periodo en que la fiscalización dependió de los ministerios de agricultura, de hacienda, de trabajo y de la producción (dependiendo del tipo de cooperativa); o de Costa Rica desde 1973, en cuanto que la institucionalidad tiene un directorio conformado por los ministerios de agricultura, de trabajo y por el Banco Nacional.

Gráfico I.2
Ministerios de residencia de la institucionalidad pública principal de fomento cooperativo en países de América Latina, 1920-2021



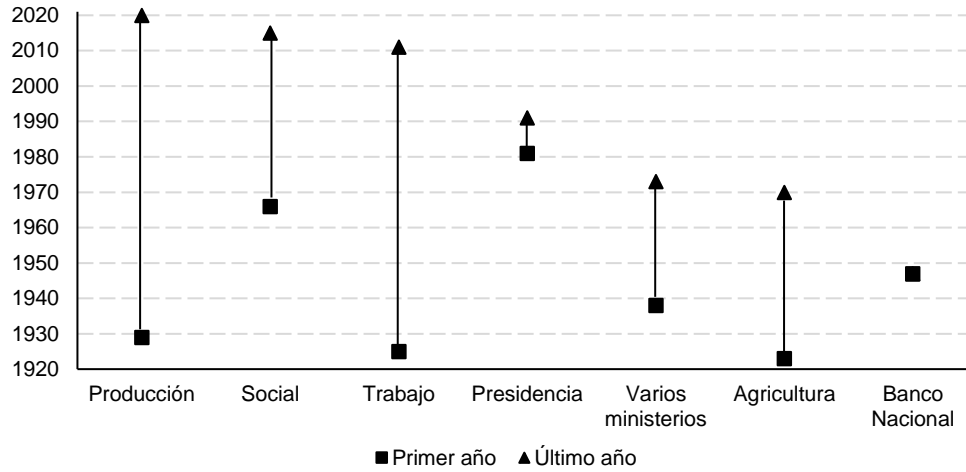
Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países.

Nota: En los periodos en que los países no han contado con institucionalidad de fomento, se reemplaza con la institucionalidad de supervisión.

La evaluación de una posible evolución en la adscripción ministerial buscaría identificar cuáles fueron los ministerios más frecuentes en las épocas tempranas de la adscripción institucional, y cuáles los más frecuentes en las épocas actuales. Un ejercicio que permite mostrar gráficamente esto toma la experiencia de los ocho países aquí catastrados, recuperando, para cada uno de los siete ministerios u organismos de los cuales depende la institucionalidad, los años en que las reformas los han señalado como residencia de la institucionalidad. El gráfico I.3 muestra cómo los primeros ministerios son los que ya han sido señalados: agricultura (1923, Argentina), trabajo (1925, Chile) y producción (1929, México). Posteriores son las reformas que instituyen a los ministerios de desarrollo social, a la presidencia de la república, a varios ministerios y a bancos nacionales como residencias de la institucionalidad principal de fomento. Sin embargo, se observa que las últimas reformas realizadas en la última década (2010-2020) han desechado a los ministerios de agricultura como lugar de adscripción de la institucionalidad, prefiriendo a los ministerios de la producción (2020, Argentina), social (2015, México) y de trabajo (2011, Uruguay). La dependencia de la presidencia, de varios ministerios, del ministerio de agricultura y del banco nacional parecieran perder terreno en los cambios de orientación de la institucionalidad pública. Finalmente, en estos cambios, son los ministerios de la producción y del trabajo donde más afianzada está la institucionalidad pública cooperativa, representando los ministerios de desarrollo social preferencias menos históricas y más recientes.

¹² Los ministerios de cada país presentan distintos nombres, aunque generalmente se los puede agrupar en "tipos" identificables por temática general. Algunos de estos son los casos que aquí se presentan.

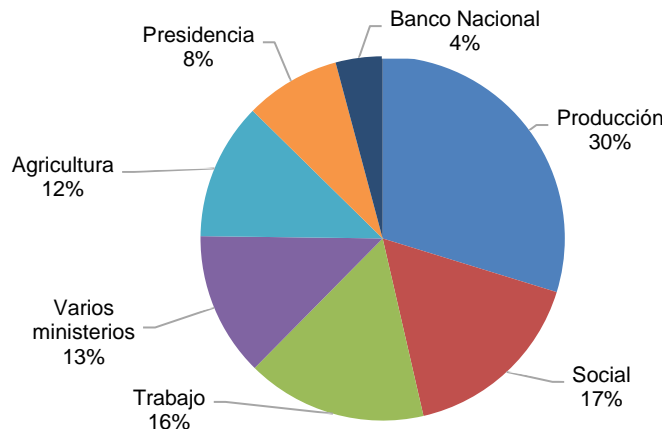
Gráfico 1.3
Temporalidad de reformas que señalan cambios de adscripción ministerial de la institucionalidad pública de fomento cooperativo en países de América Latina, 1920-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países e informaciones complementarias.
 Nota: En los periodos en que los países no han contado con institucionalidad de fomento, se reemplaza con la institucionalidad de supervisión.

Mientras la adscripción a los ministerios de desarrollo social es un hecho más reciente, la adscripción a los ministerios de trabajo y de la producción tienen asiento tanto histórico como reciente. Si se hace un recuento de los principales domicilios en toda la historia de la institucionalidad pública cooperativa en la región (1923-2021), se puede señalar que el 30% del tiempo la institucionalidad ha estado adscrita a los ministerios de la producción, siendo este ministerio el que más importancia ha tenido históricamente (gráfico 1.4)¹³. Aun así, al 2021, los ministerios de la producción son el domicilio de estas instituciones en solo dos de los ocho países revisados (Argentina y Chile), debido a que México realizó un cambio de adscripción en 2015, desde el ministerio de la producción al ministerio social (gráfico 1.4).

Gráfico 1.4
Adscripción ministerial total de las instituciones principales del fomento cooperativo en América Latina, 1923-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países e informaciones complementarias.
 Nota: En los periodos en que los países no han contado con institucionalidad de fomento, se reemplaza con la institucionalidad de supervisión.

¹³ El método de cálculo consiste en considerar todos los años en todos los países en que ha existido institucionalidad (Gráfico), y realizar la sumatoria de años por ministerio de adscripción.

Con todo, el panorama al 2021, y considerando los frecuentes cambios en la adscripción ministerial, queda del siguiente modo: en dos países la institucionalidad de fomento depende del ministerio de la producción (Argentina y Chile), en otros dos, del ministerio del trabajo (Colombia y Uruguay), en otros dos, del ministerio social (Ecuador y México), en solo un país del ministerio de agricultura (Brasil) y en otro país de varios ministerios (Costa Rica).

La adscripción institucional depende de la orientación de política y propósitos que se le desee asignar a la institucionalidad de apoyo a las cooperativas y, por ende, a la orientación que se le desee asignar al propio movimiento cooperativo. Cuando predomina una institucionalidad anclada a los ministerios de la producción, la orientación política está asociada a considerar las cooperativas primordialmente como empresas productivas que generan bienes y servicios, y que pueden ser objeto de programas de política pública orientados a la productividad, la innovación, el mejoramiento técnico, el crédito, entre otras formas tradicionales de apoyo a las empresas (fundamentalmente micro, pequeñas y medianas). Cuando predomina una institucionalidad adscrita a los ministerios del trabajo, el eje principal está en la creación de empleo, en la paliación del desempleo, y también en las consideraciones de calidad del empleo como son la formación y capacitación, la estabilidad o el aseguramiento de contribuciones para el acceso a la seguridad social. Cuando la institucionalidad depende de los ministerios sociales, la acción pública se orienta al propósito de subsanar las condiciones de pobreza de la población, pobreza generalmente entendida desde los ingresos monetarios pero también desde un enfoque multidimensional²⁴. En estos casos, el énfasis de la política está en el incremento de los ingresos monetarios y en el mejoramiento en las carencias identificadas. Esto se realiza generalmente a partir de programas de política pública que apuntan tanto hacia la provisión de empleo, como hacia la formalización del empleo, ambos a través del trabajo cooperativo y asociativo.

La orientación y los propósitos que determinan el ministerio de adscripción de la institucionalidad pública de apoyo cooperativo pueden, generalmente, ser entendidos en términos de énfasis. Apuntar hacia el mejoramiento en la producción, en el empleo y en los ingresos son objetivos complementarios y que se condicionan y determinan mutuamente. Así, elegir uno u otro ministerio de adscripción no implica que los propósitos principales de otros ministerios se dejen de lado; implica, más bien, un énfasis en una de las variables de lo que podría llamarse el proceso de desarrollo económico, proceso que involucra mejorías continuas en términos de empleo, producción e ingresos.

Otro elemento que diferencia las orientaciones de política, además de los énfasis en términos de propósito, es la forma diferenciada de accionar que tienen los distintos ministerios. Los ministerios de la producción tienden a dirigir su trabajo hacia las empresas, mientras que los ministerios sociales tienden a dirigir sus programas a familias e individuos de segmentos sociales específicos. Los ministerios del trabajo, por su lado, tienden a relacionarse con una variedad más heterogénea de actores sociales: empresas, sindicatos, trabajadores cuentapropistas y trabajadores dependientes. Nuevamente, el accionar a través de estas distintas formaciones humanas es complementaria y mutuamente determinante y condicionante. Las condiciones de las empresas influyen sobre las familias, éstas sobre las condiciones de los trabajadores, y las condiciones de los trabajadores sobre las empresas. De este modo, la decisión en la adscripción ministerial es nuevamente un asunto de énfasis. Debido a que las cooperativas son diversas y pueden contribuir a mejorar una gama amplia de condiciones, el énfasis en términos del accionar según distintas formaciones humanas (empresas, segmentos, agentes diversos, etc.) determinará también en parte la decisión sobre la adscripción ministerial.

Generalmente, las instituciones públicas de apoyo al sector cooperativo establecen relaciones, convenios y acuerdos inter-institucionales con organismos públicos de otros ministerios, dada la

²⁴ La pobreza multidimensional se define como la carencia (pobreza) en varias dimensiones adicionales a la dimensión del ingreso. Entre estas dimensiones se encuentran, típicamente, carencias escolares, de vivienda, de seguridad social, de salud, de trabajo, de servicios básicos, entre otras.

comprensión de que la política pública debe buscar, en la medida de lo conveniente, un abordaje integral del problema o el sector al cual dirigen sus esfuerzos. Es por ello que, a pesar de estar adscrito a un ministerio en particular, estas instituciones han ido modificando su carácter con el tiempo, transitando hacia formas de gobernanza más autónomas, incluyendo en varios casos incluso formas de cogobierno con las organizaciones representantes del sector cooperativo. La razón de esta mayor autonomía es, por un lado, no circunscribirse estrictamente a los programas de política de los respectivos ministerios de residencia, facilitando así los lazos con otros ministerios que juegan también un papel relevante en una política integral de desarrollo cooperativo; por otro lado, la mayor autonomía, respecto no solo al ministerio de residencia sino también al propio sector público, mejora la eficiencia en la planificación, asignación de recursos y ejecución de acciones al incorporar la información proveniente del propio sector cooperativo en el mismo proceso de toma de decisiones a nivel estratégico (cogobierno de la institucionalidad y gestión de la política pública)¹⁵.

Una revisión de las ocho instituciones públicas de apoyo cooperativo más importantes en cada uno de los ocho países revisados permite proponer una taxonomía respecto a la dependencia e independencia tanto de los ministerios como del sector privado-cooperativo (diagrama I.1).

Una primera distinción entre las instituciones públicas de los distintos países es la que se establece entre aquellas que son reparticiones ministeriales, identificados en la jerarquía de ministerios, viceministerios, direcciones, departamentos, oficinas u otros, y aquellas que son instituciones con mayor autonomía, que tienen presupuesto asignado específicamente en las leyes de presupuesto del sector público, y cuyo establecimiento está fijado por una ley especial. En el primer tipo de instituciones, de reparticiones ministeriales, se encuentran la División de Asociatividad y Cooperativas (DAES¹⁶) de Chile y el Departamento de Cooperativismo y Acceso a Mercados (DECAM) de Brasil. En el primer caso, la División depende de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, la que a su vez depende del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. En el segundo caso, el Departamento depende de la Secretaría de la Agricultura Familiar y del Cooperativismo, que a su vez depende del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento.

Una segunda distinción se establece dentro del tipo de instituciones que no son directamente reparticiones ministeriales, sino organismos adscritos más autónomos como agencias o institutos. En estos últimos, generalmente se tiene una dirección compuesta por un directorio, pudiendo establecerse una diferencia entre aquellas instituciones cuya dirección es representativa completamente del sector público, de aquellas cuya dirección considera representantes del sector privado (cooperativo). En el tipo de instituciones que tienen dirección completa dependiente del sector público se cuenta la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) de Colombia, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) del Ecuador, y el Instituto Nacional de Economía Social (INAES) de México. En estos tres casos, la dirección de los organismos depende completamente del sector público y los respectivos ministerios de adscripción, aunque tienen mayor autonomía y jerarquía en comparación a las reparticiones ministeriales descritas antes, pues dependen directamente de los ministros y ministras de los respectivos ministerios.

Una tercera distinción se establece dentro de las instituciones que en su dirección poseen participación del sector privado (cooperativo, mutual, de economía social u otros). Esto no se da en el caso anterior, donde la participación del sector privado en la gobernanza se circunscribe a instancias solo consultivas, formales e informales, permanentes o circunstanciales según la contingencia. Dentro de las instituciones que incluyen representantes del sector privado en sus instancias de dirección se pueden diferenciar aquellas que en el directorio del organismo poseen una mayoría de miembros del

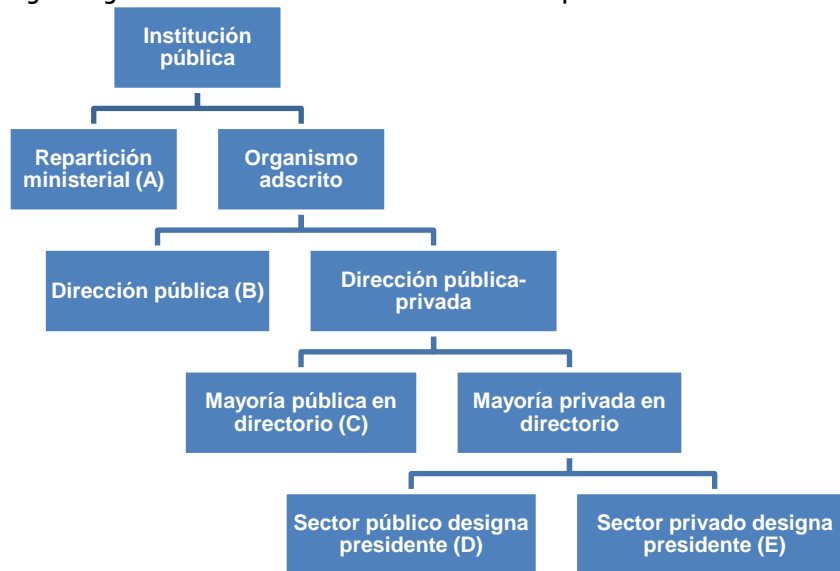
¹⁵ El cogobierno tiene relación con la formulación de las directrices estratégicas de la institución, mientras que la cogestión tiene relación no con la planificación estratégica, sino con la aplicación y operacionalización de la política pública definida.

¹⁶ DAES por el antiguo nombre de la División (División de Asociatividad y Economía Social).

sector público, de aquellas cuya mayoría proviene del sector privado y los distintos subsectores representados. El Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP) es el caso donde la mayoría del directorio es designado por el sector público, lo que permite reflejar en mayor medida, en comparación a los institutos donde la mayoría proviene del sector privado, las decisiones de política del gobierno de turno. El directorio del INACOOOP está compuesto por cinco miembros, siendo tres de ellos delegados del poder ejecutivo (de los cuales uno actúa en calidad de presidente y otro en calidad de vicepresidente) y dos, del sector cooperativo¹⁷.

Una cuarta y última distinción puede establecerse dentro de los organismos cuyo directorio está conformado mayoritariamente por el sector privado. En estos casos, es la designación de la presidencia del directorio la que diferencia a unos y otros organismos. En el caso de Argentina, el directorio del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) está conformado por siete miembros, siendo cuatro de ellos representantes del sector privado (dos del sector cooperativo y dos del sector mutual) y tres, del sector público; de estos tres representantes del sector público, el poder ejecutivo designa a uno como presidente del directorio, el que figura al mismo tiempo como director del INAES¹⁸. El caso en que el sector privado designa al presidente del directorio corresponde al Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) de Costa Rica, el cual posee un directorio conformado por siete miembros, tres de los cuales provienen del sector público (un representante del ministerio del trabajo, otro del ministerio de agricultura, y otro del banco nacional) y cuatro del sector privado (cooperativo). Es este directorio el que elige al presidente y designa un director ejecutivo del Instituto, debiendo este último ser elegido con la aprobación de, al menos, cinco de los siete miembros del directorio¹⁹.

Diagrama I.1
Tipologías de gobernanza de instituciones de fomento cooperativo en América Latina, 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países.

Nota: Las letras de la A a la E representan los cinco tipos distintivos de institucionalidad.

¹⁷ Todo esto, de acuerdo al art. 194 de la Ley 18.407 sobre el sistema cooperativo uruguayo.

¹⁸ Según el Decreto 1.192 del poder ejecutivo nacional de 2002.

¹⁹ La Ley 4.179 no define el mecanismo por el cual se designa al presidente del directorio, solo señala que es el mismo directorio el que lo elige de entre sus miembros. Se asume, por ende, que este proceso se realiza por mayoría simple, como parece haber sido históricamente el caso.

No existen evaluaciones formales y cuantitativas que nos provean información acerca de qué tipo de gobernanza funciona mejor y cumple mejor sus objetivos. Sin embargo, si se interpreta la historia institucional como una historia de progreso, se pueden extraer algunas conclusiones, no del panorama comparado entre países, sino a partir de la experiencia propia de cada uno de los países y de su senda de evolución institucional. En primer lugar, se observa que todos los países comenzaron con un tipo de institucionalidad que en el diagrama I.1 se identifica como el tipo A (repartición ministerial), y que a partir de allí avanzaron hacia las demás formas de institucionalidad, más autónomas y con una mayor jerarquía.

De este modo, pareciera que las demás formas pudieran ser superiores al tipo A (predominante en Argentina y Chile). Respecto a los demás tipos de instituciones, no es posible extraer una conclusión clara, debido a que las formas particulares de gobernanza han sido instauradas en el mismo momento de fundación de estas otras instituciones, teniendo cambios que son menos estructurales en los pocos años que varias de estas instituciones llevan funcionando. En efecto, la mayoría de estas otras instituciones son de reciente constitución: el INACOOOP de Uruguay se constituyó en 2009, el IEPS del Ecuador y la UAEOS de Colombia en 2011, el INAES de México en 2012.

La codirección de los institutos públicos es un tema que merece una reflexión adicional. Como se ha mencionado, son tres las instituciones que operan incorporando la participación del sector privado en su órgano directivo: el INACOOOP de Uruguay, el INAES de Argentina y el INFOCOOP de Costa Rica. En el caso del INACOOOP de Uruguay, dos de los miembros del directorio son designados por el poder ejecutivo a propuesta de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP). En el caso del INAES de Argentina, dos de los siete miembros del directorio son designados por el poder ejecutivo a propuesta de entidades que agrupan a las mutuales y otros dos a propuesta de entidades que agrupan a las cooperativas, sin especificar las entidades. En el caso del INFOCOOP, cuatro de los siete miembros de la junta directiva son elegidos por el Consejo Nacional de Cooperativas. Como se observa, solo el caso del INAES de Argentina deja abierta la posibilidad de que sea el poder ejecutivo el que elija a los representantes del sector cooperativo de entre una variedad amplia de entidades existentes²⁰. En los otros dos casos, la ley especifica las entidades de representación del sector cooperativo que tienen asiento en el directorio. Esto implica que las entidades de representación dejan de tener un carácter puramente gremial para convertirse en una entidad con un carácter público o semi-público. De hecho, la ley que regula al INFOCOOP en Costa Rica crea también el Consejo Nacional de Cooperativas, lo designa como un "ente público no estatal", y regula sus procedimientos de elección interna de representantes. En el caso de la ley que crea al INACOOOP de Uruguay, se menciona y reconoce a la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, aunque sin especificar sus mecanismos de gobernanza interna.

La incorporación de las entidades de representación cooperativa en los órganos de dirección de las instituciones públicas nacionales hace necesario ahondar en el panorama de estas entidades en la región. Debido a la importancia que tienen para la conducción de la institucionalidad y la política, varios países han asumido la existencia de estas instituciones privadas como materia de ley. Esto ha ayudado a establecer un ordenamiento en los esquemas institucionales público y público-privados en la región, aunque no han estado exentos de cuestionamientos debido a una reclamada "autonomía" por parte de algunos actores del sector cooperativo. Para reflexionar sobre estos puntos, en la siguiente sección se aborda el panorama de la institucionalidad privada en la región.

²⁰ En la práctica, la representación del sector cooperativo en Argentina ha sido históricamente realizada por las dos mayores confederaciones cooperativas: Cooperar y Coninagro.

B. Institucionalidad privada del sector cooperativo

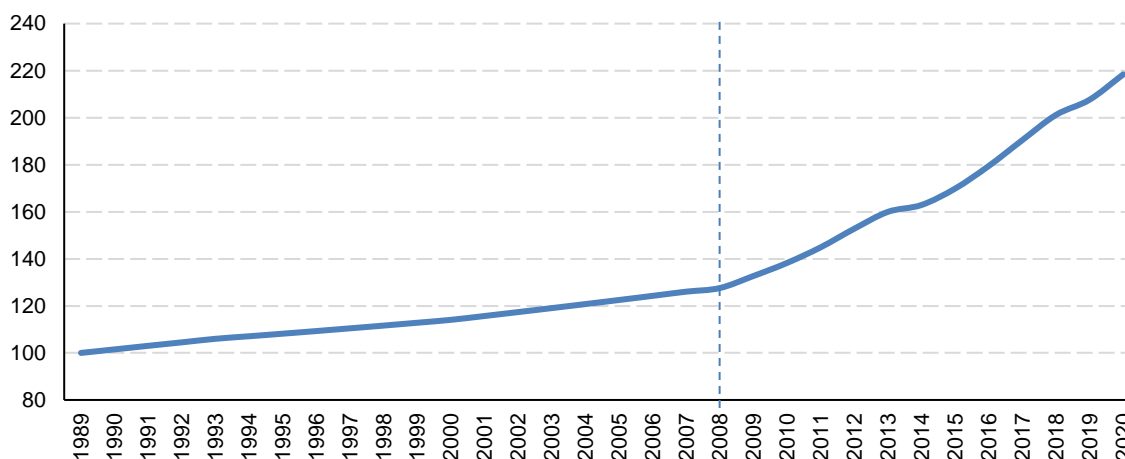
La institucionalidad privada del sector cooperativo se compone fundamentalmente de tres partes: 1) las cooperativas, 2) los organismos de integración, y 3) las instituciones educativas. En esta sección se revisarán las tres partes de esta institucionalidad privada en América Latina, reservando para una sección final las recomendaciones emanadas de la reflexión.

1. Las cooperativas de la región

La institucionalidad privada, gremial, del sector cooperativo, tiene siempre una base real de organizaciones cooperativas. Sin estas bases reales, no puede existir institucionalidad de representación, pues no habría a nadie a quien representar. Es por ello que la ley, cuando menciona o regula los entes de representación, lo que hace es simplemente reconocer y ayudar a asegurar, a través de los mecanismos legales disponibles, la operación, la transparencia, la existencia y la estabilidad de la institucionalidad privada de representación del sector cooperativo.

La base real de la institucionalidad privada, como se ha mencionado, es el sector cooperativo. Con base en las estadísticas disponibles para el sector se puede decir que, en las últimas tres décadas (1990-2020), la presencia de cooperativas ha seguido una tendencia creciente en la región, con un cambio estructural en la tendencia a partir del año 2008 (gráfico I.5). Entre 2008 y 2020, la tasa de crecimiento de las cooperativas en la región ha promediado un 4,8% anual. Algunas posibles explicaciones, insinuadas por Juan Pablo Martí en este libro, son: 1) la reciente constitución, en la última década, de las instituciones públicas de apoyo al sector cooperativo que fueron descritas en la sección anterior, y que ayudaron a incrementar el ritmo de constitución de cooperativas y su solvencia, y 2) la generación de políticas públicas que utilizaron la estructura cooperativa a través de la cual ejecutar la política orientada al empleo, los ingresos y la seguridad social (como ocurrió en Argentina, Ecuador y Uruguay).

Gráfico I.5
Tendencia en la presencia de cooperativas en América Latina, 1989-2020 (1980=100)



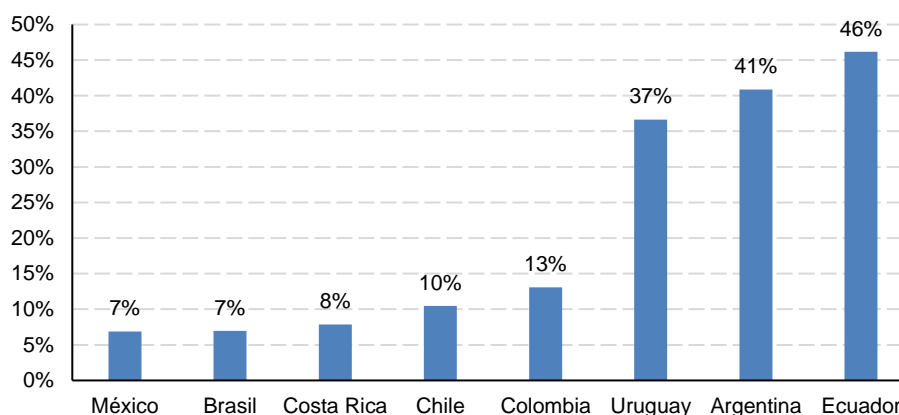
Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países e informaciones complementarias.

Nota: Para elaborar la serie se han utilizado estadísticas de Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay. El método seguido ha sido tomar los años donde se tiene información oficial (Chile: 1991, 2010-2020; Costa Rica: 1993, 2000, 2008, 2012; Ecuador: 2012-2020; Uruguay: 1989, 2008, 2020) y completar las series mediante la estimación de tasas de crecimiento interanual, para luego calcular tasas de variación interanual para la región, a partir de lo cual se construye la tendencia.

Las estadísticas cooperativas básicas incluyen típicamente tres variables: cantidad de cooperativas, de socios y de trabajadores. Ya se ha mostrado cómo desde 1989 el número de

cooperativas presentes en la región sigue una tendencia ascendente, con una aceleración a partir de 2008. Respecto a la cantidad de socios y la cantidad de trabajadores, si bien el modelo original cooperativo considera a ambas variables como idénticas (lo que tiende a ser así en las cooperativas de trabajo asociado, no así en las cooperativas financieras, agropecuarias y de servicios básicos)²¹, actualmente el esquema de propiedad cooperativo no necesariamente considera que todos los trabajadores de una cooperativa sean socios, ni que todos los socios sean trabajadores de la cooperativa. Aun así, se mantiene el criterio básico de que todos los socios tienen en propiedad una parte en el patrimonio de la cooperativa y derecho en igualdad de condiciones a elegir la directiva de la cooperativa. Al 2020, la cantidad de personas asociadas a alguna cooperativa, relativo al porcentaje de la población total, varía significativamente de país a país (gráfico I.6). Se destacan dos grupos de países: donde hay una mayor participación cooperativa (Ecuador, Argentina y Uruguay) y donde esta participación es menor (México, Brasil, Costa Rica, Chile y Colombia).

Gráfico I.6
Porcentaje de la población nacional que es socia de alguna cooperativa, 2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países y Cepalstat.

Una aproximación a la explicación detrás de la gran diferencia entre los países probablemente pueda conseguirse si se observa la composición y características de los asociados. Una forma tradicional y difundida de descomponer las estadísticas es a través de los sectores de actividad económica (cuadro I.1). Debido a que cada país utiliza su propia clasificación de actividad económica, la información aquí presentada debe analizarse con precaución. Aun así, los datos presentados permiten observar que el único sector de actividad económica que correlaciona íntegramente con el porcentaje total de población asociada a alguna cooperativa es el sector de servicios financieros y seguros. De este modo, se puede postular que la mayor fracción de la población cooperativa se debe primariamente a que el sector de cooperativas financieras (de ahorro, crédito, préstamo y seguros) está más difundido entre la población. Esto se observa claramente en el cuadro I.1 para los casos del Ecuador y de la Argentina, dos de los tres países de mayor población cooperativa para el cual se tienen datos de socios según sector de actividad económica, donde el 46,0% y el 23,1% de la población es socia de una cooperativa financiera, respectivamente. En los países de menor población cooperativa, el porcentaje de población socia de una cooperativa financiera no supera el 12%.

²¹ Al respecto, comparar número de socios y de trabajadores por sector en Brasil (cuadro 1 de capítulo sobre Brasil).

Cuadro I.1
Distribución de socios cooperativos por sectores de actividad económica en países de América Latina, 2020
(En porcentajes de la población nacional)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	México
Silvoagropecuario y agroindustrial	0,5	0,5	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0
Pesca y acuicultura	-	-	0,0	-	-	-	0,2
Minería	-	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0
Producción, trabajo e industria	0,4	0,1	0,0	-	0,1	0,0	0,0
Construcción e infraestructura	-	0,5	-	-	0,0	0,1	0,0
Consumo y comercio	4,3	1,0	0,4	0,9	0,2	0,1	0,0
Transporte y comunicaciones	-	0,0	-	0,2	0,0	0,5	0,0
Alojamiento, comidas, turismo, ocio y recreación	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0
Servicios financieros y de seguros	23,1	4,7	10,0	11,1	5,6	46,0	6,6
Vivienda	2,8	0,0	-	-	0,0	-	-
Enseñanza	-	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Salud humana y asistencia social	-	0,1	-	0,1	0,0	-	0,0
Organismos de integración	0,0	-	0,0	-	-	-	-
Otros sectores	9,8	0,0	0,0	0,5	1,6	0,0	0,0
Total	40,9	7,0	10,5	13,1	7,6	46,8	6,8

Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países y Cepalstat.

El sector de cooperativas financieras se caracteriza por tener sistemáticamente más socios que trabajadores, como se refleja para los cuatro países de la región en los cuales se dispone de información sectorial sobre trabajadores asalariados y asociados (cuadro I.2). Este sector es el único que sistemáticamente presenta una relación entre trabajadores asalariados y socios por debajo de la unidad, reflejando con ello el mayor número de socios en comparación al número de trabajadores asalariados. De este modo, si es el sector de cooperativas financieras el que causa primariamente que ciertos países tengan mayor población cooperativizada, entonces se puede suponer que esta población es socia de alguna cooperativa, pero no necesariamente trabaja en una cooperativa, como sería de esperar si se siguieran las formas del modelo cooperativo de trabajo.

Cuadro I.2
Relación entre asalariados y socios por sector de actividad económica en países de América Latina, 2020

	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica
Silvoagropecuario y agroindustrial	8,55	20,55	14,73	11,52
Pesca y acuicultura	-	-	-	-
Minería	-	0,30	-	-
Producción, trabajo e industria	2,59	3,06	-	43,27
Construcción e infraestructura	-	0,56	-	10,42
Consumo y comercio	0,21	0,72	4,01	10,52
Transporte y comunicaciones	-	9,97	23,76	44,93
Alojamiento, comidas, turismo, ocio y recreación	-	0,80	-	64,37
Servicios financieros y de seguros	0,30	0,68	0,79	0,48
Vivienda	0,55	0,72	-	1,17
Enseñanza	-	5,62	32,15	23,86
Salud humana y asistencia social	-	52,28	27,87	95,89
Organismos de integración	173,38	-	-	-
Otros sectores	0,67	2,12	17,89	1,18
Total	0,54	2,91	2,60	2,04

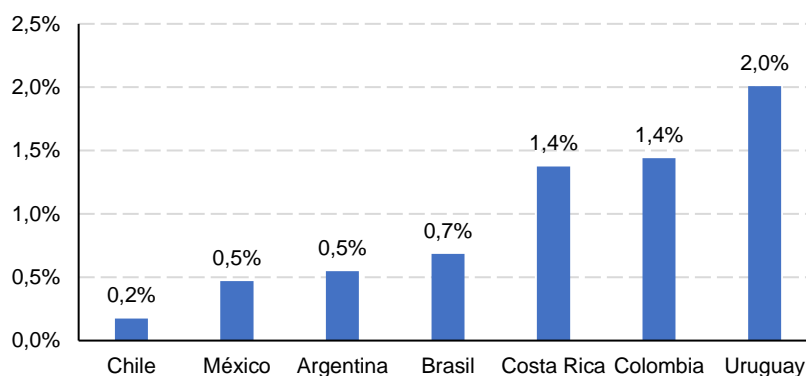
Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países y Cepalstat.

Para complementar la información sobre socios cooperativos a nivel nacional, es útil observar los datos sobre trabajadores asalariados de las cooperativas, ya que esto permite una comparación más acertada entre países que omite la desigual importancia del sector cooperativo financiero entre países. La información sobre trabajadores asalariados de las cooperativas no entrega, sin embargo, información directa acerca del empleo total, ya que los socios de una cooperativa pueden bien considerarse propietarios, en vez de asalariados, recibiendo de este modo ingresos provenientes de una distribución del excedente de ingresos descontados los costos de capital fijo y variable. En Chile, por ejemplo, se estima que, al 2014, las cooperativas acumulaban 29.726 ocupados, de los cuales 10.450 eran empleos asalariados (es decir, un 35% de la ocupación cooperativa total). A esto se debe sumar el empleo informal y el personal dependiente no remunerado que, en el caso de México, por ejemplo, equivale al 51% del personal dependiente que trabaja en el sector cooperativo.

Si se hace una comparación entre países respecto a la importancia del empleo asalariado cooperativo en relación al empleo asalariado total, se observa que el orden de importancia del sector cooperativo varía (gráfico I.7). El país donde el empleo asalariado cooperativo es mayor es el Uruguay, país donde igualmente se registra un alto porcentaje de la población socia de alguna cooperativa. Otros países que tienen alto porcentaje de empleo cooperativo asalariado son Colombia y Costa Rica. Argentina, a pesar de tener alta población socia cooperativa, no presenta altos índices de empleo cooperativo asalariado. Países como Chile, México y Brasil presentan, al mismo tiempo, bajo empleo asalariado cooperativo y baja proporción de la población socia de alguna cooperativa.

Las mayores cifras de empleo asalariado de Colombia y Costa Rica, países en los cuales se cuenta con información de asalariados por sector de actividad económica, se debe posiblemente a la mayor importancia relativa que tienen las cooperativas de trabajo, particularmente las cooperativas industriales en Costa Rica y las de servicios personales y comunitarios en Colombia²².

Gráfico I.7
Trabajadores asalariados en cooperativas como proporción de asalariados totales a nivel nacional
en países de América Latina, 2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países e Ilostat.

²² En Costa Rica, la relación asalariados/socios en el sector de cooperativas de producción y trabajo (industria) es cerca de 43, muy superior a la relación de este sector de países como Argentina y Brasil. En Colombia, la relación del sector "otros sectores" es cerca de 17, lo que refleja una concentración de la ocupación en estos otros sectores, que para el caso de Colombia incluyen otros servicios empresariales, sociales y personales.

2. Organismos de integración

La distribución por sector de actividad económica de las cooperativas determina en parte el carácter de sus organismos de integración (organismos que, junto a las mismas cooperativas, componen lo que aquí se denomina institucionalidad privada del sector cooperativo). El carácter de los organismos de integración y de la institucionalidad cooperativa depende también de la legalidad de cada país y de las características propias de los territorios en cada país, por ejemplo, de la magnitud de la población y de la distancia cultural y física entre los territorios nacionales.

La ley menciona a los organismos de integración en todos los países estudiados, reconociendo la existencia de federaciones, confederaciones, uniones, centrales (Brasil), redes (Ecuador) y otros tipos de organismos, de carácter económico o gremial, y dentro de lo gremial, de carácter territorial, sectorial o auxiliar²³. Los organismos de integración de carácter gremial son asociaciones que tienen por objetivo contribuir económicamente a la integración de sus asociados, por ejemplo, construyendo plantas de procesamiento para los productos, o constituyendo organizaciones de comercialización conjunta. Argentina es un ejemplo temprano de este tipo de organización, fundamentalmente a partir de la organización cooperativa agropecuaria. Los organismos de integración de carácter gremial tienen la función de representación del sector cooperativo, y son los interlocutores válidos ante el sector público en los distintos niveles de gobierno.

En países donde la legislación es más detallada respecto a los organismos de integración (por ejemplo, en Costa Rica, Ecuador o México), una distinción tiende a hacerse entre las federaciones dedicadas a la integración por sector de actividad económica en un territorio, y las federaciones que agrupan a todas las cooperativas de un territorio, independientemente de su sector de actividad económica²⁴ (es importante destacar aquí que el componente territorial está siempre presente, lo que diferencia a unas de otras es la presencia de la división por sector de actividad económica). La revisión de los organismos de integración en la región indica que son mucho más numerosas las federaciones, en comparación a las uniones, es decir, tiende a predominar la separación por sector de actividad económica en la organización gremial. Debido a que la acción de política pública cooperativa ha tendido a ser una política sectorializada, poco integrada, al menos en la mayor parte de la historia de la región (como se ha mostrado, la historia reciente apunta en una dirección distinta), se produce entonces que los organismos de integración funcionan mayoritariamente a través de federaciones o confederaciones de división sectorial, más que a federaciones y confederaciones territorialmente integradas.

Debido a que la asociación gremial del sector cooperativo se realiza con el fin principal de ser interlocutor válido frente a organismos públicos, es que estas asociaciones se establecen generalmente considerando la distribución de los niveles de gobierno, sean federaciones sectoriales o no. Se organizan teniendo en cuenta la existencia de interlocutores políticos a nivel local, provincial, regional o nacional. Si las federaciones, uniones, centrales y redes son organismos de integración "de segundo grado", las confederaciones son típicamente el organismo de integración "de tercer grado", reconociendo la ley que las confederaciones las componen los organismos de segundo grado. Generalmente, a las cooperativas se les prohíbe la participación en confederaciones, de modo de generar una estructura organizativa con niveles claramente diferenciados²⁵. Las confederaciones pueden o no tener carácter sectorial, dependiendo de las características del país y de las federaciones que lo componen. En los países de mayor población, como México, se crean confederaciones a nivel de estados, sin particularidad sectorial. En países de menor población, la tendencia es a crear confederaciones nacionales sectoriales.

²³ Con funcional se hace referencia a organismos que pueden cumplir un rol de apoyo a las cooperativas, por ejemplo, para la capacitación, el procesamiento de productos, el crédito o la consultoría tecnológica y de gestión.

²⁴ A veces también llamadas "uniones" (Costa Rica y México).

²⁵ En algunos países existe el problema de que, al permitirle a las cooperativas participar de confederaciones, el nivel federativo pierde fuerza, generando una pluralidad inconveniente de confederaciones.

En algunos países, las confederaciones cooperativas crean organismos de integración gremial “de cuarto grado”. Cuando existen, generalmente son creados —o al menos concretamente identificados— por ley, y tienen carácter único a nivel nacional. En Brasil la ley reconoce a la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB) como el ente máximo de representación del sector cooperativo a nivel nacional. En México, la reciente ley mandata la conformación de un Consejo Superior del Cooperativismo. En Costa Rica, este rol le corresponde por ley al Consejo Nacional de Cooperativas (CONACCOOP). En Uruguay, la ley reconoce como interlocutor válido a la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP). En estos dos últimos casos, la ley reconoce expresamente que son ellos quienes proponen a los representantes del sector cooperativo que formarán parte del directorio de los institutos públicos. En los países en que no hay reconocimiento explícito por ley de una entidad gremial en particular, tiende a prevalecer una situación en que, o no está constituida una confederación nacional no sectorial (Ecuador), o existen dudas respecto a la representación única del sector cooperativo en una única confederación nacional (Argentina y Chile).

La conformación de un organismo de integración gremial de cuarto grado presenta varios cuestionamientos y peligros a tener en cuenta. En esta ocasión se abordarán tres asuntos relacionados a la autonomía, el poder y el conflicto.

Desde la autonomía, el cuestionamiento estriba en el reclamo desde algunos actores del sector cooperativo acerca de que, al definir por ley una estructura de representación del sector, se está vulnerando la independencia del movimiento. Respecto a esto, cabe hacer notar que, si bien las cooperativas existen en un marco de autonomía respecto al gobierno, es una autonomía relativa, pues nunca las cooperativas existen al margen de la legalidad vigente, ni al margen de las normas sociales de los contextos en los cuales se ubican. A este respecto, se debe decir que la demanda de autonomía nunca puede ser una demanda absoluta.

Por otro lado, es también necesario reconocer la existencia de grados en la independencia o dependencia que el movimiento cooperativo tiene respecto a las políticas públicas, a la ley o al gobierno. Mayores grados de dependencia de las políticas públicas se tienen, por ejemplo, cuando se ejecutan ciertas políticas sociales orientadas al empleo, la formalidad, los ingresos y la seguridad social a través del modelo cooperativo. En estos casos, como fue reclamado por algunos actores en Argentina entre 2003 y 2015, se crean cooperativas que dependen de los subsidios que otorgan las políticas públicas, que surgen al alero de ellas, mermando grados de autonomía en el sector cooperativo. En estos casos, es materia de discusión si menores grados de autonomía son un costo asumible a cambio de ganar mejores condiciones materiales de vida. La dependencia o independencia de la ley se evalúa en la medida en que la ley regula y direcciona al sector cooperativo.

En el caso de la especificación de los organismos de integración, si bien todos los países hacen una regulación de ellos, no en todos se define un solo organismo como representante único del sector a nivel nacional. Esto, si bien puede interpretarse como mayores grados de dependencia y menores grados de independencia, pueden tener la ventaja de contribuir al ordenamiento del sector, a una representación efectiva, y a mayor poder efectivo del sector cooperativo frente al gobierno y las políticas públicas. Es sensato que el tema de la autonomía, al menos respecto a las políticas públicas y a la ley, sea evaluado en función de cuán de acuerdo se está con la ley y las políticas públicas y cuánto estas favorecen al sector, y no en términos de la existencia o no de leyes y políticas públicas dirigidas al sector. Por otro lado, los grados de dependencia e independencia del gobierno son también un asunto importante, en cuanto una mayor dependencia de los dirigentes políticos de turno pueda distorsionar las acciones que un organismo de integración gremial debiera tener (esto es, servir como delegados desde el sector cooperativo hacia el gobierno, y no al revés).

El tema de la dependencia e independencia del gobierno, la ley y las políticas públicas se relaciona de forma importante con el asunto del poder. En los cuatro organismos de integración nacionales que

reconoce la ley (Brasil, Costa Rica, México y Uruguay), existen grados variados tanto de autonomía como de ejercicio de poder. En Uruguay la autonomía es mayor, pues la ley no regula las prácticas de este organismo, como se hace en mayor grado en los otros tres países. Costa Rica es el ejemplo donde la ley regula en mayor medida el organismo nacional, asignándole al mismo tiempo la administración de importantes recursos provenientes de fondos públicos. En este sentido, en la medida en que la ley regula en mayor grado a estos organismos, ellos tienen en mayor medida la atribución de funcionar como entes públicos, con el poder de accionar que proporciona la gestión de fondos públicos. El ejercicio de mayores atribuciones presenta también la contracara de los peligros asociados a la captura, la transparencia y la probidad. En la medida en que un ente tiene mayor poder de acceder a fondos y realizar acciones, tiene también mayor probabilidad de ser víctima de fraudes, capturas desde el poder político y comportamientos reñidos con la virtud política. En el sector público, este asunto es materia de frecuentes reformas en dirección progresiva, las que aseguran una alternancia en el ejercicio del poder, la elección popular de gobernantes con procesos en lo posible reglamentados y abiertos al escrutinio de la sociedad civil, el poder judicial y otros organismos especializados, la transparencia en el acceso a la información pública y una rendición de cuentas realizada de forma periódica. Otras instituciones como las contralorías y el poder judicial están permanentemente fiscalizando y sancionando el ejercicio del poder público. Sin embargo, todos estos mecanismos de control son difícilmente aplicables a los organismos de integración gremial del sector cooperativo, en tanto pueden estar más cercanos a la esfera de lo privado y exentos, por ende, de este tipo de controles. El ejercicio del poder público a través de estos, por ende, se ha visto en la mayoría limitada, o se ha topado con cuestionamientos y procesos que llaman a la democracia interna y la transparencia. Con todo, esto solo se observa en los casos en que estos organismos existen, en primer lugar, y en los casos que, de existir, han ejercido poderes importantes, sobre todo a través del manejo de fondos públicos.

El tercer asunto relacionado a los organismos de integración de cuarto grado corresponde a la gestión del conflicto. En México, por ejemplo, se ha presentado la situación en la que existen dos organizaciones que se adjudican el papel de servir en calidad de Consejo Superior del Cooperativismo. En Brasil, existe la demanda de parte de la Unión Nacional de las Organizaciones Cooperativistas Solidarias (UNICOPAS) de servir como representante nacional del sector cooperativo solidario, equiparándose a la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB); en este caso, la ley reconoce solo a la OCB, y es una pregunta válida el por qué solo un organismo de integración gremial recibe reconocimiento y otro no, más allá del argumento histórico. En otros países, donde la ley no señala un solo organismo de integración nacional, la situación no es tan problemática, en tanto la presencia de dos o más organizaciones que se disputan la representación nacional pueden convivir en mesas ampliadas de diálogo con el sector público. El problema del conflicto surge solo en aquellos casos en que la ley reconoce explícitamente a un organismo de integración nacional como representante del sector. Generalmente, la ley de los países es cuidadosa en guardar que estos conflictos no tengan asidero legal, más allá del sustento en términos de lo que correspondería a alguna noción de justicia. El resguardo legal ha venido en las siguientes formas: 1) prohibir la constitución de más de un organismo nacional, 2) asignar un número mínimo de federaciones o confederaciones necesarias para conformar el organismo nacional, 3) designar una instancia pública encargada de corroborar la conformación de este organismo y de supervisar el cumplimiento de requisitos mínimos de democracia y transparencia interna.

Las leyes que ordenan la institucionalidad privada del sector cooperativo han considerado los asuntos de autonomía, poder y conflicto mencionados, pues para su elaboración han contado siempre la opinión del propio sector cooperativo. Es más, muchas de las reformas legales del sector —como se ha señalado en la primera sección de este capítulo— han sido impulsadas por el propio sector cooperativo y los parlamentarios afines. Y, aun así, asuntos problemáticos surgen con frecuencia en relación a los tres asuntos señalados. La ley bien ha servido para impulsar y consolidar el movimiento en todas las experiencias analizadas, aunque es materia de la prudencia política la determinación del grado

exacto de regulación, de modo que la ley y la esfera pública no coarten en exceso los procesos que se dan a partir de los movimientos en la base de la institucionalidad privada del sector cooperativo.

Dentro del propio sector cooperativo conviven visiones de mundo distintas que, a pesar de considerar al modelo cooperativo (en sus distintas versiones) como algo que fortalecer, difieren en términos de ideas sobre otros asuntos muy variados, que van desde lo relacionado al medio ambiente, el comercio internacional, o la valoración de formas de producción indígena o campesinas, hasta asuntos netamente ideológicos y político-partidistas (sin desmerecer la importancia de cualquier asunto). Por lo anterior, los organismos de integración cooperativa están también sujetos al cambio de opinión de las cooperativas, federaciones y confederaciones, en cualquiera de estos asuntos, de modo que la ley, el gobierno y las políticas públicas, en la mayoría de los casos, intenta mantenerse al margen, en la medida de lo prudente, de estos movimientos internos. Aun así, esto no siempre sucede, con lo que se producen descontentos y ralentizaciones en la capacidad de actuación de la institucionalidad gremial del sector, cuando no escisiones y desintegraciones de la organización.

C. Institucionalidad de formación

La institucionalidad para la formación orientado al sector cooperativo ha sido fundamental en el diseño de la institucionalidad pública y privada, como también en la ejecución de políticas públicas y de acciones desde el propio sector cooperativo. La formación considera, por un lado, las labores de capacitación y, por otro, las de educación formal, dividiéndose esta última en educación escolar y educación superior. La presente sección entrega un panorama sobre la institucionalidad existente en la región dedicada a este ámbito.

La capacitación cooperativa abarca un espectro amplio de instituciones. Adicional a los mismos institutos públicos de apoyo al sector y sus departamentos de capacitación, el sector cooperativo crea sus propios institutos y centros de formación a través de organismos de integración auxiliares —compuestos por varias cooperativas o federaciones—, como cooperativas de trabajo asociado, o con otras formas legales que de alguna u otra manera están vinculadas al sector. Estos centros o institutos de capacitación se financian generalmente a través de un pago regular de las cooperativas o federaciones afiliadas, de venta de servicios a cooperativas o federaciones no afiliadas, y de licitaciones, fondos, becas y programas públicos de capacitación, generalmente canalizados a través de los institutos públicos de fomento cooperativo. Las capacitaciones son generalmente breves y relacionadas a temas muy específicos, como pueden ser contabilidad, alfabetización financiera, computación, gestión de personal, habilidades de negociación, marketing, principios cooperativos o aplicación de balances sociales, entre otros. La comunicación entre los representantes gremiales del sector cooperativo y la institucionalidad pública es clave en este aspecto, en tanto ello permite captar de mejor manera las necesidades y prioridades de capacitación del sector. Esto, considerando la diversidad tanto sectorial como territorial del movimiento cooperativo.

Un caso destacable de institución de capacitación corresponde al Servicio Nacional de Aprendizaje Cooperativo (SESCOOP) en Brasil. El SESCOOP funciona al alero del organismo nacional de integración gremial brasileño (Organización de las Cooperativas Brasileñas-OCB), actuando el presidente de la OCB al mismo tiempo como presidente del directorio del SESCOOP. El SESCOOP recibe su financiamiento a partir de las contribuciones de las cooperativas afiliadas (2,5% del valor de la nómina salarial), y entre 2011 y 2019 realizó más de 4,5 millones de capacitaciones en todos los 26 estados federales brasileños, incluyendo el distrito capital de Brasilia²⁶.

²⁶ Para mayores detalles, consultar sección 2.2 de capítulo sobre Brasil.

La educación formal cooperativa a nivel escolar está mandatada por ley en varios países de la región. En Argentina, la Ley de Educación Nacional establece que el Ministerio de Educación deberá promover “la incorporación de los principios y valores del cooperativismo y el mutualismo en los procesos de enseñanza-aprendizaje”. En Costa Rica, la Ley Fundamental de Educación establece desde 1980 la enseñanza del cooperativismo en todos los niveles escolares, en todos los establecimientos educacionales, sean públicos o privados. Para coordinar esta labor, el Ministerio de Educación de Costa Rica cuenta con un Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa, unidad que fomenta la enseñanza cooperativa y la formación de cooperativas escolares en todo el país. En otros países, las cooperativas escolares son generalmente impulsadas a través de programas especiales de política pública conducidos por los institutos públicos de apoyo cooperativo. Ejemplos de programas orientados al nivel escolar son el Cooperjovem en Brasil impulsado por SESCOOP, el programa Formación de Formadores en Uruguay impulsado por el INACOOOP, y el programa de doble titulación técnico-bachiller para la educación media en Colombia impulsado por el Servicio Nacional de Aprendizaje.

En la educación formal cooperativa a nivel superior se encuentra en la región una gama amplia de programas que van desde programas de educación superior técnica (3 años) hasta programas de doctorado en economía social y solidaria. En todos los países —salvo Uruguay donde solo se cuenta con una especialización—, estos programas son ofrecidos por universidades tanto públicas como privadas, así como por institutos de educación superior. Los programas más numerosos son las especializaciones o diplomas (cuadro 1.3), que por lo general duran entre 6 y 18 meses, dependiendo de la regularidad de las clases. En los ocho países revisados se encuentran al menos 37 de estos programas, los que van dirigidos tanto a profesionales como a no profesionales relacionados al sector cooperativo, y son dictados en materias que van desde lo general a lo específico, es decir, desde el cooperativismo o la economía social y solidaria, a tópicos concretos dentro de ciertos segmentos cooperativos o determinados campos del conocimiento como finanzas o gestión de personas. Le siguen en frecuencia los programas de maestría, de los que se cuentan al menos 24. Entre ellos se consideran los programas tradicionales de maestría tanto de carácter investigativo, como los *master in business administration* (MBA) dirigidos al sector cooperativo. Brasil es el país que mayor número de programas tiene tanto en el caso de las especializaciones/diplomas como en el caso de maestrías. Respecto a los programas de licenciatura (4 años de estudio), se cuentan solo 7, mientras que los programas de técnico superior son 10, la mayoría de ellos en Argentina. Finalmente, son solo dos los programas de doctorado existentes en la región, ambos situados en México y realizados en modo interinstitucional (dos o más universidades participantes).

Cuadro 1.3
Programas de educación superior en cooperativas y economía social y solidaria en países de América Latina, 2020

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	México	Uruguay	Total
Técnico	8	2	0	0	0	0	0	0	10
Licenciatura	2	2	0	0	0	0	3	0	7
Especialización	4	16	2	3	1	1	9	1	37
Maestría	3	10	0	2	1	5	3	0	24
Doctorado	0	0	0	0	0	0	2	0	2

Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países y otras informaciones encontradas en sitios web.

Nota: Los números son aproximados en tanto no existen estudios que mapeen a cabalidad la cantidad de programas, sobre todo en el nivel de especialización.

Las universidades han sido también el espacio donde se ha desarrollado preferentemente la investigación acerca del sector cooperativo. Se incluyen en estos esfuerzos: grupos de investigación interdisciplinarios, cátedras permanentes, revistas académicas, programas de extensión universitaria hacia el sector cooperativo y redes nacionales de investigadores con los respectivos seminarios y

congresos anuales. Respecto a las redes de investigación, en la mayoría de los países existen dos redes, una propiamente nacional, y un capítulo nacional de redes de investigación globales. Entre las redes nacionales se cuentan la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria de Argentina (RUESS), la Asociación Brasileña de Investigadores de Economía Solidaria (ABPES), la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria de Chile (RUESS), la Corporación Red Unicosol en Colombia y la Red Nacional de Investigadores y Educadores en Cooperativismo y Economía Solidaria de México (REDCOOP). Por su parte, los capítulos nacionales de las redes globales corresponden mayoritariamente al trabajo realizado por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), organización creada en 1947 en Bélgica con el fin de investigar y recolectar información a la economía pública, social y cooperativa. En la actualidad, CIRIEC tiene capítulos nacionales en Argentina, Brasil, Chile (en formación), Colombia, Costa Rica y México, siendo en algunos casos capítulos que involucran a centenares de investigadores y, en otros, solo a unos pocos, dependiendo del tamaño del país y de lo amplio o restringido que sea para los investigadores nacionales el acceso a estos capítulos²⁷.

D. Políticas públicas de promoción cooperativa

Aunque en rigor las políticas públicas cooperativas deberían considerar las acciones de todos los poderes del Estado y de todos los niveles de gobierno (nacional, regional, local), en esta ocasión se ha centrado la atención solamente en el accionar del poder ejecutivo en el nivel nacional de gobierno. Es por ello que el presente análisis es susceptible de ser complementado con las instituciones y los mecanismos de política tanto de los demás poderes del Estado (fundamentalmente, el poder legislativo, las leyes cooperativas y los fallos judiciales de interés) como de los demás niveles de gobiernos sub-nacionales.

La política pública cooperativa proveniente del poder ejecutivo a nivel nacional puede ser dividida según la población objetivo. Por un lado, existen políticas de promoción cooperativa destinadas a la población general, enfocadas principalmente en el emprendimiento de tipo cooperativo. Por otro lado, las políticas destinadas al fortalecimiento de las organizaciones cooperativas ya existentes.

Dentro de las políticas dirigidas a la población general, el objetivo más frecuente es la formación de nuevas cooperativas. La formación de una cooperativa es un proceso lento, si se le compara con la formación de una microempresa tradicional donde es solo un individuo el que puede tomar todas las decisiones estratégicas de la empresa formada. En el caso de una cooperativa, la organización debe sostener, internamente, un continuo proceso de diálogo entre sus miembros, de modo de establecer las orientaciones estratégicas mediante las cuales se constituirá la nueva cooperativa. Generalmente, la etapa previa a la constitución legal de una cooperativa supone la conformación de una "precooperativa". Cuando es sujeto de políticas públicas, esta etapa involucra un importante componente de capacitación, fundamentalmente en temas de principios cooperativos, gestión de empresas cooperativas, normativa legal (impuestos, regulación), pero también en temas de administración empresarial como son marca, financiamiento, contabilidad, entre otros.

En experiencias recientes en países de América Latina, las políticas públicas de emprendimiento cooperativo han estado especialmente enfocadas a generar dos tipos de empresas diferenciadas: el primero, de trabajadores que son individualmente productores; el segundo, de trabajadores que no son individualmente productores. Las cooperativas de productores asociados pueden darse en la forma de asociaciones de artesanos y artesanas, o de trabajadores por cuenta propia que ya conocen y practican

²⁷ Existen también otras instancias internacionales de investigación. Entre ellas se pueden mencionar el Comité Académico de Procesos Cooperativos y Asociativos (PROCOAS) de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), la Red Universitaria Eurolatinoamericana en Estudios Cooperativos y de Economía Social (RULESCOOP), la Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria (RILESS) y la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS).

cierto oficio. En este primer tipo, la intención principal es generar economías de escala, ser capaz de postular a fondos públicos, ser sujeto de préstamo de créditos empresariales, poder adquirir equipamiento de uso compartido (bienes *club*) y reforzarse mutuamente en las técnicas y conocimientos aplicados a la esfera productiva. En este primer caso, la similitud entre los cooperados es alta en tanto todos o la mayoría cuenta con conocimientos técnicos similares en un área específica. Este tipo de cooperativas de trabajo es frecuente en el ámbito campesino, agropecuario, artesanal y de servicios más o menos especializados.

En el segundo caso, las cooperativas son formadas por personas que no cuentan con las herramientas o habilidades para individualmente desarrollar el trabajo que se pretende realizar en la cooperativa. Generalmente, los cooperados forman la empresa para postular a licitaciones de servicios públicos (como aseo urbano, mantención de áreas verdes, entre otros) que no requieren de grados elevados de especialización. Este tipo de cooperativas también se forma en nuevos oficios dada la oferta pública de capacitaciones. Generalmente, los cooperados de este segundo tipo de cooperativas poseen comparativamente reducida escolaridad, son sujeto prioritario de políticas focalizadas de superación de la pobreza material, y viven en situaciones de vulnerabilidad social en términos multidimensionales. Otro tipo de cooperativas perteneciente a este segundo grupo, más presente en la Argentina que en otros países, son las cooperativas que se crean para gestionar alguna instalación "recuperada" (es decir, abandonada por sus antiguos dueños, puesta de nuevo en funcionamiento por la cooperativa de trabajo). A pesar de tener una conformación diferente a las cooperativas antes descritas (llamadas en ocasiones cooperativas "sociales"), este tipo de empresa se encuentra dentro del segundo grupo pues comparte la característica de que sus miembros no pueden producir individualmente, requiriendo de capital fijo que aporta la empresa abandonada.

Las políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las cooperativas que ya existen tienen una diferencia fundamental con las anteriores. A diferencia del tipo de política de generación de nuevas cooperativas, en este caso se cuenta con opiniones probablemente más certeras acerca de las dificultades y fallas de mercado que la política pública puede ayudar a resolver, ya que las cooperativas a las que se busca apoyar ya existen y, por ende, se puede contar con su opinión y colaboración. Para ello, el diálogo con los organismos de integración es incluso más importante que en las políticas de emprendimiento cooperativo²⁸. Estos organismos pueden aportar, ya sea mediante cogestión de la institucionalidad pública, mediante la conformación de mesas consultivas permanentes, o de diálogos temáticos frecuentes, la información acerca de cuáles son las principales dificultades actuales, por sector de actividad económica, por territorio o por alguna otra característica de las cooperativas.

Entre las principales políticas dirigidas al fortalecimiento de las cooperativas existentes se encuentra la capacitación en temáticas diversas, el crédito, las compras públicas, la subvención, la promoción de exportaciones, el acompañamiento para trámites burocráticos necesarios con otros organismos del sector público (como permisos, patentes, etc.), la asesoría legal, de gestión empresarial, contable y financiera, entre otras.

Por lo general, las mismas políticas que se diseñan para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en los países, pueden también ser aplicadas para las empresas cooperativas. Es por esto que, en años recientes, varios países han empezado a considerar a las cooperativas como objetivo de las políticas públicas de desarrollo productivo. En Colombia, las organizaciones productivas de la economía solidaria (dentro de las cuales se cuentan las cooperativas) han sido incluidas como beneficiarios

²⁸ Cabe aquí mencionar que los organismos de integración tienen por misión primaria representar solo a sus cooperativas y sectores involucrados, más no necesariamente a la totalidad del movimiento cooperativo existente. Y, aún menos, al movimiento cooperativo *potencial*, es decir, a los individuos o empresas que pudieran ser cooperados o formar este tipo de organizaciones, pero aún no lo han hecho. En este sentido, el sector público dedicado al apoyo cooperativo debiera tener siempre presente que es él quien tiene la función de velar por el sector cooperativo tanto sectorial, total, *como por el potencial*, y no los organismos de integración cooperativa.

potenciales de la reciente ley de fomento del emprendimiento. En Argentina se ha logrado que las cooperativas sean reconocidas como mipymes pudiendo, a partir de este reconocimiento, postular a todos los programas e instrumentos de política pública con los que cuenta el Ministerio de Desarrollo Productivo. En Chile, se ha logrado que un número de organismos públicos incluya dentro de las bases concursales de sus programas a las cooperativas como potenciales beneficiarias. Todo esto representa un cambio importante pues, en años anteriores, la situación observada era una de exclusión del sector de las políticas públicas de desarrollo productivo. Estos recientes cambios abren un abanico amplio de posibilidades para el fomento cooperativo, no a través de programas e instrumentos especialmente dirigidos, sino simplemente a partir del acuerdo de que este es también un sector productivo cuya participación debe ser asegurada en igualdad de derechos junto a los demás tipos de empresas. Ha sido, más bien, un cambio a favor de la no exclusión, lo que proviene en parte del reconocimiento de que las cooperativas son, en la gran generalidad de los casos, un tipo de empresa productiva (aunque de diferente tipo), y no una organización de la sociedad civil, una organización no gubernamental (ONG) o cualquier otro tipo de asociación no primariamente económica.

Debido a que las cooperativas están siendo crecientemente consideradas como un tipo especial de empresa y también como objeto de políticas públicas generales (no especialmente diseñadas para ella), es que la coordinación entre los organismos públicos de fomento cooperativo y otros ministerios y organismos públicos ha venido teniendo una importancia creciente. En primer lugar, esta coordinación "horizontal" posibilita justamente que las cooperativas puedan ser objeto de política pública como lo son las empresas tradicionales, pues los institutos públicos cooperativos tienen capacidad de poner en alerta a aquellas instituciones públicas que por acción o por omisión han levantado restricciones al acceso de las cooperativas a sus fondos y programas, buscando con esta alerta remediar la situación. En segundo lugar, cuando esta restricción no exista, la coordinación y el diálogo horizontal entre entidades del gobierno nacional posibilita la complementariedad entre los objetivos de los organismos públicos no cooperativos y los institutos públicos cooperativos, por ejemplo en la generación de convenios de colaboración inter-institucionales que busquen crear apoyos específicos a las cooperativas en áreas de competencia de los diferentes organismos, o que complementen los fondos y programas generales ya existentes (no cooperativos) con un apoyo específico para las cooperativas beneficiarias de dichos programas, esto último a través de la labor de los institutos públicos cooperativos.

Algunos países han asumido esta forma de coordinación inter-ministerial a través de instancias formales decretadas incluso por ley. En el Ecuador, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria de 2011 crea la figura de un Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria, funcionando este como ente rector del sector y promoviendo una visión integral multi-sectorial para la política de la economía popular y solidaria (donde hacen parte las cooperativas)²⁹. En el Uruguay, durante 2011 se conformó una Mesa de Trabajo Interministerial, la que en 2014 se transformó en la Red Interinstitucional para la Articulación de Política Pública para la Economía Social y el Cooperativismo, la que permitió el trabajo conjunto y coordinado entre el INACOOP y distintos organismos públicos³⁰. En Chile, a partir de 2015 se trabaja en una Red de Fomento Pública Transversal, la que busca mejorar la articulación entre los organismos públicos con el objetivo tanto de eliminar las barreras reglamentarias que impedían a las cooperativas postular a instrumentos públicos, como de crear nuevos instrumentos y programas específicos para las cooperativas³¹. En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (adopta mediante la ley 1.955 de 2019) mandata la creación de una Comisión Intersectorial para la Economía Solidaria la que, a través de un proceso de diálogo entre distintos sectores públicos y cooperativos, propuso unos contenidos base para la Política Pública Nacional de Economía Solidaria³².

²⁹ Ver el punto 1 de la sección B de capítulo sobre Ecuador.

³⁰ Ver el punto 2 de la sección C de capítulo sobre Uruguay.

³¹ Ver la sección C de capítulo sobre Chile.

³² Ver el punto 1 de la sección B de capítulo sobre Colombia.

Todas las instancias formales de coordinación interinstitucional funcionan de modo de elaborar las directrices estratégicas para el sector. Se reúnen de forma poco periódica, pues la definición de las directrices estratégicas requiere que estas estén vigentes durante periodos más o menos prolongados. Para las coordinaciones más detalladas y particulares, referentes a programas y fondos específicos, o a modificaciones en las que participan solo dos sectores, se utilizan generalmente convenios o acuerdos formales de colaboración interinstitucionales. Este tipo de convenios o acuerdos son frecuentes en todos los países, de forma independiente a que el país cuente o no con una mesa de coordinación interministerial, interinstitucional o intersectorial encargada de las definiciones estratégicas.

En algunos países, las mesas intersectoriales cuentan con la presencia no solo de los institutos públicos de fomento, sino también de las superintendencias de economía social y solidaria y los organismos de control y fiscalización del sector cooperativo. Cuando existen, estos organismos juegan un rol central en la salud del sistema cooperativo nacional, pues de ella dependen los trámites para la constitución legal de las organizaciones, las regulaciones y fiscalizaciones para el buen funcionamiento, así como, en varios casos, la elaboración de estadísticas cooperativas derivadas de sus registros administrativos. Cuando no existen, esta labor es asumida por los mismos institutos de fomento cooperativo —y por otras entidades públicas, dependiendo de la ley y de las actividades económicas específicas desarrolladas por las cooperativas— quienes, para ser un aporte a las políticas de promoción y fortalecimiento del sector, han ido acelerando y simplificando los trámites administrativos necesarios para constituir una cooperativa y mantener su reconocimiento legal. Esto se ha realizado digitalizando los procesos —por ejemplo, en la Argentina y en Chile—, simplificando los mecanismos de control, y promoviendo el registro y la entrega de información a través de incentivos en términos de acceso a los beneficios y ayudas que para las cooperativas tiene el sector público.

Otra forma de coordinación pública, adicional a la interinstitucional, es la que corresponde a la dimensión “vertical” relacionada al trabajo conjunto con los gobiernos sub-nacionales. Esto se hace, por lo general, a través de la firma de convenios o acuerdos de colaboración con las direcciones u oficinas encargadas del desarrollo económico-productivo del primer nivel de gobierno sub-nacional³³. En el óptimo, estos gobiernos sub-nacionales cuentan con funcionarios dedicados específicamente al fomento de la economía social y solidaria, dentro de las direcciones y oficinas dedicadas al desarrollo económico productivo. Son estos funcionarios los que sirven de enlace con los institutos públicos cooperativos del nivel nacional, coordinando un trabajo en conjunto que busca producir sinergias y complementariedades, en vez de duplicaciones y trabajos en paralelo.

En la Argentina, el INAES ha celebrado convenios de colaboración con casi todos los gobiernos provinciales y sus respectivas Secretarías de Economía Social. En el Uruguay, el INACOOOP ha trabajado con casi todos los gobiernos departamentales, firmando convenios de colaboración en 2016 y 2017 con la Intendencia del departamento de Montevideo y su Unidad de Economía Social y Solidaria para implementar programas de apoyo cooperativo en el departamento, y también con la Intendencia del departamento de Canelones, trabajando con su Unidad de Desarrollo Cooperativo y Apoyo a la Economía Solidaria en capacitaciones y asistencias técnicas a las cooperativas del departamento³⁴.

Para orientar la política pública, los países tienden a elaborar estrategias con distinto grado de amplitud. Un primer tipo de estrategia es la que encapsula cierta área de actividad de las entidades públicas de fomento: capacitación, financiamiento, emprendimiento, entre otros. Un ejemplo de este primer tipo de estrategia es el Programa de Formación Cooperativa del Uruguay, el que desde 2016 consta de capacitaciones, asistencias técnicas y consultorías destinados a emprendimientos cooperativos³⁵. Este tipo de programas es el más común entre los países, pues guían las acciones de

³³ En Argentina, Costa Rica y Ecuador, provincias; en Brasil y México, estados; en Colombia y Uruguay, departamentos; en Chile, regiones.

³⁴ Ver secciones C y D del capítulo sobre Uruguay.

³⁵ Ver el punto 2 de la sección C del capítulo sobre Uruguay.

acuerdo a temáticas. Un segundo tipo de estrategia, más amplia, es la que intenta ser más abarcadora, en tanto propone acciones en diversos ámbitos que guían las actividades de los institutos públicos de fomento cooperativo. Ejemplos de este segundo tipo de estrategia pueden ser los programas Brasil Más Cooperativo, el Plan Nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural de Colombia (PLANFES)³⁶ y el Programa de Fomento de la Economía Social de México (PFES). Un tercer tipo de estrategia abarca no solo el accionar de los institutos y organismos públicos de fomento cooperativo, sino también el de otras entidades públicas relacionadas ya sea directamente (como las superintendencias) como indirectamente (otros ministerios y entidades) con el sector cooperativo. Un ejemplo de este tercer tipo de estrategia es la reciente adopción de una Política Pública Nacional de Economía Solidaria en Colombia, legitimada a través de un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Las estrategias de política pública, en sus tres tipos, emana de directrices superiores generalmente contenidas en los planes nacionales de desarrollo, en programas de gobierno o en grandes acuerdos nacionales. En Colombia, la constitución del Comité Intersectorial, elaboradora de la Política Pública Nacional, deriva de lo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En México, la existencia del PFES proviene de lo expresado también en el Plan Nacional de Desarrollo a partir del año 2013. A su vez, estos planes, programas o acuerdos están influenciados por la capacidad del mismo sector cooperativo de influir en los partidos políticos y sus representantes que son, al final de cuentas, quienes diseñan los planes nacionales de desarrollo y los programas, y direccionan los grandes acuerdos nacionales. A su vez, la existencia de estrategias formales de políticas públicas para el sector tiene también asidero en el reconocimiento constitucional que varios países hacen del sector cooperativo o de la economía social, popular y solidaria. Entre los que tienen este reconocimiento se cuentan Colombia, Costa Rica, Ecuador y México.

Cabe notar, por otro lado, que la existencia de estas estrategias, sobre todo las de tipo más abarcadora, no presenta una correlación directa con el desarrollo cooperativo del país. Incluso, el reconocimiento constitucional tampoco sirve como variable que explique mayormente el desarrollo cooperativo de un país. Como se vio en secciones anteriores y como muestra el Gráfico I., el Uruguay, la Argentina y el Ecuador conforman el grupo de países con mayor cantidad de población perteneciente a alguna cooperativa, de entre los países estudiados. Sin embargo, ni en el Uruguay ni en la Argentina existe reconocimiento constitucional del sector cooperativo o de la economía social y solidaria. Solo en el caso del Ecuador es así. Por otro lado, en ninguno de estos tres países existe tampoco una política pública nacional o grandes estrategias formales para el sector. En las antípodas se encuentra México y Costa Rica, países que cuentan tanto con reconocimiento constitucional. En el caso de México, también se cuenta con presencia del sector en su Plan Nacional de Desarrollo, así como con un Programa nacional que entrega las directrices estratégicas para el organismo público de fomento cooperativo. Aun así, México y Costa Rica son los países con menor proporción de población perteneciente a una cooperativa. ¿Qué explica entonces el grado de desarrollo cooperativo de un país?

De los países revisados, Uruguay se destaca en las mediciones tanto de asociados como de asalariados cooperativos. El Ecuador se destaca en la medición de asociados, aunque no se cuenta con datos sobre asalariados en las estadísticas de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Los países que menos desarrollo cooperativo tienen, dentro de los países revisados, son Chile, México y Brasil. Colombia, Costa Rica y Argentina son casos intermedios³⁷. De modo que un método útil de investigación es comparar los casos extremos e identificar variables que diferencian a uno de otro grupo.

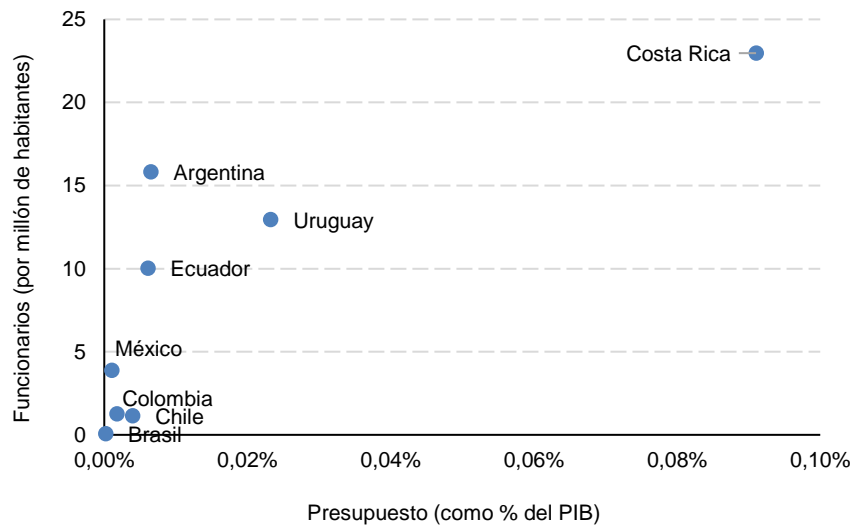
³⁶ Ver el punto 1 de la sección sección D del capítulo sobre Colombia.

³⁷ Mientras que Colombia y Costa Rica tienen alta proporción de asalariados, pero no de asociados, Argentina tiene alta proporción de asociados, más no de asalariados.

Como se ha mostrado en este trabajo, una aceleración del desarrollo cooperativo se ha producido en América Latina desde el año 2008, creciendo a partir de entonces el número de empresas cooperativas a una tasa promedio anual de 4,6% (bastante superior a la tasa de crecimiento del PIB y más aún al de la población). Este cambio en la tendencia ha sido acompañado por la creación de nueva institucionalidad pública cooperativa en la última década en varios países de la región, y el fortalecimiento de la ya existente. De modo que una hipótesis factible es que el mayor desarrollo cooperativo de un país se relacione con la fortaleza de la institucionalidad pública capaz de acelerar y facilitar los procesos de desarrollo cooperativo de un país.

El gráfico 1.8 muestra una comparación de los países estudiados en cuanto a cantidad de funcionarios de sus principales instituciones de fomento cooperativo (por millón de habitantes del país) y el presupuesto asignado a estas instituciones (como porcentaje del PIB) alrededor del año 2020. Se observa que países que tienen menor desarrollo cooperativo como son Brasil, Chile y México, tienen también una institucionalidad pública cooperativa menos dotada tanto de presupuesto como de personal. En cambio, países que tienen los mayores niveles de desarrollo cooperativo, como el Uruguay y posiblemente el Ecuador, tienen institucionalidades públicas con mayor presupuesto y mayor personal, relativo al tamaño del país³⁸.

Gráfico 1.8
Número de funcionarios y presupuesto de las principales instituciones públicas de fomento cooperativo de países de América Latina, circa 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países e informaciones complementarias.

Nota: La cantidad de funcionarios no considera consultores y personal financiado por proyectos.

Sobre el rol de la institucionalidad pública en el desarrollo cooperativo de un país, dos cosas adicionales debieran decirse.

La primera de ellas es que la fortaleza de la institucionalidad pública no alcanza a explicar completamente el desarrollo cooperativo de un país. Esto se ve claramente si se comparan las cifras de Colombia y Costa Rica. En ambos casos, la situación se presenta como una de bajo porcentaje de población socia de alguna cooperativa, pero alto porcentaje de asalariados cooperativos (una situación

³⁸ En este análisis, los países de menor desarrollo cooperativo se definen como aquellos que tienen baja proporción de socios y de asalariados, mientras que los de mayor desarrollo cooperativo tienen mayor porcentaje tanto de socios como de asalariados cooperativos.

intermedia entre los dos grupos extremos de países). Sin embargo, la capacidad relativa de sus respectivas institucionalidades públicas es diametralmente opuesta, como se observa en el gráfico I.8. Esto hace suponer que existen otras variables que influyen en el proceso, y que están presentes probablemente en el caso de Colombia, más no en el caso de Costa Rica (pues en Colombia deben compensar una débil institucionalidad pública). Estas otras variables pueden ser la presencia de programas y planes estratégicos más abarcadores, la existencia de una legalidad que estimula el desarrollo cooperativo —tema crucial que en esta oportunidad no ha sido abordado— o el grado de coordinación pública en torno a la temática cooperativa, tanto horizontal como vertical.

El segundo punto complementario al de las capacidades de la institucionalidad pública se refiere a la causalidad. Si bien, es posible mostrar una correlación parcial entre el grado de desarrollo cooperativo de los países y la fortaleza de su institucionalidad pública, no es claro que la causalidad sea unidireccional, es decir, que los procesos de fortalecimiento de la institucionalidad pública de la última década hayan sido los causantes de la aceleración en el desarrollo cooperativo a partir del 2008, y tampoco que el desarrollo cooperativo haya propiciado un fortalecimiento de la institucionalidad pública. Pues, como muestra la historia cooperativa de la región, reseñada en la primera parte de este capítulo, fue en principio el surgimiento de las cooperativas lo que demandó una institucionalidad pública capaz de regular y fiscalizar y, luego de capaz apoyar y promover el desarrollo del sector. Sin embargo, se observa también que la institucionalidad pública y su accionar sí ha tenido consecuencias en el mantenimiento y crecimiento del sector cooperativo, lo que se ha logrado a través de ajustes legales, procedimentales, financiamiento, educación, capacitación, ordenamiento y legitimación de la institucionalidad gremial, entre otros mecanismos. De modo que lo más factible es que la relación entre el desarrollo de las capacidades públicas y las privadas (cooperativas) sea uno de carácter auto-reforzante, existiendo retroalimentación entre ambos ámbitos cuando existe una situación de diálogo y de sana convivencia guiada por propósitos comunes.

Reconociendo una probable situación de retroalimentación positiva entre el desarrollo público (cooperativo) y privado (cooperativo), queda entonces dilucidar cuál es el origen del impulso a partir de 2008. La investigación realizada en este libro permite plantear como hipótesis, fundada en los ocho estudios de caso, de que los recientes procesos de desarrollo cooperativo tanto desde el sector público como privado han sido posibilitados por *amplios acuerdos sociales*, expresados en reformas constitucionales y en programas de gobiernos de coaliciones políticas que se han mantenido varios periodos presidenciales al mando del poder ejecutivo. En el Uruguay, este acuerdo social surge en los años ochenta, al finalizar el gobierno militar, con el surgimiento de la nueva institucionalidad pública cooperativa que fue evolucionando hasta convertirse en lo que actualmente es. En el Ecuador, el crecimiento de las organizaciones de la economía popular y solidaria tiene su raíz en la reforma constitucional de 2008. Cabe destacar que no es el reconocimiento constitucional en sí lo que ha posibilitado el reciente desarrollo cooperativo, como ya se ha dicho. Más bien, es lo que subyace a los reconocimientos oficiales, esto es, los amplios acuerdos sociales en torno a la relevancia y conveniencia de contar con un sector cooperativo y de economía social y solidaria fortalecido y visibilizado, lo que ha asentado la legitimidad para las reformas constitucionales, legales, institucionales y de política pública.

E. El futuro de la institucionalidad cooperativa en América Latina

La primera institucionalidad de fomento de la región se registró en la Argentina en 1923, como se ha mencionado en la primera parte de este capítulo. Eso hace que prontamente se cumpla un siglo de institucionalidad pública orientada al desarrollo cooperativo en la región. En todo este tiempo, uno de los hechos generales es que la institucionalidad pública ha ido de menos a más, es decir, ha tenido un progreso en términos de relevancia, capacidades, reconocimiento y capacidad de acción. El progreso de la historia institucional cooperativa hace difícil prever que se retroceda de forma definitiva en el

asentamiento de una institucionalidad de fomento cooperativo sólida y reconocida. Este camino progresivo de casi un siglo se mantiene aún en la actualidad (2021), pudiendo señalarse también que solo en la última década han existido cambios muy importantes que hablan de una tendencia hacia el reconocimiento del sector cooperativo y de la economía social y solidaria como uno relevante en el contexto latinoamericano.

De los ocho países estudiados, podría decirse que solo Brasil ha tenido un retroceso temporal, al disolverse en 2019 el Departamento Nacional de Desarrollo Rural y Cooperativismo (DENACOOOP) —que contaba con cerca de 200 funcionarios— y reemplazarse por el Departamento de Cooperativismo y Acceso a los Mercados (DECAM) —que cuenta con solo 16 funcionarios³⁹. De los restantes países, todos han visto mejorar su institucionalidad en términos o de jerarquía dentro del sector público a pesar de que, en la última década, los recortes presupuestarios del sector público causados por la caída en los precios internacionales de las materias primas han afectado también a los institutos públicos de fomento cooperativo. De todas maneras, estas variaciones presupuestarias son causadas por la coyuntura económica internacional y difícilmente representan cambios estructurales regresivos.

Aun tomando en cuenta los avances en la última década, se observa que varios países de la región aún carecen de una institucionalidad pública fortalecida que permita acelerar el proceso de desarrollo cooperativo en esos países. Estos son los casos, principalmente, de Brasil y Chile, únicos países —de los estudiados— que no cuentan con un instituto público de fomento cooperativo. En el caso de Brasil, se debe recalcar que la organización gremial, representada por la Organización de las Cooperativas Brasileñas, no reemplaza a la institucionalidad pública, en tanto la organización gremial vela por sus representados y el movimiento cooperativo *actual*, en tanto el sector público debiera observar también el *potencial*, velando también por crear nuevas cooperativas, aún incluso si eso pudiera implicar reducir el presupuesto asignado a las cooperativas ya existentes, en tanto la promoción del emprendimiento cooperativo tiene un valor en sí mismo que debe ser reconocido y que de hecho es reconocido grandemente por los organismos públicos de fomento de otros países. En el caso de Chile, en la última década empezaron a aparecer las propuestas para la creación de un instituto público de fomento cooperativo en los programas de gobierno de candidatos presidenciales, aunque hasta el momento esto no se ha materializado. Tanto en Brasil como en Chile, como ha sucedido en los casos de los demás países, la creación de estos institutos probablemente surgirá a partir de una ley de economía social y solidaria, pues en ambos casos esta ley es aun inexistente.

En los países que sí cuentan con institutos públicos, estos dependen siempre al menos de un ministerio, aunque tienen mayor autonomía legal y presupuestaria en comparación a las oficinas y departamentos propiamente ministeriales. Los ministerios de dependencia más recurrentes en la última década son los ministerios de producción, los ministerios sociales, y los ministerios del trabajo. Más allá de la adscripción ministerial, los institutos han desplegado una coordinación interinstitucional que no está acotada a la elaboración de políticas estratégicas a nivel de Estado o de los mismos organismos. La suscripción de convenios con otras entidades públicas, del propio ministerio de adscripción o de otros ministerios, ha abierto las puertas para que las cooperativas sean consideradas en programas e instrumentos dedicados tradicionalmente a otros sectores, como son las mipymes. La suscripción de convenios de colaboración con gobiernos sub-nacionales de primer nivel ha sido también una práctica reciente de estos institutos, lo que debería tender a mantenerse y profundizarse en tanto existe en América Latina una tendencia a la descentralización política y administrativa.

Respecto a la gobernanza misma de los institutos, la gobernanza del instituto público del Uruguay se sitúa como el caso paradigmático para otros institutos de la región en términos de gobernanza. Esto se debe a que Uruguay es actualmente el país con mayor desarrollo cooperativo

³⁹ Para más detalles de la historia, ver el punto 1 de la sección A de capítulo sobre Brasil.

relativo, lo que ha sido influenciado por un abanico amplio de políticas públicas, de diálogo entre el sector público y el sector privado (cooperativo), y de una gobernanza relativamente bien pensada y bien instalada. Esta gobernanza comprende un instituto público que cuenta con un directorio integrado de forma mixta por representantes tanto del sector cooperativo como del sector público, manteniendo el sector público la mayoría en el directorio y la elección del presidente, y por ende la conducción del instituto. Esta forma de gobernanza se proyecta entonces como ejemplo de una adecuada institucionalidad pública para los organismos de fomento.

La acción de los institutos de la región abarca un abanico grande de tareas y de diferenciaciones en la población objetivo. Para llevar un monitoreo de los resultados, estos institutos, junto a otros organismos públicos, han estado desarrollando observatorios y sistemas estadísticos que se alimentan de los registros administrativos del sector público (a partir de los distintos organismos encargados del control de las cooperativas, de los impuestos, del registro de la seguridad social y de los institutos de estadísticas de los países). Estos avances en la medición continua de resultados requieren, no obstante, de una próxima mejoría en los sistemas de monitoreo del sector, asimilando las mejores prácticas y recomendaciones en este ámbito. Una buena práctica proviene de la utilización de registros administrativos de las diversas entidades públicas, lo que permite tener información permanente y actualizada.

Respecto a las recomendaciones estadísticas, algunos caminos que tienen por objetivo generar estadísticas comparables a nivel internacional —lo que permitirá mejorar la identificación de buenas prácticas a nivel internacional— pueden ser las siguientes: 1) considerar la clasificación de actividades de las cooperativas de acuerdo a la versión más reciente de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme, utilizada en la mayoría de los países para elaborar las cuentas nacionales y las estadísticas de producción y empleo; 2) realizar una recolección no solo de la cantidad de socios cooperados, sino de la ocupación total generada por las cooperativas, considerando todas las desagregaciones pertinentes (socios trabajadores no asalariados, socios trabajadores asalariados, asalariados no asociados, dependientes no remunerados), lo que permitirá conocer la real magnitud de la ocupación generada por las cooperativas; y 3) incluir, dentro de la recolección de información tradicional relacionada a la contabilidad y la ocupación, información relacionada al bienestar y la calidad de vida de los ocupados en cooperativas, lo que permitirá evaluar y diseñar políticas públicas dirigidas a los objetivos últimos del desarrollo humano (el bienestar y la satisfacción con la vida), en vez de solo a los medios (económicos y materiales) que buscan avanzar en estos otros objetivos.

La instalación de una correcta gobernanza en las entidades públicas requiere el buen ordenamiento de los organismos de integración cooperativa de representación gremial. Debido a que son estos organismos de integración los que conforman los directorios de los institutos, su correcto funcionamiento asegura también resultados óptimos en términos de direccionalidad de la política pública, evitando beneficiar a sectores sobre-representados u omitir la ayuda a sectores sub-representados. Los organismos de integración están siempre regulados por ley, aunque con distinto grado de profundidad. Una regulación balanceada requiere la existencia de un control y fiscalización de estos organismos por parte del sector público, según la cual se asegure la probidad, la transparencia, la rendición de cuentas y la democracia interna, si es que estos organismos participarán como co-directores de la institucionalidad pública. Al elegir a los directores representantes del sector cooperativo, una buena práctica de la ley es no elegir de antemano la organización que lo hará, pues esto debiera ser decretado por el mismo movimiento cooperativo mediante sus propios mecanismos y asegurando pisos mínimos regulados por ley (por ejemplo, la existencia de un número mínimo de cooperativas para constituir una federación, un número mínimo de federaciones para constituir una confederación, y un número mínimo de confederaciones para constituir organismos de representación nacional no-sectoriales del movimiento). En el caso en que existen dos o más organismos que se disputan la representación nacional, es el sector público, mediante leyes o decretos, el llamado a facilitar las condiciones para la unicidad de la representación. Pues como se puede desprender de la historia, es

esta unidad del sector cooperativo la que empuja, a su vez, el fortalecimiento del sistema público de orientación cooperativa, y así al sector cooperativo en su conjunto.

Respecto a la formación cooperativa, se constata la presencia de numerosos programas de pre y posgrado en la región, enfocados tanto en cooperativismo como en la más general economía social y solidaria. Una novedad corresponde a la reciente constitución de capítulos nacionales de la red de investigadores CIRIEC en varios países de América Latina, lo que abre las perspectivas para pensar encuentros específicamente latinoamericanos y un intercambio más frecuente de experiencias y buenas prácticas, incluyendo en esto a hacedores de políticas públicas interesados en conocer las experiencias de otros países.

Finalmente, respecto a las políticas públicas, la tendencia creciente ha sido tanto a reconocer la especificidad de las cooperativas para la generación de políticas públicas, como a incluirlas, junto a las demás organizaciones productivas de la economía social y solidaria, dentro de la categoría de mipymes, de modo que no queden excluidas de los programas e instrumentos de política pública no especialmente diseñados para las cooperativas que tienen a disposición los distintos ministerios, especialmente los ministerios de la producción. Para esto, adecuaciones se han hecho a las bases y reglamentos de los fondos, programas e instrumentos, de modo de no excluir al sector cooperativo de la posibilidad de recibir estos apoyos. Los institutos públicos cooperativos se han ido convirtiendo, de este modo, en coordinadores y facilitadores de este proceso, lo que ha demandado acciones intensivas en coordinación público-público. Estos institutos, por su lado, ofrecen la formación y el acompañamiento específico al tema cooperativo (principios cooperativos, legalidad, etc.), lo que no brindan las demás entidades públicas.

La política pública cooperativa de los institutos ha tendido crecientemente, además, a abordar el apoyo a las cooperativas como parte de un trabajo más amplio dirigido al llamado sector de la economía social, popular y solidaria. En estos casos, el fomento cooperativo convive con el fomento de otras formas asociativas campesinas, comunitarias, "comunales" y mutuales, la producción artesanal, indígena y la economía informal o "popular", entre otras. En todos los casos, las definiciones de lo que cada país entiende por economía social, popular y solidaria es distinta, siendo una tarea pendiente la propuesta de una definición compartida para el continente sobre lo que se entiende con estos términos. La acción de los institutos, por ende y en muchos casos, tiene que ser sopesada de acuerdo a su rango de acción, al igual que las estadísticas y la evaluación del actuar público. Una muestra de la importancia de los demás sectores asociados al cooperativo se deja ver en el propio nombre de los organismos públicos de fomento cooperativo: en los ocho países, los nombres de estos organismos utilizan nueve conceptos, cuatro de los cuales hacen referencia a las cooperativas, y cinco a la economía social (2), popular (1) y solidaria (2) (cuadro I.4).

Cuadro I.4
Conceptos utilizados en los nombres de los organismos públicos de fomento cooperativo en países de América Latina, 2020

	Cooperativas	Economía social	Economía solidaria	Economía popular
Argentina		x		
Brasil	x			
Chile	x			
Colombia			x	
Costa Rica	x			
Ecuador			x	x
México		x		
Uruguay	x			
Total	4	2	2	1

Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países e informaciones complementarias.

Crecientemente, el sector público de los gobiernos nacionales y sub-nacionales de América Latina están adoptando estos términos adicionales para promover la política pública cooperativa, planificando estrategias conjuntas para todo el sector comprendido en la economía social, popular y solidaria. Dentro de este sector, el cooperativo tiene distintos grados de importancia, según la definición que cada país hace. En Colombia, las cooperativas representaron al 2017 el 57% de las organizaciones del sector solidario y el 94% de los ingresos totales (valor de la producción) de estas organizaciones, dejando ver el carácter más “económico” de las cooperativas en comparación a las demás formas organizativas. En México, las cooperativas representaron al 2013 el 4% del empleo del sector social de la economía y el 20% del valor bruto de producción, reafirmando la apreciación encontrada para Colombia. En el Ecuador, las cooperativas representaron al 2020 el 17% de las organizaciones no financieras de la economía popular y solidaria. Con estos datos se puede saber que, de estos tres países, Colombia es el país donde el subsector cooperativo es más importante dentro del sector de la economía social y solidaria, seguido por el Ecuador, para finalizar con México, país donde las cooperativas representan una menor parte del sector de la economía social y solidaria en comparación a los otros dos países (cuadro I.5).

Cuadro I.5
Participación del sector cooperativa en número de organizaciones y valor de la producción en el sector de economía social y solidaria en países de América Latina, 2013-2020
(En porcentajes)

	Sector	Organizaciones	Producción
Colombia (2017)	Cooperativo	57	94
	Resto OES	43	6
Ecuador (2020)	Cooperativo	17	80
	Resto EPS	83	20
México (2013)	Cooperativo	2	20
	Resto SSE	98	80

Fuente: Elaboración propia a partir de capítulos de países.

Nota: Para el Ecuador se considera solo el sector real de la EPS. Para México, las cifras de organizaciones han sido estimadas.

En la mayoría de los países, la institucionalidad pública de fomento de la economía social y solidaria (o como se llame dependiendo del país) es la misma que la de fomento del sector cooperativo. Esto no ocurre en Brasil, Chile y Costa Rica; en Chile, porque no está estipulada la existencia de un sector de economía social, popular o solidaria como tal; en Brasil y Costa Rica, a pesar de que se reconoce, la institucionalidad reside en organismos y departamentos ministeriales distintos. De modo que más investigación debe hacerse respecto a la complementariedad o sustitución de estos sectores, y sobre la conveniencia de adoptar uno u otro modelo organizativo según las características del caso. Poca duda cabe, sin embargo, que la tendencia para el futuro de la institucionalidad pública cooperativa en la región es la de asimilarse dentro de la categoría más amplia de economía social o solidaria, formando institucionalidades públicas que propongan y ejecuten estas formas empresariales alternativas dentro de un marco de política pública mayor.

Bibliografía

- Borge Marín, D. (2021), La institucionalidad cooperativa en Costa Rica: desarrollo, estructura y organización. En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bucheli, M., & Salazar Villano, F. E. (2021), Dinámicas institucionales de fomento a las cooperativas en Colombia: Contexto, accionar y rutas futuras. En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Jácome Estrella, H. (2021), Transformaciones en la institucionalidad y la política pública del cooperativismo y la economía popular y solidaria en Ecuador. En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Martí, J. P. (2021), Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020). En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Pereira Morais, L. (2021), Institucionalidades y políticas públicas para el cooperativismo brasileño: estado del arte, perspectivas y desafíos recientes. En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Radrigán Rubio, M. (2021), Políticas públicas y desarrollo cooperativo en Chile: trayectoria y desafíos de futuro. En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rojas Herrera, J. J. (2021), Panorama asociativo, arquitectura institucional y políticas públicas de fomento cooperativo en México durante las primeras dos décadas del siglo XXI. En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

II. Pasado, presente y futuro para instituciones y políticas públicas para las cooperativas en la Argentina

Mario Schujman¹

En Argentina, aunque no ha existido una relación lineal entre políticas públicas y el desarrollo del cooperativismo, la singular evolución del cooperativismo no es para nada ajena a los cambios políticos, sociales y económicos (Levín y Verbeke, 1997). Las políticas gubernamentales económicas y sociales actuaron en cada coyuntura impulsando o restringiendo la actividad del sector no sólo por sus posibilidades objetivas de producir importantes consecuencias directas, sino también porque tienen particular influencia sobre la actitud de otros actores sociales (Oszlak y O'Donell, 1995; Plotinsky, 2015).

La primera señal de una preocupación por las cooperativas se encuentra en la Ley 1.420 de Educación (1884) e induce a los Consejos Escolares al fomento de las cooperativas. En los inicios han sido las cooperativas agropecuarias las que suscitaron diversas primarias instituciones, que asumían su importancia. Podemos señalar en esta introducción particularizadamente, la importancia que tiene la década que va desde 1945 a 1955 para las políticas públicas y las instituciones de fomento cooperativo, fundamentalmente agrario. La elevación al rango de Secretaría de Estado en el año 1984, y fundamentalmente las políticas públicas que promovieron el trabajo y la educación, y también la constitución de cooperativas en el período 2003-2015, en el que se multiplicaron.

Sin embargo, la etapa que se abre en la conclusión del año 2019 cuando el órgano de aplicación (INAES), que históricamente se vinculaba con el Ministerio de Desarrollo Social, es referido al Ministerio de Desarrollo Productivo. Se trata de una modificación sustancial en las políticas públicas, que aún en

¹ Co Director de la Maestría en Entidades de la Economía Social. Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Solidaria. Mi agradecimiento a todos aquellos que aportaron valiosa información y agudas observaciones para la elaboración de este trabajo, y muy específicamente para el Presidente del Directorio del INAES, Alexandre Roig, y para sus vocales por el Movimiento Cooperativo Ariel Guarco y Carlos Ianizzoto, Presidentes de Cooperar y Coninagro, respectivamente.

las condiciones de una “macro crisis”, un endeudamiento público de extrema gravedad, y de una pandemia, ha generado importantes avances.

Incluidas en las políticas públicas productivas y generadoras de trabajo para las pymes, reciben una importante financiación a tasas, con plazos y con recaudos formales simplificados, que no existen en el mercado financiero, y a las que las cooperativas nunca habían tenido acceso, excepto las cooperativas agrarias en la década apuntada.

El escenario vislumbrado para la próxima década infunde optimismo acerca de las presentes y las futuras políticas públicas para las cooperativas, respecto a las cuales valdría la pena plantearse la búsqueda de su continuidad más allá de los cambios de gobierno. Un camino para ello es el de consolidar a las cooperativas en el imaginario social. Otro es promover un amplio debate para reformar la Constitución y la Legislación específica para puntualizar aquello que las distingue y que las hace apta para satisfacer necesidades e intereses sociales y por ende, la obligación del estado de fomentar su constitución, funcionamiento y desarrollo, para adecuarla a una realidad que viene transformándose a sí misma radicalmente en las últimas décadas.

A. Contexto

1. Evolución histórica: Leyes e Instituciones en contexto

Los orígenes del cooperativismo argentino se hunden en los estertores del siglo XIX y refieren a un modelo europeo con influencia ideológica traída por la inmigración del siglo XIX (Drimer y Drimer 2017:590-591; Coque, 2002:161; Bonaparte, 1989:69; Cooperativas de las Américas-Unión Europea, 2020:4) y de las primeras décadas del siglo XX². No recibió respaldo constitucional, ni las políticas públicas fueron un eje de sus preocupaciones. Era un cooperativismo orgulloso de sus propias fuerzas, y contaba inicialmente con la indiferencia del Estado (Plotinsky, 2015:3).

La primera mención legislativa se encuentra en la Ley N° 1.420 de Educación Común, sancionada en julio de 1884. La misma establece, al referirse a las facultades de los “Consejos Escolares de Distrito”, que debían «promover por los medios que crea conveniente, la fundación de sociedades cooperativas de educación y de las bibliotecas populares de distrito” (Plotinsky, 2015b). En 1889, con la reforma del Código del Comercio, se establecieron tres artículos para legalizar la existencia de las cooperativas creadas por la acción de inmigrantes europeos que se habían organizado en formas asociativas (Bonaparte, 1989:69).

Solo en 1923 surge la primera institucionalidad pública dedicado al fomento cooperativo, tratándose de una oficina dedicada a la promoción de cooperativas lácteas en el Ministerio de Agricultura (De Lisio y Cracogna, 2004). La Ley 11.388 de 1926 sobre el Régimen Legal de las “Sociedades” Cooperativas, sancionada como consecuencia de los reclamos surgidos de una serie de Congresos Provinciales y Nacionales de Cooperativas fundamentalmente agrarias y de consumo, y por la acción de los diputados socialistas que en esos tiempos constituían una importante bancada, designó, además, al Ministerio de Agricultura con la responsabilidad revisar y certificar los balances de las cooperativas, así como de mantener el registro de las entidades constituidas en todo el territorio nacional (Spognardi, 2016:7).

² Fueron inmigrantes franceses los que inspiraron la Sociedad Cooperativa de Producción y Consumos. (Adolfo Vaillant 1884). Obreros socialistas de ese crean la “Cooperativa de Consumos” (1885); la comunidad galesa fundó la “Compañía Mercantil de Chubut” (1885), la “Sociedad Cooperativa de Almacenes” reconoce en David Atwell a descendiente de británicos a su fundador (1884), quien también intervino como fundador de la “Sociedad Cooperativa Telefónica” (1887); el alemán club Woorwarts, prohió la “Cooperativa de Panadería” (1882). La primera cooperativa agrícola y aseguradora, “Sociedad Cooperativa de Seguros Agrícolas y Anexos, el Progreso de Pigue”, fue fundada también por colonos franceses (1898), y en 1900 un grupo de colonos judíos de Basavilbaso en Entre Ríos funda la “Sociedad Agrícola Lucienville (Drimer y Drimer, 2017).

La sanción de la Ley N° 11.388 abrió una nueva etapa que permitió la consolidación y desarrollo del movimiento cooperativo, que se amplió —además— al ámbito de los servicios públicos y, más lentamente, al crédito solidario. Este mismo año se constituyó como primera cooperativa eléctrica la “Cooperativa de Punta Alta” en el sur de la provincia de Buenos Aires. En 1928, en Pergamino (Buenos Aires), se fundó la primera cooperativa de trabajo asociado, de obreros panaderos, “La Edilicia” (Schujman, 2015).

Tras el crac global de 1929 el gobierno, ante la crítica situación económico-financiera, impone inicialmente una fuerte presencia del Estado que, en calidad de garante, acuerda con la Asociación de Cooperativas Argentina (ACA) (que se había constituido con la denominación Asociación de Cooperativas Rurales Zona Centro en 1922), en promover la construcción de elevadores y puertos, con apoyo del Estado.

El vertiginoso crecimiento de ACA le permitió a los pocos años la construcción de la red de elevadores de la zona de afluencia del puerto de Rosario. Fomenta la constitución de nuevas cooperativas agrícolas y encara la construcción de nuevos elevadores de granos cooperativos. En el curso del año 1930, tiene lugar la construcción de varios elevadores, y en 1931 se inauguraron otros y la terminal del puerto de Rosario.

A comienzos de 1932 se produce la “restauración conservadora”, teniendo por efecto un corte en las políticas públicas para las cooperativas (Mateo, 2004:14). Se privilegia la concesión en la construcción de elevadores y puertos a actores lucrativos. Se suprimió el fomento, pero se acentuó el control sobre las cooperativas: La fiscalización pública de las cooperativas se trasladó en el ámbito nacional, a la Inspección General de Justicia (Gleizer, 2009:1).

Hasta 1940 hay también un importante crecimiento de las cooperativas prestadoras de servicios públicos: las cooperativas eléctricas, entre otras, que vienen a resolver importantes necesidades insatisfechas del interior del país (Aguirre, 2020). Las cooperativas prestadoras de servicios públicos nacieron como cooperativas eléctricas en el interior del país, y con el tiempo fueron prestando todo tipo de servicios públicos. En algunos casos son cooperativas de agua y otros servicios, o de televisión y cable, o conjugan diversos servicios en las localidades más pequeñas.

En 1944, mediante la Ley 12.636, se crea el “Consejo Agrario Nacional”, dependiente en un inicio del Ministerio de Trabajo y Previsión y desde 1948 del Banco de la Nación Argentina (Olivera, 2013:4), que es creado para llevar adelante un plan de colonización “destinado a poblar el interior del país, a racionalizar las explotaciones rurales, a subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma y a llevar mayor bienestar a los trabajadores agrarios” (Martínez Dougnac, 2009:40) instalando a productores agropecuarios en las colonias creadas por dicho organismo y dotándolas de asesoramiento y supervisión.

Se organiza la instalación en tierras fiscales y en otras expropiadas al gran latifundio, que pasan a ser asentamientos de la colonización, de los arrendatarios, y también con la participación de pequeños propietarios, se produce un proceso de racionalización del uso de la tierra para aumentar la producción, y se hace con el asesoramiento del agrónomo regional respectivo, y la supervisión del gerente del Banco de la Nación de la zona, instalando a productores agropecuarios, en las colonias creadas por dicho organismo y dotándolas de asesoramiento y supervisión (Girbal Blacha, 2004:42).

En la década que va desde 1945 a 1955, en un gobierno con fuerte intervención estatal, pero de sesgo progresista y populista, las políticas públicas implican un importante incremento del fomento cooperativo, fundamentalmente agropecuario, que se plantea en dos planes quinquenales. Fundamentalmente en el segundo plan quinquenal (1950-1955), se promueve una importante participación cooperativa y del cooperativismo agrario, que crecieron con apoyo de las políticas públicas.

En esta época, la función estatal de fomento, supervisión y control en resguardo de los intereses de la comunidad está ejercida por la Dirección Nacional de Cooperativas, dependiente primero del Ministerio de Agricultura y, desde 1948, trasladada al Ministerio de Industria y Comercio de la Nación.

A partir del segundo plan quinquenal (1950-1955) se produjo el acceso a financiación bancaria con tasas y plazos muy beneficiosos y en cantidades muy importantes, siendo uno de los aspectos más valiosos de un fomento explícito de las políticas públicas para las cooperativas. Esto se tradujo en un crecimiento muy importante del sector agropecuario (Girbal Blacha, 2004:5-6).

A partir de la década del '60, se producen importantes cambios en el mundo del productor agrícola asociado. Un número de productores creciente accede a la tierra, a maquinaria agrícola avanzada y empieza a tercerizar labores. Muchos empiezan a comportarse como empresarios productivos en sus explotaciones, el sistema tradicional de arrendamientos entra en crisis y comienzan a diferenciarse dos sujetos agrarios: el "chacarero" que se queda en el campo, y aquel que terceriza actividades y se traslada con su familia al pueblo o la ciudad (Barsky y Pucciarelli, 1997:119-134).

Comienzan así a distinguirse dos tipos de asociados a las cooperativas agrarias: por un lado, las "cooperativas agropecuarias" que atienden fundamentalmente a los pequeños y medianos productores y también a muchos agricultores que ahora son contratistas para otros productores o "pools de siembra"; y, por otro lado, las cooperativas de agricultura familiar, hortícola y campesina, de pequeños productores.

En las décadas de los '60 y '70, nacen las cooperativas y otras formas de organizaciones campesinas que fueron impulsadas fundamentalmente por la Iglesia Católica o por ONG vinculadas a ella.

Excepciones a esto se dieron fundamentalmente en colonias de Misiones y la región Chaqueña (Chaco y parte de Santiago del Estero), donde también se formaron cooperativas similares a las de la región pampeana (cooperativas agropecuarias), algunas vinculadas a los cultivos de yerba mate y algodón. Las cooperativas campesinas nacieron como organizaciones económicas atravesadas por innumerables dificultades, conflictos y diversos requerimientos de su entorno. Se trata de productores que tienen una reducida porción de tierra, que carecen de experiencia de comercialización porque originariamente sólo se plantean la subsistencia mediante el autoconsumo. Requieren de un apoyo inicial importante. Necesitan de esfuerzos de las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales, para la gestión de la producción y también de la comercialización, de lo contrario son inicialmente inviables (Rodríguez, 2020).

En 1971 tiene lugar la reforma legislativa que implanta la Ley 20.337 que actualmente rige al sector cooperativo en la Argentina. El origen de esta ley está en una comisión, constituida a instancia del movimiento cooperativo (COOPERAR y CONINAGRO), que apoyó su constitución y propuso nombres para integrarla, que elaboró un documento basado en el análisis comparado de diversas legislaciones internacionales (Bonaparte, 1989:69).

Dicha ley, en su primer parte establece bases duraderas para la regulación de las cooperativas, y en el capítulo XII organiza el funcionamiento de su órgano de aplicación, el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC). El INAC fue creado en el ámbito del Ministerio de Bienestar Social, a instancias de las organizaciones cooperativas, (COOPERAR y CONINAGRO) como autoridad de aplicación, con funciones de registración, reglamentaria, sancionatoria y de fomento.

La presidencia de la República de origen radical, que gobernó el país desde 1983 a 1989, le confiere al órgano de fomento cooperativo el carácter de Secretaría de Estado (Secretaría de Estado de Acción Cooperativa).

Puso al frente de la misma a un extrapartidario profundamente vinculado con el movimiento cooperativo, que fomentó el cooperativismo en ese período de gobierno.

Cuando termina este período de gobierno (1983-1989) se conforma un nuevo organigrama del Estado y se crea nuevamente el INAC, que sustituye a la Secretaría y asume sus funciones, aunque sin el estatus de Secretaría de Estado.

Los años de gobierno de Carlos Menem (1989-1999) significaron una profundización muy marcada de la hegemonía neoliberal, en lo económico, lo político, lo ideológico y cultural, que se implantó con apoyo popular.

Entre las modificaciones relevantes en la institucionalidad cooperativa puede mencionarse un decreto de 1994 (Res. INAC 1510/94) que restringía notoriamente la actividad de las cooperativas de trabajo. El INAC se auto limitó por Resolución para otorgar matrículas a las cooperativas de trabajo con los siguientes objetos: servicios cooperativos prestados a terceras personas, agencias de colocaciones, limpieza, seguridad, distribución de correspondencia y servicios eventuales.

En 1996, por Decreto 420/96, se unifican, en el nuevo Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACYM), la autoridad de aplicación de cooperativas y mutuales, con idénticas atribuciones que se siguen transmitiendo a esas instituciones en el tiempo, y por ende se disuelve el INAC. En este decreto (art. 4º) se amplía a siete el número de integrantes del directorio, cuatro de ellos a propuesta del sector cooperativo y mutual.

En el año 2000, por Decreto 721/2000 del Poder Ejecutivo Nacional, se cambia su denominación por la de Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Este cambio de denominación trajo consigo muchas modificaciones funcionales:

Se introduce el concepto de "economía social," y en la organización de la estructura del INAES se crea el Consejo Federal Cooperativo y Mutual, la Coordinación General del Consejo Federal y Regionales, y el Consejo Consultivo Honorario.

Los decretos 420/96 y 721/00 establecen la actual conformación y estructura del INAES. El primero integrando el directorio con mayoría de los órganos de integración cooperativo y mutual, y el segundo organizando las funciones del organismo.

Se le asigna la finalidad de promover nuevas cooperativas y mutuales, apoyar la cooperación entre cooperativas y estructuras mutualistas y promover la eficiencia de ambos sectores, para impulsar la reconversión empresarial y el desarrollo de las economías regionales.

En la década del '90 tuvo lugar también lo que se denominó la "revolución verde", teniendo por efecto la multiplicación de la producción agrícola que se "sojiza", incrementándose fuertemente los monocultivos y el área sembrada. Esto llevó simultáneamente a un gran crecimiento de la producción, y a que en esta década se produjera también la desaparición de una fracción importante de pequeños y medianos productores agropecuarios en favor de grandes empresas agropecuarias y producción a gran escala. (Acosta et al., 2013:34).

En el contexto de esta transformación de la revolución verde, la sojización, y la extensión del área sembrada, había y hay una proporción importante de "cooperativas de agricultura familiar" en economías regionales. Una significativa cantidad de productores, agrícolas y agropecuarios, están constituidas por familias de agricultores, dueños de parcelas reducidas o de maquinaria agrícola trabajando como contratistas, y están incluidos en los programas de políticas públicas para la agricultura familiar.

A diferencia del sector cooperativo sojero originariamente pampeano extendido después, los pequeños productores huerteros, fruteros y otros sectores de producción agropecuaria, que no pudieron ingresar en la revolución verde porque no tenían tierra, ni capitales o la que tenían era insuficiente para ser arrendada por los grandes productores, o eran pequeñas extensiones en tierras menos fértiles, quedaron en situación marginal.

Quedaron productores regionales en cuyo, el noreste, y el valle sureño, y hortícolas en los cordones urbanos del interior, que crecieron con la prohibición de fumigación aérea en la proximidad de las poblaciones, que adoptaron algunas municipalidades y comunas, en una buena práctica de política pública.

A partir de fines de la década del noventa y fundamentalmente a partir de la crisis del 2001 se multiplican las cooperativas de trabajo asociado. Como señala Mirta Vuotto, el ritmo de creación de cooperativas de trabajo hasta mediados de 1970 mostró una lenta evolución y su crecimiento posterior fue resultante de las condiciones de un contexto de serias dificultades estructurales, en el mercado de trabajo, debido a un profundo deterioro de la economía que generó agudos procesos de desocupación, informalidad y precarización.

En esa década (y en los ochenta) la expansión del sector fue sostenida, y alcanzó, a partir del 2000, un crecimiento como no había tenido lugar hasta entonces" (Vuotto, 2011:17).

Actualmente existen básicamente dos tipos de cooperativas de trabajo en la Argentina: las cooperativas de trabajo históricas y las nuevas cooperativas de trabajo.

En las cooperativas de trabajo históricas y también en muchas de las nuevas cooperativas de trabajo, la decisión de constituir una cooperativa está en sus inicios, y en general sus integrantes conocen y afirman su identidad. Son autónomas y se crean por voluntad y necesidad de sus asociados.

Las nuevas cooperativas de trabajo han enriquecido conceptualmente al cooperativismo en las últimas décadas, con la llegada de gran número de diferentes subtipos de cooperativas de trabajo, que tienen el mismo ideario, pero diferentes características, enumerando sólo los subtipos más representativos, sin perjuicio de la existencia de otros señalamos a:

Las cooperativas que recuperan empresas: La reacción de lucha de los trabajadores que el desempleo ha expulsado del sistema productivo como consecuencia de la crisis del 2001, en el que los trabajadores, recrean y enriquecen los mecanismos de lucha sindicales y los transforman. "Ocupar, resistir y producir" es la consigna que los galvaniza para la creación de un nuevo paradigma cooperativo.

Las cooperativas inducidas por el Estado: La crisis de empleo y el desarrollo de las políticas sociales a partir del 2003 y fundamentalmente a partir del 2009, engendró cooperativas de trabajo sostenidas, en muchos casos, por el propio sector público (Estado y gobiernos municipales) y por la lucha de los movimientos sociales, originadas en la desocupación y en la necesidad de amplias capas de la población de trabajar para subsistir, y de una decisión del Estado de promover la forma cooperativa para organizar ese trabajo.

Las cooperativas que recuperan empresas son definidas por el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación y la Secretaría de Empresas Recuperadas del INAES de la siguiente manera:

"Entendemos por empresa recuperada a toda empresa bajo gestión de sus trabajadores y trabajadoras, conformada como cooperativa de trabajo y proveniente de una empresa anterior que, por quiebra, vaciamiento, abandono empresario u otras causas hayan llevado a su cierre, puesta en marcha por sus antiguos trabajadores".

Para proteger la recuperación en el período que va del 2003 al 2015, se dictaron por parte de las autoridades nacionales, provinciales y municipales, leyes y decretos de expropiación, que en pocos casos concluyeron con el pago de la indemnización respectiva al expropiado.

Se dictó la ley 26.684/11 que introdujo modificaciones a la ley 24.522 de concursos y quiebras, posibilitando que la empresa sea directamente adquirida por la cooperativa de trabajo constituida por los acreedores laborales en la recuperación cooperativa de empresas.

Para todas las cooperativas de trabajo en general, y atento a la inexistencia de una Ley de Cooperativas de Trabajo, el INAES dictó las Resoluciones N° 302/94 y 324/94 por la cual las Cooperativas

de Provisión de Servicios para Productores Rurales y las Cooperativas de Trabajo están autorizadas a constituirse con un número mínimo de seis asociados, reduciendo el mínimo que establece la Ley 20.337, obviando de esta manera legislar sobre cooperativas simplificadas, lo que resolvería además, para todas las cooperativas, las cuestiones constitutivas, aspectos operativos y de administración, control y gobierno.

Por su parte, las cooperativas de trabajo inducidas por el Estado han generado y generan muchas polémicas en torno a las políticas públicas en la academia y en el propio sector cooperativo.

Su crecimiento que fue moderado hasta el inicio del siglo XXI fue importante a partir de 2003 y sustancial desde el 2011. Estas cooperativas fueron cuantitativamente muy importantes y recibieron un apoyo que constituyó el eje de las políticas sociales, que se orientaron a la conformación de cooperativas a partir del 2011. Precedidas por programas de alcance laboral como “Manos a la Obra” primero —y fundamentalmente el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST)—, surgen del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social (Neffa et al., 2008).

Ese universo de cooperativas inducidas por el Estado no es homogéneo. Muchas de ellas desaparecieron en el corto o mediano plazo, a medida que se concluía la obra pública para la que fueron creadas, otras siguieron a partir de su vinculación o creación en el seno de los movimientos sociales; que comenzaron siendo de “desocupados” o “piqueteros”, y se fueron transformando en lo que es hoy la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), organización con vocación sindical que reúne a los movimientos sociales de desocupados y de trabajadores asociados o emprendedores individuales más importantes.

Existe y está presente un debate acerca de las cooperativas inducidas por el Estado. Un sector del cooperativismo tradicional sostiene que no son cooperativas, porque el Estado sustituye la voluntad de los cooperados. La opinión de Cracogna (2013) que es compartida por otros autores y organizaciones expresa:

“Radica aquí una cuestión crucial para el genuino desarrollo cooperativo pues en muchas ocasiones la acción promocional del gobierno ha llegado a sustituir la acción de los propios interesados, convirtiendo de esa manera a las cooperativas en verdaderos apéndices de las políticas oficiales o en meros instrumentos para su realización” (Cracogna, 2013:125).

Otros investigadores reconocen el valor de estas objeciones, pero acentúan la necesidad imperiosa de políticas sociales y la conveniencia que deriven hacia el cooperativismo.

El Estado ha estructurado estos programas pensando en recuperar masivamente el trabajo, asumiendo el pago de reducidos jornales y un rudimentario acceso a la seguridad social a los trabajadores “cooperativistas”, fijando fundamentalmente a través de los municipios la organización y la disciplina de ese trabajo. Este no es un tema menor. Generaciones que recibían apoyos sociales sin necesidad de trabajar se habían inadaptado para cualquier tipo de organización laboral. Generaciones enteras perdieron el hábito y la disciplina del trabajo.

Finalmente, se debe decir que, dentro de las cooperativas inducidas, hay subtipos más sostenibles que otros (Maldovan Bonelli, 2020), que buscan sostenibilidad, autonomía y autogestión, mientras que otros sólo están interesados en generar poder para obtener mayores apoyos en la política social.

2. Situación actual del sector cooperativo

El INAES asume la dificultad que la inexistencia de información sistematizada y continua, con datos relevantes, de las cooperativas y lo que ello implica, y está dispuesto a dar pasos para resolverlo.

Desde la actual gestión se entendió que había necesidad de mejorar y ampliar la información estadística disponible, y por ello se acaba de crear, por Resolución 446/2020, el Área de Estudios y Estadísticas dentro del INAES. Y por Resolución 1437/2020 firmada por el Directorio del INAES que aprueba la incorporación de los formularios de "Informes Socioeconómicos de Cooperativas y Mutuales" que las entidades deberán remitir al INAES. Criterio que fue ratificado por la actual Presidencia del Instituto.

Es mucho más precisa la información respecto a las cooperativas que recuperan empresas, porque la Facultad Abierta de la Universidad de Buenos Aires ha encuestado sistemáticamente y con profundidad en la investigación, a este tipo de empresas autogestionarias que han sido publicadas y para las que existe libre acceso, y en estas no se expresa la volatilidad, ni el déficit de autonomía, de las cooperativas inducidas por planes sociales.

Cuadro II.1
Las cooperativas que recuperan empresas, 2003-2020

Año	Cantidad de Cooperativas	Asociados
2003	59	3 057
2004	169	7 000
2010	251	9 400
2013	324	15 984
2016	367	
2020	424	16 000

Fuente: Elaboración propia, sobre datos de Informes de Recuperadas. UBA. Facultad Abierta.

Sobre la base de esa misma fuente podemos afirmar que el 75% de las recuperadas son pequeñas y medianas empresas (pymes), solo el 2,3% ocupa a más de 200 trabajadores. Siguiendo a la información que proporcionan esos censos, vemos que el 64,7% manifiesta haber recibido algún apoyo del estado nacional, provincial y municipal, pero indican un 82,3% a la solidaridad de otras recuperadas y sus organizaciones como origen de los respaldos más importantes, y reconocen (un 29,4%) que pone de relieve la vitalidad del aporte que le hicieron los vecinos del barrio y la comunidad. Es muy inferior la presencia de los partidos políticos, clientes y proveedores para explicar su "resiliencia" (11,8%).

Hasta el 2013 se multiplicaron las cooperativas de trabajo, fundamentalmente inducidas por planes sociales, y esa información indica que la cantidad de cooperativas cayó sustancialmente en 2019 debido a la crisis del 2017-2018, y también en el reempadronamiento informático del INAES que puso el acento en los recaudos formales, reduciendo su número con suspensiones y retiros de matrícula³.

Si hiciéramos un acercamiento cuantitativo a una interpretación de la historia reciente de las políticas cooperativas productivas, a partir de los datos que proporciona el "Panorama de la Economía Social 2020" confeccionado por el INAES, complementado con información directa, tenemos que con 671 entidades vigentes, las cooperativas agropecuarias facturan más de US\$ 9.000 millones por año y exportan por más de US\$ 4.500 millones, haciendo posible la actividad tanto de pequeños núcleos de productores vinculados a la producción para el comercio de proximidad, como a grandes organizaciones de integración, jugadores globales que generan divisas.

Por su parte, las 1.175 cooperativas de servicios públicos (electricidad, gas, agua y telecomunicaciones) proveen de energía a 2.405.780 usuarios y son responsables de más del 80% del tendido eléctrico rural. Finalmente, 6.958 cooperativas de trabajo agrupan a 179.577 trabajadores.

³ En diciembre del 2020 el INAES comenzó una campaña de reempadronamiento, apoyando el cumplimiento de los recaudos que determinaron la suspensión o el retiro de matrícula.

Cuadro II.2
Cooperativas, asociados y trabajadores en relación de dependencia vigentes en la Argentina, año 2020

Tipo de Cooperativa	Cantidad	Asociados	Trabajadores en relación de dependencia
Agropecuaria	671	218 224	18 649
Consumo	115	1 943 561	4 036
Crédito	141	2 128 104	5 996
Provisión	585	366 482	6 876
Seguros	18	8 327 991	4 788
Servicios Públicos	1 175	4 067 940	25 009
Trabajo	6 958	169 167	-
Vivienda	688	1 247 423	4 382
Federaciones y Confederaciones	72	3 403	5 900
Total	10 423	18 472 295	75 636

Fuente: INAES (2020). Panorama de la Economía Social y Solidaria.

Nota: Las cooperativas de vivienda, en una alta proporción son cooperativas de trabajo inducidas por planes sociales que llevan adelante actividades de construcción de viviendas, reparaciones, y todas las tareas conexas. Las cooperativas de provisión comprenden a un amplio espectro y engloba en muchos casos la provisión de servicios profesionales, o de servicios para la vivienda o la salud, y coinciden con otros tipos cooperativos.

Las nueve cooperativas que encabezan el ranking en función de la cantidad de asociados son de gran tamaño. Se trata de cooperativas del sector de seguros (6), financieros (2), y de consumo (1).

En estas cooperativas se dificulta la participación de los asociados, aunque sus resultados económicos en términos generales son muy positivos, y cuatro se ubican en el ranking del Monitor Cooperativo de la Alianza Cooperativa Internacional de las 300 grandes cooperativas en el mundo. Entre ellas se cuentan, una cooperativa agropecuaria (Agricultores Federados Argentinos) y otra de consumo (Cooperativa Obrera de Bahía Blanca). Las restantes son aseguradoras y financieras.

Un aspecto positivo a señalar, desde el punto de vista identitario, es que estas grandes cooperativas conservan arraigo territorial, y desarrollan regiones y territorios en el interior del país. Es muy importante su ligazón con la comunidad.

Una de las dificultades que tiene Argentina es la concentración de la actividad económica, política, cultural y social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el primer cordón que lo circunda, de manera que este arraigo territorial de las grandes cooperativas, contribuye a la federalización/descentralización de las políticas públicas, y a corregir desigualdades, porque el Estado es más proclive a atender los reclamos del sector cuando proviene de las grandes cooperativas, que tienen mayor incidencia económica.

B. Instituciones

1. Instituciones públicas

El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

Actualmente la institución pública que lleva adelante la política cooperativa gubernamental es el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) que, a partir del año 2019, es un organismo descentralizado en el Ministerio de Desarrollo Productivo, lo que implicó atender una solicitud de las cooperativas de producción.

Desde su constitución, el INAES, organismo descentralizado del Ministerio de Desarrollo Productivo, conforma su directorio con los representantes del sector, y a partir del 2020 con los presidentes de las dos confederaciones cooperativas más importantes. Su directorio de siete miembros

confiere al sector cooperativo y mutual mayoría en la conducción (dos directores representan al cooperativismo: el presidente de COOPERAR Y CONINAGRO y dos al mutualismo)⁴.

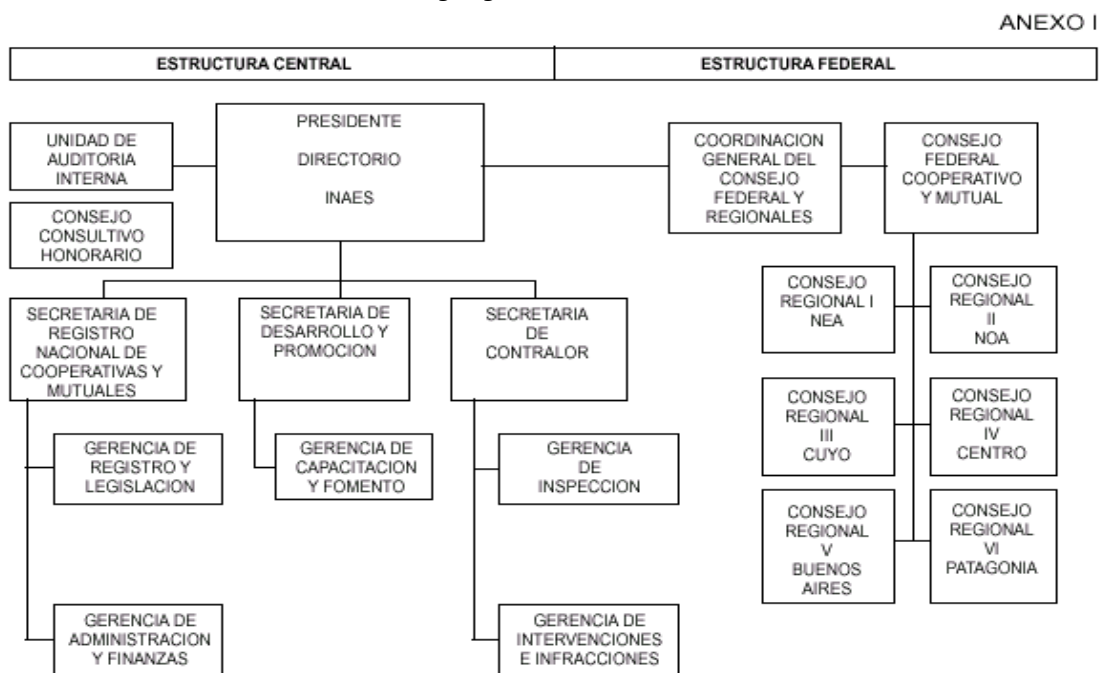
En todo un proceso evolutivo asumió las funciones de fiscalización, normativas, y de contralor, (es decir la fiscalización y la sanción), con un concepto de economía social que incluye al cooperativismo, al mutualismo y, en un paso decisivo en este, recientemente a las organizaciones cooperativas que instrumentan las políticas sociales.

Sus incumbencias y la política de Estado respectiva determinan que desde ese ministerio y fundamentalmente a través de la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPYME), el INAES sea el instrumento de gestión de las políticas para cooperativas y mutuales.

Durante el período 2015-2019 el Fondo para Educación y Promoción Cooperativa no se destinó a promover las cooperativas, sino que constituyó la principal y casi excluyente fuente de ingresos del INAES.

El organigrama vigente en el INAES, que data del año 2000, está en proceso de revisión y el actual presidente del Instituto afirma que se hace imprescindible una "transformación del organigrama que ponga el eje productivo en un lugar central"⁵.

Diagrama II.1
Organigrama del INAES, 2021



Fuente: INAES.

El Presupuesto Nacional del 2020 es de 7.607.634 millones de pesos, fue un presupuesto de emergencia y coyuntura para atender fundamentalmente a la pandemia. El Ministerio de Desarrollo Productivo tiene asignado un 7,48% del mismo. En la coyuntura, el Ministerio de Trabajo ha recibido el 44,34% del presupuesto para sostener el 50% del sueldo pagado por muchas empresas durante la pandemia.

⁴ Según el Decreto 1.192 del poder ejecutivo nacional de 2002.

⁵ Alexander Roig. Declaraciones 2021. <https://www.economiasolidaria.com.ar/declaraciones-de-alexandre-roig/>.

El presupuesto aprobado para el ejercicio 2021 del INAES es de 2.492 millones de pesos. Es sustancial lo establecido para Promoción y Fomento, aunque en el rubro está incluso el contralor (fiscalización) que tiene un alto costo: Promoción y Fomento, 1.900 millones, incluye el Consejo Federal Cooperativo y Mutua⁶ y las Comisiones Técnicas Asesoras. Un importe mucho menor (conforme la información proporcionada por el INAES), de 34 millones, financia a la Dirección de Normas y Registro Nacional de Cooperativas y Mutuales, que incluye la producción de normas, y es donde está el Directorio y la Dirección de Asuntos Jurídicos. Al 2021, la cantidad de funcionarios del INAES era de 715 personas, de los cuales aprox. el 70% corresponde a puestos concursados, 20% a funcionarios designados, y 10% a funcionarios que aún no han realizado el curso. En la actualidad se encuentra en estudio, dentro del Ministerio, una reformulación de la planta de personal⁷.

Otros organismos públicos

Un rasgo de la política pública para las cooperativas viene siendo la participación interministerial en su ejecución, fundamentalmente a través de organismos que responden a otros ministerios que aportan decisivamente a su instrumentación.

Son también importantes actores institucionales del sector público, que tienen relevancia en la política para las cooperativas:

a) *El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)*

Instrumenta en el territorio las políticas agropecuarias y agroalimentarias a través de la investigación y la extensión impulsando la transferencia de conocimientos y la innovación a través de una importantísima red de agencias que llega a todos los rincones del país.

Apoya a todas las cooperativas agropecuarias, y se aprecia en las buenas prácticas de políticas públicas (sección 4.1.) su aporte a la vital sostenibilidad de las cooperativas regionales, familiares, campesinas e indígenas, siendo el canal de acceso a políticas nacionales e internacionales para el sostenimiento de las economías familiares y regionales.

b) *El Servicio Nacional de Sanidad Animal y Vegetal e inocuidad de los Alimentos (SENASA)*

Tiene un importante rol para habilitar el transporte, la calidad y el consumo de sustancias alimenticias. Cuando trabaja atendiendo a la naturaleza de las cooperativas es un aliado importante para la construcción de cadenas de valor agroalimentario, facilitando a los productores pronósticos agroclimáticos, radares meteorológicos, análisis de laboratorio, etc.

c) *El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)*

Tiene una valiosa función de apoyo a la actividad productiva, al acompañar el crecimiento de las pymes, sector en el que han sido incluidas las cooperativas, promoviendo el desarrollo de la industria federal mediante la innovación y la transferencia tecnológica. Para las cooperativas urbanas de producción es un actor fundamental. Presta asistencia técnica, asesora y certifica el desarrollo de productos y procesos. También tiene un desarrollo territorial y brinda capacitación en organización y tecnología productiva.

d) *Secretaría de Políticas Universitarias*

Dependiente del Ministerio de Educación, y en el año 2013 se crea en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias, el Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad, como consecuencia de que el Congreso de la Cooperación que se desarrolló en la ciudad de Rosario, Santa Fe,

⁶ El Consejo Federal Cooperativo y Mutua, fue creado por decreto 727/2000, y tiene por objeto establecer a través de la Coordinación con las Secretarías Provinciales una mirada federalizadora de su actividad.

⁷ Según información proporcionada por el INAES.

en el año 2012, puso en evidencia un alto grado de investigación y extensión en las altas casas de estudio (Laurito, 2016:167).

e) *Las universidades nacionales*

Son actores principales para el desarrollo cooperativo. En las últimas décadas el trabajo conjunto entre los distintos actores cooperativos y las universidades se ha multiplicado y ha generado un crecimiento sinérgico.

Se dictan postgrados en la temática cooperativa y de la economía social y solidaria en varias universidades del que participan dirigentes y actores cooperativos.

Hacen conjuntamente y con el apoyo del Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, y con recursos universitarios, investigaciones aplicadas en temas de interés de estas organizaciones y de su desarrollo productivo.

La extensión es entendida por la mayoría de las universidades que participan del sector a partir del concepto de la construcción de una "ecología de saberes", en los cuales el intercambio entre las cooperativas y las universidades es un eje.

2. Instituciones cooperativas gremiales

Dos grandes confederaciones, albergan a buena parte de las federaciones existentes y constituyen la cúspide institucional de cooperativismo, tienen proyectos compartidos y algunas diferencias, fundamentalmente respecto a cómo afrontar la relación con el Estado. COOPERAR ha intentado acordar con los diferentes gobiernos, a diferencia de CONINAGRO que alterna diálogo con confrontación.

La mayoría de las veces trabajan conjuntamente en los distintos niveles del Estado, proponiendo y comentando políticas públicas para las cooperativas.

CONINAGRO

La Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) se constituyó en 1956, es la representación cooperativa en el campo. Agrupa a 15 federaciones que representan a 800 cooperativas, que a su vez albergan a 120.000 productores agrarios.

La federación de cooperativas más importante, que constituye un pilar de CONINAGRO, es la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) una de las organizaciones fundacionales, formada por más de 140 cooperativas agropecuarias y 50.000 productores que se encuentran en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, Santa Fe y Santiago del Estero y en más de 600 localidades.

Es la primera organización cooperativa de segundo grado de Argentina. Su potencia se traduce en el hecho de que cuenta con cuatro puertos, algunos de ellos para exportación directa, cinco plantas industriales y cuatro plantas regionales que agregan valor.

Esta organización empresarial coincide con la importante política de desarrollo de las economías regionales que plantea CONINAGRO.

Su Balance Ambiental se traduce en plantas de "recupero de residuos plásticos" de 7.000 toneladas por año; de "co-generación de energía con biomasa" en el Criadero de Cerdos en San Luis; y una planta de "generación de tri-energía" en Justiniano Posse (Córdoba), en el Frigorífico de alimentos magros, y otra de Acabio (producción de bioetanol de almidón de maíz) en Villa María Córdoba.

Otra federación trascendente en CONINAGRO, es la Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (FECOVITA) que cuenta actualmente con 29 cooperativas vitivinícolas primarias asociadas

ubicadas en toda la provincia de Mendoza, que aglutinan a unos 5.000 productores, que cultivan 25.000 hectáreas de viñedos entre socios y elaboradores, y cuenta con 54 bodegas.

Con la integración lograda, los productores reciben una mejor información sobre los tipos de vinos requeridos por el mercado e invierten en la mejora de la composición varietal de los viñedos en base a las necesidades del mercado. A su vez, las cooperativas asociadas realizan continuamente inversiones muy importantes en tecnología de punta.

Son el primer comercializador de vino de la Argentina (260 millones de litros por año), y tienen una participación del 36% del mercado nacional, exportando a más de 20 países.

COOPERAR

Creada en 1962, integra a organizaciones de servicios públicos, consumo, educación, salud, turismo, ahorro y crédito, producción y vivienda, entre otros rubros que hacen a la vida cotidiana de más de diez millones de argentinos.

Agrupar fundamentalmente a federaciones y cooperativas urbanas, reúne en su seno a confederaciones, a una multitud de federaciones (72), y a cooperativas no federadas que se agrupan por actividades.

La política pública de COOPERAR se expresa a través del INAES, y la lleva adelante conjuntamente con CONINAGRO, integrando el Directorio de ese organismo.

Participando además de su Consejo Consultivo y a través de las 33 Comisiones Técnicas Asesoras, y coejecutando proyectos de promoción a través de convenios conjuntos con el organismo.

En la medida en que el INAES lleva adelante políticas públicas, COOPERAR las cogestiona y viene teniendo una importante influencia.

Sus políticas muestran su coincidencia respecto a las políticas sociales de Gobierno, y a las posturas respecto a las cooperativas inducidas por planes sociales.

Esto se traduce en que la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT)⁸ actúe en consenso con COOPERAR, que entiende que la promoción de cooperativas como herramienta para generar trabajo en un contexto de emergencia es una alternativa válida, y procura que estas cooperativas puedan tener sostenibilidad en el largo plazo proponiendo que todo proyecto de la economía solidaria que demuestre su viabilidad, integrado por trabajadores en situación de vulnerabilidad, tenga derecho a ser subsidiado para obtener su capital inicial. Este criterio realista trasciende opiniones diversas de algunos de sus asociados.

COOPERAR ha trabajado conjuntamente con el INAES, además, en los contenidos mínimos de las carreras de contador y de abogacía, y tiene convenios específicos con universidades para el seguimiento de la actividad parlamentaria y para la organización del "Archivo Histórico del Cooperativismo", entre otros tópicos.

Tiene una clara opinión respecto al proceso neoliberal, que entre 2015 y 2019 "descooperativizó" al país, dando las políticas sociales preferencia a transferencias directas a las personas -como por ejemplo el salario social complementario- con el resultado de que hay un número muy importante de cooperativas que están en situación de "matrícula suspendida".

⁸ La Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo es una organización gremial de tercer grado que agrupa a 35 federaciones de cooperativas de trabajo de la República Argentina desde 2009. Forma parte de Cooperar y de la Alianza Cooperativa Internacional.

Ha impulsado también la constitución de la Red de Municipios Cooperativos (política que lleva adelante el INAES) como herramienta para concretar acciones asociativas entre las cooperativas y los gobiernos municipales de cada municipio, orientadas hacia el desarrollo sostenible.

Publica la Gaceta electrónica, y ha elaborado un documento en el que da cuenta de su mirada:

“Aportes 2019 para un plan Nacional de Desarrollo”, que expresa la necesidad de un Programa Federal de Economía Solidaria, planteando en su “Memoria Anual” 25 Objetivos Estratégicos.

Cooperar ha venido trabajando en la integración productiva de las cooperativas. Alberga y ha contribuido al desarrollo conformado por la Red Textil, a la Red Gráfica.

En ese mismo sentido contiene a la “Mesa Eléctrica” y se está trabajando en la constitución de la “Mesa del Agua”, como mecanismos para incluir a todas las cooperativas de servicios públicos a partir de las Federaciones del Sector y sin exclusiones, en proyectos que inciden de manera directa en la vida socioeconómica de las cooperativas.

Son cooperativas importantes vinculada a Cooperar el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) y el Banco Credicoop C.L. Este último es el primer banco privado de capital 100% nacional y es el Banco Cooperativo más importante de América Latina. Una empresa con 268 filiales en casi todas las provincias, 5.100 empleados, y más de 1.000.000 de asociados”, y registró un Resultado operativo positivo en el 2018 de 2.593 millones de pesos.

Son muy importantes los esfuerzos que hace por sostener sus conceptos ideológicos cooperativos en el marco muy específico del mercado financiero argentino, absolutamente concentrado y regido por una aplicación exagerada de las “Normas de Basilea”.

Esto se traduce en el Informe de calificación de riesgos que hace la Universidad Tres de Febrero (2019) en el que se destaca un 18,1% por ciento en créditos al sector privado (absolutamente insuficiente, pero mayor que la media del sistema), que estimamos reducido frente al 44% invertido en otros títulos de deuda.

Dentro de las escasas posibilidades que le proporciona la regulación y la competencia en el mercado financiero, la entidad prioriza el fondeo a tipos de tasa compatibles con su estructura de tasa de activos, teniendo en cuenta además los plazos correspondientes.

La entidad mantiene una elevada posición de liquidez. Las disponibilidades de la entidad representaron el 38,9% de los depósitos totales (vs 28,2% del Sistema) y el stock de títulos públicos cubrieron el 47,3% del pasivo total de la entidad (vs. 29,3% del Sistema). Su cartera estaba integrada al tiempo de realización del informe de calificación principalmente con LELIQ, BOTE 2020 y LETES en dólares del Gobierno Nacional.

En ese marco y con esas reducidas posibilidades el Banco Credicoop, que tiene su casa central en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, focaliza su reducida actividad crediticia en la asistencia a las pymes, cooperativas, empresas de economía social y a personas. Esta entidad financiera reivindica la participación y la democracia cooperativa a través de las Comisiones de Asociados establecidas en las regiones en las que la entidad tiene asentadas sucursales, previstas en su estatuto constitutivo” (UNTREF, 2019:6-7)⁹.

La Federación de Cooperativas Eléctricas (FACE) y la Federación de Cooperativas Autogestionadas de Buenos Aires (FEDECABA) son también asociados relevantes de COOPERAR.

⁹ UNTREF. Universidad nacional Tres de Febrero, Agencia de Calificación de Riesgo. Universidad Pública.

Destacamos aquí que FACE agrupa a 252 cooperativas de 14 provincias. La Federación de Cooperativas Eléctricas, con el apoyo de COOPERAR, plantea políticas muy concretas para el sector: Una Argentina federal donde cada persona tenga las mismas herramientas de educación.

Para ello, trabaja con Arsat¹⁰ y Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) para lograr aportar al crecimiento de la red federal de fibra óptica y lograr que todas las pequeñas localidades donde hay cooperativas puedan conectarse a la red.

FACE ha firmado recientemente un convenio con Arsat para colaborar con el programa “Red Federal de Fibra Óptica” (REFEFO) que impulsará no solo a la Federación sino a sus cooperativas asociadas.

La “Mesa Nacional de Cooperativas Eléctricas” es fundamental para trabajar en conjunto problemas comunes a todo el sector.

Hoy, para muchos temas, las cooperativas eléctricas no son consideradas distribuidoras (se las considera gran usuario) y pagan tarifas de peaje de energía diferenciadas (más elevadas).

El intento de lograr escala a través de la integración sigue la buena senda de la integración horizontal, por ejemplo, en un programa de compras agrupadas.

FACE trabaja también sectorialmente la política energética con la Secretaría de Energía de la Nación y con las Comisiones Legislativas los temas específicos.

FEDECOBA es otra federación adherida a COOPERAR, importante porque da cuenta de Nuevas Cooperativas de Trabajo. Agrupa a 35 cooperativas: Gráficas y de diseño; carpinterías, consumo, asesoramiento, gastronomía, software/diseño, desinfección, editorial, construcción/capacitación, comunicación, veterinaria, panificados, educación, textil, asociaciones civiles, de trabajo jurídico contables, y culturales.

Su presidente expresa claramente su mirada respecto a las políticas públicas: Hubo y hay políticas de contención a las cooperativas, pero no así políticas de fomento generando que el sector se fortalezca y sea una parte importante en el sistema productivo como lo son las pymes.

Actividad educativa del sector cooperativo

El movimiento cooperativo realiza actividades educativas a partir de lo que dispone el art. 42 inc. 3 de la Ley 20.337, que ordena que el 5% de los excedentes repartibles se deben destinar a “un fondo de educación y capacitación cooperativa”, y la Ley 23.427 que creó un “Fondo para Educación Cooperativa”, que se conforma con una contribución anual sobre el capital de las cooperativas suficiente y en condiciones de financiar la educación cooperativa, aunque esta última contribución viene aportando en forma considerable al sostenimiento del INAES, e indirectamente a la educación cooperativa.

Las cooperativas llevan adelante una actividad de capacitación y educación importante a partir del Fondo de Educación Cooperativa y del apoyo del INAES.

El sector cooperativo, en muchas oportunidades, además, recurre a las universidades para investigaciones aplicadas y para actividades de extensión, y para capacitaciones específicas a organizaciones como el Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo (CGYCM) que integra COOPERAR.

La CGYCM es una asociación, constituida en 1967, que agrupa actualmente a aproximadamente 500 egresados en cooperativismo y mutualismo, educando y capacitando a amplios sectores del cooperativismo.

La oferta al respecto es muy diversa, e intenta cubrir todas las necesidades formativas tanto de entidades del sector como de los profesionales que las asisten.

⁹ Arsat. Empresa de telecomunicaciones del Estado Argentino que brinda servicios de transmisión de datos, telefonía y televisión por medio de infraestructura terrestre, aérea y espacial.

Los temas relacionados con la gestión, organización, planificación estratégica, comunicación, marketing, normas impositivo-contables, normativas UIF, balance social y cooperativismo escolar son los más requeridos.

El Colegio ha suscripto con el INAES varios convenios de gestión de proyectos.

3. Instituciones de educación, investigación y capacitación

La educación cooperativa ha sido y es una permanente preocupación del sistema cooperativo argentino, que encontró eco en el Congreso Nacional en el 2006 cuando se sancionó un nuevo texto para la Ley de Educación N° 26.206 y su art. 90.

La piedra angular de la educación cooperativa en la educación pública es el art. 90 en la Ley de Educación Nacional, que supuso un logro importante del movimiento, en tanto establece:

"El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología promoverá, a través del Consejo Federal de Educación, la incorporación de los principios y valores del cooperativismo y del mutualismo en los procesos de enseñanza-aprendizaje y la capacitación docente correspondientes. Asimismo, se promoverá el cooperativismo y el mutualismo escolar".

En la escuela primaria y secundaria ha tenido en la Argentina un importante desarrollo el "cooperativismo escolar". Apoyándose en el último párrafo del art. 90 de la Ley de Educación Nacional, en muchas escuelas primarias y secundarias, algunas independientes y otras apoyadas por cooperativas, fundaciones y otras organizaciones sociales, se han desarrollado por centenares cooperativas escolares.

Interactúan de diversas formas, y cumplen una importante función formativa desde la primera edad. Ya han llevado a cabo 23 encuentros nacionales, el último organizado en la Provincia de Misiones.

No obstante, pese a la existencia de la ley y del desarrollo de cooperativas escolares, no se ha podido avanzar en introducir la temática de forma transversal en la currícula de los docentes de las escuelas primarias y secundarias, ni remunerar el trabajo extraordinario de los docentes guías en las cooperativas escolares. Todo esto, a pesar de los esfuerzos de las confederaciones cooperativas nacionales.

La explicación dada es que la educación corresponde constitucionalmente a las provincias, y en esta distribución de potestades y responsabilidades los resultados han sido infructuosos. COOPERAR entiende que las federaciones y las cooperativas deben trabajar la temática en el ámbito de cada provincia.

Un logro muy importante en materia de políticas educativas para las cooperativas fue la creación, en el ámbito del Ministerio de Educación y en la Secretaría de Política Universitaria de la Nación, del Programa de Economía Social y Cooperativas (tema que será desarrollado en la sección D, punto 1, buenas prácticas).

El INAES entiende que la educación y capacitación cooperativa es una de sus responsabilidades. No ha podido incidir en el Ministerio de Educación, pero intenta aplicar fondos a educación cooperativa desde la Coordinación de Capacitación Cooperativa y Mutual del propio Instituto.

La actividad específica es la elaboración de material sobre aspectos básicos de cooperativismo, y el dictado de cursos dirigidos a grupos precooperativos y premutuales.

Por otro lado, y en el marco de la política de cogestión que el INAES impulsa desde hace décadas, se financian actividades de capacitación que son propuestas por federaciones y confederaciones, atendiendo a las demandas específicas identificadas por el propio movimiento cooperativo y mutual.

A partir del inicio de la actual gestión, se ha creado la Comisión Técnica Asesora de Educación Mutual y Cooperativa y Gestión del Conocimiento. Sin embargo, esta Comisión no está activa, conforme resulta del señalamiento que hace el propio INAES.

En cuanto al nivel universitario, la educación en cooperativismo en el pregrado (carreras de menos de 4 años), en el grado, y fundamentalmente en el postgrado en Economía Social y Solidaria, es sumamente importante en nuestro país.

Cuadro II.3
Programas universitarios de cooperativismo en la Argentina, 2020

Universidad	Nivel	Programa
Universidad de la Plata	Pregrado (3 años)	Tecnicatura en Cooperativismo
Instituto Universitario de la Cooperación	Pregrado (3 años)	Tecnicatura en Desarrollo de Organizaciones de la Economía Social y el Cooperativismo
Universidad Blas Pascal	Pregrado (3 años)	Tecnicatura Universitaria en Gestión de Sociedades Cooperativas (a distancia)
Universidad Nacional de Santiago del Estero	Pregrado (3 años)	Licenciatura en Cooperativismo
Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco	Pregrado (3 años)	Técnico Universitario en Administración de Cooperativas (Rawson, y Escalante. Chubut)
Universidad Nacional de Córdoba	Pregrado (3 años)	Técnico Superior Universitario en Administración de Cooperativas y Mutuales
Universidad Nacional de Quilmes	Pregrado (3 años)	Tecnicatura Universitaria en Economía Social y Solidaria
Universidad Católica de Santa Fe	Pregrado (3 años)	Tecnicatura Universitaria en Administración de Cooperativas y Mutuales (Santa Fe Capital, Santa Fe)
Universidad Católica de Santa Fe	Grado (4 años)	Licenciatura en Administración de Cooperativas y Mutuales (Santa Fe Capital, Santa Fe)
Universidad Autónoma de Entre Ríos	Grado (4 años)	Licenciatura en Cooperativismo y Mutualismo
Universidad Nacional de 3 de Febrero	Postgrado	Postgrado en Economía Social y Dirección de Entidades sin fines de Lucro
Universidad Nacional de San Martín	Postgrado	Especialización en Economía Solidaria
Universidad Nacional de Quilmes	Postgrado	Especialización en Gestión de la Economía Social y Solidaria
Universidad de Buenos Aires	Postgrado	Especialización en Economía Social y Desarrollo Local
Universidad Nacional General Sarmiento	Postgrado	Maestría en Economía Social
Universidad de 3 de Febrero	Postgrado	Maestría en Economía Social, Comunitaria y Solidaria
Universidad Nacional de Rosario	Postgrado	Maestría en Entidades de la Economía Social

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio de las Políticas Públicas, Universidad General Sarmiento.

Esas Universidades tienen un nivel muy importante de investigación, que se refleja aunque parcialmente en el informe que nos brinda la Secretaría de Políticas Universitarias a través de la directora del Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad, que da cuenta, que en el corto tiempo en que tuvo un apoyo importante para su funcionamiento, se ejecutaron más de 300 investigaciones, con participación conjunta de universidades y cooperativas (se amplía este concepto en la sección D, punto 1, buenas prácticas).

Es relevante también en el nivel universitario la existencia de la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria (RUESS), una propuesta de articulación, convergencia, visibilización y escala de las prácticas de intervención, investigación, docencia, acciones con la comunidad y vinculación territorial de las universidades relacionadas con la economía social y solidaria, que está conformada por 30 universidades nacionales, y hace posible acuerdos para docencia, investigaciones y extensiones que conjugan a dos o más universidades, realizando congresos, conversatorios, encuentros de investigadores, con centenares de docentes, investigadores y actores participantes, y abordando en forma conjunta con las organizaciones cooperativas los temas más candentes. Publica la revista "Otra Economía" y se enlaza con el Comité de Procedimientos Cooperativos y Asociativos de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo. También está el Instituto Argentino de Investigaciones en Economía Social y el capítulo argentino del CIRIEC.

C. Accionar reciente de la institucionalidad pública

1. Políticas públicas desde el Ministerios de Desarrollo Productivo y el Ministerio de Desarrollo Social

Las políticas y programa dirigidos al cooperativismo, desde el 2020 se ordenaron para sacar el INAES a la calle, al territorio, constituyendo “Mesas de Asociativismo”, facilitando la construcción de acuerdos a nivel municipal, de las cooperativas y las mutuales, con el resto de los actores locales (apoyándose en la Red de Municipios previamente impulsada por COOPERAR) dirigidos a converger con el Consejo Federal Cooperativo y Mutual, donde están presentes los órganos locales y se articula con las distintas políticas sectoriales que se están consensuando en las 33 Comisiones Técnicas Asesoras, con la participación abierta de miles de dirigentes y técnicos del sector. Es un importante intento de descentralizar y territorializar la actividad del INAES.

Coincidentemente, el INAES celebró convenios con casi todas las provincias y sus órganos de aplicación cooperativa (la mayoría de las Provincias cuentan con Secretarías de Economía Social), en algunos casos descentralizando funciones: con el apoyo del INTA, del SENASA y del INTI.

Las políticas trazadas están comenzando a tener impacto en la construcción de políticas conjuntas con otras áreas de gobierno, como es el caso de Cancillería, Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Desarrollo Productivo y Banco Central, en un intento por transversalizar las políticas públicas cooperativas. Ello permite además ordenar y promover políticas con el INTA, el SENASA y el INTI.

En 2020 el INAES convino con dos confederaciones (CONINAGRO y la Confederación Argentina de Mutuales - CAM) la conformación de un “Fondo de Integración Productiva Financiera”. Con el objeto de posibilitar que el ahorro gestionado por mutuales con secciones de ayuda económica se articule con necesidades productivas de las economías regionales impulsadas por cooperativas. Una herramienta innovadora en este sentido ha sido el “Banco de Proyectos”, que se enlaza a las políticas enunciadas posibilitando la visibilización de todos los proyectos que llegan al INAES, para que estos puedan ser atendidos desde distintas áreas del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales.

El organismo apuesta al proceso de digitalización de los trámites administrativos, y los avances logrados con la incorporación gradual de nuevos trámites en la plataforma TAD (Trámites a Distancia) que presentan una gran oportunidad para mejorar la coordinación con los órganos locales competentes, tema sobre el que el INAES está trabajando, como mecanismo para racionalizar tramites burocratizados y la coordinación con los territorios, y sistematizar la información que está recabando en un nuevo Censo Socio Económico de las Cooperativas¹¹.

En el 2020 comenzó conceptualmente una nueva etapa, cargada de diferencias en las políticas públicas, conforme fueron enunciadas, aunque esta mirada no tuvo inmediatamente expresión práctica. El presupuesto de ese año estuvo enderezado a sostener en la crisis y la pandemia a las empresas y a los sectores sociales más vulnerables. Fundamentalmente, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) —emergencia que abarcó a casi 9 millones de trabajadores de la economía informal, monotributistas sociales, monotributistas de las categorías A o B, y a trabajadoras y trabajadores de casas particulares y personas que se encuentran actualmente desempleadas—, y al Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP)¹². El Estado pagó desde 1.25 hasta 2 salarios mínimos vitales y móviles por empleado a las empresas que realicen actividades consideradas críticas y cuya facturación de septiembre de 2020 haya caído frente al

¹¹ La Resolución N° 1437/2020 firmada por el Directorio del INAES en un trabajo conjunto con la Comisión Técnica Asesora de Informe Social aprueba la incorporación de los formularios de “Informes Socioeconómicos de Cooperativas y Mutuales” que las entidades deberán remitir al INAES.

¹² Ayuda estatal para el pago de salarios.

mismo mes de 2019. No hubo oportunidad, para diseñar políticas públicas estratégicas, si esa hubiera sido la intención. Y esta nueva mirada, que sucede al momento crítico, no apunta específicamente a las cooperativas, sino que se evidencian como políticas socio-productivas, en las que están incluidas las cooperativas e importantes políticas sociales que intentan ser vinculadas a las políticas socio-productivas.

El Ministerio de Desarrollo Productivo no las incluye aún en títulos de su página web ni en sus programas, sino que las subsume en la categoría de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Y es el INAES el organismo descentralizado que les da participación y establece políticas y programas para ellas. Esta circunstancia no disminuye la importancia que tienen las transformaciones que se han producido en el ámbito de las políticas públicas para las cooperativas.

El programa presupuestario para 2021 indica en qué sentido se orienta el gasto para las políticas públicas. Y en qué medida la inclusión en las mipyme puede deparar a las cooperativas una importante política de fomento.

Aunque no esté en la mira presupuestaria la política pública específica para las cooperativas productivas, van a ser contempladas en el apoyo a las mipymes por diversos canales, y para facilitarles acceso al crédito que les es negado por el sistema financiero. Este es un paso trascendental en su sostenibilidad, pues no son sólo esta vez las cooperativas inducidas por planes sociales las que van a recibir asistencia y financiamiento.

Algunos de estos programas son:

a) *Programas de Financiamiento a la Producción del Ministerio de Desarrollo Productivo que proveen acceso de las cooperativas y de otras pymes*

- Los proyectos del FONDEP (Fondo específico de inversión) que prevé específicamente entre otras formas jurídicas a las cooperativas.
- También las LIP (Líneas de Inversión Productiva) para adquisición o leasing de bienes de capital de producción nacional.
- Otras 4 importantes líneas no aluden específicamente a las cooperativas, pero entendemos que podrían estar inclusas como mipymes y pymes;
- Préstamos del Banco Nación, Créditos del BICE, Créditos para el Desarrollo Federal dirigido a determinadas provincias, y otra línea de Inversiones Estratégicas. Este financiamiento tiene una tasa en todos los casos mucho más reducida que en la bancaria y en algunos casos están previstas para plazos que no existen en el mercado financiero.

Estas líneas promueven la detección de las necesidades financieras y de capacitación y asistencia técnica a las mipymes, y a las pymes con el objeto de promover y/o facilitar su acceso al crédito, y tienen asignada presupuestariamente la suma de \$96.880,7 millones.

b) *Programa "Potenciar Trabajo" del Ministerio de Desarrollo Social, que compromete "acciones de mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas socio productivas, y atención del monotributo social", tiene asignados \$111.897,5 millones.*

En este último período, que se abrió en diciembre del 2019, las perspectivas de políticas públicas específicas y sostenibles para el sector cooperativo en general, son mucho más firmes. La inclusión del INAES en el Ministerio de Desarrollo Productivo, que es su ámbito natural, y dentro de este en las políticas públicas dirigidas a las pymes, son auspiciosas.

El cambio de orientación reciente de las políticas públicas se traduce con claridad en las resoluciones dictadas por el INAES. En este período se comenzó a conformar una estructura participativa que tiene un primer eje en la creación de "Mesas Asociativas" en el territorio (RES 2020-4), en la conformación de un "Banco de Proyectos" (RES 2020-248) y en la creación de una "Comisión

Asesora de Empresas Recuperadas”, como “instrumento válido para ser utilizado por organismos públicos en el desarrollo de políticas focalizadas para estas unidades económicas autogestionadas” (Resolución 1017/2020–Cooperativas de trabajo de cuidado).

Desde el 2003 hasta el 2015, gobiernos nacionales propiciaron y apoyaron un cambio cualitativo en las políticas sociales, al multiplicar como objetivo la constitución de cooperativas de trabajo para combatir el desempleo y la pobreza.

Para ello, generaron programas que tenían por objeto fundamental proporcionar trabajo e inclusión a grandes capas de la población, recurriendo a la figura de la cooperativa de trabajo.

Nació así masivamente el fomento a cooperativas de trabajo inducidas por planes sociales, a través de diversos programas. Fundamentalmente con el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) del Ministerio de Desarrollo Social.

Paralelamente se genera una nueva categoría tributaria: el “monotributo social”, que proporciona un primer acceso a obra social y seguridad social, y formaliza el trabajo con muy bajas prestaciones. Se crea la “Marca Colectiva”, “Compremos lo Nuestro”, y a través de la Ley 26.117/06 se organiza el microcrédito.

Conforme la información proporcionada por el gobierno con estos programas al 2015, se generaron 6.000.000 de puestos de trabajo y 97.000 mujeres se incorporaron al programa “Ellas Hacen” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

Estos emprendimientos contaron la ayuda de la resolución 3026/96 del INAES, que facilitó su constitución y que reglamentó el armado de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el poder ejecutivo (nacional, provincial o municipal) (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

Estos planes desplegados a partir del Ministerio de Desarrollo Social se desarrollaron en convenio con las universidades y tuvieron una instrumentación territorial en las municipalidades, para la masiva y como tal posible, pero imperfecta, tarea de su instrumentación y de educar en la “cooperación”.

Se celebraron acuerdos interministeriales que incluyeron al Ministerio de Planificación y al Ministerio de Trabajo que, a su vez desplegaban especificidades en el marco del PRIST.

Pese a que el PRIST en particular es conocido (y objeto de numerosa producción académica) por la creación de cooperativas, señalemos que la promoción del trabajo cooperativo era el tercero de sus objetivos específicos. Los dos primeros siguen afincados en la contraprestación, refieren a la inclusión social a través del trabajo, tendiente a mejorar espacios de uso público y/o patrimonio comunitario; el desarrollo de capacidades desde una perspectiva “integral”, y el acceso a la educación (alfabetización, terminalidad educativa, capacitación profesional); promoción del cuidado de la salud optimizando el acceso a servicios, promoción del desarrollo de las potencialidades culturales y de participación ciudadana, personales y colectivas. Como contraprestaciones obligatorias. Sólo en tercer lugar el objetivo es la cooperativización de estas actividades.

Encontramos en los grupos focales las implicancias de la “asociatividad forzada o instrumental” (Hopp, 2015) y las falencias de los programas en aportar a cambiar esta situación, a la vez que se pone el acento en la propia responsabilidad en el proceso de encarar la autogestión (Hintze, 2016:142). Se trata de programas socialmente muy importantes pero que no contienen suficientes elementos para desarrollar una perspectiva cooperativa en sus beneficiarios. Lo que se sumaba a la ausencia de autonomía implicada en el pago del plan social que hace las veces de salario, y la asignación de trabajos indicados por municipios, comunas y movimientos sociales, para cumplimentar las contraprestaciones que el proyecto exigía.

La desigualdad de capacidades asociativas de los grupos y personas incorporadas al programa tuvieron consecuencias apreciables sobre la configuración de distintos actores colectivos y marcaron la diferencia entre las organizaciones que lograron redefinir el programa, conseguir cupos, manejar sus propias cooperativas y organizarse en instancias mayores como la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y las Federaciones de Cooperativas surgidas al calor del “Cooperativismo bajo Programa” preexistente al PRIST-AT organizadas en la “Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo” a partir de 2009, en el marco de proyectos híbridos por su interface con el sector público (Bermúdez, 2016:328).

El PRIST y los programas sociales anexos fueron un formidable instrumento enderezado a recuperar masivamente el trabajo y combatir el desempleo y la pobreza utilizando el tipo cooperativo, sin abrir ningún interrogante sobre su especificidad y sobre la preservación de su identidad.

En el marco de un nuevo gobierno asumido en 2019 se produce una decisión largamente reclamada por el movimiento cooperativo: el traslado del INAES al Ministerio de Desarrollo Productivo (MDP), y una multiplicación de acuerdos para establecer políticas interministeriales para las cooperativas.

Ello ha determinado que evitar el cierre de las empresas en general, y un incremento de la desocupación y la pobreza fuera el eje de las políticas públicas del MDP, en el cual fueron incluidas tardíamente las cooperativas.

Históricamente, el INAES desplegó su actividad en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y en la distribución de funciones interministeriales en este último quedaron radicadas las políticas sociales que conformaron las cooperativas de trabajo inducidas, cuyo control y registro, al igual que del resto de las cooperativas, sigue en manos de ese ministerio, absorbiendo buena parte de las energías de su presupuesto, y que buena parte de sus programas continúen radicados en el MDS.

Hay una decisión de política pública que no se traduce plenamente aún en programas específicos del Ministerio de Desarrollo Productivo, algunos sólo han cambiado su denominación y, en la coyuntura, buena parte de las políticas vigentes siguen siendo políticas sociales. No obstante, la importante labor que realiza este organismo, dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo, se refleja en programas específicos.

Recuadro II.1

Programas del Ministerio de Desarrollo Productivo que se ejecutan a través del INAES

- i) Programa de ayuda financiera: Otorga ayuda financiera reembolsable y no reembolsable, para proyectos de desarrollo cooperativo o mutual.
- ii) Cursos y capacitación. Brinda capacitación para los socios fundadores de cooperativas y mutuales.
- iii) Fondo de Educación y Promoción Cooperativa/ Fondo de Promoción y Desarrollo Mutual: Establece convenios con el propósito de: a) consolidar la integración Mutual y Cooperativa, b) brindar apoyo institucional y económico financiero a mutuales y cooperativas, c) promover, implementar e incrementar la presencia del mutualismo y cooperativismo a nivel nacional e internacional.
- iv) Banco de Proyectos: Promueve la vinculación entre proyectos y posibles fuentes de financiamiento a través de una plataforma virtual, a fin de ampliar las posibilidades de recibir apoyo desde organismos del sector público, entidades del sector privado y la cooperación internacional.
- v) Préstamo UNO: «Primer Fondo de Economía Productiva y Solidaria».
- vi) Línea especial de crédito para cooperativas de trabajo: Otorga créditos orientados al capital de trabajo.
- vii) Plan para la Oferta Exportable Cooperativa: Releva la oferta de cooperativas que pueda destinarse al comercio exterior para posicionarla a través de acciones que llevarán adelante las representaciones argentinas en el exterior.
- viii) INAES en las calles: Vincula institucionalmente al INAES con entidades de la economía social y solidaria a través de las «Mesas del asociativismo y la economía social», y las asiste técnicamente a través de Comisiones técnicas

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio de las Políticas Públicas, Universidad General Sarmiento.

Recuadro II.2
Programas Interministeriales

- Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad. Min. Educación. SPU.
- Registro Nacional de Empresas Recuperadas (RENACER). MDS.
- Programa Recuperar. MDS.
- Programa Trabajo Autogestionado. Ministerio de Trabajo.
- Programa Nacional de Tecnología e Innovación social. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Programa Federal Argentina Construye. Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio de las Políticas Públicas, Universidad General Sarmiento.

Este marco favorable no impide que se siga apoyando prioritariamente a las grandes empresas que hacen los grandes números macroeconómicos, y no a las pymes y mucho menos a las cooperativas.

La inclusión en el ámbito de las pymes es un avance muy importante en un tiempo muy corto, pero se reclama el reconocimiento de la específica naturaleza cooperativa para construir no sólo producción y trabajo, sino también futuro y lucha contra la desigualdad. Finalmente, las pymes cuentan con una importante política de fomento para recuperarse de la crisis y la pandemia, y que pueden devenir en políticas permanentes, si demuestran su eficacia. Parte de ellas pueden ser utilizadas por las cooperativas.

Recuadro II.3
Políticas dirigidas a pymes donde pueden ser beneficiadas cooperativas

- Créditos directos de FONDEP. Créditos de hasta \$15.000.000 para financiar proyectos de inversión productiva en empresas y cooperativas certificadas como micro y pequeñas.
- Línea de Inversión Productiva. Es una línea prevista entre otras PYMES para cooperativas del sector industrial, agroindustrial o de servicios industriales.
- Junto a estas, otros proyectos de financiación a PYMES, en el que no se mencionan a las cooperativas específicamente como beneficiarias:
- Préstamos del Banco Nación, para inversiones productivas.
- Financiamiento del "BICE" para inversiones productivas.
- Línea de Crédito para desarrollo federal productivo, con beneficiarios en las provincias del norte y del sur del país.
- Préstamos del Banco Nación para inversiones estratégicas productivas.

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio de las Políticas Públicas, Universidad General Sarmiento.

2. El presupuesto del INAES

El INAES tiene asignada en el MDP una partida presupuestaria importante (\$2.492 millones) que multiplica geométricamente la que recibiera en años anteriores, y que se complementa con el aporte que hacen las cooperativas anualmente con la contribución para educación cooperativa. Ha comenzado a ejecutarlo, aún durante la pandemia, con importantes políticas públicas y en sus proyectos y programas se evidencia una intención de fomento del trabajo y de la producción por parte del Gobierno Nacional.

El MDP ha asumido públicamente el compromiso de asignarle a las cooperativas el acceso a las políticas de fomento aplicables a la pyme, lo que se materializa y se institucionaliza poco a poco, y ello determinó que no fueran originariamente incluidas tempestivamente en las ATP de auxilio en el pago de sueldos que recibieron las empresas de capital, pero no las cooperativas, en los largos meses de pandemia, para apoyar su sostenibilidad durante el aislamiento y en el período de apertura gradual de actividades. Esto comenzó a resolverse cuando ya se agotaba esta importante política pública.

En la explicación de este programa, el Ministro de Desarrollo Productivo alude a las cooperativas y mutuales, e indica que las cooperativas con trabajadores en relación de dependencia pueden acceder a créditos a tasa cero, previstos para autónomos y monotributistas durante la pandemia.

Las cooperativas de trabajo recibieron créditos promocionales con tasas subsidiadas, lo que en otras circunstancias hubiera sido fundamental para el sector que tiene vedado el acceso al sistema financiero por una política que se arrastra desde 1976, pero hoy muchas de las empresas del subsector están luchando por sobrevivir cotidianamente, muy endeudados y con dificultades para resolver financieramente lo que es un grave problema económico.

La perspectiva discursiva del Ministerio de Desarrollo Social que jerarquiza en este contexto el desarrollo y fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria que aparece como una de las principales respuestas a la situación en la que se encuentra gran parte de la población de nuestro país. En el ideario del Ministerio, las cooperativas que recuperan empresas y las cooperativas inducidas están referenciadas expresamente y con partidas asignadas en el fascículo presupuestario.

La importancia presupuestaria que tienen las políticas sociales, que por supuesto comprenden otros conceptos fundamentales tales como la seguridad social (\$ 3.981 millones) casi duplican, en el presupuesto previsto para el 2021 (\$252.626 millones), a los del Ministerio de Desarrollo Productivo (\$129.337 millones), y al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, que ejecuta muchos planes de las cooperativas inducidas (\$119.023 millones).

Recuadro II.4

Programas orientados a la comercialización de los productos de cooperativas y otras organizaciones

Plan Federal de Ferias. Mercados de Cercanía. MDS. Sec. Eco Social.

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio de las Políticas Públicas, Universidad General Sarmiento.

Recuadro II.5

Programas orientados fundamentalmente a las Cooperativas inducidas por planes sociales

- Manos a la Obra. Ministerio de Desarrollo Social.
- Monotributo Social. Ministerio de Desarrollo Social.
- Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Integración Socio Urbano.
- Programa de ayuda financiera. MDS. INAES.
- Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social" MDS. Sec. Articulación Política.
- Programa Nacional "Obras + Trabajo" MDS. Sec. Economía social.
- Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. CONAMI.
- Programa Nacional Argentina Unida por Educación y Trabajo. MDS. Sec. Economía social.

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio de las Políticas Públicas, Universidad General Sarmiento.

Recuadro II.6**Otros programas interministeriales accesorios a programas centrales**

- Plan Argentina Hace. Ministerio de Obras Públicas
- Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sostenible.
- Programa Federal Argentina Construye. Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Secretaría de Hábitat.

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio de las Políticas Públicas, Universidad General Sarmiento.

En la intersección entre las políticas presupuestarias, las políticas productivas y sociales, la fuerte incidencia interministerial que tienen, es posible reconstruir la compleja trama de las políticas públicas que inciden fundamentalmente en el caso argentino, en las pequeñas cooperativas, en menor grado en las cooperativas que recuperan empresas, y fundamentalmente en las cooperativas inducidas, en cuya sostenibilidad y perspectiva comunitaria se están invirtiendo importantes recursos.

Los programas y proyectos que comprenden al cooperativismo en Argentina son fundamentalmente programas sociales dirigidos a la "economía social", que en el concepto del INAES comprende a cooperativas y mutuales, y a organizaciones de la economía popular. Y, como ideológicamente no se han desprendido del concepto del "empreendedorismo individual", ni en el MDS, ni en el INAES, también hay políticas enderezadas a fomentarlo.

Se observa que incluso en el INAES están desde su denominación un conjunto de propuestas asociativas, y los programas pueden ser en la mayoría de los casos utilizados por las cooperativas, fundamentalmente por las cooperativas inducidas por planes sociales y las cooperativas de agricultura familiar y campesina.

3. Políticas públicas desde el Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Las cooperativas agropecuarias recibieron históricamente una mirada favorable desde el Estado, pero los conflictos relacionados con la política impositiva de retenciones para favorecer la industrialización o sostener otras políticas económicas han complejizado la relación, y esta es una contradicción muy importante en la vida nacional porque, en un país "primarizado" y "sojizado", la producción agrícola juega un rol estratégico, y estas cooperativas son muy importantes en su dimensión productiva, fundamentalmente exportadora y generadora de divisas.

La Federación Agraria Argentina (FAA) ha acordado con el Ministerio de Agricultura el pago de compensaciones a los pequeños productores por las retenciones fiscales. Este acuerdo de la FAA sobre la devolución parcial segmentada de las retenciones puede tener una significación muy importante, pues si se cumple va a permitir diferenciar a los productores sojeros concentrados de la agricultura familiar o de los pequeños y medianos productores que exportan.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca tiene una previsión presupuestaria que refleja que el agro es en esta instancia sujeto tributario, y sólo con mucha especificidad (Secretaría de Agricultura Familiar), materia de promoción \$35.853 millones. Cuestión central en los planteos de CONINAGRO.

Las políticas para apoyar a las economías regionales y familiares, que incluyen a muchas cooperativas, y la existencia de programas que cuentan con la colaboración del INTA, proporcionando algún apoyo a las denominadas cooperativas campesinas y de pueblos originarios, son también acciones que contribuyen para descentralizar las políticas socioeconómicas.

En su momento dijimos que el Sector de la Agricultura Familiar, en el que han sido subsumidas, buena parte de las economías regionales que reivindica CONINAGRO (confrontar las políticas

regionales explicitadas en “Aportes del Cooperativismo”), aunque estos programas no se corresponden con sus reclamos, sino que se dirigen fundamentalmente al sector campesino, y el de la agricultura de las comunidades indígenas, cuentan con diversas políticas públicas genéricas, de diferentes influencias en el sector, que en general ha tenido dificultades para cooperativizar la actividad, y para sostener la vida de las comunidades que permanentemente son agredidas en su territorio por quienes pretenden usurpar tierras de propiedad ancestral. En el conflicto de derechos de propiedad prevalece habitual y lamentablemente quien tiene más poder, no existen razones de justicia.

Recuadro II.7

Programas para la agricultura familiar y campesina

- Minifundio. Ministerio de Agricultura. INTA. PROCADIS
- Educación a Distancia. Ministerio de Agricultura. INTA.
- Programa de Asistencia Crítica y Directa para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena Ministerio de Agricultura. Secretaría de Agricultura
- Programa de Fortalecimiento de Unidades Productivas “Sembrar Soberanía Alimentaria”. Ministerio de Desarrollo Social Secretaría de Inclusión Social.
- Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local (PROTAAL). Ministerio de Agricultura. Secretaria de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio de las Políticas Públicas, Universidad General Sarmiento.

La política social ha permanecido con distintos gobiernos por más de dos décadas y es necesaria en la actualidad, y subsiste, aunque con diferentes contenidos, tiene gran magnitud, y está enderezada a proporcionar trabajo y combatir la pobreza.

En oportunidades (2003-2015 y 2019-2021) conformando cooperativas de trabajo inducidas por planes sociales, y en esta etapa se reiteró la asignación de las mismas al Ministerio de Desarrollo Social.

Las cooperativas de trabajo que recuperan empresas son también consideradas en la actual política pública, pero las que se les dirigen carecen de presupuesto específico importante para favorecer su reproducción frente al cierre masivo de empresas.

La reciente institucionalización en el INAES de la representación de este sector¹³, y el Programa de Trabajo Autogestionado en el Ministerio de Trabajo, constituyen avances que aún deben traducirse presupuestariamente. Es sustancial a su respecto la inclusión de este tipo de empresas en el sector pyme, lo que contribuye a su fortalecimiento.

Sin perjuicio de que, a partir del 2003, el poder judicial en algunos casos viabilizó la recuperación y rechazó planteos de usurpación (Schujman, 2015:85-87).

Y que el poder legislativo sancionó numerosas leyes de expropiación que abrieron puertas a la recuperación, pero que se limitaron a declarar la utilidad pública sin aportar los fondos (salvo excepciones) para que se integre con la previa indemnización que reclama el art. 17 de la Constitución Nacional. Y que la Ley 21.499 sancionó una importante reforma a la muy neoliberal Ley de Quiebras (Schujman, 2015; 2015b).

¹³ En el marco de una reciente reunión virtual con legisladores nacionales, el presidente del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), Mario Cafiero, confirmó la incorporación al organismo de Francisco “Manteca” Martínez de Textiles Pigüé como responsable de una nueva área específica destinada a las empresas recuperadas y el trabajo autogestionado.

En perspectiva de trabajo interministerial, el INAES ha designado a un funcionario que específicamente atiende esta problemática. A su vez, el Ministerio de Trabajo ha retomado el Programa Trabajo Autogestionado que cofinancia proyectos de inversión de pequeña escala destinados a bienes de capital y/o condicionamiento de infraestructura e instalaciones.

El Ministerio de Desarrollo Social ha estructurado un “Registro Nacional de Empresas Recuperadas” con asiento en el INAES, y ha implementado microcréditos destinados al sector.

Administra el “Monotributo Social”, que proporciona una reducida seguridad social, a empresa recuperadas y a cooperativas inducidas por planes sociales, quienes han recibido los aportes de financiamiento con tasas preferenciales no bancarias.

Entre los acuerdos interministeriales que incluyeron al Ministerio de Planificación y al Ministerio de Trabajo que, a su vez desplegaban especificidades en el marco del PRIST se encuentran:

- Del Ministerio de Planificación: “Programa Agua + Trabajo”, “Programa Federal de Emergencia Habitacional”, de “Centros Integradores Comunitarios”, “Obra Pública Municipal”, y “Manos a la Obra”.
- Del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: “Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas” y “Sistematización de Modelos de Gestión” (Vuotto, 2011; 2014:138).

Recuadro II.8

Programas para cooperativas que recuperan empresas

- “Registro Nacional de Empresas Recuperadas” (RENACER) MDS. Ministerio de Desarrollo Social
- “Programa Recuperar” MDS.
- Programa Trabajo Autogestionado- Ministerio De Trabajo.
- Programa Nacional de Tecnología e Innovación social. Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación.

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio de las Políticas Públicas, Universidad General Sarmiento.

La inexistencia de una política pública de fomento para las cooperativas que se constituya como política sostenida en el tiempo y que reconozca explícitamente su específica y diferente naturaleza, es un problema central, que no podemos desconocer pese a los evidentes avances en el fomento a las cooperativas.

Frente a cada incidencia política los programas, que muchas veces son excelentes programas que individualizan las necesidades de las cooperativas y los planes, cambian de contenido en todos los aspectos y esta es una importante dificultad para las cooperativas.

D. Buenas prácticas y puntos a mejorar

1. Buenas prácticas

La muy buena práctica que distingue a esta etapa de las políticas públicas argentinas es la inclusión reciente del INAES y con él, de la política para las cooperativas, en el Ministerio de Desarrollo Productivo extendiéndole la política para las pymes, que aportan casi 70% del empleo nacional, 50% de las ventas y más de 30% del valor agregado.

Es muy buena práctica que los presidentes de las confederaciones cooperativas y mutuales tengan representación en el directorio del INAES, y eso les permita cogestionar en ese ámbito las políticas públicas.

La creación en el ámbito del Ministerio de Educación y en su Secretaría de Políticas Universitarias de un Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad es una buena práctica que se debe destacar. Ha generado una producción y fundamentalmente una interacción entre el movimiento cooperativo y las universidades nacionales que ha contribuido sustancialmente a establecer e institucionalizar relaciones de reciprocidad, muy beneficiosa por la innovación y la profesionalización del sistema cooperativo.

El Estado hizo en años anteriores una importante dotación de fondos (5 millones de dólares) para llevar adelante proyectos de investigación, hasta el 2018 en el que se discontinuó el apoyo económico, que aún no se ha retomado.

Como estrategia principal del programa, para promover la vinculación de las universidades con el sector de la Economía social, se seleccionó el financiamiento de proyectos de investigación aplicada, en los que se requiere que los mismos sean diseñados y ejecutados conjuntamente entre la universidad y la entidad de la economía social, en base a problemas concretos de éstas últimas.

La mención de algunos de los proyectos pone de relieve la importancia de esa colaboración:

- Ruta argentina de las cooperativas.
- Manual de tecnologías abiertas para la gestión de cooperativas y entidades de la Economía Social y Solidaria
- Relevamiento y sistematización de experiencias de la Economía Social y Solidaria (ESS): Mapeos participativos en territorios a nivel nacional
- Observatorio de las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina
- La participación de los asociados en las entidades de la Economía Social y Solidaria
- Archivo histórico del cooperativismo argentino

Estos programas escogidos entre 300 no menos importantes que se ejecutaron, pone de relieve la dimensión y la naturaleza bifronte (sistema cooperativo/universidades nacionales) de la labor que promueve la Secretaría de Políticas Universitarias, y que se refleja en los mismos, y en todas las entrevistas que hicimos se destaca la alianza de las cooperativas con las universidades que promovió el programa.

El apoyo de la Subsecretaría de Producción Provincial, de la Secretaría de Agroindustria de la Nación –a través de programas como el Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), y Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) del INTA–, y de la Ley Caprina al desarrollo de la “Cooperativa Agropecuaria de Comercialización de Pequeños Productores de la Zona Centro de Neuquén Ltda.”, es una buena política pública, creada en junio de 2011 y que nuclea a 350 familias productoras del Centro neuquino que forman parte de 14 organizaciones que trabajan de manera asociativa desde hace 16 años. Este acompañamiento hace que el sistema productivo haya mejorado por una continua implementación de tecnologías (principalmente desde 1998 en que fue creado el Programa Mohair Neuquén). Las mejoras se aprecian en el manejo animal, y en la búsqueda de excelencia en la calidad de la fibra, lo que contribuye al sustento de las familias. Este proceso, asegurado por los productores que se han capacitado durante varios años para tal fin, oficiando de certificadores, hace que se corresponda luego con los resultados de laboratorio. Acopian unos 25 mil kilos anuales de mohair que son comercializados mayormente en Sudáfrica.

2. Puntos a mejorar

El Estado

Sugerimos la conveniencia de generar políticas públicas estratégicas, sostenidas por el Estado y por la sociedad, a partir de un claro reconocimiento de la identidad cooperativa, para generar una política pública para las cooperativas y las organizaciones de la economía social, solidaria, popular y comunitaria, que conforme un polo productivo y generador de trabajo sostenible en la economía, en el Estado y en la sociedad.

Para integrar a las cooperativas en las políticas para el desarrollo productivo, para aplicar los Objetivos del Desarrollo Sostenible, para hacer progresivamente posible la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, que son un compromiso de la Nación en el seno de la comunidad internacional, la política socioeconómica necesariamente debe sostenerse en objetivos estratégicos, y en ellos las cooperativas tienen mucho para decir. Vivimos sumergidos en políticas coyunturales que pudieran ser sean orientadas por objetivos de mediano y largo plazo que les den sentido y perspectiva.

Diferenciar en las estadísticas del Estado a las economías cooperativas, y de la economía social, solidaria, popular y comunitaria, las que deben reflejar no sólo mediciones económicas, sino también sociales (conforme se lo plantea recientemente el INAES) que son en definitiva las que la distinguen, asumiendo buenas prácticas comparadas, la distinción va a contribuir a generar el conocimiento de su específica naturaleza, y de la necesidad de fomentar su crecimiento.

El gobierno

Posiblemente, una deuda pendiente es la institucionalización, en el Ministerio de Desarrollo Productivo, además de la aplicabilidad de los programas para las pymes, programas sostenibles en el mediano y largo plazo específicos para determinados subtipos cooperativos que respondan a su naturaleza (cooperativas campesinas, que recuperan empresas, sociales, de construcción y uso de viviendas, etc.), todo ello sin perjuicio de que su instrumentación sea interministerial, y que su ejecución se difiera al INAES, con afectación de recursos.

Los recursos para estos programas tendrían que estar referidos a tipos cooperativos específicos vinculados de manera directa, justamente con una mirada estratégica para el desarrollo productivo, estableciéndose a través de fideicomisos de afectación, para su rápida disponibilidad, una vez conformados.

En el tránsito es muy importante elevar de jerarquía al INAES, al grado de Secretaría de Estado, que mantenga la participación del sector. Ello contribuiría al dimensionamiento de la importancia de las Cooperativas y de la Economía Social, y a establecer una relación directa con el gabinete y el poder ejecutivo que facilite la conformación de un sistema económico para la economía cooperativa y social, en una economía mixta. Existe un antecedente valioso al respecto en el año 1984.

Finalmente, y respecto al gobierno, sería importante y posible que el Ministerio de Educación avance en la instrumentación del Art. 90, reglamentándolo adecuadamente, y que los gobiernos provinciales instrumenten presupuestariamente la educación cooperativa en la educación primaria y secundaria y apoyen el cooperativismo escolar, tal como prescribe el espíritu de la ley.

El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

El INAES se ha transformado a sí mismo y comienza a llevar su actividad en el territorio, federalizando la institución, política bien catalogada y en la cual se pudiera avanzar decididamente.

Es valioso el proceso de desburocratizar y descentralizar a la autoridad de aplicación (al INAES), trabajando con los gobiernos provinciales, municipales y locales, y con sus Secretarías de Economía Social y Solidaria, sin diferenciar su color político. Se han dado pasos en este sentido, sería muy bueno si se profundizan.

La autoridad de aplicación tendría a mediano y largo plazo que orientarse a delegar, reteniendo la función y con control de la autoridad delegada, con asignación presupuestaria, de la "registración", en las Secretarías de Economía Social Provinciales, que estén en condiciones y del Contralor, con su acuerdo, en las Confederaciones, para multiplicar su propia función de fomento y educación cooperativa.

El INAES entiende que un digesto de sus resoluciones, para eliminar exigencias formales innecesarias y reiteradas y exponer de manera simplificada las resoluciones vigentes. Hace muchos años que se trabaja en esta tarea, esta administración podría completarla.

Constituir y gestionar cooperativas debería ser lo más sencillo posible, y eso no se logra solo informatizando los procedimientos. Sería aconsejable crear cooperativas simplificadas y cooperativas de múltiples interesados. El INAES ha dado pasos con resoluciones que resuelven parcialmente esta problemática, que, no obstante subsiste en lo sustancial, sería muy bueno que al encarar la Reforma de la Ley 20.337 se prevean la posibilidad de regularlas.

El compromiso del INAES de sistematizar, organizar y poner a disposición del gobierno y de la sociedad la información sobre las cooperativas, debería además de generar los mecanismos tecnológicos para recoger aquella que aún no tiene en sus archivos, y los incentivos para que le sea suministrada con veracidad, debería nutrirse de la experticia universitaria, y de sus observatorios, en un diálogo fructífero, para definir esos contenidos y promover la recolección en el territorio de datos completos para procesarlos.

Esa información debería discriminar a los distintos componentes de la Economía Social y Solidaria, su función económica y su función social. Se ha dado un paso muy importante en la decisión de recabar de las cooperativas información socioeconómica (Resolución N° 1437/202).

Es bueno resolver de manera sistemática y no esporádica, los problemas de financiamiento de las cooperativas. Aunque se entiende que cada paso que se está dando es muy positivo, es una oportunidad única, atendiendo a las posiciones de las actuales autoridades del Banco Central, es la conformación de una "Superintendencia de Entidades Financieras no Bancarias", que permita, deslindar los diferentes niveles de actividad financiera, promoviéndola, y sacándola del ámbito de las reglas de las inútiles reglas de Basilea, estableciendo normas de liquidez y solvencia adecuadas a su dimensión, ubicación territorial y función social.

En tanto se acuerda políticamente es posible avanzar con fideicomisos que permitan fondar el financiamiento a las Cooperativas de Producción que necesitan de apoyo financiero. (Cooperativas que recuperan empresas, Cooperativas Campesinas, Cooperativas Sociales, etc.). Pensando en construir un polo de Producción, Distribución y Satisfacción de Necesidades Sustentable.

Sería, finalmente, conveniente generar mercados que canalicen con fluidez la producción de las cooperativas. Que el estado instale el "compre cooperativo" en las compras y licitaciones públicas, nacional, provincial o municipal/comunal.

Legislación

Sería una política muy valiosa la promoción de una reforma constitucional para, entre otros temas también indispensables, establecer el fomento del Cooperativismo, el Mutualismo y la Economía Social, Popular y Comunitaria. Y que la población y el estado asuman esta necesidad en el debate público que preceda a la reforma. Solo se institucionalizan aquellas políticas y aquellas normas que se discuten en la sociedad, que las incorpora y se aplican en la realidad.

Abogamos, en el marco de un amplio debate público una reforma a la ley de Cooperativas, que recoja 50 años de avances de la sociedad y de la legislación comparada.

Fundamentalmente que asuma exigencias que simplifiquen a las Cooperativas, tanto como lo están las Sociedades Anónimas Simplificadas, en su constitución en su funcionamiento y en los mecanismos de contralor. Que entienda la necesidad de incluir "Cooperativas de Actores Múltiples de Interés Social", para asumir una realidad compleja y desarrollar la figura cooperativa.

Una ley que regule los nuevos y viejos distintos subtipos cooperativos, prestando atención a sus necesidades específicas.

Las "Cooperativas Prestadoras de Servicios Públicos"

Los sectores cooperativos involucrados pretenden que el Estado las reconozca y le proporcione los instrumentos administrativos y legales que atiendan a sus particularidades y fundamentalmente le habiliten tarifas que atiendan a las características del mercado.

La justa propuesta de un fondo compensador en el ámbito de los servicios públicos debería ser atendida.

En situaciones de privatizaciones y de crisis de los generadores y distribuidores de energía, las Federaciones deben ser preferidas para sustituir a los actores lucrativos como política de estado, arbitrando los recursos financieros para que ello sea posible.

Es necesario conformar una alianza público - privada cooperativa, que permita terminar con los objetivos lucrativos en la prestación de los servicios públicos, en lo inmediato en el interior el país.

"Cooperativas agropecuarias y campesinas"

Es muy valioso que el gobierno y las Cooperativas Agropecuarias, encuentren un punto de coincidencia que permita materializar un mecanismo automatizado que permita la efectiva devolución parcial de retenciones a los pequeños y medianos productores agropecuarios, que genere una política de incentivos, con apoyos presupuestarios, créditos internacionales de fomento, con participación de las Universidades, del INTI, del INTA, y del CONICET, para fortalecer las economías regionales, con apoyo del Ministerio de Agricultura para multiplicar e integrar a las cooperativas familiares, hortícolas, campesinas y de pueblos originarios jerarquizando la soberanía alimentaria y la preservación del medio ambiente. Arraigando a la población nuevamente en el territorio. Para ello sería muy útil avanzar en la generación de mercados de proximidad.

Una ley de autogestión y de trabajo coordinado, que dentro o fuera de la reforma a la ley de cooperativas, que regule a partir de sus propias especificidades en su naturaleza, a las "Cooperativas de Trabajo", a las "Cooperativas que Recuperan Empresas", a las "Cooperativas Campesinas", y a las Cooperativas Inducidas por Planes Sociales.

Es socialmente valioso que el apoyo a las "Cooperativas que Recuperan Empresas" cuente con legislación específica que atienda a su naturaleza específica y que consecuentemente regule la autogestión, que la Secretaría específica del INAES esté dotada de un importante presupuesto, y que el Ministerio de Desarrollo Productivo, genere un Fideicomiso de afectación específica, dotándolo de los fondos necesarios.

Las "Cooperativas de Trabajo Inducidas", que constituyen un avance en políticas sociales, deberían ser inclusas en Proyectos Productivos que apunten a sostener en el mediano y largo plazo su sostenibilidad, y su autonomía, apuntando a su autogestión.

Es conveniente una especificación del trabajo de recolección, y reciclado y su extensión con la inversión necesaria al interior del país.

Este es un largo y complicado proceso que requiere que el Movimiento Cooperativo incremente sus apoyos pero que el estado reoriente esas políticas sociales en sentido productivo, dotándolas de

presupuesto con ese objeto y del apoyo de Universidades, generando educación y capacitación masiva, y de los organismos descentralizados con aptitud para apoyarlo. El primer paso es regularlas

Es muy importante que la ley impositiva declare a las Cooperativas, atendiendo a su naturaleza, que son "Sujetos no imponibles", con todas sus implicancias.

E. Conclusiones

Las Políticas Públicas para las Cooperativas, a partir del año 2019 en la Argentina, se produjeron en un contexto desalentador, una profunda crisis socio económica, y un endeudamiento del patrimonio nacional, sumamente graves, que se había desatado en la última etapa del gobierno neoliberal (2015-2019), una pandemia global, determinaron que la atención de la catástrofe humanitaria y renegociación de la deuda externa condicionaran contundentemente el accionar del estado.

Sin embargo, aún en ese marco se produce un vuelco largamente esperado en relación a las cooperativas. Su inserción en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Productivo.

Para comprender la trascendencia que tiene este hecho en nuestro país es necesario comprender que hasta ese momento las políticas públicas para las cooperativas eran sustancialmente políticas sociales que, aunque fueran imprescindibles, determinaron que se promovieran fundamentalmente las "Cooperativas Inducidas por Planes Sociales".

Esta nueva etapa aún requiere una importante Política Social, pero la inserción de las cooperativas en las Políticas de fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa implica un notable salto cualitativo.

Las cooperativas de Producción, (de servicios públicos y de trabajo) sufrieron la crisis socio económica, y su reconstitución va a ser lenta y difícil en muchos casos. Van a requerir medidas específicas más profundas.

Las primeras, para reconstituir su cuadro tarifario, y sostener a su base de sustentación muy afectada por la crisis, y para poder realizar las inversiones que las reconstituyan tecnológicamente y les permitan afrontar la generación energética renovable.

Las de trabajo en todos sus nuevos e innovadores subtipos, han obtenido por su inclusión en las políticas para las mipymes y pymes financiamiento que hasta ahora les fue negado, se trata de una cuestión que es muy importante, pero requieren apoyos específicos, que pongan en marcha la recomposición de capitales y de tecnología.

En relación a las cooperativas agrícolas, que estaban distanciadas por la política impositiva del gobierno, pueden encontrar un espacio de diálogo a partir del acordado reintegro parcial de retenciones a los productores medianos y pequeños, si se concreta y si se producen inversiones para desarrollar las economías regionales.

Las cooperativas hortícolas, campesinas y de pueblos originarios producen alimentos que están en la encrucijada de la necesidad de alimentar a la población. Han recibido apoyos tecnológicos, en algunos casos financieros, pero es menester profundizar esa política y establecer cadenas de valor que permita la reproducción de la vida de sus integrantes.

Estamos viviendo un momento importante y valioso, pero también complicado para las Cooperativas, atadas al futuro y a las luchas de poder que condicionan la redistribución estatal y por ende a las políticas públicas.

Bibliografía

- ACI-UE (2020), Mapeo Cooperativo. Datos Estadísticos. Informe Nacional Argentina. Actualizado a septiembre del 2020. <https://coops4.dev.coop/sites/default/files/2020-09/Informe%20de%20Mapeo%20Cooperativo%20Argentina.pdf>.
- Acosta M. C., Levín A., Verbeke G. (2013), "El sector cooperativo en Argentina en la última década". Revista Cooperación y Desarrollo Volumen 21, Número 102 / enero-junio 2013. Colombia.
- Agricultores Federados Argentinos (2007), 75 años, tomo I. Ed AFA. Rosario Sta. Fe.
- Aguirre M. (2021) capítulo Introducción a las Cooperativas Prestadoras de Servicios Públicos, En Las Cooperativas en la Argentina 2020. En prensa en editorial UNR. ISBN 978-987-702-420-3.
- Althaus A. (1977), "Tratado de Derecho Cooperativo, Ed. Zeus. Rosario. Argentina.
- Álvarez V. (2003), Evolución del mercado de insumos agrícolas Estudio 1.EG.33.7 Componente B -6; Ministerio de Economía de la Nación.
- BBC Mundo (2015) Por qué el 75% de los trabajadores del mundo no tienen empleo estable. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150519_oit_empleo_informal_am.
- Banchero L. (2020), Capítulo Cooperativas de Consumo en Las Cooperativas en la Argentina 2020. En prensa en editorial UNR. ISBN 978-987-702-420-3.
- Barsky O. y Pucciarelli A. (1997), El agro pampeano: El fin de un período. Buenos Aires. FLACSO. Ediciones universitarias.
- Bermúdez Á. (2011), capítulo "Cooperativas originadas en planes sociales. Los movimientos sociales y las Cooperativas de trabajo" en "Las Cooperativas en la Argentina". Editorial UNR. Rosario Argentina.
- Bonaparte, H. (1989), "Proceso y significado del cooperativismo argentino". CEPAL, *Cooperativismo latinoamericano*. Santiago de Chile.
- Cafiero M. (2020), Coronavirus, las Cooperativas de Servicios Públicos están en situación crítica. <https://www.pagina12.com.ar/259730-coronavirus-las-cooperativas-de-servicios-publicos-estan-en>
- Calderón, S. et. Al (2009), "Las Empresas Recuperadas y la Seguridad Social: Trabas a la hora de enfrentar problemas relacionados con los riesgos del trabajo y la (im) previsión social. En Ruggeri A. "Las empresas recuperadas: Autogestión obrera en Argentina y América Latina", Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras.
- Calle A. (2009), "Sobre los conceptos de economía en general y de economía solidaria en particular". En "Que es lo económico". Ed. Ciccus. Bs.As. Argentina.
- Castelao Caruana, María Eugenia (2016) Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LXI, núm. 227, mayo-agosto de 2016, pp. 349-378, ISSN-0185-1918).
- Chaves R. (1999), "La Economía Social Como enfoque Metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica". Revista del CIRIEC Valencia España. nº 33, págs. 115-140.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017), CEPAL: Pese a avances recientes, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. <https://www.cepal.org/es/comunicaciones/cepal-pese-avances-recientes-america-latina-sigue-siendo-la-region-mas-desigual-mundo>.
- _____(2014), Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos e perspectivas. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- _____(2010), Estudio Económico de América Latina y el Caribe. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- _____(1989), Cooperativismo Latinoamericano. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CEPAL-ACI-FAO (2012), "Cooperativas Campesinas y Seguridad Alimentaria". Editorial FAO.
- Coraggio, J. (2013) "La presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina. París, Francia.
- Cracogna D. (2013), "Estado, cooperativas y legislación cooperativa en la hora actual". Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo. Núm. 47. Bilbao, págs. 111-127. Conc Mogrovejo R, Mora A y Vanhuynegem P. (eds.) "El cooperativismo en América Latina". Ed. Organización Internacional del Trabajo. Primera edición 2012.
- _____(1993), "The Relationship between the State and Cooperatives in Cooperative Development", Informe del Coloquio realizado en Ginebra, 15 /12/93 ILO, Geneva, 1993.

- _____(1988). "La legislación cooperativa". Cuadernos de Economía Social Nº 28, Buenos Aires, 31 – 50.
- Cracogna D. y De Lisio C. (2004), Coordinadores. "Políticas Públicas en Materia de Cooperativas". Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur". Editado por Intercoop Editora. Bs.As. Argentina.
- Cracogna D. y otros (1978), "América Latina: Economía y Cooperativismo". Edit. Intercoop. Bs. As. Argentina.
- Drimer B. y Kaplan de Drimer A (2017) "Las Cooperativas. Fundamentos. Historia y Doctrina. Ed. Intercoop. Bs.As. Argentina. Reedición.
- Fernández Álvarez, M. (2015), "Contribuciones antropológicas al estudio de las cooperativas de trabajo en la Argentina", Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, CESOT, Buenos Aires, Nº7.
- Fontenla E. (2016) "Cooperativas Agropecuarias Argentinas Nueva generación de cooperativas" Documento Nº 1. Ed. CGYCM Buenos Aires Argentina.
- Galeano. E. (1978), "Las venas abiertas de América Latina". Reedición, Ediciones la Cueva.
- Garat E. (2012) "Texto Constitucional proyecto hegemónico y realidad Istórica". Editorial Compromiso, Rosario. Argentina.
- García I. et al. (2017), "Las cooperativas implementadas por el Estado para generar puestos de trabajo en Argentina. Sus características y su contexto actual". Mundo Urbano Urbarred UNQ. <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/publicaciones-por-ano/281-las-cooperativas-implementadas-por-el-estado-para-generar-puestos-de-trabajo-en-argentina-sus-caracteristicas-y-su-contexto-actual>
- García I. (2018), " Las Cooperativas Implementadas por planes sociales". Revista del Instituto Argentino de Realidad Económica. (IADE). Nro. 315. Año 47. Bs.As. Argentina.
- Girbal-Blacha N. (2004), Organización cooperativa agraria y política gubernamental en la Argentina peronista 1946-1955. Rev. *Signos Históricos*, núm. 12, (38-67).
- _____(2004a) Cooperativismo agrario y crédito oficial (1946-1955) Una aproximación a las continuidades y cambios de la Argentina peronista.
- Gleizer A. (2009), "Otro proyecto de reforma de la Ley 20.337". Publicación del Consejo Profesional de Ciencias Económicas. <https://www.idelcoop.org.ar/revista/191/otro-proyecto-reforma-ley-20337>.
- Gobierno de la Nación (2021), Presupuesto 2021. Planilla Composición del gasto, por finalidad. Planilla 1. <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2021>.
- Grabois J. (2018), "La clase peligrosa. Retratos de la Argentina Oculta". Ed. Planeta. Bs.As. Argentina.
- Grela P. (1958), "El grito de Alcorta. Historia de la Rebelión Campesina de 1912". Editorial Tierra Nuestra. Argentina.
- Guarco A. (2020), "Una Visión desde la ACI sobre la relación entre Estado y Cooperativas". Políticas Públicas y Cooperativas. Presentaciones del Taller sobre Políticas Públicas de la V Cumbre Cooperativa de las Américas". Ed. Intercoop. Bs.As. Argentina.
- Hopp, M. (2015), Victoria: Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja. Trabajo y Sociedad; Santiago del Estero; p. 207 – 223.
- Hudson J. P. (2016), Políticas públicas y empresas recuperadas por sus obreros en Argentina. Un análisis del Programa de Trabajo Autogestionado 2004-2012. Revista Apuntes vol.43 no.79 Lima.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Mercado de Trabajo, INDEC (2020), Trabajo e Ingresos Volumen 4. <https://www.indec.gob.ar>.
- _____(2020a), Censos. Trabajo e Ingresos Vol. 4. 2do. <https://www.indec.gob.ar>.
- _____(2020b), Condiciones de Vida. Vol. 4. 1er semestre 2020. <https://www.indec.gob.ar>.
- Instituto Nacional de Cooperativismo y Economía Social, INAES (2021), Actualización de datos obligatoria. <tp://www.inaes.gob.ar/Noticias/actualizacionTAD>.
- _____(2008) "Las Cooperativas y las Mutuales en la Argentina. Ed. Artes Gráficas Chilavert. Bs.As. Argentina.
- Kasparian, D. (2019), Promoción estatal del cooperativismo de trabajo y formas socio productivas emergentes. Contribuciones en clave emancipatoria a partir de un estudio de caso del Programa Argentina Trabaja. RevIISE, Vol. 13, Año 13, Dossier Las (re)configuraciones del trabajo y el empleo. ISSN: 2250-5555, Argentina.

- _____ (2017), *Lucha ¿sin patrón? Un estudio sobre la configuración de la conflictividad de trabajo en empresas recuperadas y cooperativas del Programa Argentina Trabaja*. (no publicado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Kulfas M. y Hecker E. (2003), *En Empresas recuperadas*. 2003. Ed. Cooperativa de Trabajo Artes Gráficas Chilavert Lda.
- Lattuada M. y Neiman G. (2005), "El Campo Argentino. Crecimiento con exclusión". Ediciones Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Levín A. y Verbeke G. (1997), *El cooperativismo argentino en cifras. Tendencias en su evolución: 1927 – 1997*. Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo N° 6, Buenos Aires.
- Macellari M. (2014), *Marco jurídico frente al desafío de la sostenibilidad de las Cooperativas de Trabajo en Argentina*, en obra *Congreso Continental de Derecho Cooperativo*, Editorial Intercoop - Cooperativas de las Américas, Buenos Aires, págs. 388/394.
- Martínez Coque J. (2002), *Las Cooperativas en América Latina. Visión Histórica General*. Revista del CIRIEC. Nro. 43. Págs. 145 a 172.
- Martínez Dougnac G. (2009), "Viejas leyes aggiornadas y nueva legislación: Reflexiones en torno al carácter y papel de algunos instrumentos de legislación agraria durante el primer peronismo". Notas realizadas a partir de la ponencia presentada en las XV Jornadas de Epistemología. Universidad de Buenos Aires. https://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2016/11/Doc5_2.pdf.
- Mateo G. (2004), "Estado versus cooperativas agrarias. La construcción de elevadores de granos (1930-1932)" *Revista Universidad Nacional de Quilmes*, n°4.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015), "Síntesis de resultado e impacto. Argentina Trabaja".
- Montes V. y Ressel A. (2003), "Presencia del Cooperativismo en Argentina". Instituto de Estudios Cooperativos, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, En "Impactos de la Integración Regional del MERCOSUR sobre el Sector Cooperativo.
- Mutuberría V. (2010), *IV Congreso de Rulescoop y 2ª. Jornadas de Cooperativismo, Asociativismo y Economía Solidaria*. Montevideo, Uruguay. Edición Fundación Divina Pastora. 2010.
- Naidoo D. (2014), "Algunos pensamientos sobre el potencial de la Economía de los Trabajadores en África". En "Trabajo Informal, economía solidaria y autogestión", Ed. Peña Lilo Ediciones continente., C.A.B.A. Argentina.
- Neffa J. C. y otros (2008), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2017). Informe mundial sobre salarios. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_541632/lang--es/index.htm.
- _____ (2014), *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_317898.pdf.
- Olivera. G. (2013), *Cooperativismo Agrario. Políticas de Colonización, Comercialización Agrícola y Gremios Rurales durante los dos gobiernos peronistas*. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. <https://web3.rosario-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaSHIR/article/view/271>.
- _____ (2008), "El Cooperativismo Agrario, los chacareros y la renovación de la Historia Rural. e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 6, núm. 22, pp. 31-48. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires, Argentina.
- Perbellini M. (2016), *Problematizando la Organización del Trabajo en las Empresas Recuperadas por sus trabajadores, desde la Corriente Psicodinámica del Trabajo*. Revista Trabalho. Vol. 1 Nro. 2.
- Pérsico E. y otros (2017), "Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón". Editorial Coihue, Bs. As. Argentina.
- Plotinsky D. (2010), "Historia Del Cooperativismo", Cap. 6, La ley 11.388. <https://www.centrocultural.coop/blogs/cooperativismo/2017/07/08/historia-del-cooperativismo-6-la-ley-11388-sobre-regimen-legal-de>.
- _____ (2015), *Origen y Consolidación del Cooperativismo en la Argentina*. Revista de Idelcoop. Nro. 215.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2019), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019: desigualdades del Desarrollo Humano en el siglo XXI*.

- Rebón, J. y Salgado R. (2009), *Desafíos emergentes de las empresas recuperadas: de la imposibilidad teórica a la práctica de la posibilidad*, Ed. Clacso.
- Robles M. "Medios cooperativos en la Argentina" en *Las Cooperativas en la Argentina 2020*. En prensa en editorial UNR. ISBN 978-987-702-420-3.
- Rodríguez. J. (2020), *Cooperativas Campesinas*. En *Las Cooperativas en la Argentina 2020*. En prensa en editorial UNR. ISBN 978-987-702-420-3.
- Rodríguez Villafañe M. (2010), "Compromiso con la libertad de Expresión". Ed. Fundación para la libertad de Expresión. Méjico.
- Ruggeri A. (2016), "Las empresas recuperadas por los trabajadores en los comienzos de Mauricio Macri". *Revista Idelcoop* n°220, páginas 11-31.
- _____ (2009), *Las empresas recuperadas por sus trabajadores, en torno a los problemas y las potencialidades de la autogestión obrera*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Sánchez Bajo C. (2020), "La contribución y relevancia de las Cooperativas para el logro de los objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas". Ed. Intercoop. Argentina Bs. As.
- Schujman L. (1984), "El cooperativismo en la Argentina". Publicado en *Revesco*. *Revista de Estudios Cooperativos*. Nro. 52. Ed. Univ. Complutense. Madrid.
- Schujman M. (2021), *Las Cooperativas en la Argentina 2020*. En prensa en editorial UNR. ISBN 978-987-702-420-3.
- _____ (2019) "La autogestión y las Cooperativas de Trabajo Asociado". Editorial UNR. Rosario Argentina.
- _____ (2019a) *Carta del Trabajador Autogestionario*. Ed. UNR. Rosario Argentina.
- _____ (2019b) "Prácticas y Herramientas Legales del Cooperativismo de Trabajo en la Argentina". Ed. CGYCM. Documento 18. Bs.As. Argentina.
- _____ (2016) "La Economía Social, Solidaria y Comunitaria en el contexto del poder global, el estado y el derecho", Ed. UNR. Argentina.
- _____ (2015a), "Cooperativas que recuperan Empresas". En *Empresas gestionadas por sus trabajadores. Problemática jurídica y social*. Edición del CIRIEC España, Valencia España.
- _____ (2015b) "Las Cooperativas de Trabajo en Latinoamérica. Ediciones del Revés. Rosario Argentina.
- _____ (2015c). *Cooperativas que recuperan Empresas*". En "Problemáticas Legales, Sociales y Subjetivas de los y las Socios de las Cooperativas de Trabajo, Ediciones del Revés. Rosario Argentina.
- _____ (2011), "Las Cooperativas en la Argentina". Editorial UNR. Rosario Argentina.
- Spognardi, A. (2016), *Marco Legal y Desarrollo del Cooperativismo de Crédito en Argentina, 1887-2015*, Euricse Working Papers, 84|16.
- Sosa G. y Bottini A. (2020) "La cooperación social en Argentina", en "Las Cooperativas en la Argentina". Editorial UNR. Rosario Argentina.
- Vannini P. (2021) Capítulo "Acerca de las cooperativas de trabajo en el área de la Tecnología, la Innovación y el Conocimiento", en *Las Cooperativas en la Argentina 2020*. En prensa en editorial UNR. ISBN 978-987-702-420-3.
- Vieta M. (2009), *Las empresas recuperadas por sus trabajadores como cooperativas de trabajo*. En Ruggeri A. "Las empresas recuperadas: Autogestión obrera en Argentina y América Latina", Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras.
- Vuotto, M., " El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social", en *Serie documentos de trabajo, 2011, N°217*, Organización internacional del Trabajo, Lima.
- Zibecchi R. 2020 "La Economía Social y El Cooperativismo en la Argentina". *Comunicación, Identidad y Conflicto Social*. Editorial Académica Española. Prologo.

Entrevistas

Alternaremos el material bibliográfico, en muchos casos digitalizados con importantes entrevistas. Asignamos mucha importancia, para saber acerca de las Políticas Públicas a las entrevistas, y a cotejar estas con los datos de los que disponemos. Nuestro Universo de estudio serán Las Políticas Públicas para las Cooperativas en la Argentina. Fueron parte de esta investigación valiosas entrevistas a:

- El Ministerio de Desarrollo Social en la persona del Ministro Daniel Arroyo.

- El Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, en la persona de quien ejercía ese ministerio al tiempo de la investigación. La Arq. María Eugenia Bielsa.
- La Responsable del valioso Programa de Cooperativas y Economía Social de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Prof. María Estela Laurito.
- El Instituto de Asociativismo y Economía Social (INAES). Dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo, en la persona del integrante del directorio por las Cooperativas Ariel Guarco.
- A la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) en la persona de su Presidente Carlos Ianizzoto.
- A la Confederación de Cooperativas de la República Argentina. En la persona de su Presidente Ariel Guarco.
- A la Federación de Cooperativas Eléctricas de la República Argentina, en la persona de su Presidente, José Bernardo Álvarez.
- A la Federación de Cooperativas Autogestionadas de la Provincia de Buenos Aires. A través de su Presidente Hugo Cabrera.
- Al Movimiento Social "La Dignidad" en la persona de su Presidente Rafael Krejzler, quien a su vez es Secretario General de la "Confederación de Trabajadores de la Economía Popular".
- Al Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo, en la persona de su Presidente Luis Levín.

III. Políticas públicas y desarrollo cooperativo en Chile: trayectoria y desafíos de futuro

Mario Radrigán Rubio¹

A. Antecedentes, contexto y relevancia del estudio

En presente informe corresponde a un estudio referido al caso de Chile, que se realiza en el marco del acuerdo de colaboración establecido entre la Alianza Cooperativa Internacional de las América y la Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL) que, bajo la responsabilidad de esta última institución, ha definido una línea de investigación y reflexión relativa al análisis sobre la institucionalidad y las políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina.

La realización de este estudio se enmarca en un contexto en el que las autoridades públicas, pero también la misma ciudadanía de forma general busca identificar nuevas formas (o quizás no tan nuevas) de diversificar los modelos y estrategias de desarrollo, teniendo en cuenta que fruto de los procesos sociales y políticos de los últimos dos años se ha generado un escenario de elaboración de una nueva constitución.

Considerando este contexto, la alternativa de realizar un análisis sistemático de la institucionalidad pública y de las políticas de fomento y desarrollo del sector cooperativo a nivel nacional, teniendo en cuenta a la vez una perspectiva internacional, aparece de relevancia e interés público, toda vez que esto se realiza en base a que la dimensión temporal, considerando que el fenómeno cooperativo tiene ya una presencia de más de 150 años en Chile, lo que debiera permitir una reflexión tanto profunda pero también con sentido de futuro.

¹ Profesor del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile y Director de su Centro Internacional de Economía Social y Cooperativa, CIESCOOP. Qusiera agradecer todo el apoyo y colaboración de la Srta. Catalina Nadales en el desarrollo de este trabajo.

1. Objetivos, amplitud, límites y ejes prioritarios del estudio

El objetivo central del presente estudio es realizar un análisis y reflexión de la institucionalidad y de las políticas y programas públicos en Chile dirigidas al desarrollo del sector cooperativo, que tiene como fondo su trayectoria histórica, poniendo particular atención a la situación de los últimos treinta años, considerando a la vez una descripción global de la situación actual del sector cooperativo chileno.

Para este análisis se pondrá atención particular tanto en las políticas y programas públicos de fomento como en la realidad de aquellos sectores de cooperativas que guardan una relación directa con el mundo productivo y del trabajo.

Finalmente es necesario destacar que las conclusiones y recomendaciones finales del presente trabajo tienen una orientación aplicada, dirigidas a recomendar procesos de mejora de las políticas y programas públicos, orientadas a potenciar el desarrollo del sector cooperativo en Chile.

2. Elementos básicos de un marco teórico de soporte

Para enfrentar el desarrollo del presente estudio de forma operacional es necesario disponer de un modelo teórico-conceptual básico que permita tanto ordenar como posteriormente analizar e interpretar la información recolectada en función de los objetivos propuestos en el trabajo.

Sin ser el propósito del presente trabajo el profundizar en un estudio de carácter teórico, se presenta a continuación los elementos básicos relativos a este modelo teórico-conceptual, que está compuesto por dos grandes dimensiones: (a) la definición y caracterización del modelo empresarial cooperativo y (b) la caracterización y definición de una política pública, con énfasis en su relación con la temática cooperativa.

El modelo empresarial cooperativo: trayectoria, caracterización y valores

Si bien existen registros históricos sobre experiencias concretas de cooperativas y pre-cooperativas en Europa desde mediados del siglo XVIII, sin olvidar una larga lista de experiencias de organizaciones económicas y sociales de sello colaborativo y asociativo que se pueden rastrear hasta el tercer milenio antes de Cristo (ver Mladenatz, 1968), se tiene por punto de inicio de lo que se conoce como el modelo empresarial cooperativo moderno el año 1844 en la localidad de Manchester, Inglaterra, con la fundación de la Sociedad Cooperativa de los Equitables Pioneros de Rochdale, la que se constituye como la primera experiencia cooperativa exitosa de los tiempos modernos, y que en base a un modelo de cooperativa de consumo se expandió rápidamente por Inglaterra, Europa y luego a otros continentes, tal como se relata en el libro de Williams Pescoe Watkins que relata la historia de la Alianza Cooperativa Internacional, ACI (Watkins, 1975).

Se ha argumentado que uno de los éxitos de esta primera experiencia cooperativa estuvo en la ya clásica formulación de los 7 principios cooperativos que establecieron los impulsores de la Cooperativa de Rochdale, que habiendo sido reformulados por la propia ACI ya en tres oportunidades, siendo la última el año 1995, cuando han sido redefinidos de la siguiente forma:

- i) Membresía abierta y voluntaria
- ii) Control democrático de los miembros
- iii) Participación económica de los miembros
- iv) Autonomía e independencia
- v) Educación, entrenamiento e información
- vi) Cooperación entre cooperativas
- vii) Compromiso con la comunidad (ver Alianza Cooperativa Internacional, 1995)

Visto con una perspectiva de los más de 170 años transcurridos desde la creación de esta primera cooperativa, que en la terminología al día de hoy podríamos denominar una gran “innovación social”, el movimiento cooperativo se ha extendido a los 5 continentes y a la totalidad de los países del planeta, actuando en prácticamente la totalidad de los sectores de actividad económica y social, teniendo una base societaria mundial de más de 1.200 millones de socios en 2,7 millones de empresas cooperativas (ver EURICSE, 2020 y ONU, 2014).

A lo largo de su trayectoria el modelo empresarial cooperativo ha sido objeto de múltiples y diversas formulaciones teóricas, surgidas tanto de la reflexión de sus propios actores como desde la academia, y en más de alguna oportunidad de los gobiernos y organismos internacionales, cuya presentación rebasa tanto los objetivos como el espacio del presente estudio, simplemente comentar que las visiones son muy diversas tanto en lo propiamente empresarial (ver por ejemplo Battaglia, 2005) como económica (ver por ejemplo Zamagni, 2005; Benecke, 1973), debate que ha sido en ocasiones de gran profundidad y estando relacionado con los procesos políticos, sociales y económicos que ha vivido el planeta en los últimos 150 años.

Políticas públicas y desarrollo cooperativo

Recuperando lo avanzado en trabajos anteriores en el campo de las políticas públicas relativas al desarrollo cooperativo (Radrigán, 2004; Radrigán, y Flores, 2007), como en la literatura internacional, existen tres dimensiones que consideramos relevantes para analizar y reflexionar sobre la relación entre desarrollo cooperativo y políticas públicas.

a) *Asincronía entre el desarrollo cooperativo y las políticas públicas*

Como en muchos otros ámbitos de la actividad económica, social y cultural el diseño y gestión de políticas públicas en los estados nacionales modernos, han surgido de forma posterior a los desarrollados autónomos de los actores de la sociedad civil y de la sociedad en general, y en, este caso del sector cooperativo es un ejemplo de esta situación a nivel mundial como también en Chile, es decir, para el caso del sector cooperativo, primero han surgido las prácticas y sus cuerpos valóricos, y posteriormente la preocupación de los poderes públicos por normarlos y en ocasiones promoverlos.

Por lo anterior, especialmente en los países del hemisferio norte, el desarrollo autónomo (no sin dificultades de todo tipo) y el fortalecimiento del sector cooperativo se evidencia varias décadas antes de que se generaran los primeros marcos legales e iniciativas de política pública, muchas de las cuales vinieron a consagrar vía normativa lo que ya eran experiencias empresariales maduras. En el caso chileno esto se refleja en el hecho de que la primera cooperativa de la cual se disponen antecedentes es del año 1863 y la primera ley de cooperativas se promulga el año 1924, exactamente 61 años después.

Es interesante constatar que en una buena parte de los países del hemisferio sur, como es el caso de América Latina, la relación entre el desarrollo de las políticas públicas ha ido en sentido inverso a los procesos vividos en el hemisferio norte, ya que sin desconocer el período de desarrollo autónomo, en muchos países de la región a contar del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, han sido los gobiernos de distintos signos políticos los que han impulsado el desarrollo del sector cooperativo desde arriba hacia abajo del sector cooperativo, como también ha sucedido con otros actores de la Economía Social y Solidaria.

b) *Discontinuidad en la institucionalidad y políticas públicas orientadas hacia el sector cooperativo*

A nivel internacional una de las tendencias históricas que se ha observado en materia de institucionalidad y políticas públicas orientadas hacia el sector cooperativo, tiene que ver con la inestabilidad y cambios continuos en ellos, lo que tienen como causas tanto el impacto de los cambios en los sellos políticos de los gobiernos de turno, como también de los ciclos políticos y económicos a

nivel global, lo que es particularmente evidente en América Latina pero que también se vive en los países desarrollados y del hemisferio norte, tal como se rescata en el estudio coordinado por Chaves y Demoustier (Chaves y Demoustier, 2013).

Haciendo una comparación con otros ámbitos de la institucionalidad y de las políticas públicas, si bien los ajustes, modernizaciones y reformas del Estado son procesos permanentes, es difícil pensar que un gobierno definiera eliminar un Ministerio como el Educación, Salud o Vivienda, si bien es posible que cambien su nombre o se fusionen con otros, esas funciones seguirán existiendo, para el caso del sector cooperativo no se puede decir lo mismo.

Es también interesante constatar un fenómeno que se ha ido extendiendo en los últimos 25 años a nivel internacional, que corresponden a que las tradicionales unidades, departamentos, divisiones, direcciones o incluso viceministerios de cooperativas han mutado a entidades públicas orientadas a la economía social y solidaria, situación que también se ha verificado en América Latina como por ejemplo ha sido el caso de Argentina y Colombia, y más recientemente México y Ecuador, siendo también el caso de Chile. Este fenómeno debiera dar pie a una reflexión anexa al presente trabajo.

c) Heterogeneidad y diversidad en los anclajes institucionales de la institucionalidad pública referida al sector cooperativo

En materia de políticas públicas referidas al sector cooperativo a nivel internacional, una de las dificultades que se verifican para el diseño e implementación de políticas públicas integrales y eficientes tiene que ver con la transversalidad intrínseca del sector cooperativo a nivel histórico y en la actualidad, donde es posible reconocer que los diversos tipos y rubros que abarca el accionar cotidiano del sector cooperativo, dicen relación con prácticamente la totalidad de las áreas de acción e institucionalidad del sector público (vivienda, educación, agricultura, empleo, energía, obras públicas, salud, cultura, finanzas, etc.), lo que en muchas ocasiones genera distorsiones a la hora de que los actores políticos puedan tener una clara visión de lo que es, cómo funciona y cuáles son los aportes y la realidad de cada sector cooperativo.

Esta heterogeneidad se ve claramente reflejada en que, por ejemplo, a nivel de América Latina, la institucionalidad pública que dice relación con el sector cooperativo depende indistintamente de Ministerios de Desarrollo Social, Ministerios de Economía (como es el caso de Chile), Ministerios de Agricultura, Ministerio del Trabajo, y en más de alguna ocasión directamente de la Presidencia de la República, pudiendo verificarse a la vez cambios frecuentes de dependencias ministeriales.

En cada uno de los casos descritos, esta diversidad de dependencia tiene su origen en las definiciones originales del diseño de políticas públicas o en las fortalezas de algún sector cooperativo que ha influido en las definiciones de las autoridades, pero en otros casos simplemente se debe a una tradición e inercia que no se ha vuelto a poner en debate.

3. Descripción de la metodología utilizada en la investigación

La metodología utilizada para el desarrollo del presente trabajo ha correspondido a una combinación de utilización de información secundaria, la revisión documental y bibliográfica, como también la realización de una serie de entrevistas semiestructuradas a directivos y profesionales tanto del sector público como del sector cooperativo chileno.

4. Explicación y breve fundamentación del esquema de exposición utilizado en el informe

El presente estudio está estructurado en tres grandes secciones. La primera de ellas corresponde a una breve introducción, en la cual se presentan los objetivos del trabajo realizado como también algunos breves antecedentes del marco teórico-conceptual que permite contar con un modelo de análisis e interpretación de la información recolectada.

La segunda sección corresponde al cuerpo principal del estudio, que se divide a su vez en una parte orientada a presentar una breve reseña sobre la trayectoria y la situación actual del sector cooperativo chileno en base a la información estadística disponible, en una segunda parte que presenta y describe la institucionalidad pública que guarda relación con el sector cooperativo en Chile, incorporando a la vez una breve descripción de su actividad programática y de política pública, que se complementa al final con una descripción de 4 buenas prácticas de programas públicos de fomento al cooperativismo.

El texto concluye con la tercera sección con conclusiones y recomendaciones dirigidas tanto a los actores del sector público como del propio sector cooperativo.

B. Contexto

1. Breve presentación histórica del cooperativismo en el país, con énfasis en las políticas públicas

Hasta hace pocos años se tenía como referencia clásica que la primera cooperativa constituida en Chile correspondía a la Cooperativa de Consumo de los Trabajadores de Ferrocarriles del Estado, fundada el año 1904, tal como se señala en el texto de Alberto Gross (1977) y de CEPAL (1989).

Sin embargo, en la actualidad se cuenta con la información para la constitución de las primeras cooperativas en Chile, a dos cooperativas de trabajo constituidas en Santiago de Chile por zapateros y sastres en el año 1863, tal como se registra en la prensa de la época, a las cuales se refiere el historiador Sergio Grez en su libro "De la Regeneración del Pueblo a la Huelga General. Génesis y evolución histórica del Movimiento Popular en Chile: 1810-1890" (Grez, 1997: 446), ambas iniciativas al igual que otras promovidas por el matemático y profesor de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, Ramón Picarte.

Posterior a estas primeras iniciativas, al menos según las fuentes hasta ahora disponibles hay que avanzar hasta el año 1877 para ver la constitución de una nueva cooperativa, esta vez de consumo, denominada "Unión y Fraternidad de los Trabajadores", que en la práctica y en función de los antecedentes disponibles pretendía finalmente desarrollarse como una cooperativa multiactiva ampliando su giro a la generación de empleo y crédito para el mundo popular, todo ello como parte de una acción promovida por el líder del sector popular y artesanal Fermín Vivaceta (Vivaceta, 1877), organización de la cual incluso se dispone del nombre de sus socios fundadores. Podemos leer en este texto de Vivaceta los siguientes conceptos dirigidos a los trabajadores del puerto de Valparaíso:

"Señores: Asunto mui importante es para el pueblo obrero de nuestro país, poner en práctica los arbitrios conducentes para impedir el creciente estado de atraso i pobreza que se hace sentir entre muchos trabajadores.

Por más que parezca estemporáneo la iniciativa de esta empresa en estos angustiosos días de una crisis que todo se hace imposible por el mal estado de los negocios. Sin embargo, siempre que ha sido necesario remediar las grandes necesidades, esto se consigue por la unión de los hombres de buena voluntad que, sobreponiéndose a las dificultades con el vigor moral i la constancia, propagan el bien y el adelanto del pueblo.

El sistema empleado con buen éxito en otras naciones en donde las crisis industriales son mil veces más terribles para los trabajadores que las que se han experimentado en Chile, han sido las asociaciones populares de trabajadores, organizando trabajos societarios para evitar que muchas familias de obreros se vean en la necesidad de recurrir a la subsistencia por la caridad pública.

Con la denominación de sociedades cooperativas de producción i de consumos, se ha conseguido no solo prestar los recursos que se requieren para salvar de la miseria a las clases trabajadoras en épocas de extraordinarias calamidades públicas, sino que también se aprovecha la oportunidad de establecer principios verdaderamente útiles i conducentes para perpetuar los hábitos de organización social e individual en las clases trabajadoras.

En esta clase de asociaciones, el capitalista como el obrero i el industrial, todos se prestan mutuos servicios i acrecientan su fortuna...” (Vivaceta, F.1877: 2-3)

Tal como se señala en el trabajo realizado por Radrigán y Del Campo (1998a), el año 1887 se registra la constitución de una nueva cooperativa de consumo en la ciudad Valparaíso, la Cooperativa La Esmeralda, identificándose en esta obra un antecedente previo que data del año 1875 y se encuentra en un folleto que abogaba por la creación de una cooperativa asociada a la Sociedad Francisco Bilbao.

Tal como se desprende de los párrafos anteriores, se ha demostrado que el surgimiento original del cooperativismo en nuestro país tiene directa relación con el movimiento social y obrero de la segunda mitad del siglo XIX, entre cuyos líderes y gestores existían diversos vasos comunicantes. La lenta pero progresiva concentración urbana y las primeras señales de organización industrial del trabajo, que tienen su expresión en las compañías mineras de las regiones del norte grande y chico, generan como resultado el desarrollo de una población asalariada, testigo evidente de la revolución industrial en ciernes.

Si bien en los primeros años del siglo veinte, el cooperativismo nacional se extiende hacia diversas clases sociales, es importante reconocer que el surgimiento del cooperativismo se encuentra indisolublemente ligado al movimiento obrero y social, el mismo que da origen, en el año 1853, a la Sociedad Unión de Tipógrafos, y que promueve hacia fines del siglo XIX la creación de mancomunales, sociedades de resistencia y los primeros sindicatos.

Repasando los antecedentes escritos de la época es importante relevar que en la mente de sus gestores y promotores no estaba solo la creación de organizaciones que permitieran mejorar la calidad de vida de sus asociados, hombres y mujeres, sino que revelan un planteamiento más general orientado a promover el desarrollo general del país en base a la participación y democracia, con un sello solidario y de ayuda mutua.

En estos 157 años de existencia, el cooperativismo chileno ha pasado por diversas etapas, desafíos y escenarios, que en síntesis podemos reseñar de la siguiente forma, siguiendo en esto a Radrigán y Del Campo (1998a):

a) Inicios (1863 – 1924)

El cooperativismo en Chile surge, como en la mayor parte de los países de la región como una forma importada de Europa, ligado inicialmente al movimiento obrero o sindical, o a las clases populares.

Sin embargo, ya a fines de esta etapa, a mediados de la década del 20 del presente siglo, en que se dicta la primera ley de cooperativas, el cooperativismo había adquirido una de las características que lo identificaron hasta el día de hoy: su alta heterogeneidad, en donde confluyen distintos grupos sociales y económicos, ampliándose su matriz original popular a la clase media (empleados públicos y particulares) y a la mediana y gran agricultura, especialmente en la zona sur del país.

Otro elemento presente en el surgimiento del sector cooperativo tiene que ver con la presencia de grupos de inmigrantes europeos, especialmente alemanes, españoles e italianos.

En este periodo, las cooperativas surgen por libre iniciativa de grupos de personas, sin que exista un ente y organización central o territorial que las promoviera, pero sí agentes o promotores individuales de los cuales se sabe que recorrían diversas zonas del país promoviendo este tipo de

entidades, como son Ramón Picarte, Fermín Vivaceta, Luis Emilio Recabarren, entre otros, tal como ya se ha reseñado.

b) *Etapa de iniciativa legal (1925 – 1963)*

La primera ley de cooperativas, promulgada el año 1924 da un marco jurídico a las cooperativas que, hasta el momento, en su gran mayoría, se habían constituido como sociedades por acciones, o incluso funcionando de manera informal².

En términos numéricos, en esta segunda etapa que se extiende hasta la década del 60, las cooperativas crecen lenta pero sostenidamente y donde la característica más destacable consiste en que el Estado preponderantemente se hace cargo del tema, creando un Departamento de Mutualismo y Cooperación dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el año 1925, trasladado al Ministerio de Economía el año 1941.

Especialmente, a partir de la creación de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, en la misma época del terremoto de Chillan en 1939, el Estado se hace cargo de diseñar e impulsar políticas de desarrollo sectoriales, y en algunos casos, la fórmula cooperativa será la utilizada, por ejemplo, en cooperativas agrícolas, cooperativas vitivinícolas, de agua potable, de pesca, de vivienda, de distribución de energía eléctrica y de huertos familiares.

No se consolida un dirigismo estatal del cooperativismo ni tampoco desde el Estado se promueve un proyecto integral de desarrollo cooperativo, sino lo que se produce es el impulso de diversas iniciativas sectoriales de forma aislada entre ellas.

Desde el punto de vista de los procesos de integración de los actores del sector cooperativo, es importante destacar que en este período se constituyen las primeras federaciones de cooperativas, siendo la primera de ellas la Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas Lecheras, FENALECHE, constituida el año 1946, y la Federación Chilena de Cooperativas de Ahorro y Crédito, FECRECOOP, del año 1956, ambas activas hasta la actualidad.

Lo que sí es claro, es que de esta etapa proviene el énfasis legalista que marca a las cooperativas en su posterior desarrollo, lo que queda reflejado con la dictación de una reforma integral a la Ley General de Cooperativas el año 1963.

c) *El cooperativismo como proyecto de desarrollo (1964 – 1970)*

Con la llegada al poder del Gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, el cooperativismo recibe un importante estímulo, en concordancia con las políticas generales de promoción popular y apoyo a la organización económica de los diversos sectores sociales.

Sin una claridad total en base a un proyecto de desarrollo cooperativo profundo, sistemático e integrado, las cooperativas se convierten en una herramienta a favor de las políticas reformistas del gobierno, incrementándose rápidamente su número y sus diversos tipos a sectores tales como cooperativas campesinas y de reforma agraria, de servicios diversos, de trabajo, vivienda, etc.

² Desde el punto de funcionamiento de las cooperativas previo al año 1924 en que se dicta la primera ley de cooperativas, estas operaban regularmente bajo los principios cooperativos promovidos desde la constitución de la primera cooperativa, pero cuando se operaba bajo la figura de una sociedad por acciones de carácter lucrativo, al momento de existir un conflicto se generaba la complejidad de resolución bajo los valores del modelo cooperativo, y en más de una ocasión se prestó para algún abuso.

Es necesario destacar en todo caso la constitución en este período de la Comisión Nacional Coordinadora de Cooperativas³, que integró en su orgánica tanto a representantes del sector cooperativo como a diversos ministerios y servicios públicos.

Es también en este periodo, cuando se ponen en marcha diversas iniciativas en el ámbito de la formación cooperativa en instituciones de educación superior, como por ejemplo el Centro de Estudios Cooperativos de la Universidad Católica de Chile, la Escuela de Técnicos en Administración Cooperativa y el Centro de Estudios Sindicales y Cooperativos ambos de la Universidad de Chile.

Es la época en la cual se da inicio a importantes iniciativas de integración funcional de las cooperativas como el Instituto Chileno de Educación Cooperativa (ICECOOP) en el campo de la educación cooperativa, el Instituto de Auditoría Cooperativa (AUDICOOP) en materias de auditoría y control y el Instituto de Financiamiento Cooperativo (IFICOOP) en temas de financiamiento, sobre las cuales nos referiremos más adelante. Es importante destacar que es en este período que se crea la Confederación General de Cooperativas de Chile, (CONFECOOP) (1969) y la Confederación Nacional de Cooperativas Campesinas (1968), ambas activas hasta la fecha.

Si bien la mayor cantidad de cooperativas que se registra en el país se verifica el año 1972 (alrededor de 3.400), este número es parte del reflujo de influencia del periodo de gobierno anterior, concluido en 1970.

La característica más reconocida de este periodo es que prácticamente todo el cooperativismo mira hacia el Estado, el cual acorde a una estrategia de desarrollo de carácter reformista y desarrollista, ha acumulado en los últimos 25 años (1939- 1964) un rol central que ahora incorpora dentro de su órbita de influencia al sector cooperativo.

d) *Indiferencia y sospecha (1970 – 1973)*

La etapa entre el año 1970 y 1973 representan para el sector cooperativo un periodo que va de la sospecha acerca de la verdadera identidad y proyecto del movimiento cooperativo, siendo acusado desde el gobierno encabezado por el presidente Salvador Allende de ser una fórmula encubierta de capitalismo⁴.

Si bien en este período se puede constatar un efecto inercial de continuidad en la constitución de un número significativo de cooperativas como resultado del fomento del modelo en el gobierno anterior, este se aleja del foco de las políticas públicas concretas, para quedar relegado a un segundo plano, en el marco del debate y conflicto político y económico, que en el contexto mundial de la Guerra Fría, llevó a un fuerte enfrentamiento de las diversas fuerzas políticas, centrado en definiciones opuestas sobre la mejor estrategia de desarrollo.

En todo caso, no deja de ser significativo y digno de destacar que es en esta etapa cuando al menos a nivel político – constitucional se produce el mayor debate público de carácter ideológico, que llevó a un proyecto de reforma constitucional promovido por los partidos de oposición al gobierno de la UP que consagraba un sector de la economía denominado el Sector de Empresas de Trabajadores y Autogestión, en el cual el rol del modelo cooperativo era central. Este planteamiento chocó

³ Esta Comisión se crea por medio del Decreto N° 1044 promulgado el 1° de diciembre del año 1965 y publicado en el Diario Oficial el día 29 de enero de 1966, la que tenía por finalidades de acuerdo a su N°1: "serán asesorar el Ejecutivo en todo lo que diga relación con el sistema cooperativo, formular una política nacional sobre cooperativas, de índole general y sectorial y coordinar, a nivel superior las actividades cooperativas, especialmente en lo relativo a sus aspectos técnicos, financieros, educativos y de control, relacionando el movimiento cooperativo con el plan nacional de desarrollo", estando conformada por 9 representantes de organismos públicos y 5 representantes del sector cooperativo, designados por el Presidente de la República, siendo presidida por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción.

⁴ Está claro que en este extremadamente agitado período de la historia reciente del país la situación del debate político y económico tenía sus matices, especialmente por los diferentes puntos de vistas de los partidos que constituían el Gobierno de la Unidad Popular como también por los de la oposición.

frontalmente con la propuesta del gobierno de promover y favorecer un Sector de Empresas de Propiedad Social, constituidos por un creciente número de empresas estatales, con un sistema de participación de los trabajadores.

e) *Etapa de crisis, repliegue y reformulación (1973 – 1990)*

A partir del año 1973 hasta el final del Régimen Militar el cooperativismo vive los momentos más difíciles de su historia, que en un contexto de faltas de libertades fundamentales se suma a que es a la vez afectado directamente por la implantación del modelo económico neoliberal a contar del año 1975⁵, situación que impacta a todos los sectores económicos del país, a lo cual se suman una serie de medidas discriminatorias en contra de diversos sectores cooperativos.

También es importante destacar que, desde la implantación del Régimen Militar, las cooperativas fueron intervenidas en sus procesos democráticos internos, a la vez que aquellas cooperativas más cercanas a sectores populares urbanos y rurales, fueron duramente atacadas.

Desde el punto de vista de las políticas públicas es significativo constatar que en base a un trabajo realizado por la OEA el año 1984 (OEA, 1984), Chile había retrocedido desde un punto de partida el año 1970 de una institucionalidad pública robusta en atención hacia el sector cooperativo como lo indica el estudio de SERCOTEC (1971) de un total de 24 entidades en diversos servicios públicos con énfasis en temas de fomento y apoyo a diversos sectores cooperativos a solo un organismo público como era el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, el cual a su vez centraba su accionar en el registro y fiscalización.

De este modo el sector cooperativo chileno quedó huérfano en muy pocos años del apoyo estatal que había recibido desde la época de la constitución de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, el año 1939.

Es en esta etapa también cuando más disoluciones de cooperativas se producen, a la vez que se pierde el impacto social público del sector cooperativo a nivel nacional.

Desde el punto de vista de los procesos de integración del propio sector cooperativo, es importante destacar que este juega un rol significativo para contener la dispersión y desaliento que se siente en las cooperativas de base, frente al brusco cambio de escenario político y económico, situación que se ve agravada por la recesión económica internacional del año 1982 y por el acelerado cambio a un escenario de economía de fuerte sello neoliberal.

En este contexto la Confederación General de Cooperativas de Chile, juega un rol significativo, especialmente a contar del año 1978 en que se produce su reorganización, luego de una crisis de la conducción que había asumido el liderazgo a contar de octubre del año 1973. Desde su particular campo de acción, el rol que juega la sociedad auxiliar de cooperativas ICECOOP (Instituto Chileno de Educación Cooperativa) también es fundamental para evitar mayores niveles de deterioro del sector cooperativo.

El rol de CONFECOOP en esta etapa se puede resumir en cuatro grandes líneas de acción:

- i) Por una parte, generar un proceso de apoyo a la reactivación y reorganización de las diversas organizaciones de representación del sector cooperativo, muchas de las cuales prácticamente habían quedado sin actividad, sirviendo de un punto de encuentro y reflexión a fin de definir una nueva estrategia de desarrollo para el sector cooperativo.
- ii) Complementariamente a lo anterior, CONFECOOP realiza un esfuerzo significativo para establecer lazos de colaboración con entidades internacionales, a fin de impulsar iniciativas

⁵ En todo caso es importante destacar que, en la etapa previa a la adopción plena del modelo económico de sello neoliberal, entre septiembre del año 1973 y abril del año 1975, el Régimen Militar sostuvo una posición ambigua frente al movimiento cooperativo, desarrollando algunas acciones en apoyo al sector.

conjuntas orientadas al fortalecimiento del cooperativismo chileno. Para estos efectos toma contacto con la OEA y la CEPAL, y la OIT, y con los movimientos cooperativos de España, Italia, EEUU y Canadá, como también de diversos países de América Latina, todo ello en un contexto en que Chile era sujeto de apoyo de programas de cooperación internacional al desarrollo.

- iii) Sin perder el foco en el criterio de la no discriminación ni política, de género ni religiosa, CONFECOOP hace una apuesta por apoyar de forma explícita, a contar de inicios de la década de los 80 los procesos de recuperación de la democracia, generando alianzas con diversos actores sociales y económicos, como por ejemplo la Asamblea de la Civilidad, cuyo texto fundacional y de reivindicaciones llamado "La Demanda de Chile" del año 1986 incorporaba un apartado referente al sector cooperativo. Este trabajo gremial e intersectorial, lleva a que CONFECOOP plantee el año 1988 la constitución de una orgánica para el Sector de Economía Social Chileno (CONFECOOP, 1987).
- iv) Y por último, hay que destacar que en este período de trabajo de CONFECOOP se logró construir como no había sucedido antes, ni se ha vuelto a verificar a contar del año 1990, una propuesta de desarrollo integral del sector cooperativo, en base a un trabajo arduo de sello participativo, que se tradujo en diversas propuestas nucleadas en lo que se denominó PRODESCOOP, Proyecto de Desarrollo Cooperativo, elaborado pensando en lograr su efectiva aplicación en un contexto de normalidad democrática⁶.

En otro orden de cosas, es necesario destacar que durante este período se verifica un cambio cultural en la configuración de la mentalidad de la base societaria y dirigencial del sector cooperativo, siendo esta más diversificada, pasando de una visión muchas veces romántica y principista, muy propia del período previo a la Dictadura, a una más pragmática, lo que implicó colocarse de cara al mercado, libre y competitivo sin temores, jugarse por la eficiencia y calidad de servicios y productos, relegando la función social a un segundo plano.

Es el entorno en el cual, un número no despreciable de empresas y modelos cooperativos logran incorporarse de un proceso de adaptación a una economía abierta y consiguen una ubicación expectante en el mercado.

f) Retorno a la democracia y desarrollo inercial (1990 – 2014)

Esta nueva etapa se inicia con el proceso de retorno a la democracia en Chile a contar del mes de marzo del año 1990. Al comienzo de este proceso la dirigencia del sector cooperativo había cifrado una alta expectativa en volver a lograr una atención y apoyo decidido de las nuevas autoridades orientada a reconstruir una positiva relación entre el Estado y el Sector Cooperativo, para lo cual este último había desarrollado una intensa labor en la segunda mitad de la década de los 80, como lo testimonia, por ejemplo, la realización de la Conferencia Internacional celebrada en mayo del año 1989 en la sede de CEPAL en Santiago, que congregó a más de 40 expositores de siete países, algunos de los cuales posteriormente asumieron importantes cargos en el futuro primer gobierno democrático (ver CONFECOOP, 1990a).

Lamentablemente nada de ello sucedió, y las nuevas políticas de fomento que se esperaba que dieran un nuevo impulso para el desarrollo del sector cooperativo nunca llegaron. Si bien el Programa de Gobierno de la nueva coalición gubernamental llamada en esta primera época Concertación de Partidos por la Democracia encabezada por Patricio Aylwin, hacía una pequeña mención al fomento cooperativo, en la práctica esto no se tradujo en programas e instrumentos de fomento específicos, salvo algunas acciones discontinuas en el ámbito agrícola impulsadas por el Instituto de Desarrollo

⁶ Todo este trabajo de CONFECOOP está registrado en diversas publicaciones de la época: CONFECOOP (1978, 1981, 1983, 1985, 1987, 1989, 1990a y 1990b).

Agropecuario, INDAP, organismo dependiente del Ministerio de Agricultura, y otras del Ministerio de Vivienda, enfocadas específicamente en las cooperativas abiertas de vivienda.

Uno de los hechos más relevantes de este período es la modificación de la Ley General de Cooperativas que se promulga el año 2002, y que entra en vigencia el año 2003, pero que siendo un cambio sustancial en el marco normativo del sector cooperativo chileno (que analizaremos en un punto posterior), en sí mismo muestra la falta de prioridad del tema cooperativo, pues su tramitación en el Congreso tardó 10 años, ya que el proyecto original había sido ingresado a tramitación el año 1992, dos años más tarde que el propio sector cooperativo entregara al Presidente Patricio Aylwin en abril del año 1990, un anteproyecto de ley de reforma integral de ley de cooperativas (CONFECOOP-ICECOOP, 1990). Otro indicador de la falta de prioridad en torno a esta importante modificación legal corresponde a que el reglamento de la ley que hacía operativos muchos de los cambios legales, solo fue aprobado por la Contraloría General de la República el año 2007, a 5 años de haber sido aprobada la ley.

Desde el punto de vista de las políticas y programas de fomento orientados al sector cooperativo, se puede consignar que el hecho más significativo correspondió al diseño y ejecución de un proyecto de fortalecimiento y rediseño del histórico Departamento de Cooperativas, DECOOP, entidad dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fue apoyado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo a través de su Fondo Multilateral de Inversiones, FOMIN, por medio de una operación de fondos no reembolsables, durante el período de 1997 a 1999.

En el marco de este proyecto se realizaron importantes cambios en los procesos de fiscalización y supervisión de las cooperativas, modernizando sistemas informáticos y reforzando los equipos de trabajo, rediseño de la estructura funcional y la descripción de cargos, lo que fue el foco central del proyecto, que realizó también algunas acciones en el ámbito de la capacitación cooperativa, estudios y eventos de difusión del modelo cooperativo.

En relación a la realidad del sector cooperativo propiamente tal, este período se caracteriza por los siguientes hechos:

- La pérdida del dinamismo en los procesos de fortalecimiento de las instancias de integración del sector cooperativo, desapareciendo, quedando en la inactividad o disminuyendo drásticamente su nivel de actividad diversas federaciones e incluso la misma Confederación General de Cooperativas de Chile, CONFECOOP, lo que afectó gravemente los niveles de interlocución con el Gobierno.
- Hasta el año 2002 en que se promulga la nueva Ley General de Cooperativas, existe un ritmo muy bajo en la creación de nuevas cooperativas, quedando el número de cooperativas activas prácticamente congelado en las 1.000 organizaciones. Sin embargo, el número de socios aumenta drásticamente desde cerca de 500.000 el año 1991 hasta más de 1,600.000 el año 2015, especialmente por el fuerte crecimiento de la base societaria de las cooperativas de ahorro y crédito.
- Se inicia el año 2012 la tramitación en el Congreso Nacional de un nuevo proyecto de ley para modificar la Ley General de Cooperativas.
- El crecimiento y consolidación de un grupo pequeño de cooperativas que pasa a disponer de un claro liderazgo en sus sectores de actividad, como es el caso de la Cooperativa Agrícola Lechera COLUN, la Cooperativa Agrícola Lechera de Santiago CALS, la Cooperativa de Ahorro y Crédito COOPEUCH (la más grande en su tipo de América Latina), la Cooperativa Agrícola Pisquera CAPEL y la Cooperativa de Vivienda Abierta CONAVICOOP, todas las cuales constituyen un nuevo ente de integración el año 2013, llamado Foro Cooperativo.

g) **Reconfiguración, diversificación y nuevos diseños de políticas públicas (2014 a la actualidad)**

Se consigna el inicio de esta nueva etapa el año 2014, momento en que asume su segundo mandato la presidenta Michelle Bachelet, considerando que por primera vez desde el año 1989, un programa de gobierno de una coalición gobernante de centroizquierda, esta vez denominada Nueva Mayoría, dado a conocer en octubre del año 2013, incorpora una breve referencia al sector cooperativo y de la economía social y solidaria.

Como parte importante de la descripción de los hechos más significativos de este período, que serán descritos en detalle en el apartado 2.3 siguiente, sintéticamente es posible enumerar a continuación los hechos más significativos de esta etapa todavía en curso:

- Creación en mayo del año 2014 de la División de Asociatividad y Economía Social, DAES, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
- Constitución del Consejo Público Privado de Fomento del Cooperativismo y de la Economía Social en junio del año 2014.
- Reactivación del funcionamiento regular de la Confederación General de Cooperativas de Chile, CONFECOOP, a contar de septiembre del año 2015.
- Constitución de la Asociación Nacional de Cooperativas de Chile, en junio del año 2018.
- Aceleración del ritmo de constitución de nuevas cooperativas a contar del año 2015, manteniendo desde esta fecha un número anual superior a las 200 organizaciones.

2. Caracterización del sector cooperativo chileno

Antecedentes generales

Existe una larga tradición de estudios y análisis sobre el sector cooperativo chileno, que hunde sus raíces hasta mediados del siglo XIX. En esta sección pondremos atención de forma prioritaria y sintética a aquellos trabajos que han puesto foco a la caracterización panorámica del sector cooperativo a nivel estadístico, hasta llegar a la presentación de su situación actual.

En todo caso hay que tener en cuenta que contar con estadísticas fiables, comparables y de actualización periódica del sector cooperativo en Chile, ha sido siempre un gran desafío, al igual que en muchos países del mundo, especialmente de América Latina, y en la actualidad es interesante destacar que este tema es preocupación de los principales organismos internacionales que dicen relación con el tema cooperativo, como lo atestigua el trabajo recientemente publicado, coordinado por la profesora de la Universidad de Quebec a Montreal Marie Bouchard (Bouchard. M., 2020).

Para el caso particular de Chile las dificultades de contar con buenas estadísticas tiene especial complejidad, luego de que en la reforma de Ley General de Cooperativas del año 2002, se diferenciase entre cooperativas de importancia económica⁷, las que están obligadas de reportar su información de forma periódica al Ministerio de Economía, y las cooperativas de no importancia económica, que no están obligadas a reportar su información, aunque la actual División de Asociatividad y Cooperativas tiene las facultades para solicitarla de estimarlo necesario pero esta vez caso a caso. Lo anterior ha tenido como consecuencia directa una falta crónica de información del funcionamiento y aportes económico-sociales básicos de las cooperativas de menor tamaño.

Otros de los problemas serios que existe en el análisis estadístico del sector cooperativo chileno corresponde a que hasta la fecha ni a nivel de la propia Ley General de Cooperativas ni en sus diversos

⁷ En la actualidad de las más de 1.300 cooperativas activas, solo 106 tienen la característica de importancia económica, que corresponde a aquellas que tienen activos de más de 50.000 UF (1,8 millones de dólares).

reglamentos, como tampoco en resoluciones administrativas, ni el antiguo Departamento de Cooperativas ni la actual División de Asociatividad y Cooperativas, ha definido qué se entenderá por el concepto de “cooperativa activa”. Lo anterior ha implicado a que de forma administrativa los criterios para considerar una cooperativa activa han ido cambiando en el tiempo, lo que impacta en que en diferentes períodos las cifras no calzan o se distorsionan entre distintas épocas. Lo anterior implica que en términos estadísticos muy básicos los únicos datos realmente válidos 100% es, por una parte, el número de las cooperativas legalmente vigentes y, por otra parte, las cifras de nivel de actividad de las cooperativas de importancia económica.

Complementariamente a lo anterior hay que agregar que, en Chile, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), organismo dependiente del Ministerio de Economía, tampoco ha incorporado la denominación de cooperativas en sus distintos tipos de encuestas y levantamientos de información, lo que no ha permitido disponer de datos validados por esta vía.

En este contexto es interesante realizar una rápida reconstrucción histórica de las principales referencias estadísticas que se han registrado para el caso chileno.

- 1910: La primera referencia disponible de forma oficial que hace una mención a las cooperativas, corresponde al trabajo realizado el año 1910 por la antigua Oficina del Trabajo del Ministerio del Trabajo, que corresponde a un levantamiento de información de las organizaciones de trabajadores de la época, preferentemente mutuales, pero también cooperativas (Oficina del Trabajo, 1910).
- 1940: Este año Oscar Parrao, quien fue el primer jefe del antiguo Departamento de Cooperativas del Ministerio del Trabajo e Higiene, ocupando ese cargo por 15 años, publica lo que hasta la fecha es el primer estudio sistemático del sector cooperativo en Chile, estudio que fue presentado en Washington, en el marco de un congreso internacional organizado por la Unión Panamericana (Parrao, 1940).
- 1968. Este año el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, organismo dependiente de CORFO, realiza el trabajo denominado “Estudio del movimiento cooperativo chileno. Características, situación actual, desarrollo y perspectivas”, que en la práctica es el único verdadero censo nacional del sector cooperativo que se ha realizado con éxito en nuestro país, levantando la información en el 100% de las cooperativas existentes al año 1967.
- 1987. La década de los 70 es particularmente carente de estudios estadísticos relativos el sector cooperativo chileno, salvo una actualización muestral del año 1971 del mismo SERCOTEC del trabajo publicado por esta institución el año 1968. Hay que esperar hasta mediados de la década de las 80 para volver a encontrar estudios a este respecto, los que son encabezados por la Unidad de Planificación y Estudios de la Confederación General de Cooperativas de Chile, CONFECOOP, y por el Instituto Chileno de Educación Cooperativa, ICECOOP. Esta última institución edita el año 1987 el documento “Catastro Cooperativo. Base para estudio censal” (ICECOOP, 1987), que corresponde a un estudio profundo sobre la realidad estadística del sector cooperativo chileno a la época.
- 1992. Ya en la etapa de retorno a la democracia, las primeras nuevas cifras oficiales sobre el sector cooperativo emanadas de un organismo público es la publicación del Departamento de Cooperativas, DECOOP, del Ministerio de Economía del año 1992 denominado “El sector cooperativo en Chile”.
Desde el año 1992 hasta la actualidad, el Ministerio de Economía, ya sea a través de su Departamento de Cooperativas, y en la actualidad a través de la División de Asociatividad y Cooperativas, ha publicado diversos informes estadísticos de forma discontinua y aplicando diversos criterios de clasificación tanto en relación a los rubros de actividad de las empresas

como también sobre datos básicos de su funcionamiento. Un trabajo a reseñar de este periodo son los 16 informes regionales y el informe nacional, realizado el año 2017, que entrega información sobre cooperativas, asociaciones gremiales y organizaciones de consumidores. En el mes de agosto de 2020, la DAES ha puesto en marcha la iniciativa de editar un Boletín Estadístico mensual con datos actualizados, que serán los que se utilizarán en el presente estudio al mes de septiembre del 2020, teniendo en consideración todas las precauciones ya indicadas.

- Finalmente es interesante reseñar que el Departamento de Cooperativas el año 2009, y la División de Asociatividad y Economía Social el año 2019, ha contratado dos estudios de campo para el levantamiento de información estadística y de funcionamiento de las cooperativas en Chile. Del estudio del año 2009 no existe un informe oficial y público, y del trabajo del año 2019 a la fecha no existe un informe público con sus resultados, pero en ambos casos se ha topado con una grave dificultad que corresponde a la desactualización de las direcciones y datos de contacto de las cooperativas o simplemente la inexistencia de estos.

Antecedentes estadísticos del sector cooperativo chileno

En esta sección se presentarán los principales datos actualizados del sector cooperativo, en base a la información oficial proveniente del Ministerio de Economía, ya sea a través de la información generada históricamente por el Departamento de Cooperativas, DECOOP, y a contar del año 2014 por la actual División de Asociatividad y Cooperativas.

En todo caso para lograr disponer de una panorámica general de desarrollo histórico del sector cooperativo en Chile, el cuadro III.1 siguiente presenta la información disponible del número de cooperativas por rubro y por década entre 1925 y 1991.

Cuadro III.1
Número de cooperativas vigentes por rubro 1925 – 1991

Sectores	Año del decreto						
	1925-35	1936 – 45	1946 -55	1956 - 66	1967 - 76	1976 - 82	1991
Agrícola	9	29	57	155	201	89	121
Campesinas	0	0	0	84	230	216	237
Colonización	3	27	30	66	66	66	58
Multiactivas	0	0	0	0	10	9	9
Reforma agraria	0	0	0	0	207	42	9
Agua potable	0	0	0	48	176	171	142
Ahorro y crédito	0	0	72	219	268	118	105
Consumo	22	47	95	166	186	101	70
Electrificación	0	0	5	17	15	15	16
Escolares y educ.	0	0	2	7	22	7	2
Huertos familiares	2	32	41	53	58	53	4
Pesqueras	0	0	5	39	63	41	46
Trabajo	0	1	2	6	81	47	35
Servicios	2	2	11	36	207	154	156
Vivienda	44	70	108	633	1557	1228	942
Mineras	0	0	0	0	0	0	8
Total	82	208	428	1529	3347	2357	1960

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Ministerio de Economía de Chile.

Tal como se puede apreciar en el cuadro III.1 y en consonancia con los indicado para las etapas de desarrollo del sector cooperativo chileno, la creación de cooperativas tiene un lento pero sostenido crecimiento hasta mediados de la década de los 60 llegando a su mayor número a inicios de la década de los 70, disminuyendo a un poco más de la mitad a inicios de la década de los 90 del siglo pasado.

Cuadro III.2
Números de cooperativas inactivas, activas y vigentes 2010 – 2020^a

Año	Inactivas	Activas ^b	Total vigentes
2010	1.989	571	2.560
2011	2.031	585	2.616
2012	2.084	612	2.696
2013	2.133	636	2.769
2014	2.165	668	2.833
2015	2.177	710	2.887
2016	2.183	834	3.017
2017	2.185	979	3.164
2018	2.185	1.144	3.329
2019	2.187	1.237	3.424
2020	2.176	1.337	3.513

Fuente: División Asociatividad – Ministerio de Economía.

^a Para el caso del año 2020, corresponde a las cifras al mes de septiembre de dicho año.

^b Para estos datos la definición de cooperativas activas es homogénea, siendo el caso de aquellas cooperativas que han informado la constitución de su Consejo de Administración en los últimos 3 años.

Sobre estos datos es relevante destacar el hecho de que para el período de 10 años, que van desde el 2010 hasta septiembre del año 2020, el número de cooperativas activas se ha multiplicado 2,3 veces, y el número total de cooperativas vigentes lo ha hecho solo 1,3 veces, lo que guarda relación estrecha con el criterio que se ocupa para considerar una cooperativa activa, que corresponde a aquella que ha informado la constitución de su consejo en los últimos tres años, lo que evidentemente es mucho mayor en los casos de las cooperativas de reciente creación. Es necesario indicar que existe también la posibilidad de que haya cooperativas vigentes y comercialmente activas que no estén adecuadamente registradas en esa condición simplemente porque no han remitido su información al Ministerio de Economía.

En relación con la denominación y nomenclaturas de los tipos de cooperativas en Chile, es importante indicar que en el Capítulo II la Ley General de Cooperativas de Chile, en sus artículos N° 60 a N° 100, individualiza y define de forma explícita los diferentes tipos de cooperativas que se reconocen de forma diferencial, y que siguiendo el mismo orden del texto de la ley son las siguientes:

- Cooperativas de Trabajo
- Cooperativas Agrícolas
- Cooperativas Campesinas⁸
- Cooperativas Pesqueras

⁸ Las cooperativas campesinas se diferencian de las cooperativas agrícolas por estar constituidas por pequeños productores agrícolas, tal como se define en el artículo N° 13 de la ley N° 18.910 Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, que tomando como base el proceso de Reforma Agraria iniciada el año 1968, identifica a los beneficiarios de INDAP como aquellos productores de menos de 12 hectáreas de riego básico.

- Cooperativas de Servicios, subdivididas a su vez en:
 - Cooperativas Escolares
 - Cooperativas de Distribución de Energía Eléctrica Rural
 - Cooperativas de Distribución de Agua Potable Rural
 - Cooperativas de Vivienda Cerradas y Abiertas
 - Cooperativas de Ahorro y Crédito
- Cooperativas de Consumo

Lamentablemente las series históricas de antecedentes estadísticos del sector cooperativo, tanto oficiales del Ministerio de Economía como de otras fuentes, no siempre han tomado la clasificación de ley como base de trabajo, y ha hecho complejo la comparación de las cifras, especialmente sobre los datos de número de socios, como sucede con los datos que se presentan a continuación.

El cuadro III.3 se presenta la información de los rubros y del número de socios de las cooperativas activas a septiembre del año 2020.

Cuadro III.3
Número de cooperativas activas y número de socios por rubro, septiembre - 2020

Rubro	Número cooperativas	Número socios
Agrícolas	83	1 249
Agropecuarias	155	9 321
Campesinas	137	3 786
Consumo	12	79 420
Extractivas/Mineras	56	2 104
Otros sectores	13	110
Pesca	35	555
Producción y trabajo	274	3.407
Servicios	545	1 905 631
Federaciones y Sociedades Auxiliares	18	164
Turismo	9	126
Total	1 337	2 005 873

Fuente: División Asociatividad – Ministerio de Economía.

En relación a los antecedentes del cuadro III.3, es importante señalar el fuerte peso que tienen en Chile el número de socios las cooperativas de servicios, en donde la mayor proporción de socios corresponden a las cooperativas de ahorro y crédito, que si bien de acuerdo a la última información oficial presentada más arriba, están incorporadas en la categoría de cooperativas de servicios, de acuerdo a la información de los propios gremios entregadas de forma directa por sus entidades de integración, superarían a la fecha 1,7 millones de socios. En esta misma categoría de cooperativas de servicios corresponde incorporar a las 162 Cooperativas de Agua Potable a diciembre del 2019, con un total de socios superior a las 70.000 personas. En esta misma categoría de cooperativas de servicios corresponde también incorporar a las cooperativas de electrificación que, en su modelo de electrificación rural, totalizan 9 cooperativas, con 68.000 asociados.

A continuación, el cuadro III.4 presenta la información del número de cooperativas activas por región con su correspondiente número de asociados.

Cuadro III.4
Número de cooperativas activas y socios por región a septiembre de 2020
y tasa por 100.000 habitantes (proyecciones al año 2020 INE)

Región	Número de cooperativas	Población regional	Número de cooperativas por 100.000 habitantes	Número de socios	Número de socios por 100.000 habitantes
Arica Parinacota	28	247 000	11,3	27 561	11 158
Tarapacá	51	368 000	13,9	29 124	7 914
Antofagasta	15	668 000	2,2	60 067	8 992
Atacama	15	311 000	4,8	29 214	9 394
Coquimbo	79	821 000	9,6	74 500	9 074
Valparaíso	149	1 935 000	7,7	230 334	11 904
RM	316	7 915 000	4,0	604 158	7 633
O'Higgins	71	978 000	7,3	98 542	10 076
Maule	95	1 118 000	8,5	386 842	34 601
Ñuble	34	507 000	6,7	62 886	12 404
Bío - Bío	84	1 654 000	5,1	167 959	10 155
Araucanía	200	1 007 000	19,9	87 034	8 643
Los Ríos	67	403 000	16,6	36 394	9 031
Los Lagos	89	884 000	10,1	83 749	9 474
Aysén	27	106 000	25,5	11 677	11 016
Magallanes	17	175 000	9,7	15 832	9 047
Total	1 337	19 107 000	7,0	2 005 873	10 498

Fuente: Elaboración propia en base a información de la División Asociatividad – Ministerio de Economía.

Tal como se verifica en el cuadro III.4, es interesante destacar los siguientes aspectos:

- Que las cooperativas y la base societaria de las mismas están presentes en todas las regiones del país, y prácticamente en la totalidad de las 346 comunas de Chile, con una distribución de cooperativas y socios más descentralizada que la población total.
- Es importante poner atención a la mayor prevalencia de cooperativas en la zona sur del país, donde se destaca la situación de la Región de la Araucanía, situación que merecería un análisis específico.

Más allá de los datos reseñados anteriormente, se entra en un área difusa o en donde hay diversidad de datos y complejidad en tener acceso a las fuentes de información que respalden ciertas cifras y análisis.

Uno de los ejemplos más notorios de esta falta de claridad tiene que ver por ejemplo con el aporte al PIB del sector cooperativo, pues desde inicios de la segunda década del presente siglo, se ha venido sosteniendo que esta cifra sería del 1%, aunque los antecedentes que justifiquen esta aseveración no han sido públicos hasta la fecha (ver por ejemplo División de Asociatividad y Economía Social, 2015).

Un dato más certero corresponde al volumen de activos del sector cooperativo, que se encuentra en un documento de trabajo del Departamento de Cooperativas del año 2014, que indica que para diciembre del 2013 este alcanzaba a US\$ 4.500 millones, básicamente rescatada de la información reportada por las cooperativas de importancia económica.

En relación al tamaño de las cooperativas, la información del Servicio de Impuestos Internos para el año 2019 permite afirmar que el 94,4% de ellas corresponden a micro, pequeñas o medianas empresas (mipymes) según tramo de ventas anuales⁹. Esto determina que las empresas cooperativas sean, generalmente, objeto de las mismas políticas que van dirigidas a otro tipo de pymes, como se verá en la sección C.

⁹ Esta estadística considera solo a las cooperativas que informan monto de ventas, que corresponde al 68,5% de ellas.

En relación con el tema del empleo generado por el sector cooperativo, existe también un debate interesante y una reflexión profunda para hacer de cara al futuro, como también a las propuestas que se han formulado desde el propio sector cooperativo y las decisiones de política pública de las autoridades de gobierno. Lo anterior dice relación con que, por ejemplo, el mismo documento del Departamento de Cooperativas del año 2014 ya mencionado indica que el número de empleos generados por el del sector cooperativo chileno a esa fecha eran 10.450 puestos de trabajo.

Sin embargo, esta cifra de 10.450 puestos de trabajo solo dice relación a lo reportando básicamente por las cooperativas de importancia económica, para aquellas personas que tienen un contrato laboral en estas cooperativas, o sea el empleo asalariado en esas cooperativas. Una mirada más certera y real consistiría en incorporar a esa cifra los puestos de trabajo directos sostenidas por las cooperativas vinculadas a la actividad económica directa de sus socios, siguiendo en esto el criterio de Confederación Internacional de Cooperativas Industriales, de Trabajo y Artesano, CICOPA, entidad afiliada a la Alianza Cooperativa Internacional, (CICOPA, 2017), que implica incorporar en esta estadística a las cooperativas de trabajo, agrícolas, pesqueras, campesinas, de transporte y locatarios comerciales, partiendo de la consideración que este tipo de cooperativas tienen como finalidad principal apoyar la estabilidad de los empleos y la generación de ingresos para sus asociados y asociadas.

Aplicando el criterio anterior al caso de Chile, habría que sumar los siguientes empleos a la cifra de 10.450 trabajadores:

- Cooperativas de Trabajo: 3.407
- Cooperativas Campesinas: 3.786
- Cooperativas Agrícolas y Agropecuarias: 10.570
- Cooperativas de Pesca: 555
- Cooperativas Mineras: 2.104
- Servicios de Transporte: 1.520
- Servicios locatarios comerciales: 1.120
- Total: 19.276

Entonces, siguiendo con esta línea de análisis, sumando a los 10.450 puestos de trabajo asalariados formalmente reconocidos los 19.276 puestos de trabajo en cooperativas de base productiva, se totalizan 29.726 empleos, que significa un 0,36% de la fuerza laboral de Chile, lo que sigue siendo en todo caso una cifra baja a nivel nacional, por lo que sería interesante analizar las potencialidades de crecimiento a corto, mediano y largo plazo.

En todo caso, y ya como parte de un trabajo más profundo en este sentido que implicaría un esfuerzo complementario de levantamiento de información primaria, más allá de los plazos y objetivos del presente estudio, se podría incorporar el concepto de aporte a la generación indirecta de empleo, como por ejemplo:

- El aporte de las cooperativas de ahorro y crédito a través del otorgamiento de créditos comerciales a sus asociados y asociadas, partiendo de la base que el año 2019 este tipo de cooperativas generaron algo más de 238.000 operaciones de crédito, de las que aproximadamente el 25% fueron créditos comerciales, es decir, se cursaron algo más de 59.000 créditos preferentemente para empresarios de micro y pequeñas empresas, que en muchos casos han sido un factor importante para el sostenimiento de su actividad económica.
- La generación de empleo indirecto a través de la operación de cooperativas de servicios a la actividad económica de sus socios, preferentemente en el caso de las cooperativas agropecuarias, en que uno puede claramente identificar a un número de integrantes del

grupo familiar laborando en la unidad económica, como también otros trabajadores asalariados, como sería el caso por ejemplo de las cooperativas CAPEL, COLUN o CALS.

Como se puede apreciar, el tema del impacto en el empleo de las cooperativas en Chile abre un campo de investigación y reflexión en sí mismo, como también un amplio abanico de posibilidad de políticas públicas activas en la generación de puestos de trabajo.

Antecedentes generales del marco legal del sector cooperativo en Chile

i) Breve descripción histórica sobre el desarrollo de la legislación cooperativa en Chile

Tal como se ha indicado anteriormente en el punto 2.1 (b), la primera legislación cooperativa en Chile fue la Ley N° 4.058, se dictó el 8 de diciembre del año 1924 que posteriormente se actualizó en el Decreto Ley N°700 del 17 de octubre del año 1925. Es interesante destacar que la primera iniciativa legal orientada a regular el funcionamiento de las organizaciones cooperativas fue una iniciativa parlamentaria del año 1908, que buscaba regular especialmente las modalidades de descuento por planilla para las cooperativas de consumo.

Entre el año 1924 y el año 1960, fecha en la cual se realiza una reforma estructural de la ley general de cooperativas, el desarrollo del marco legal de las cooperativas en Chile sigue dos cursos de acción. Por una parte, la generación de legislaciones específicas para regular diversos tipos de cooperativas (agrícolas, vivienda, agua potable, eléctricas, entre otras), y diversos perfeccionamientos de la propia Ley general de Cooperativas, como fueron:

- Decreto Ley N°669 del 30 de septiembre del año 1932
- Decreto N° 596 del 14 de noviembre del año 1933

Un cambio mayor a la Ley General de Cooperativas se genera con la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley N° 326 del 2 de abril del año 1960, el cual se actualiza y ajusta a través de dictación del Decreto Reglamento de Reforma Agraria N° 20 del 23 de febrero del año 1963, con el objetivo de hacerla compatible con la primera Ley N° 15.020 de Reforma Agraria dictada en noviembre del año 1962.

Hasta el año 1974 sólo se realizan modificaciones menores a la Ley General de Cooperativas, y ya durante el Régimen Miliar se vuelve a realizar una modificación en algunos temas de fondo de la legislación cooperativa, a través del Decreto Ley N° 445, la que se promulga simbólicamente durante la celebración del primer día de los trabajadores en Dictadura, el 1° de mayo del año 1974.

El Decreto Ley N° 445 tiene disposición de avanzada, otorgando participación a los trabajadores en los Consejos de Administración de sus cooperativas, largo anhelo del estamento asalariado de las cooperativas de servicio, como una serie de disposiciones sobre cooperativas de trabajo, en el marco de que para una serie de empresas intervenidas o estatizadas durante el Gobierno de la Unidad Popular que no habían sido devueltas a sus propietarios originales por diversos motivos, una opción implementada fue traspasarla a sus trabajadores a través del modelo de cooperativas de trabajo.

Otro aspecto relevante incorporada en esta modificación de Ley General de Cooperativas fue la creación del Fondo de Asistencia Técnica y Educación Cooperativa (FATEC)¹⁰, en base a aportes realizados de forma obligatoria por las propias cooperativas, y que se transformaría en una herramienta importante del desarrollo cooperativo en los años siguientes, siguiendo el ejemplo de otros países.

A través del Decreto Ley N° 502 del año 1978, en un contexto ya de plena implantación del modelo neoliberal en Chile, se genera una modificación integral de la Ley General de Cooperativas, que

¹⁰ El FATEC tenía una Secretaría Ejecutiva constituida por la Confederación General de Cooperativas de Chile, CONFECOOP, El Instituto Chileno de Educación Cooperativa, ICECOOP, y el Instituto de Auditoría Cooperativa, AUDICOOP, que evaluaban la presentación anual de proyectos por parte de las federaciones de cooperativas y cooperativas de base.

en la práctica implica un reordenamiento general del marco legal de las cooperativas, que posteriormente se complementará con modificaciones específicas que afectarán gravemente el desarrollo del sector cooperativo, como la eliminación de la obligatoriedad del descuento por planilla en favor de las cooperativas o del FATEC.

ii) *El marco legal de las cooperativas en el contexto de la recuperación de la democracia. La Ley Nº 19.832 del año 2002*

Si bien durante la década de los 90 se promulgan diversas iniciativas legales que estaban vinculadas con la temática cooperativa, como por ejemplo la Ley Nº 19.019 del año 1991, referida al funcionamiento de las cooperativas abiertas de vivienda y a las cooperativas de trabajo, rebajando a 5 el número mínimo de socios para estas últimas, hay que esperar hasta la aprobación de la Ley Nº 19.832, del 2002, que modifica la Ley General de Cooperativas, la que fue aprobada por unanimidad en ambas Cámaras del Parlamento, publicada en el Diario Oficial de fecha 4 de noviembre de 2002, y que entrará en vigencia en el mes de mayo del año 2003. Esta nueva Ley tiene entre otras finalidades, dinamizar el sector cooperativo, hacerlo más eficiente, menos riesgoso y más transparente.

En los inicios de los años noventa el Gobierno envió al Parlamento, un proyecto de reforma a la Ley General de Cooperativas, que tuvo como uno de sus principales objetivos dotar al sector cooperativo de una normativa moderna que les permitiera a las empresas del sector cooperativo desempeñarse en igualdad de condiciones, y al Estado disponer de un marco regulatorio y un sistema de control (supervisión y fiscalización) que resguardara los intereses de los asociados.

Tal como se ha analizado en un trabajo anterior (ver Radrigán y Flores, 2007) las principales modificaciones que contiene la Ley 19.832, que modifica la Ley General de Cooperativas fueron las siguientes¹¹:

- Eliminó el concepto según el cual las cooperativas son entes sin fines de lucro¹², liberalizando la repartición de los excedentes entre los socios, lo que se hará en proporción a las actividades del socio con la cooperativa o a su aporte de capital, según el origen de esos excedentes.
- Facilitó y abarató los costos de obtención de personalidad jurídica, reemplazando el actual sistema de concesión de personalidad jurídica, por uno de obtención por la vía de la inscripción en el Registro de Comercio, similar al de las sociedades comerciales.
- Eliminó las limitaciones al objeto de la cooperativa, dejando libertad a la empresa para realizar cualquier tipo de actividad lícita, sin perjuicio de lo dispuesto por leyes especiales que regulan determinadas actividades.
- Eliminó también la prohibición de constituir cooperativas entre comerciantes.
- Reconoció una mayor autonomía para que las cooperativas pudieran darse su propio estatuto y organización interna, contemplando mecanismos automáticos de actualización del capital social y del valor de la cuota de cada socio, flexibilizando la constitución de fondos especiales de reserva, educación u otros, dando libertad a los socios para decidir al respecto.
- Rebajó el número mínimo de socios de 20 a 10 socios para la constitución de la cooperativa, excepto para las de trabajo, caso en que ya se había rebajado de 10 a 5 socios el año 1991.

¹¹ En lo relativo a este punto se presentan los argumentos e información desarrollados por el Departamento de Cooperativas de la época, del Ministerio de Economía de Chile, en relación a la aplicación de la reforma a la Ley General de Cooperativas.

¹² El debate para la situación de Chile, tanto por lo establecido en la Ley General de Cooperativas como de otros cuerpos legales, sobre si las cooperativas son o no entidades con o sin ánimo de lucro sigue abierta. LO que está claro es que la Ley General de Cooperativas vigente hasta el 2002 establecía expresamente que las cooperativas no tenían ánimo de lucro.

- Aumentó la participación máxima que los socios pueden poseer en el capital de la cooperativa, del 10 al 20%, a excepción de las cooperativas de ahorro y crédito, que mantienen la limitación original.
- Se contempló nuevos procedimientos judiciales y arbitrales especiales para la resolución de conflictos entre los socios y la Cooperativa.
- Se instituyó un nuevo recurso de legalidad en contra de las resoluciones o actos del Departamento de Cooperativas, bajo procedimiento sumario.
- Instituyó además el derecho de retiro y devolución de aportes de los socios disidentes, en virtud de la adopción por parte de la Junta de acuerdos en las materias enumeradas en la misma Ley.
- Estableció los mecanismos que faciliten la eventual fusión, transformación, división y disolución de la cooperativa.
- Permitió y reglamentó el ingreso al mercado de agencias de cooperativas extranjeras que deseen realizar operaciones en Chile.
- Elevó el nivel de responsabilidad de los consejeros, gerentes, socios administradores, miembros del comité organizador y de la comisión liquidadora, de negligencia o culpa grave, a culpa leve.
- Modificó el cálculo de la participación de los socios en el patrimonio social, reemplazando el concepto de acciones, compuesto por los aportes de capital, por el de cuotas de participación, que comprenden además la proporción que le corresponde a los socios en las reservas voluntarias.
- Mantuvo las exenciones tributarias contenidas en la antigua Ley, y exime a los socios del impuesto de primera categoría de la Ley de Impuesto a la Renta por el mayor valor de sus cuotas de participación.
- Posibilitó que las cooperativas emitan valores de oferta pública, conforme las disposiciones comprendidas en la Ley 18.045, sobre Mercado de Valores.
- Amplió en forma radical las operaciones que las cooperativas de ahorro y crédito pueden desarrollar en el mercado financiero.
- El proyecto de reforma dispuso que este Departamento, por la vía del reglamento, podrá establecer normas especiales que permitan ajustar periódicamente el valor de los activos y pasivos a los precios de mercado, al margen de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Rentas, contenida en el Decreto Ley N° 824, de fecha 27 de diciembre del año 1974, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre del mismo año.
- Aumentó las facultades propias del Departamento de Cooperativas, especialmente en las áreas de fomento, supervisión y fiscalización de éstas.

La entrada en vigencia de la nueva versión de la Ley General de Cooperativas, del Reglamento que la complementará y toda la normativa específica que se crea para hacerla eficiente y pertinente, da origen a un nuevo Marco Regulatorio, que tiene efectos trascendentales en a lo menos los siguientes ámbitos del quehacer cooperativo:

- Propende a la modernización, reestructuración y ampliación del Departamento de Cooperativas.
- Posee efectos positivos en la gobernabilidad (gobierno corporativo) y en la gestión de las empresas cooperativas.

- Aumenta el nivel de discrecionalidad de los socios sobre el destino de los remanentes de cada ejercicio.
- Aumenta el nivel de responsabilidad de los directivos por los perjuicios que causen sus actos.
- Aumenta la competitividad y capacidad empresarial de las empresas cooperativas.
- Permite mejoras en la identificación, evaluación y manejo de riesgos a los que están expuestas las cooperativas.
- Disminuye la asimetría de información existente entre los responsables de la gestión, y los socios, comunidad y *stakeholders* de las cooperativas.
- En general, permite a las empresas constituidas conforme el modelo cooperativo mejorar su nivel de competitividad frente a otras sociedades comerciales y civiles.

Si bien no existen estudios sistemáticos sobre los resultados y consecuencias de la promulgación de la modificación de la Ley General de Cooperativas del año 2002, se puede afirmar algunos puntos que permiten visualizar su impacto a nivel del:

a) Funcionamiento del Departamento de Cooperativas:

- Se modernizó y reestructuró el Departamento de Cooperativas.
- Se diseñó de un nuevo modelo de control que se implementará para realizar la supervisión y fiscalización.
- Se dictaron una serie de normas administrativas que contribuyeron a mejorar el control y la gestión de las empresas cooperativas.
- Se creó un sistema computacional, de registro y de archivo, moderno y amigable, que además permita la atención virtual de entidades y personas como parte del esfuerzo de modernización del Estado.
- Se creó una unidad de atención al cliente moderna.
- Se identificaron fuentes de financiamiento a nivel gubernamental y de organismos internacionales que contribuyan a asegurar la viabilidad financiera y la sostenibilidad de las iniciativas estratégicas, como se puede ejemplificar con la puesta en marcha del proyecto de modernización del DECOOP, con aporte del BID-FOMIN.

b) Del funcionamiento de las propias cooperativas:

- Efectos positivos en la gobernabilidad (gobierno corporativo) y en la gestión de las empresas cooperativas.
- Aumento de la competitividad y capacidad empresarial de las empresas cooperativas.
- Mejoras en la identificación, evaluación y manejo de riesgos a los que están expuestas las cooperativas.
- Tendencias al alza en la en la creación de nuevas cooperativas.
- Avances en las actividades de coordinación interministerial y de dialogo con el propio sector cooperativo.

iii) *La última modificación global a la Ley General de Cooperativas: La Ley N° 20.881 de diciembre del año 2016*

Luego de la modificación estructural de la Ley General de Cooperativas del año 2002, se realizaron diversos análisis y propuestas para lograr un perfeccionamiento del marco legal de las

cooperativas, ninguna de las cuales prosperó, hasta que en noviembre del 2011, cuando en el contexto del primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera se presenta un proyecto de ley para modificar diversos aspectos de la Ley General de Cooperativas, varios de los cuales se habían recogido en una ronda de reuniones con diversas organizaciones de representación del sector cooperativo como con otras entidades públicas.

Si bien el proyecto de ley presentado no implicaba un cambio sustantivo o estructural de la normativa ya existente, sí resolvía una serie de problemas sectoriales, que a la vez fueron perfeccionados en base a un debate profundo en proceso de tramitación legislativa que duró prácticamente 4 años hasta noviembre del año 2016, ya en el marco del siguiente gobierno.

Sin necesidad de detallar en esta breve síntesis los términos del debate en el proceso legislativo, una vez aprobado el proyecto de ley con el N° 20.881, se puede sintetizar sus principales cambios en los siguientes ejes:

Eje 1: Flexibilizar los requisitos necesarios para la constitución de las cooperativas y fortalecer su capacidad de gestión, preservando su carácter participativo.

Eje 2: Incentivar la eficiencia económica y la sustentabilidad financiera del sistema, otorgándole estabilidad patrimonial.

Eje 3: Actualizar y modificar el marco normativo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Eje 4: Otorgar al Departamento de Cooperativas (actual División de Asociatividad y Cooperativas), mejores facultades para sancionar las malas prácticas de las administraciones.

Eje 5: Promoción de la participación de la mujer en los Cuerpos Colegiados de las Cooperativas.

En relación a la aprobación de la ley N° 20.881 cabe consignar que, en noviembre del año 2020, la Contraloría General de la República tomó razón de las modificaciones al Reglamento de la Ley General de Cooperativas, que regula algunos de los aspectos incorporados en la ley aprobada el año 2016 sobre las cuales existían vacíos para su aplicación definitiva.

iv) Impacto sobre el sector cooperativas de otros cuerpos legales vigentes en el país

Parece importante hacer aquí una referencia al hecho de que, si bien para el normal funcionamiento de las empresas del sector cooperativo, el marco normativo fundamental corresponde a contar con una Ley General de Cooperativas, la propia naturaleza de la diversidad de los ámbitos de actuación de las empresas cooperativas impacta a que según el sector de actividad se le apliquen marcos legales muy variados. Así por ejemplo a las Cooperativas de Energía se le aplica la Ley de Energía; a las de Agua Potable la Ley de Servicios Sanitarias; a las de Pesca, la Ley de Pesca; a las de Trabajo el Código Laboral, y así.

En este contexto se producen dos fenómenos:

- i) Por una parte, es habitual que cuando se legisla o se generan normativas administrativas para diversos sectores de actividad económica y social, estos cuerpos normativos no consideren de forma adecuada o simplemente no tomen en cuenta la existencia de empresas cooperativas en esos sectores, generándose impactos no deseados que muchas veces no permiten un adecuado funcionamiento de este tipo de empresas.
- ii) Por otra parte, se generan en ocasiones situación de discriminación abierta en determinados marcos legales que impiden o no permiten que el modelo de empresa cooperativa opere en un determinado ámbito de la actividad económica o social, a pesar de que la Ley General de Cooperativas de Chile, establece que estas se pueden desempeñar en todos los sectores de la actividad económica y social, esto no siempre se cumple.

Este es el caso en Chile por ejemplo, de la Ley de Bancos, hoy administrada por la Comisión de Mercado Financiero, CMF, que a diferencia de otros países en que los Bancos Cooperativos llegan incluso a ser líderes en la actividad de los servicios financieros, en Chile la licencia bancaria solo se extiende para sociedades anónimas abiertas, misma situación que sucede para el caso de las empresas de seguros en base a la Ley de Seguros, a las empresas de servicios sanitarios urbanas, a través de la Ley de Servicios Sanitarios o para el caso de la Ley 3.500 que regula en Chile a la Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, que solo pueden ser sociedades anónimas.

Ni por el propósito de este trabajo ni por espacio disponible es posible realizar un análisis detallado de la situación que se genera con los impactos de múltiples cuerpos legales que afectan a las cooperativas, pero en sí mismo en un tema relevante, como también lo es el impacto del debate constituyente en curso en el país, que tal como sucede en varios países del mundo, debiera desembocar en el reconocimiento constitucional del modelo cooperativo.

C. Descripción de las instituciones públicas y privadas para el cooperativismo

En la presente sección daremos cuenta de situación actual de los organismos públicos y privados que desarrollan actividades en el ámbito del desarrollo y fomento del modelo cooperativo.

Para la presentación de la información y análisis relativo a la situación de la institucionalidad pública, se pondrá particular énfasis a aquellos organismos que tienen relación más directa con el fomento productivo, aunque se incorporarán también la revisión de Ministerios y Servicios Públicos, que sin estar directamente vinculados al fomento productivo sí desarrollan planes y programas orientados al sector cooperativo.

1. Instituciones públicas de fomento y control

Ministerio de Economía

Para el caso de Chile, ha sido el actual Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, creado el año 1941 originalmente con el nombre de Ministerio de Comercio y Abastecimiento, el responsable del control y fomento del modelo cooperativo, incorporando en su orgánica interna lo que ha sido la unidad histórica vinculada al tema cooperativo, como ha sido el Departamento o Sección de Cooperativas, creado originalmente el año 1925 con la Dirección de Mutuales y Cooperativas dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de la época.

Tal como está concebida en la actualidad la misión del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo es:

"...promover la modernización y competitividad de la estructura productiva del país, la iniciativa privada y la acción eficiente de los mercados, el desarrollo de la innovación y la consolidación de la inserción internacional de la economía del país a fin de lograr un crecimiento sostenido, sustentable y con equidad, mediante la formulación de políticas, programas e instrumentos que faciliten la actividad de las unidades productivas del país y sus organizaciones corporativas y las instituciones relacionadas con el desarrollo productivo y tecnológico del país, tanto públicas y privadas, nacionales y extranjeras"

En el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, está estructurado en tres Subsecretarías: i) Subsecretaría de Pesca; ii) Subsecretaría de Turismo y iii) Subsecretaría de Economía, de la cual depende en la actualidad la División de Asociatividad y Cooperativas, que a contar del año 2014 absorbió al histórico Departamento de Cooperativas.

A la vez, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo a nivel territorial está organizado en 16 Secretarías Regionales Ministeriales de Economía para cada una de las 16 regiones del país, y dependen a su vez del Ministerio los siguientes servicios públicos:

- Servicio Nacional de Turismo, SERNATUR
- Servicio Nacional del Consumidor, SERNAC
- Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, SERNAPESCA
- La Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, InvestChile
- El Instituto Nacional de Estadísticas, INE
- El Instituto Nacional de Propiedad Industrial, INAPI
- La Fiscalía Nacional Económica, FNE
- El Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal, INDESPA
- La Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento
- El Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC³³
- La Corporación de Fomento de la Producción, CORFO

Ahora bien, la estructura interna del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo está compuesta por las siguientes Divisiones y Unidades operacionales:

- División de Empresas de Menor Tamaño
- División de Innovación
- División de Política Comercial e Industrial
- División Jurídica
- Departamento Administrativo
- Unidad de Economía Digital
- División de Asociatividad y Cooperativas

a) La transformación desde el DECOOP a la DAES

En marzo del año 2014 en el marco de la llegada al gobierno de la presidenta Michelle Bachelet en su segundo mandato, se generan cambios en la orgánica del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en lo que dice relación con la temática cooperativa, teniendo como base un breve párrafo del Programa de Gobierno, divulgado en el mes de octubre del 2013 que indicaba que:

"Eliminaremos las diversas formas de discriminación que afectan la constitución y el funcionamiento de las cooperativas, las cuales hoy agrupan a más de un millón de chilenas y chilenos. Entre los aspectos discriminatorios más relevantes se cuentan: el pago de derechos para financiar la labor fiscalizadora del departamento de cooperativas; el establecimiento de provisiones más elevadas a las cooperativas de ahorro y crédito que a otras instituciones financieras; y los mayores costos y plazos para constituirse en comparación con otro tipo de empresas. Estableceremos en CORFO programas especiales de fomento para estos sectores, para así apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las cooperativas, del comercio justo, las empresas B que solucionan problemas sociales y ambientales desde los productos y servicios que comercializan, el turismo comunitario y otras formas de emprendimiento asociativos o que promueven la inclusión social" (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2013:81).

³³ Para el caso de SERCOTEC y CORFO se detallarán a continuación sus objetivos, estructura y funcionamiento por ser servicios públicos que tienen programas específicos dirigidos para cooperativas.

Este breve párrafo al interior de un texto de 198 páginas tenía el valor simbólico de que por primera vez desde el año 1990 que un programa de gobierno de una coalición de gobierno que ganaba unas elecciones mencionaba la temática cooperativa de forma explícita y que, en base a su definición, impulsó cambios en la estructura que decía relación con el tema en el Ministerio de Economía, como también las definiciones de la agenda programática concreta del período 2014 – 2018.

Es importante tener en cuenta que si bien históricamente el Departamento de Cooperativas, tanto en su etapa dependiente del Ministerio del Trabajo como del Ministerio de Economía, ha tenido asignado el tema de la difusión y promoción del modelo cooperativo como también su supervisión, tal como se expresa en el artículo N° 108 de la Ley General de Cooperativas, que indica:

"El Departamento de Cooperativas tendrá a su cargo fomentar el sector cooperativo, mediante la promoción de programas destinados al desarrollo de la gestión y capacidad empresarial en las cooperativas; dictar normas que contribuyan al perfeccionamiento del funcionamiento de las cooperativas; llevar un registro de las cooperativas vigentes y la supervisión y fiscalización de las cooperativas señaladas en el presente Capítulo.

Le corresponderá asimismo elaborar estadísticas del sector y difundir la información de que disponga, relativa al funcionamiento de las cooperativas, mediante los mecanismos que para tales efectos establezca".

En la práctica parte importante de sus recursos y capacidades se han concentrado en la función de supervisión y fiscalización, relegando a un segundo plano las labores de promoción y fomento.

En este contexto, tomando como base el Programa de Gobierno ya mencionado, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, elabora y presenta en mayo del 2014 su plan de acción para la gestión de gobierno en materia de desarrollo económico llamada "Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento", que se estructura en torno a 7 ejes estratégicos que se desagregaban en 47 medidas de acción específicas, tres de las cuales tenían relación directa con el sector cooperativo:

"Medida 32: Programa para la Innovación Social: *se creará un programa para fomentar iniciativas de innovación social. Mediante este se proveerá de apoyo a instituciones y organizaciones posicionadas en la comunidad de forma que puedan identificar con mayor claridad las diversas necesidades sociales del entorno, y se asignarán recursos a las iniciativas innovadoras más promisorias en términos de impacto social".*

"Medida 42: Marco institucional de empresas sociales: *enviaremos un proyecto de ley que cree un marco jurídico para las empresas sociales, estableciendo sus derechos y obligaciones y otorgándoles certeza jurídica. Se creará además un registro formal para estas empresas".*

"Medida 43: Fortalecimiento y desarrollo de las cooperativas: *las cooperativas están presentes en todas las regiones del país y prácticamente todas las áreas de actividad económica y social, representando a más de un millón y medio de chilenas y chilenos. Por más de 150 años han realizado un aporte en diversos sectores de actividad económico – social, en base a un carácter solidario y democrático y con una marcada orientación hacia la sustentabilidad y la inclusión social. Para que las cooperativas se fortalezcan y puedan seguir creciendo e innovando, se requiere un apoyo más decidido".*

Por ello "...se pondrá en marcha un programa de capacitación en gestión empresarial y organizacional para cooperativas de reciente creación o en proceso de constitución. Además, se creará un Consejo Consultivo Público – Privado encargado de guiar y hacer el seguimiento de las políticas de fomento y desarrollo cooperativo. Este Consejo tendrá como tarea prioritaria revisar los distintos instrumentos de fomento productivo y desarrollo social existentes para estas

organizaciones, identificando las principales trabas en su aplicación” (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2014).

Teniendo como marco de trabajo para la temática del desarrollo cooperativo tanto el Programa de Gobierno presentado el año 2013, como las bases del programa de acción del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo ya comentado, el año 2014 se concretan las siguientes acciones orientadas a fortalecer el rol del Ministerio de Economía en la temática cooperativa:

- **Se crea la División de Asociatividad y Economía Social, DAES**, que integra las unidades históricas del Ministerio de Economía como eran el Departamento de Cooperativas, y la Unidad de Asociaciones Gremiales y la Unidad de Organizaciones de Consumidores, dependiente de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño. De esta forma la temática cooperativa se integraba como una unidad de trabajo de tercer nivel jerárquico¹⁴, por debajo del Ministro y la Subsecretaria, que implicaba tener mejor acceso a la información y a los espacios de toma de decisiones, pues en lo que corresponde a las unidades que confluyen en la constitución de la DAES, ninguna de ellas integraba tampoco ninguna de las Divisiones históricas del Ministerio.
- De acuerdo a la resolución administrativa 1.174 de 2014 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo que crea esta nueva división, la cual se mantiene vigente, su objetivo primordial es “Organizar, administrar y gestionar las labores relacionadas con la asociatividad y economía social que competen a la Subsecretaria de Economía y Empresas de Menor Tamaño, encargándose de la coordinación intersectorial para el desarrollo e implementación de políticas públicas relacionadas con la asociatividad en el país”. Sus funciones básicas son:
 - Coordinar las laborales desarrolladas por el Departamento de Cooperativas y la Unidad de Asociaciones Gremiales y
 - Planificar, organizar y controlar las actividades y procesos del Departamento de Cooperativas y la Unidad de Asociaciones Gremiales, proponiendo mejoras que aseguren servicios de calidad y mayor cobertura, de manera de satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

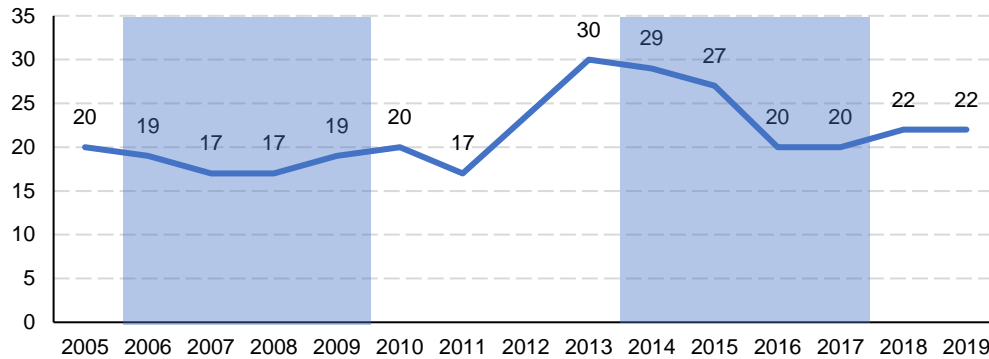
En una primera etapa la División de Asociatividad y Economía Social, DAES, simplemente se constituye como una orgánica funcional que tiene bajo su dependencia a las antiguas unidades que concurren a su constitución. En el mes de agosto del año 2014, sin embargo, se genera una primera reorganización general de la estructura de la DAES, fusionándose sus equipos de trabajo en base a tareas afines, creándose las siguientes áreas de acción transversal para todo tipo de organización asociativa:

- Área de Fiscalización y Control Legal
- Área de Planificación y Estudios
- Área de Fomento y Capacitación

A pesar de no ser factible contar con información respecto al presupuesto manejado por la DAES, se puede tener una información de mediano plazo respecto al personal que emplea su equipo de trabajo. La información señala que entre 2005 y 2019 la División empleó un promedio de 21 funcionarios, los que cumplen roles en las distintas áreas y ámbitos que han abarcado su accionar.

¹⁴ Para entender esta situación corresponde indicar que, para el caso chileno, en la estructura ministerial el primer nivel jerárquico corresponde al ministro, el segundo nivel a las subsecretarías, el tercero a las divisiones, el cuarto a los departamentos y el quinto a las unidades. Hasta el año 2014 el Departamento de Cooperativas y la Unidades de Asociaciones Gremiales y de Consumidores reportaban directamente a la Subsecretaría de Economía.

Gráfico III.1
Número de personas que integran equipo de trabajo de la DAES, 2005-2019



Fuente: Elaboración propia en base a Balances de Gestión Integral.

Nota: No se cuenta con información para 2012. Entre 2005 y 2014, se suma el personal del Departamento de Cooperativas y de la Unidad de Asociaciones Gremiales, de Consumidores y Martilleros.

En el contexto del cambio de gobierno ocurrido en marzo del año 2018, las nuevas autoridades del Ministerio de Economía han dado continuidad al funcionamiento de la División, y si bien se ha cambiado el nombre a División de Asociatividad y Cooperativas a contar de diciembre del año 2020³⁵. Cabe comentar, como también hacer la aclaración que desde el punto de vista legal y formal el histórico Departamento de Cooperativas, sigue teniendo existencia legal toda vez que es una orgánica del sector público que está presente en la Ley General de Cooperativas actualmente vigente, como en la propia ley orgánica del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

La actual División de Asociatividad y Cooperativas, de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, tiene hoy la siguiente estructura:

- Área Control Legal
- Área Control Financiero-Contable
- Área Capacitación y Gestión

Cuyo funcionamiento y programas de acción actuales se describen en el punto siguiente. A pesar de los avances que estos cambios puedan haber significado, incluso la creación de una División como lo es en la actualidad la División de Asociatividad y Cooperativas sigue siendo una estructura con debilidades, como por ejemplo no contar con presupuesto propio ni una planta de personal estable, ni tampoco con oficinas regionales, como si lo tienen otros servicios públicos.

- **Constitución del Consejo Público-Privado de Fomento Cooperativo y de la Economía Social**, que tiene su primera reunión de trabajo en el mes de junio del 2014, asumiendo el rol de ser un espacio de encuentro y trabajo colaborativo entre representantes de las organizaciones de la representación de la economía social y cooperativa y de organismos públicos.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 2º Decreto N° 221 del 15 de octubre del 2014 (el cual se encuentra vigente a 2020), las funciones del Consejo son las siguientes:

"a.- Servir de instancia coordinadora entre los distintos órganos de la Administración del Estado, el sector privado y la sociedad civil en temas vinculados a la elaboración de políticas y programas

³⁵ Este cambio de nombre no tiene, a la fecha, respaldo en un acto administrativo, sin embargo, en la actualidad la División utiliza el nombre de Asociatividad y Cooperativas para su actuar público.

públicos destinados a fortalecer la asociatividad, el modelo cooperativo y la Economía Social, como instrumento del crecimiento económico y desarrollo social integral de Chile.

b.- Proponer la realización de estudios aplicados que sirvan de base para la toma de decisiones en materia de diseño y ejecución de políticas y programas públicos de fomento y desarrollo del sector cooperativo y de la Economía Social

c.- Proponer y analizar diversas acciones orientadas a mejorar el posicionamiento público de los aportes y proyecciones del modelo empresarial cooperativo y de la Economía Social

d.- Proponer al Ministro de Economía, Fomento y Turismo medidas y acciones de política pública y programas de desarrollo en materia de fomento global y sectorial del Sector Cooperativo y de la Economía Social.

e.- Elaborar una memoria anual de carácter público acerca de sus actividades el cual se deberá dar a conocer dentro del primer cuatrimestre del año que se informa”.

La constitución inicial del Consejo estaba integrada por representantes de las siguientes instituciones:

- La Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, quien lo presidirá
- Un representante de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO
- Un representante del Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC
- El Ministerio de Agricultura, a través de un representante de Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP
- El Ministerio de Hacienda, a través un representante de la Dirección ChileCompra
- Un representante del Ministerio de Desarrollo Social
- El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de un representante del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE
- Ocho representantes del sector cooperativo
- Dos representantes de otros actores de la Economía Social
- Un Secretario Ejecutivo del Consejo designado en conformidad del artículo 6º de este decreto¹⁶.

Las primeras instituciones del sector cooperativo y de la economía social, representadas en la constitución inicial del Consejo en calidad de titulares y suplentes fueron las siguientes:

- Corporación Foro Cooperativo
- Asociación Gremial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, COOPERA
- Federación Chilena de Cooperativas de Ahorro y Crédito, FECRECOOP
- Federación Nacional de Agua Potable Rural, FENAPRU
- Confederación Nacional de Cooperativas Campesinas, CAMPOCOOP
- Federación de Cooperativas de Servicios Sanitarios de Chile, FESAN
- Federación Nacional de Cooperativas Eléctricas, FENACOPEL
- Asociación Chilena por un Comercio Justo
- Asociación Gremial de Empresas Sociales de Chile
- Sistema B Chile

El funcionamiento del Consejo Público Privado se organizó en reuniones plenarios de las cuales se desarrollaron 3 o 4 entre los años 2014 y 2017, desagregándose en 6 mesas de trabajo, que se enfocaron en una primera etapa entre junio del 2014 y abril del 2015 en la

¹⁶ El Artículo 6º del Decreto que formaliza el funcionamiento del Consejo Consultivo Público – Privado, define el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva, de designación y responsabilidades.

elaboración de una propuesta de Bases para una Política Pública para el Sector de la Economía Social en Chile, en el cual participaron más de 220 personas tanto del sector público como de los actores de la Economía Social y Cooperativa. Esta propuesta presenta sintéticamente en el punto siguiente.

Cabe consignar que a contar del cambio de gobierno el año 2018, si bien desde la actual División de Asociatividad y Cooperativas, se han mantenido la práctica de reuniones periódicas con representantes preferentemente del sector cooperativo, no se ha vuelto a convocar a reuniones del Consejo Público Privado, a pesar de que el artículo N°8 del decreto que lo crea indica que este deberá sesionar al menos 5 veces en el año.

- **Propuesta de Bases para una Política Pública para el Sector de Economía Social**, la que se elabora entre marzo del 2014 y abril del 2015, con base al trabajo del Consejo Consultivo Público Privado reseñado en el punto anterior, siendo la primera propuesta programática como parte de una política de gobierno en Chile desde el año 1965, dirigida al sector Cooperativa y de la Economía Social (ver División de Asociatividad y Economía Social, DAES, 2015).

En síntesis, estas Bases de Política Pública estaban estructuradas en 6 ejes estratégicos, desagregados en 16 áreas de intervención específicas, que a su vez se concretaban en 27 líneas de acción prioritarias. Los 6 ejes eran los siguientes:

- Capacitación y Fomento
- Mejora de Capacidades y Disminución de Brechas
- Marco Normativo y Fiscalización
- Modernización de la Gestión Interna
- Planes de Desarrollo Sectorial (6 rubros priorizados)
- Monitoreo, seguimiento y evaluación

En esta etapa, uno de los debates más profundos llevados a cabo correspondió a la definición sobre cuál debiera ser la mejor estrategia de trabajo, en donde se debatía sobre el fortalecimiento y refuerzo de recursos a ser administrados por la propia DAES o si más bien lograr una mejor articulación con la institucionalidad pública del Estado a nivel transversal como a nivel territorial. Finalmente, la estrategia priorizada fue la de impulsar la creación de una Red de Fomento Pública Transversal (lo que se refleja y refuerza en el funcionamiento permanente del Consejo Consultivo Público – Privado), lo que no significó dejar de lado el fortalecimiento de recursos presupuestarios como de personal de la propia DAES. Esta perspectiva de trabajo se basó en lo operativo en una estrategia de dos vías de acción complementaria: (i) el diseño de programas e instrumentos públicos específicos y/o prioritarios para las empresas cooperativas y (ii) eliminar las trabas en programas ya existentes que impedían o dificultaban la participación de empresas cooperativas en ellos.

Este trabajo transversal y colaborativo con una serie de entidades del sector público, se traduce en muchos casos en las líneas programáticas orientadas hacia el sector cooperativo que se mantienen hasta el día de hoy en Chile.

b) *El Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC*

El Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, es una corporación de derecho privado, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que recibe sus aportes de presupuesto público, preferentemente desde la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO.

Fue creado el año 1952 desde CORFO para ser la institución pública orientada al fomento de la pequeña y mediana empresa, con foco en la modernización de la base empresarial del país.

En su historia y en sus diversas etapas SERCOTEC ha jugado un rol muy importante en materia de fomento y desarrollo cooperativo, ya que en la década de los 60 desarrolló varios estudios orientados al sector como por ejemplo el censo de cooperativas del año 1968 (ver SERCOTEC, 1968), y en su propio organigrama existió entre el año 1965 y 1975 el Departamento de Desarrollo de Cooperativas y el Departamento de Experimentación de Nuevas Formas de Empresa, este último focalizado en las empresas de autogestión y cooperativas de trabajo.

SERCOTEC ha pasado por muy diversas etapas y formas de operación, llegando en algunos períodos a entregar servicios financieros a la PYME como también servicios de asistencia técnica y capacitación laboral de forma directa a los emprendedores¹⁷. En la actualidad la misión declarada de SERCOTEC es:

"Mejorar las capacidades y oportunidades de emprendedores, emprendedoras y de las empresas de menor tamaño para iniciar y aumentar sosteniblemente el valor de sus negocios, acompañando sus esfuerzos y evaluando el impacto de nuestra acción".

SERCOTEC en la actualidad dispone de 16 Direcciones Regionales y 8 oficinas provinciales, y su Dirección Nacional está compuesto por las siguientes gerencias:

- Gerencia General
- Gerencia de Programas
- Gerencia Centros de Desarrollo de Negocios
- Gerencia de Regiones y Descentralización (de la cual depende la Unidad de Programas Asociativos)
- Gerencia de Comunicaciones
- Gerencia de Personas
- Gerencia de Tecnología y Sistemas
- Gerencia de Administración y Finanzas

Cabe consignar que no es hasta el año 2015 que SERCOTEC incorpora en su oferta programática instrumentos de fomento que se focalizan expresamente en el fomento cooperativo.

c) La Corporación de Fomento de la Producción, CORFO

La Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, se crea el año 1939, en el contexto de un gran terremoto en la zona centro-sur del país como también del inicio de la Segunda Guerra Mundial, como un esfuerzo de los Gobiernos de Frentes Populares, orientado a apoyar y orientar el desarrollo industrial del país.

CORFO ha jugado un rol central en el desarrollo económico del país, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX, período en el cual se transformó en un motor del proceso de industrialización del país y en el desarrollo de las infraestructuras de comunicación y transporte necesario para ello. En la práctica y hasta mediados de la década de los 60 CORFO se transformó en el motor que tanto diseñó como ejecutó los planes de desarrollo industrial y productivo de Chile, de la mano del sector privado, y sirviendo de base para la creación el año 1967 de la Oficina de Planificación Nacional (futuro Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, actual Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia).

¹⁷ Es interesante destacar que en el ámbito de la capacitación el Departamento de Capacitación para el Trabajo de SERCOTEC creado el año 1954, dio origen el año 1966 a el Instituto Nacional de Capacitación, INACAP, entidad pública de larga e importante trayectoria en Chile en esta materia, privatizado a fines del Gobierno Militar.

De las oficinas de CORFO surgieron diversos planes de inversión y desarrollo en el ámbito de la energía, forestal, pesquero, gran minería, recursos hídricos, etc. y en base a esta orientación de trabajo de sello aplicado y de promotor de grandes inversiones también ocupó un rol importante en el apoyo a diversos sectores cooperativos como lo fue el sector de cooperativas de electrificación rural (en conjunto la en ese entonces empresa estatal ENDESA, actual ENEL), el sector agroalimentario, de agua potable rural y de las cooperativas de pesca, entre otros.

CORFO ha pasado por diversas épocas y orientaciones de trabajo, y si bien en la actualidad sigue teniendo participación en diversos organismos públicos y empresas privadas vinculadas de forma directa al fomento productivo, la etapa de una Corporación de Fomento de la Producción gestora de empresas públicas llegó a su fin a los pocos años de la llegada al poder del Gobierno Militar el año 1973), como un resultado de la aplicación de las políticas económicas de libre mercado de sello neoliberal, que contrasta con un rol central y axial de CORFO durante el Gobierno de la Unidad Popular (1970 – 1973) encabezado por el Presidente Salvador Allende, en donde lo que en ese momento se denominó el Área de Propiedad Social, fue coordinado desde CORFO, que asumió el control accionario de las empresas estatizadas en la época.

En la actualidad la misión de CORFO se ha definido en base a ser un ente promotor del desarrollo empresarial y la innovación, tal como se indica a continuación:

"Mejorar la competitividad y la diversificación productiva del país, a través del fomento a la inversión, la innovación y el emprendimiento, fortaleciendo, además, el capital humano y las capacidades tecnológicas para alcanzar el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado".

CORFO tiene oficinas en las 16 regiones del país, y su oficina corporativa nacional está estructurada en la actualidad de la siguiente manera:

- Consejo Directivo integrado por 6 Ministros de Estado y un representante del Presidente de la República
- Vicepresidente Ejecutivo
- Gerencia de Asuntos Corporativos
- Gerencia General
- Gerencia de Inversión y Financiamiento
- Gerencia de Emprendimiento
- Gerencia de Innovación
- Gerencia de Start-Up Chile
- Gerencia de Redes y Territorios
- Gerencia de Capacidades Tecnológicas
- Gerencia Legal
- Gerencia de Administración y Finanzas

A contar del año 2015 CORFO, retoma el trabajo con el sector cooperativo especialmente en el ámbito del sector de cooperativas de ahorro y crédito y en programas de fomento empresarial indígena, como se verá en el punto

El Ministerio de Agricultura

El Ministerio de Agricultura en Chile se crea el año 1930, teniendo su origen en el Departamento de Agricultura del antiguo Ministerio de Fomento creado el año 1927.

Al igual que parte importante de las instituciones del sector público chileno, ha pasado por muy diversas etapas a lo largo de su historia, y en cuanto a su relación con el sector cooperativo, su vinculación es también de larga data de forma simultánea a su creación, habiendo promovido diversos tipos específicos de cooperativas agroalimentarias, como han sido las cooperativas vitivinícolas, lecheras y agropecuarias.

Este vínculo con el sector cooperativo se potencia en la década de los 60 e inicios de los 70 del siglo pasado, en el marco de los procesos de reforma agraria como también de la dictación de la ley de sindicalización campesina, que se verifica con la creación de la Corporación de la Reforma Agraria, CORA, en cuya gestión la promoción tanto de cooperativas campesinas como de reforma agraria son un modelo fuertemente promovido.

Actualmente el Ministerio de Agricultura ha definido su misión como:

"Avanzar hacia un sector agroalimentario y forestal competitivo, sustentable, innovador y moderno, comprometido socialmente con el desarrollo regional y rural"

La estructura actual del Ministerio está constituida por 16 Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura y a nivel central por las siguientes unidades:

- Gabinete del Ministro(a)
- Gabinete del Subsecretario(a)
- Departamento Jurídico
- Departamento Gestión Institucional
- División de Administración y Finanzas

En todo caso parte significativa del trabajo que recae como responsabilidad del Ministerio se realiza a través de sus servicios públicos y entidades relacionadas como son:

- Servicio Agrícola y Ganadero, SAG
- Corporación Nacional Forestal, CONAF
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA
- Comisión Nacional de Riego, CNR
- Instituto de Investigaciones Agropecuarias, INIA
- Instituto Forestal, INFOR
- Centro de Información de Recursos Naturales, CIREN
- Comité de Seguros del Agro, AGROSECUROS
- Fundación para las Comunicaciones, Capacitación y Cultura del Agro, FUCOA
- Agencia Chilena para la Inocuidad y Calidad Alimentaria
- Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA
- Fundación para la Innovación Agraria, FIA

Considerando el nivel de iniciativas focalizadas sobre el sector cooperativo y la asociatividad, a continuación se entrega una información más detallada de las últimas tres entidades.

a) El Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP

El Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, se crea el año 1962, en el marco del proceso inicial de reforma agraria del país. De acuerdo con su última modificación de su Ley Orgánica su mandato es:

"Promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos".

Y sus objetivos estratégicos de actuación son los siguientes:

- Apoyar el acceso de la Agricultura Familiar Campesina a un sistema de extensión y apoyo a la innovación que mejore sus capacidades y habilidades para desarrollar emprendimientos agrícolas y rurales, considerando las oportunidades y restricciones que señalan los mercados, los territorios y el medio ambiente.
- Facilitar el acceso de la Agricultura Familiar Campesina a programas de financiamiento (créditos e incentivos) adecuados a las necesidades de capital de trabajo e inversiones requeridos para potenciar la diversidad de emprendimientos económicos, individuales y asociativos.
- Ampliar y mejorar las condiciones de acceso de la Agricultura Familiar Campesina a los mercados locales regionales, nacionales e internacionales, promoviendo productos tradicionales y diferenciados de alta calidad y buscando un acercamiento entre el productor y el consumidor final.
- Fortalecer el desarrollo organizacional de la Agricultura Familiar Campesina para así contribuir al desarrollo de su actividad productiva y de su integración a los mercados, así como al fortalecimiento de su participación y posicionamiento como un actor relevante en la sociedad.
- Apoyar el desarrollo y fortalecimiento del capital social de la Agricultura Familiar Campesina, impulsando la cooperación entre productores, así como la constitución de redes y alianzas entre éstos y los actores públicos y privados, para canalizar nuevos recursos y competencias hacia el mundo rural.

INDAP es la institución pública nacional en el ámbito del fomento productivo con mayor dispersión territorial, pues a sus 16 Dirección Regionales, suma 132 Agencias y Oficinas de Área, que agrupan a la totalidad de las comunas rurales existentes en el país, lo que se complementa con convenios institucionales con diversos municipios rurales, que implican la contratación de profesionales adscritos a los equipos de trabajo municipal en el ámbito del desarrollo económico y rural.

A nivel de su Dirección Nacional, la estructura de INDAP es la siguiente:

- Dirección Nacional
- Subdirección Nacional
- División de Fomento
- División de Comunicaciones
- División de Asistencia Financiera
- División de Procesos y TICs
- División de Desarrollo de Personas
- División de Administración y Finanzas

- División de Fiscalía
- División de Auditoría Interna

Es necesario destacar que INDAP desde su creación el año 1962 ha tenido un trabajo permanente de fomento hacia el sector cooperativo de la pequeña agricultura familiar campesina, salvo el período del Gobierno Militar en el que esta labor prácticamente desapareció, y ha sido el único organismo público en materia de fomento del sector cooperativo que ha tenido una acción ininterrumpida desde el año 1990 cuando se inicia el retorno a la democracia, aunque en estos últimos 30 años esta misma labor de apoyo también ha tenido sus altos y bajos, habiéndose intensificado el trabajo con el sector cooperativo en los últimos 6 años, período en el cual este incluso se ha intensificado, tal como se verá en el punto 2 siguiente.

b) La Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA

La Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA, es un servicio público centralizado creado el año 1992, dependiente del Ministerio de Agricultura, su ley orgánica establece que su rol y funciones básicas son las siguientes:

"-Colaborar con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Planificación y Cooperación en la elaboración de las políticas y planes correspondientes al sector silvoagropecuario, conforme a las políticas y planes nacionales;

-Participar en la definición de criterios destinados a sustentar la posición negociadora del país en materia de comercio exterior sectorial, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores u otros organismos públicos que cumplan funciones relacionadas;

-Colaborar, a requerimiento de los Ministerios respectivos, en la coordinación de los programas de asistencia técnica y de cooperación financiera internacional;

-Evaluar los proyectos presupuestarios de los servicios del sector, someterlos a la aprobación del Ministro y efectuar el seguimiento de su gestión programática y presupuestaria;

-Efectuar estudios de la realidad silvoagropecuaria, detectar los problemas y emergencias que la afectan, evaluarlos y proponer soluciones, y promover la aplicación de sistemas científicos técnicos al desarrollo de las actividades sectoriales;

-Colaborar con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Planificación y Cooperación en la armonización de las proposiciones provenientes de las regiones y servicios del sector con las políticas y planes sectoriales, así como de otros organismos que generan políticas y planes que interesen al sector silvoagropecuario; Informar al Ministro de Agricultura las proposiciones sobre modificaciones de estructuras y funciones de los servicios del Ministerio;

-Asesorar al Ministro y al Subsecretario en las materias en que sea requerido;

-Prestar servicios de información gratuitos de interés general para la actividad agropecuaria, a través de publicaciones o informes. En casos calificados, que requieran de investigaciones especializadas, dichos informes podrán estar sujetos a precios o tarifas que serán determinados mediante decreto supremo¹⁸."

La actual estructura de ODEPA es la siguiente:

- Dirección Nacional
- Subdirección Nacional

¹⁸ Artículo 2º de la Ley Nº 19.147.

- Departamento de Desarrollo Rural
- Departamento de Asuntos Internacionales
- Departamento de Información Agraria, Análisis Económico y Transparencia de Mercados
- Departamento de Política Sectorial y Análisis de Mercado
- Departamento de Sustentabilidad y Cambio Climático
- Unidad de Evaluación y Programación
- Departamento de Recursos Institucionales
- Departamento de Computación e Informática
- Departamento de Operaciones y Gestión Presupuestaria

Si bien ODEPA hasta la fecha no ha jugado en sus 28 años de existencia un rol específico en materia de fomento del sector cooperativo, se incorpora en esta presentación más detallada de los organismos dependientes del Ministerio de Agricultura, pues a contar de agosto del año 2020 es la instancia formal de coordinación del diseño estratégico y seguimiento del Plan Nacional de Asociatividad Rural impulsada desde el Ministerio desde el año 2018, que incorpora de forma expresa la temática del sector cooperativo agroalimentario y forestal.

c) *La Fundación para la Innovación Agraria, FIA*

La Fundación para la Innovación Agraria, FIA, se crea el año 1996 dependiente del Ministerio de Agricultura, teniendo como antecedentes y predecesor el Fondo de Innovación Agraria constituido el año 1981.

Actualmente sus lineamientos estratégicos son:

Misión: contribuir a la solución eficiente de desafíos estratégicos del sector silvoagropecuario nacional y/o de la cadena agroalimentaria asociada, por medio del fomento, articulación y difusión tecnológica de procesos de innovación orientados al desarrollo sustentable.

Desafíos estratégicos:

- Adaptación al cambio climático y eficiencia hídrica
- Desarrollo de mercados innovadores
- Innovar en procesos

Ejes transversales:

- La empresa y los trabajadores como el centro de la innovación.
- La sustentabilidad es clave en todo nuestro quehacer.
- Todos los proyectos deben tender hacia el desarrollo y adopción efectiva de las innovaciones.

Su estructura actual es la siguiente:

- Dirección Nacional
- Unidad de Desarrollo Estratégico
- Unidad de Programas y Proyectos
- Unidad de Información y Difusión
- Unidad de Administración y Finanzas
- Unidad Jurídica

Desde el punto de vista regional FIA dispone de nueve oficinas zonales desde Arica a Magallanes.

Se incorpora un mayor detalle sobre la Fundación, pues a contar del año 2014 incluye en su oferta programática una línea específica de acción dirigida hacia cooperativas del sector rural, y en la actualidad juega un rol importante en el diseño y ejecución del Plan Nacional de Asociatividad Rural.

El Ministerio de Desarrollo Social y la Familia

El actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia, tiene su origen en la Oficina de Planificación Nacional, organismo dependiente directamente de la Presidencia de la República creado formalmente el año 1967, el cual se transforma en el Ministerio de Planificación y Cooperación el año 1990 a inicios del proceso de recuperación a la democracia, para finalmente el año 2011 transformarse en Ministerio de Desarrollo Social y Familia, tal como se le conoce hoy.

Actualmente el Ministerio cuenta con 16 Secretarías Regionales Ministeriales en cada una de las regiones del país, y la siguiente estructura a nivel nacional:

- Gabinete Ministerial
- Subsecretaría de Evaluación Social, que dispone de las siguientes unidades:
 - División de Evaluación Social e Inversiones
 - División Observatorio Social
 - División de Políticas Sociales
 - División de Cooperación Pública – Privada
 - División de Información Social
 - División de Administración y Finanzas
- Subsecretaría de Servicios Sociales, que dispone de las siguientes unidades:
 - División de Promoción y Protección Social
 - División de Focalización
 - División de Administración y Finanzas

A su vez el Ministerio está integrado por los siguientes servicios públicos:

- Instituto Nacional de la Juventud, INJUV
- Servicio Nacional del Adulto Mayor, SENEMA
- Servicio Nacional de la Discapacidad, SENADIS
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS
- Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI

Si bien el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, no tiene en la actualidad una actuación directa en el ámbito del sector cooperativo, sí algunos de los servicios públicos que dependen de él y que se describen a continuación.

a) *Servicio Nacional de la Discapacidad, SENADIS*

El Servicio Nacional de la Discapacidad, SENADIS, se crea el año 2010 en el marco de la ley Nº 20.422 que establece el marco jurídico y la normativa sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad, y que tiene como antecedente inmediato la existencia del Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS, del antiguo Ministerio de Planificación y Cooperación creado a mediados de la década de los 90.

En la actualidad los lineamientos estratégicos de SENADIS son los siguientes:

“La misión del Servicio Nacional de la Discapacidad es promover el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, con el fin de obtener su inclusión social, contribuyendo al pleno disfrute de sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación fundada en la discapacidad, a través de la coordinación del accionar del Estado, la ejecución de políticas, planes, programas e iniciativas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, en el marco de estrategias de desarrollo territorial inclusivo”.

Para dar cumplimiento a esta labor el SENADIS tiene los siguientes objetivos estratégicos:

“- Promover una cultura de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, desde un enfoque de inclusión social y derecho, en nuestro rol de referentes técnicos, mediante estrategias de comunicación, educación y concientización.

- Gestionar la incorporación de la variable discapacidad en políticas públicas, planes, programas, iniciativas, proyectos y estrategias de desarrollo inclusivo, a través del trabajo intersectorial y territorial para mejorar la oferta pública y privada para las personas con discapacidad.

- Promover y proteger el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, contribuyendo a su plena participación en la sociedad, el disfrute de sus derechos y la eliminación de cualquier forma de discriminación, mediante adecuaciones al ordenamiento jurídico en concordancia con el enfoque de derechos humanos, seguimiento de los tratados y compromisos internacionales y asesorías jurídicas por vulneración de derechos.

- Contribuir a la inclusión social, laboral y educativa de las personas con discapacidad, favoreciendo el desarrollo de su vida autónoma, a través de la ejecución y evaluación de planes, programas, iniciativas y proyectos que promuevan los principios de vida independiente, accesibilidad universal, diseño universal, participación y diálogo social.

- Generar, desarrollar y actualizar información sobre discapacidad que permitan contar con un diagnóstico de la realidad nacional que permita la pertinencia y eficacia en el desarrollo de las políticas públicas, planes nacionales, programas, e iniciativas que permitan mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y sus familias.

- Optimizar el acceso, oportunidad y calidad de nuestros bienes y servicios para las personas con discapacidad a través de la mejora continua de los procesos y el uso eficiente de los recursos disponibles, a nivel regional y nacional”.

SENADIS dispone de 16 Direcciones Regionales, una en cada región del país, y a nivel de su oficina nacional su estructura es la siguiente:

- Dirección Nacional
- Subdirección Nacional
- Subdirección Nacional de Administración y Gestión Interna
- Subdirección de Gestión Estratégica
- Subdirección de Coordinación Interinstitucional

Se incorpora en este trabajo de forma específica a SENADIS considerando que en los últimos cinco a seis años ha incorporado de forma explícita el modelo cooperativo como una forma de inserción sociolaboral en dos de sus líneas programáticas, que se detallan en el punto 2.4.

b) Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, es un servicio público descentralizado dependiente del actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia, creado el año 1990 en el marco de los

inicios del proceso de transición a la democracia, en función de la ley N° 18.989, misma ley que crea en su momento el Ministerio de Planificación y Cooperación.

En su minuto la justificación principal de la creación de este servicio público fue la de contar con un instrumento ágil al interior de la estructura del ejecutivo a fin de hacer frente a la situación de pobreza y exclusión social, de vastos sectores de la población al momento del término del Gobierno Militar, canalizando a la vez parte importante de los fondos de cooperación internacional que adquirieron a contar del año 1990 el carácter de gubernamental.

De acuerdo a la ley N° 18.989 en su título segundo, la finalidad del FOSIS es:

"...es financiar en todo o parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional"

Y en la misma norma se establece que los objetivos del FOSIS son:

- *"Contribuir prioritariamente a la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo*
- *Preocuparse preferentemente por la situación de grupos de menores ingresos y en estado de riesgo social, en especial de los jóvenes marginados de los sistemas educativos y sin oportunidad laboral o en situación irregular*
- *Procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos;*
- *Apoyar la participación de los propios afectados por la pobreza en la solución de sus problemas;*
- *Diseñar y ejecutar programas y proyectos eficientes para solucionar los problemas de pobreza que incorporen a los organismos públicos, municipales y empresas privadas, y*
- *Propender al desarrollo de los sectores más pobres que viven en el área rural, y cuyas actividades sean agropecuarias, pesqueras o mineras, especialmente en lo relativo a transferencia tecnológica, asistencia crediticia, electrificación, agua potable, caminos, sistemas de comunicación, salud y educación, sin perjuicio de las facultades y de las obligaciones que corresponden a los Ministerios respectivos."*

El FOSIS dispone de 16 Direcciones Regionales y a nivel central su estructura es la siguiente:

- Dirección Ejecutiva
- Subdirección de Programas
- Subdirección de Desarrollo e Innovación
- Subdirección de Personas
- Subdirección de Administración y Finanzas

Si bien las líneas de acción programática del FOSIS han cambiado en variadas ocasiones desde su creación el año 1990, de acuerdo con la situación de contexto y las orientaciones de los diversos gobiernos, y en todo este período no ha existido un programa que específicamente se haya focalizado sobre el sector cooperativo, se ha incorporado en esta sección pues, si bien es complejo hacer el seguimiento en detalle de los beneficiarios de los programas del Fondo.

El Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile se crea el año 1871, siendo la función de relaciones exteriores parte del Ministerio del Interior entre 1818 y 1871.

En la actualidad el Ministerio de Relaciones Exteriores está estructurado en dos Subsecretarías:

- Subsecretaría de Relaciones Exteriores
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales

Si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile como tal no tiene una actuación directa en el campo del desarrollo y fomento cooperativo, uno de los servicios públicos dependientes de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, como lo es la Dirección General de Promoción de Exportaciones, PROCHILE, si ha tenido en los últimos 10 años una acción centrada en el sector cooperativo agro-exportador, con una focalización especial en la pequeña agricultura, y por ello se incorpora en este trabajo.

a) Dirección General de Promoción de Exportaciones, PROCHILE

PROCHILE se crea el año 1974 inicialmente como Instituto de Promoción de Exportaciones, nombre que cambia el año 1979 a Dirección de Promoción de Exportaciones, adquiriendo su denominación actual en marzo del año 2018, en base a la Ley N° 21.080 de modernización del Ministerio de Relaciones Internacionales, como un servicio público centralizado.

En la actualidad el objetivo básico de PROCHILE es:

"...ejecutar la política que este (Ministerio de Relaciones Exteriores) formule relativa a la participación en el comercio exterior, de acuerdo a directivas impartidas por dicho Ministerio en lo relativo a la promoción, diversificación y estímulo de las exportaciones de bienes y servicios"

A su vez sus funciones principales son:

"- Estudiar, proponer y ejecutar todas las acciones concernientes a la participación de Chile en el comercio internacional.

- Promover, facilitar y colaborar, en el marco de la política de comercio exterior, con el desarrollo de las exportaciones, incluido el posicionamiento de la imagen de Chile en el exterior, proponiendo las líneas de acción que estime convenientes. Para lo anterior, podrá ejecutar actividades de promoción y difusión tanto en Chile como en el extranjero, entre las cuales está la organización de la participación de Chile en ferias y en eventos comerciales internacionales como, asimismo, colaborar en la promoción y difusión en el exterior del turismo y en la atracción de la inversión extranjera hacia Chile, en especial cuando los órganos de la Administración del Estado competentes en la materia lo soliciten.

- Analizar integralmente la participación de Chile en el comercio internacional, informando sus conclusiones y proponiendo las medidas que fueren pertinentes al Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales, y formular propuestas a los sectores público y privado para la óptima participación en los mercados internacionales, la utilización de los acuerdos internacionales y el fomento de los flujos de comercio e inversión.

- Proporcionar a los sectores público y privado información de orden técnico en materias de su competencia y atender las solicitudes de información que se le formulen.

- Apoyar a los inversionistas chilenos en el extranjero.

- Percibir los aportes que efectúe el sector privado para financiar actividades de promoción de exportaciones.

- Percibir ingresos por concepto de servicios prestados a los sectores público y privado.

- Desempeñar las demás funciones que le asigne la ley o los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes".

PROCHILE dispone en la actualidad más de 50 Oficinas Comerciales en el extranjero y 16 Direcciones Regionales, y a nivel de su Dirección Nacional se estructura de la siguiente forma:

- Dirección General
- Dirección Nacional
- Dirección Internacional
- Dirección de Desarrollo Estratégico
- Dirección de Marketing y Eventos
- Dirección de Asuntos Jurídicos
- Dirección de Administración

En el marco de las actividades de la Dirección Nacional, existe el Subdepartamento de Agroalimentos, en donde se han concentrado las actividades dirigidas a la agricultura familiar campesina, y por ende de las cooperativas agroalimentarias, tanto agrícolas como campesina en la nomenclatura de la Ley General de Cooperativas.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, se crea el año 1965, luego de algo más de 60 años de diversas políticas públicas orientadas a la vivienda social, obrera y popular.

Es muy interesante resaltar que a mediados de la década de los 70, de las casi 3.400 cooperativas activas existentes en el país, un poco menos de la mitad correspondían a cooperativas de vivienda, distribuidas en todas las regiones del país, en base a políticas públicas activas de fomento del modelo pero también a la organización y movilización de base a nivel sindical y poblacional, que es reemplazado a contar de la segunda mitad de la década de los 70 por una gestión privada e individual de la política de vivienda social, escenario en el cual solo logran sobrevivir con cierto nivel de actividad las actuales cooperativas abiertas de vivienda.

Es interesante en todo caso destacar que el ámbito de la política de vivienda social, y en ella la participación de las cooperativas de vivienda son a la vez un factor de dinamización de la actividad económica y del empleo.

A contar del año 2014 se retoma el trabajo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en materia de cooperativas de vivienda cerrada, es decir, que su acción se concentra en un solo programa habitacional referido a un grupo de socios específicos, a través de los diversos programas de vivienda social gestionados a través de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo, SERVIU.

a) Los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo, SERVIU

Los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo, SERVIU, que existen en cada una de las 16 Regiones, se crean el año 1976, cuando se dicta el Decreto Ley N° 1.305, que reestructura y regionaliza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. La constitución de los SERVIU implica la fusión y desaparición de la Corporación de Vivienda, CORVI, la Corporación de Servicios Habitacionales, CORHABIT y la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU, todos ellos servicios públicos históricamente dependiente del Ministerio.

Son los SERVIU de cada región del país los responsables de la ejecución de los diversos programas de construcción, arriendo y mejoramiento de vivienda, como también de mejoramiento del entorno urbano, son las contrapartes de las cooperativas de vivienda tanto cerradas (uniprogramáticas) y abiertas (multiprogramáticas).

Ministerio de Obras Públicas

Se incorpora en este trabajo al Ministerio de Obras Públicas porque desde inicios de la década de los 70 del siglo XX es el organismo público de promover el programa nacional de agua potable y saneamiento rural, el cual tiene desde sus inicios el año 1962 a las cooperativas como de sus dos formas jurídicas que administras sistemas de agua potable y saneamiento rural, a través de la actual Dirección de Obras Hidráulicas, que se describe a continuación.

a) *Dirección de Obras Hidráulicas*

El Ministerio de Obras Hidráulicas a través de su Subdirección de Agua Potable Rural administra actualmente el Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural, que si bien en sí mismo no es un programa de fomento del modelo cooperativo, en la práctica puede resultar curioso que es el único instrumento de fomento que ha mantenido su estabilidad en el tiempo desde el año 1962 cuando se pone en marcha desde el Ministerio de Salud, como parte de un plan de disminuir las infecciones en la población rural por no disponer de agua potable, y que de esta forma ha impactado en el sector cooperativo, ya que en la actualidad en Chile, hay aproximadamente 1.890 sistemas de agua potable rural de los cuales 160 son cooperativas y el mayor número organizaciones comunitarias funcionales.

Año tras año el Ministerio de Obras Públicas destina recursos a través de la Dirección de Obras Hidráulicas para realizar ya sea estudios de ingeniería u obras de ingeniería para la ampliación o creación de nuevos sistemas de agua potable rural, lo que en sí mismo tiene un impacto sobre las cooperativas participantes del sistema.

Es importante destacar que en febrero del año 2017 luego de varios años de tramitación en el Congreso Nacional se aprueba la Ley N° 20.998 que regula los Servicios Sanitarios Rurales, y en octubre del año 2020 la Contraloría General de la República toma razón del Decreto que Reglamente esta ley, y que en función de ello permite poner en marcha las principales disposiciones de la ley del año 2017.

En todo caso es necesario destacar que, si bien el Ministerio de Obras Públicas ha mantenido históricamente la asignación de recursos para las obras y estudios de ingeniería, los recursos para apoyar procesos de fortalecimiento técnico, empresarial y organizacional de los sistemas de agua potable rural han sido muy escasos proporcionalmente a su cantidad y dispersión territorial.

Municipalidades en el Desarrollo Cooperativo

Las comunas constituyen la unidad básica de la administración del Estado a nivel territorial. La administración local de cada comuna reside en una municipalidad, constituida por un/a alcalde/sa como su máxima autoridad. Una comuna es el ámbito territorial local definido por un conjunto de características geográficas, económicas, demográficas y culturales, en la cual la población habita, participa y se desarrolla, siendo el municipio el encargado de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural (SUBDERE, 2011).

A nivel comunal, el instrumento de planificación es el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), que contempla las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y promover su avance social económico y cultural. La vigencia mínima de este documento es de cuatro años y su ejecución deberá someterse a evaluación periódica para dar espacios a posibles ajustes o modificaciones. Este instrumento de planificación local actúa como guía para las municipalidades y permite generar estrategias pertinentes para el desarrollo de la comuna (Ley N°18.695, 2006).

La misma Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades establece en su artículo 4° que será responsabilidad de los municipios, las siguientes funciones:

- La educación y la cultura
- La salud pública y la protección del medio ambiente

- La asistencia social y jurídica
- La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo
- El turismo, el deporte y la recreación
- La urbanización y la vialidad urbana y rural
- La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias
- El transporte y tránsito públicos
- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes
- El desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción social y de asistencia a víctimas, así como también la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad
- La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y
- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local, todo lo cual ha dado pie a que se impulsen desde los municipios una amplia diversidad de acciones orientadas al desarrollo local en general y al desarrollo económico local en particular, que desde hace ya un poco más de diez años ha puesto foco en el modelo de empresas cooperativas como un promotor de procesos de desarrollo inclusivo en temas como la vivienda, el empleo, la promoción de la equidad de género o la inclusión socio-laboral de personas discapacitadas, lo que ha dado pie para que en diversas municipalidades del país se hayan puesto en marcha programas de fomento cooperativo y de la economía social y solidaria.

2. Instituciones de educación, capacitación e investigación

Breves antecedentes históricos

En Chile ha existido una larga tradición en el ámbito de la educación y capacitación para cooperativas, las que tienen su origen desde mediados del siglo XIX en el contexto de acciones de educación de adultos y educación popular vinculados al mundo obrero y artesanal especialmente en el contexto de la acción de las organizaciones de socorros mutuos y las primeras cooperativas. Estas prácticas se extienden durante parte importante del siglo XX y hasta la actualidad en las iniciativas de educación cooperativa de las propias organizaciones cooperativas, las que tienen su máxima expresión con la creación el año 1974 del Fondo de Asistencia Técnica y Educación Cooperativa, FATEC, administrado por las organizaciones de integración y representación del sector, Fondo que deja de operar a inicios de la década de los 80 en el período de retroceso del sector cooperativo nacional.

Desde la perspectiva de las instituciones de educación superior y de educación en general es interesante destacar que la primera acción vinculada a una entidad universitaria corresponde a las Conferencias sobre Economía Social dictada en la Universidad Católica de Chile el año 1918 por Juan Enrique Concha.

Habrá que esperar hasta el año 1949 cuando en una Escuela de Verano promovida por la Universidad de Chile se dicta un curso de educación cooperativa. La primera institucionalidad universitaria vinculada al tema cooperativo corresponderá al Centro de Estudios Cooperativos y Sindicales creado en el año 1957 en la Universidad de Chile, posteriormente esta misma universidad el año 1966 crea al amparo de su Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas la Carrera de Técnico Universitario en Administración de Cooperativas que se cierra el año 1976.

Se complementa esta acción con la creación el año 1969 del Centro de Estudios Cooperativos de la Universidad Católica de Chile, en convenio con la Universidad de Münster de Alemania. Cabe destacar que el Centro de Estudios Cooperativos de la Universidad Católica de Chile en conjunto con el TELEDUC de la época en los años 1976 y 1977 dictaron dos cursos a distancia en convenio con el canal de la Universidad Católica sobre gestión de cooperativas.

En lo que corresponde a la acción del Ministerio de Educación de Chile centrada en la temática cooperativa, es interesante destacar dos líneas de acción que también comienzan en la década de los 60. Por una parte, el Ministerio de Educación incorpora a la plantilla de actividades de educación extraescolar el módulo de cooperativismo escolar para promover el cooperativismo en establecimientos de enseñanza básica y media a través de la modalidad de talleres extraescolares, lo que se impulsó en convenio con la Cooperativa SODIMAC, llegando a promover este programa en más de 150 establecimientos educacionales entre la década de los 60 y mediados de los 70.

Una segunda línea de trabajo y actuación del Ministerio de Educación en la temática cooperativa corresponde al trabajo realizado en el ámbito de la educación media técnico-profesional, donde una de las especialidades era administración de cooperativa. Esta especialidad se implementó en más de 17 liceos de enseñanza media técnico profesional entre principios de la década del 60 y mediados de la década del 80 cuando en el año 1988 la última de estas carreras se cierra en la Región Metropolitana de Santiago.

Situación actual

En lo que corresponde a las actividades de **las instituciones de la educación superior** en Chile, como es el caso de los Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades, existe un período de casi 20 años entre 1977 y 1997 en que la temática de la educación y enseñanza del cooperativismo como también la investigación prácticamente desapareció de las aulas, en consonancia con la situación política y económica nacional.

Ya en el período de retorno a la democracia a contar del año 1990, en lo que dice relación con la actuación de entidades de educación superior en el campo de la educación e investigación en cooperativas se puede dividir en dos grandes períodos, los cuales se presentan a continuación y que dan cuenta de forma sintética de los principales actores e iniciativas.

El primer período va desde el mismo año 1990 hasta el año 2014, en donde en la práctica la existencia de espacios colectivos e institucionales específicamente dedicados a la temática cooperativo y/o de la economía social es muy bajo, más allá del trabajo de académicos trabajando de forma individual y aislada entre sí.

En este período cabe destacar las siguientes Iniciativas:

- La creación el año 1998 del **Programa Interdisciplinarios de Estudios Asociativos, PROASOCIA**, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile (actualmente sin funcionamiento), que logra vincularse de forma activa con redes internacionales de universidades centradas en la temática cooperativa, como la Red UNIRCOOP o RULESCOOP, con el apoyo del Instituto de Enseñanza e Investigación en Cooperativas, IRECUS, de la Universidad de Sherbrooke, en Quebec, Canadá.
- La creación el año 2009 del **Centro Internacional de Economía Social y Cooperativa, CIESCOOP**, en la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile, activo hasta la actualidad, que ha desarrollado una serie de iniciativas de docencia a nivel de pregrado y el postítulo en Gestión de Empresas Cooperativas, como también actividades de investigación y vinculación con el medio.

A contar de los años 2013 y 2014 se genera un creciente interés de diversas instituciones de educación superior en la temática global de la economía social y solidaria, que incorpora un foco de atención especial sobre el modelo cooperativo, no siendo siempre este su foco principal. En esta etapa un hito central corresponde a la constitución el año 2017 de la **Red Universitaria de Economía Social y Solidaria de Chile, RUESS**, que en su corto período de existencia ha realizado 3 encuentros nacionales, la que ha definido como misión el "...promover la colaboración de académicos, investigadores, estudiantes y promotores, con iniciativas, emprendimientos o comunidades, en torno a la generación y difusión del conocimiento sobre iniciativas que impulsan una economía social y solidaria".

Tal como indica la misión declarada por RUESS este reúne a académicos y académicas que tienen diversa situación al interior de sus propias casas de estudios, pero también a estudiantes y actores de diversas iniciativas de economía social y solidaria de base, por lo que a continuación se realiza una breve presentación de todas aquellas iniciativas que tienen tanto un grado mayor de institucionalización (de muy diversa naturaleza) y que tienen un foco especial en la temática cooperativa:

- **Centro de Ética y Reflexión Social, Fernando Vives SJ**, que tiene entre las unidades constituyentes el antiguo Centro de Reflexión y Acción Social, CREAS, impulsor desde el año 2013 del Diplomado en Economía Social y Comercio Justo, y promotor en su minuto de la incubadora en emprendimientos sociales.
- **Instituto de Humanidades de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano** que ha desarrollado diversas actividades formativas, de extensión y de investigación en el campo de la economía solidaria y cooperativas.
- **Centro de Estudios Urbano Territoriales de la Universidad Católica del Maule**, el cual posee una línea de investigación y formación en la temática de la economía solidaria, que ha dado pie a diversas publicaciones y estudios.
- **Observatorio del Territorio y la Participación Social, de la Universidad de Playa Ancha de Valparaíso** que tiene entre sus líneas de acción la economía social y solidaria, y un equipo de trabajo y especialización en esta temática.
- **Programa Campus Sustentable de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile**, el cual ha desarrollado una serie de iniciativas de vinculación con el medio y docencia en materia de cooperativas y economía social.

Sin participar en la Red RUESS es interesante destacar el caso del **Centro de Formación Técnica Estatal de Coquimbo**, que ha desarrollado una línea de trabajo en el ámbito de la economía social y cooperativa, incorporando la temática del emprendimiento social en sus carreras de técnico superior, como también promoviendo un diplomado en Gestión de Empresas Cooperativas que se ha dictado en las ciudades de Ovalle y Coquimbo, y a la vez ha incorporado en el curriculum de sus 11 carreras técnicas un curso obligatorio de autogestión y emprendimiento.

También es importante destacar la iniciativa de la Fundación DUOC UC que, en convenio con la Cooperativa de Ahorro y Crédito COOPEUCH, ha impulsado un torneo nacional de proyectos de emprendimiento cooperativo el año 2019.

Tal como se puede ver por la información presentada a nivel de las instituciones de educación superior lenta pero sostenidamente se van abriendo puertas y desarrollando iniciativas que en el mediano plazo debiera dar lugar a procesos de institucionalización de unidades de trabajo más sólidas y permanentes.

Ahora bien, a nivel de **las instituciones públicas nacionales**, las iniciativas existentes no son muy numerosas en el ámbito de la educación y capacitación para cooperativas, aunque también en los últimos años se puede destacar que han ido surgiendo algunas propuestas interesantes, que se reseñan a continuación:

- **Actividades de Capacitación del Departamento de Cooperativas – División de Asociatividad y Economía Social – División de Asociatividad y Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.** Desde el año 1990 a la fecha desde el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo a través de la unidad a cargo del tema cooperativo (la actual División de Asociatividad y Cooperativas) ha realizado actividades puntuales de capacitación orientado a grupos cooperativos y pre cooperativos. Un hito importante fue la realización de dos versiones de un Diplomado en Gestión de Cooperativas el año 2008, en el marco del proyecto de fortalecimiento de las actividades del DECOOP en convenio con el BID-FOMIN. Otro hito significativo fue el diseño y puesta en marcha de un Diplomado a Distancia en Cooperativismo el año 2015 que se mantiene en la actualidad, el cual es totalmente gratuito, y que se realiza en convenio con el Programa Biblioredes del Ministerio de Educación.
- **Academia de Capacitación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, del Ministerio del Interior.** Esta Unidad de Trabajo concentra sus esfuerzos en programas de capacitación orientados a funcionarios públicos de los gobiernos regionales y locales, a través de cursos puntuales y diplomados gratuitos. El año 2014 en vista de la falta de conocimientos de los funcionarios públicos de la temática cooperativa y la economía social, la en esa época División de Asociatividad y Economía Social, firma un acuerdo con SUBDERE a fin de impulsar un Diplomado en Asociatividad y Economía Social, que se mantiene en sus contenidos hasta la actualidad con la denominación Desarrollo Económico Local. Entre el año 2015 y 2020 han participado más de 900 funcionarios públicos de las 16 regiones del país.
- **Programa de Capacitación en Cooperativismo Agroalimentario de la Fundación de Innovación Agraria, FIA.** En el marco de la puesta en marcha del Plan Nacional de Asociatividad del Ministerio de Agricultura, ha sido FIA la entidad responsable de estudiar y diseñar un Programa de Trabajo para el sector cooperativo agroalimentario (que tiene sus inicios el año 2014), que ha sido apoyado por Rabobank Internacional de Holanda, que ha incorporado un Programa de Capacitación Progresivo para grupos cooperativos y pre cooperativos, que ha realizado sus primeras licitaciones durante el segundo semestre del año 2020.
- **El Programa de Becas Laborales OTIC del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE.** El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, es el organismo dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, centrado en la temática de la capacitación laboral, que en Chile opera preferentemente a través de un incentivo de reintegro tributario de los gastos de capacitación hasta por el 1% del monto anual de remuneraciones de una empresa conocido habitualmente como “franquicia tributaria” que, si bien las cooperativas pueden utilizar, lo hacen en muy baja proporción. Esta capacitación en empresas se complementa con una serie de programas de capacitación laboral con fondos públicos.

La franquicia tributaria puede ser utilizada de forma directa por cada empresa, y también a través de entidades denominadas Organismos Técnicos de Intermediación de Capacitación¹⁹, OTIC, que a la vez puede utilizar parte de estos fondos no utilizados por las empresas en una iniciativa llamada Becas Laborales OTIC, que a contar del año 2015 incorpora la posibilidad de que empresas cooperativas presenten proyectos de acciones de capacitación, como también está abierta la posibilidad de que otras organizaciones sociales de base soliciten cursos de administración de cooperativas.

¹⁹ En algunos casos la no utilización de la franquicia tributaria se hace por desconocimiento de este beneficio, y en otros casos por falta de liquidez para financiar los cursos, ya que el retorno de los mismos se produce al año siguiente en el proceso de la operación renta.

3. Organización de integración y representación

Chile tiene una larga tradición en procesos de integración de las organizaciones cooperativas, que tiene sus primeras propuestas de procesos de intercooperación desde finales del siglo XIX, y si bien hay mención a una Confederación de Cooperativas de Huertos Familiares a inicios de los años 30 del siglo XIX, de la cual no hay registros formales, la primera federación de cooperativas de la cual hay registros formales y que se encuentra actualmente activa es la Federación de Cooperativas Agrícolas Lecheras, FENALECHE, constituida el año 1946.

Hay que tener en cuenta que la existencia y funcionamiento de los organismos de integración están regulados en los artículos N° 102 a 107 del Capítulo III de la Ley General de Cooperativas.

Desde esta primera Federación y hasta mediados de los años 70 se generó un proceso de creación de nuevas federaciones, confederaciones y uniones de cooperativas tanto nacionales como provinciales/regionales, sectoriales y multisectoriales muy activa y significativa, cuando se llegan a identificar más de 50 entidades de este tipo, según el registro histórico de creación de cooperativas del Ministerio de Economía.

En esta sección presentaremos la situación actual de los organismos de integración y representación del sector cooperativo, en primer lugar, a través de sus dos confederaciones intersectoriales activas, para complementarlo con la información de tres federaciones sectoriales que no están integradas a las dos confederaciones.

a) *La Confederación General de Cooperativas de Chile, CONFECOOP*

CONFECOOP es la confederación multisectorial más antigua existente en Chile fundada el año 1968, sobre la cual se ha hecho diversas referencias en la sección sobre el desarrollo del sector cooperativo en Chile. CONFECOOP ha tenido muy diversas etapas durante sus más de 50 años de existencia. En la actualidad son socios de CONFECOOP cinco cooperativas de base activas como también dos federaciones sectoriales que son:

- **Unión Nacional de la Agricultura Familiar Campesina Cooperativa, UNAF**, se crea el año 2009 como un organismo de integración de diversos tipos de organizaciones del mundo de la agricultura familiar campesina, priorizando a contar del año 2013 el trabajo con cooperativas campesinas del sector silvoagropecuario. En la actualidad agrupa a más de 120 cooperativas de base, en 14 de las 16 regiones del país.
- **Federación de Cooperativas de Trabajo AG, FECOOT**, corresponde a una organización que reúne a cooperativas de trabajo, que continúa la tradición en este sector de cooperativas de trabajo, que tiene como antecedentes a la Federación de Cooperativas de Trabajo, FECOOP, creada a mediados de los años 70 del siglo XX.

CONFECOOP ha desarrollado una actividad ininterrumpida desde su reorganización el año 2015, luego de aproximadamente 10 años de inactividad, siendo su principal línea de acción actual la promoción y defensa del modelo cooperativo.

b) *La Asociación Nacional de Cooperativas de Chile*

Es una organización cooperativa de tercer grado constituida en el mes de junio del año 2018.

En la actualidad la Asociación cuenta con siete organizaciones socias, todas ellas de segundo grado (si bien sus estatutos contemplan la posibilidad de integrar cooperativas de base, siempre y cuando en su sector de actividad no exista una federación), que son:

- **Asociación Gremial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, COOPERA**, constituida el año 2012, integra a 6 de las 7 cooperativas de ahorro y crédito fiscalizadas por la Comisión para

el Mercado Financiero, siendo importante destacar que si bien COOPERA integra un número menor de cooperativas de base, en la práctica con sus 1,7 millones de socios representa al 85% de la base societaria del sector cooperativo.

- **Asociación Gremial de Cooperativas del Sur**, se constituye el año 2012 con la intención de integrar a las cooperativas del sur del país que en la actualidad van de la Región de Ñuble a la Región de Los Lagos, participando en ella un total de 9 cooperativas agrícolas, eléctricas y de ahorro y crédito, con una clara vocación de fomento de la descentralización.
- **Confederación Nacional de Federaciones de Cooperativas y Asociaciones Silvoagropecuarias de Chile, CAMPOCOOP**, es una entidad cooperativa de tercer grado sectorial de cooperativas campesinas, constituida el año 1969, con una larga trayectoria en la promoción, desarrollo y defensa del cooperativismo de la pequeña agricultura familiar campesina.
- **Federación Chilena de Cooperativas de Ahorro y Crédito, FECRECOOP**, constituida el año 1954, en la actualidad agrupa a 20 cooperativas de ahorro y crédito fiscalizadas por la División de Asociatividad y Cooperativas del Ministerio de Economía, con una larga trayectoria de promoción del modelo cooperativo en general y del de ahorro y crédito en particular, con una acción activa hasta la actualidad.
- **Federación Nacional de Cooperativas de Servicios Sanitarios, FESAN**, se constituye el año 2008 con la participación de 6 cooperativas de agua potable y servicios sanitarios rurales, con una orientación hacia la integración de servicios entre sus cooperativas socias y el desarrollo de proyectos tanto a nivel nacional como internacional.
- **Federación Nacional de Cooperativas Eléctricas, FENACOPEL**, se constituye el año 1963 y en la actualidad integra a 7 cooperativas de electrificación rural principalmente en la zona sur del país.
- **Foro Cooperativo**, se constituye el año 2013 con la finalidad de integrar a las principales cooperativas de importancia económica de Chile en los sectores de Ahorro y Crédito, Vivienda y Agricultura, generando una acción permanente de promoción del modelo cooperativo.

Desde su creación el año 2018 la Asociación Nacional de Cooperativas de Chile ha focalizado su actuación en base a tres grandes ejes de acción: (i) Promoción del Modelo Cooperativo, impulsando la primera campaña comunicacional de posicionamiento público del modelo cooperativo; (ii) la representación del sector cooperativo frente a los poderes públicos y otros actores sociales y económicos y (iii) promoción del modelo cooperativo en el ámbito de la educación formal.

Complementariamente a la existencia de estas dos confederaciones de cooperativas, en la actualidad se encuentran activas las siguientes federaciones de cooperativas:

c) *Federación de Cooperativas de Trabajo "Trabajo y Solidaridad", TRASOL*

Es una federación de cooperativas de trabajo constituida el año 2015, y en la actualidad está constituida por 9 cooperativas de base, que en parte importante se distinguen por estar conformadas por técnicos y profesionales jóvenes.

d) *Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas Lecheras de Chile FENALECHE*

Se constituye el año 1946 inicialmente como la Federación de Cooperativas Lecheras del Sur, modificando sus estatutos y nombre el año 1973. En la actualidad está integrada por 3 cooperativas.

e) *Federación de Cooperativas de Apicultores de Chile, FEDEMIEL*

Se constituye el año 2007, y en la actualidad está integrada por 7 cooperativas de 4 regiones del país.

Es interesante destacar la baja presencia de estructuras de integración del sector cooperativo a nivel regional y provincial, lo que en sí ha sido una constante histórica, pues los organismos de integración sectorial e intersectorial del sector cooperativo chileno han estado principalmente radicados en Santiago, fenómeno que habrá que evaluar en el marco de los procesos de fortalecimiento de los gobiernos regionales actualmente en curso en el país.

D. Políticas públicas de fomento y control

En el punto 1. anterior hemos descrito con algún detalle la institucionalidad pública vinculada de forma directa con el sector cooperativo, tanto en lo que respecta a su estructura como objetivos institucionales.

En esta sección pasaremos revista a la situación actual de los programas e instrumentos específicos de fomento y control que la institucionalidad pública en Chile, que se focalizan específicamente en el sector cooperativo, y que se encuentran en operación.

En todo caso, es necesario hacer desde ya la aclaración de que, si bien en los últimos 6 años se han diseñado y puesto en marcha varios programas públicos centrados en el apoyo al desarrollo de diversos sectores cooperativos, la información sistemática sobre coberturas y gasto es todavía muy escasa, salvo para lo que corresponde a las iniciativas impulsadas por SERCOTEC para el caso del Ministerio de Economía, e INDAP y FIA para el caso del Ministerio de Agricultura. La situación es aún más nebulosa para el caso de aquellos programas e instrumentos de fomento públicos que no se focalizan en el sector cooperativo, y para los cuales en los últimos años se han ido eliminando las restricciones y barreras de acceso para cooperativas.

1. Ministerio de Economía

División de Asociatividad y Cooperativas

En la actualidad las líneas de acción programáticas de la División de Asociatividad y Cooperativas están focalizadas en tres ejes prioritarios:

- i) **Perfeccionamiento de los procedimientos de fiscalización y supervisión tanto legal como contable**, con foco en mejorar y optimizar los mecanismos de supervisión tanto de las cooperativas de importancia económica y de no importancia económica, que en la práctica se aplican a la totalidad de las cooperativas vigentes activas en Chile.
- ii) **Modernización de los sistemas de atención a las cooperativas existentes y en proceso de constitución**, que ha implicado un trabajo orientado a la digitalización de los procedimientos para la constitución, obtención de certificados de vigencia y el intercambio de documentación de forma remota, impactando en los tiempos de espera como también en una mejor comunicación con las cooperativas de regiones, teniendo en cuenta que la División solo tiene oficina en la capital del país.
- iii) **Programas de fomento y capacitación**. Las actividades de capacitación ya han sido descritas en el punto 2.2.2. anterior. Para las acciones propiamente de fomento la estrategia de actuación de la División de Asociatividad y Cooperativas sigue estando basada en el trabajo colaborativo con otros ministerios y servicios públicos, como también con gobiernos regionales y locales.

Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC

El Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC ha impulsado desde inicios de la década del 2010 una serie de programas de fomento genérico de la asociatividad, pero sin que en ellos se focalizara de forma expresa a empresas cooperativas. En este caso se pueden identificar dos iniciativas:

- **Programa de Fortalecimiento Gremial**, que se focaliza inicialmente en el apoyo de asociaciones gremiales de la micro y pequeña empresa, tanto a nivel nacional como regional.
- **Programa de Apoyo a Ferias Libres**, que apoya procesos de modernización de las ferias libres en el país, a través de sus formas organizacionales más comunes como son sindicatos de trabajadores independientes o asociaciones gremiales, y en menos medida organizaciones comunitarias funcionales.
- A los que se agrega a contar del año 2015 el **Programa de Barrios Comerciales**

Hay que esperar hasta el año 2015 para que de forma expresa dos programas de fomento asociativo de SERCOTEC tengan una focalización específica en el ámbito cooperativo, especialmente cuando su base societaria se centra en empresarios de micro y pequeñas empresas urbana y rural. Este es el caso del actual Programa de Fortalecimiento Gremial y Cooperativo y el Programa Juntos, Fondo de Negocios Asociativos.

Como estos programas se describen en detalle en la sección siguiente de Buenas Prácticas, en esta sección solo se dará cuenta de la información disponible sobre sus coberturas y gasto asociados desde el año 2015 a la fecha.

a) **Programa de Fortalecimiento Gremial y Cooperativo**

Si bien desde la creación del histórico Programa de Fortalecimiento Gremial, de forma esporádica se pueden encontrar algunas cooperativas de trabajo como beneficiarias, especialmente por la prioridad dada en algunas Direcciones Regionales de SERCOTEC.

Lo anterior cambia cuando el año 2015 el Programa cambia su nombre a Fortalecimiento Gremial y Cooperativo. Este Programa se mantiene vigente hasta la actualidad.

b) **Programa Juntos, Fondo de Negocios Asociativos**

Este programa se pone en funcionamiento de forma piloto el año 2014, y se perfecciona y pone en funcionamiento de forma regular el año 2015. Este programa se orienta a apoyar a grupos pre-asociativos y asociativos como lo son las cooperativas, la cuales pueden participar por derecho propio, en tanto las personas naturales deben realizar un proceso de precalificación.

A continuación, el cuadro III.5 se presentan sus coberturas y gasto entre los años 2015 y 2019, con la identificación de su focalización en cooperativas.

Cuadro III.5
Coberturas y Gasto Programas Fortalecimiento Gremial y Cooperativo y Programa Juntos - 2015 – 2019

Nombre Programa	2015		2016		2017		2018 ^a			2019		
	Benef.	Mill. \$	Benef.	Mill. \$	Benef.	Mill. \$	Benef. Total	Coop.	Mill. \$	Benef. Total	Coop.	Mill. \$
Juntos	340	2 200	317	1 987	309	1 872	125 ^b	33	1 053	258	24	1 129
Fortalecimiento gremial y cooperativo	131	1 146	116 ^c	777	118	806	120	14	849	156	s/i	942
Total	471	3 346	433	2 764	427	2 680	225	47	1 902	414	24	2 071

Fuente: Elaboración propia en base a información Portal de Transparencia – Gobierno de Chile.

^a Solo existe información desagregada para el caso de las cooperativas para los años 2018 y 2019.

^b Cabe señalar que en la cobertura de beneficiarios totales se incorporan personas naturales y jurídicas como lo son las cooperativas, y en este caso del total de participantes siempre es un número mayor de participantes personas naturales, pero las cooperativas participantes a su vez reúnen a su base societaria de la cual no hay registro.

^c De los cuales 38 fueron cooperativas.

2. La Corporación de Fomento de la Producción, CORFO

La Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, es la institución pública de mayor trayectoria y la que cuenta con el presupuesto más alto en el ámbito del fomento productivo, y si bien históricamente jugó un rol muy importante en la promoción del modelo cooperativo, especialmente hasta la segunda mitad de la década de los 70 del siglo pasado, en la actualidad los programas de fomento que se focalizan en el ámbito cooperativo son más bien limitados tanto en cobertura como en recursos aplicados. Sin embargo, cabe destacar que en los últimos 6 años se ha avanzado significativamente en CORFO en ir eliminando barreras de entrada para las cooperativas presentes en sus distintos programas e instrumentos de fomento productivo.

Se presentan a continuación los principales programas que tienen una focalización especial en las empresas cooperativas:

a) **Programa de Financiamiento para MIPYMES a través de intermediarios no bancarios, IFNB**

Este programa se diseña entre los años 2015 y 2016, que se pone en marcha el año 2017, en base a una operación de crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, por un monto de US\$ 120 millones. Este programa concentra sus operaciones de forma específica a través de empresas de leasing como de cooperativas de ahorro y crédito y está organizada en dos grandes líneas:

- **Programa de Fortalecimiento Empresarial para Cooperativas de Ahorro y Crédito y Agrícolas**, que tiene como objetivo el fortalecer las capacidades de las cooperativas de ahorro y crédito para prestar servicios financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas. Hasta la fecha han participado en este programa un total de 6 cooperativas.
- **Programa de Financiamiento para Intermediarios Financieros No Bancarios, IFNB**, como lo son las empresas de *factoring*, *leasing* y cooperativas de ahorro y crédito, que entre los años 2017 a 2019 ha tenido una cobertura de 79.675 empresas, un gasto total de \$ 74.939 millones en un total de 94.941 operaciones, de las cuales 2 cooperativas de ahorro y crédito han canalizado un total de \$ 340 millones en los últimos 3 años.

b) **Programas de Innovación Social**

CORFO ha desarrollado desde el año 2012 una serie de iniciativas para impulsar diversos modelos de proyectos de Innovación Social, tanto desde la Gerencia de Innovación como de Emprendimiento, que han ido cambiando y perfeccionándose en el tiempo, lo que no permite hacer un adecuado seguimiento y análisis de sus diversos resultados y coberturas, y que si bien no ha tenido un foco explícito en empresas del sector cooperativo, han existido algunos proyectos que se han centrado en promover diversas innovaciones en torno al modelo cooperativo o que se han presentado por entidades cooperativas.

Los programas desarrollados entre los años 2015 y 2018 son los siguientes:

- **Programa Subsidio Semilla de Asignación Flexible para el apoyo en Emprendimientos de Innovación Social**, dependiente de la Gerencia de Emprendimiento, el que estuvo en operación entre los años 2015 a 2017, y que financió un total de 21 proyectos por un total de \$ 2.002 millones de pesos.
- **Programa de Prototipos de Innovación Social**, dependiente de la Gerencia de Innovación, que ha estado operativo entre los años 2015 y 2019²⁰. Este programa ha tenido un énfasis en el desarrollo regional en base a “desafíos” priorizados a nivel territorial que dicen relación

²⁰ Aunque no cuenta con información para el año 2019.

con temáticas relevantes a la realidad de cada región. Entre los años 2015 y 2018 financió un total de 147 proyectos, con un presupuesto total de \$ 4.261 millones de pesos.

- **Programa de Validación de la Innovación**, dependiente de la Gerencia de Innovación, que corresponde a una iniciativa que ha tomado como base los proyectos financiados a través del Programa de Prototipos de Innovación Social, para llevarlos a un segundo piso de escalabilidad, crecimiento y sostenibilidad. El año 2018 financió 31 proyectos con un presupuesto de \$ 1.537 millones.

c) **Programa de Fomento y Desarrollo Indígena**

Gestionado por la actual Gerencia de Redes y Territorios, corresponde a una iniciativa diseñada inicialmente entre los años 2014 y 2015, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, a través de un crédito de \$US 80 millones. Su objetivo es el apoyo técnico-financiero a emprendimiento de comunidades indígenas de Chile en base a proyectos asociativos, en donde se ha destacado y privilegiado iniciativas presentadas por cooperativas de trabajo, agrícolas y de turismo de base societaria indígena (ver CORFO. 2018)

Este programa está estructurado en dos grandes componentes:

- **Apoyo a la Formulación de Proyectos Indígenas, APROFIN**, que corresponde a un subsidio no retornable para el apoyo al diseño de estudios de factibilidad de proyectos productivos asociativos de comunidades y grupos de base indígena, a fin de que puedan postular a línea de cobertura financiera del programa COBIN.
- **Cobertura Indígena, COBIN**, que cubre como garantía los créditos y otros servicios financieros que entidades públicas y privadas de financiamiento (entre ellas cooperativas de ahorro y crédito) hayan financiado proyectos indígenas de fomento productivo asociativo indígena.

Este programa entre los años 2016 y marzo del 2018 aprobó y financió 52 proyectos, 6 de ellos en la línea COBIN, y 46 en la línea APROFIN, con un presupuesto total de \$ 1.474 millones de pesos.

A mediados del año 2018 y durante todo el año 2019 este programa fue suspendido y sometido a una evaluación y reformulación profunda, y relanzado a mediados del año 2020, manteniéndose la línea COBIN, pero generando una nueva línea denominada **Creciendo**, que a su vez se divide en dos etapas: (i) Formulación y (ii) Habilitación, todo ello orientado a mejorar la participación y selección de proyectos que opten a la garantía de crédito. Este nuevo diseño está en su etapa de puesta en marcha y por ello no hay resultados a la fecha.

d) **Programa Red Asociativa Sector Silvoagropecuario**

Dependiente de la Gerencia de Redes y Territorios, y en el marco del Plan Nacional de Asociatividad Rural impulsado por el Ministerio de Agricultura, CORFO pone en marcha a mediados del año 2020 este Programa Red Asociativa, que está en su fase de puesta en marcha sin resultados disponibles a la fecha.

3. Ministerio de Agricultura

El Ministerio de Agricultura puso en marcha el año 2018 el Plan Nacional de Asociatividad Rural, que tiene entre sus líneas de acción principal la promoción del modelo de cooperativas silvoagropecuarias, siendo uno de los tres ejes estratégicos de la actual administración del Ministerio junto con el Plan Nacional de Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Recursos Hídricos.

Para estos efectos se ha contado con la colaboración de *Rabobank Consulting International*, que ha apoyado directamente el diseño del Plan desde el año 2018. También se ha constituido un Consejo Consultivo Nacional del Programa con 28 representantes de organismos públicos, gremios y cooperativas

del sector silvoagropecuario y entidades académicas, como un espacio de diálogo y colaboración del diseño del Plan como también de una Política de Largo Plazo, a cargo de la cual está ahora ODEPA.

Este Plan busca en el corto, mediano y largo plazo incrementar el número de productores rurales incorporados a diversas empresas asociativas silvoagropecuarias, entre ellas las cooperativas, aumentado la superficie cultivada y la rentabilidad de la actividad productiva desarrollada, con un primer horizonte al año 2030. Todo lo anterior a través de una articulación de los instrumentos de fomento productivo disponibles en el sector público, partiendo por los servicios públicos dependientes del propio Ministerio de Agricultura, que se detallan a continuación.

Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP

Históricamente ha sido el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, el organismo público dependiente del Ministerio de Agricultura a cargo del apoyo a la pequeña agricultura familiar campesina, y entre otros actores a las cooperativas.

En la actualidad, si bien las cooperativas pueden participar activamente en diversos programas de fomento de INDAP, a contar del año 2015 se genera un programa específico orientado a promover la asociatividad económica del pequeño productor rural, que se denomina precisamente Programa de Asociatividad Económica.

Programa de Asociatividad Económica, PAE

Se ha identificado como una buena práctica de política pública e incorporado en el punto 1 siguiente, donde se le describirá en detalle, por lo cual en esta sección entregaremos los datos disponibles sobre su cobertura y presupuestos desde el año 2015 al 2019, teniendo en cuenta que este programa privilegia el trabajo con cooperativas, pero no se centra solo en este tipo de empresas.

El cuadro III.6 presenta la información disponible sobre la evolución del Programa PAE entre el año 2015 y 2019.

Cuadro III.6
Evolución del Programa PAE entre el año 2015 y 2019

Nombre Programa	2015		2016		2017		2018 ^a		2019			
	Benef.	Mill. \$	Benef.	Mill. \$	Benef.	Mill. \$	Benef.total	Coop.	Mill. \$	BenefTotal	Coop.	Mill. \$
Programa PAE	15	67	110	661	141	1 096	166	56	1 252	188	87	1 528

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en los Informes de Gestión Anual de INDAP.

^aSolo existe información desagregada para el caso de las cooperativas para los años 2018 y 2019.

Es importante destacar el desarrollo creciente de este programa en el tiempo, proyectando un crecimiento sostenido, pasando de 15 empresas asociativas beneficiarias a 188 el año 2019.

Fundación para la Innovación Agraria, FIA

La Fundación para la Innovación Agraria, FIA, pone en marcha el año 2014 el **Programa para la Innovación de Cooperativas Agroalimentarias**, que opera entre esa fecha y el año 2018, financiando 60 proyectos de cooperativas del mundo rural. El año 2019 este programa inicia una etapa de reformulación en el marco del diseño del Plan Nacional de Asociatividad Rural impulsado por el Ministerio de Agricultura, contexto en el cual su diseño reformulado espera su relanzamiento para el año 2021.

4. Ministerio de Desarrollo Social y la Familia, MIDESO

Para el caso del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, se describen los programas focalizados en cooperativas de los siguientes servicios públicos:

Servicio Nacional de la Discapacidad, SENADIS

Para el caso del Servicio Nacional de la Discapacidad, SENADIS, se han individualizado dos programas que específicamente tienen entre sus beneficiarios a empresas cooperativas, en este caso para lograr procesos de inclusión sociolaboral de personas discapacitadas.

a) Programa Fondo Nacional de Proyectos Inclusivos, FONAPI

Es una iniciativa histórica del Ministerio de Desarrollo Social y Familia a través de SENADIS, que en su origen tenía como beneficiarios a organizaciones comunitarias, fundaciones y corporaciones privadas sin ánimo de lucro, y que a contar del año 2017 sus bases identifican de forma expresa a las cooperativas como potenciales postulantes, lo que ha abierto esta posibilidad, que sin tener una cobertura masiva, si es una alternativa viable en la actualidad, que ha permitido entre el año 2017 y 2020 acceder a financiamiento a cuatro proyectos de cooperativas inclusivas.

Lo anterior se complementa y refuerza toda vez que organizaciones no lucrativas tradicionales usuarias históricas de este fondo también pueden presentar proyectos cuyo propósito sea la constitución de cooperativas inclusivas.

b) Programa de Estrategias Desarrollo Local Inclusivo, EDLI y las Incubadoras de Cooperativas Inclusivas a nivel Municipal

En términos generales al Programa EDLI que se ejecuta en convenio con las municipalidades, permite entre otras líneas de acción a desarrollar por estos, el apoyo para Incubadoras de Cooperativas inclusivas. Este programa se ha sido identificado como una buena práctica, y por ello mayor detalle del mismo se entrega en la sección D punto 1.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS

Tal como se ha explicado en el punto 2.1 anterior, el FOSIS es el organismo público dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que focaliza su accionar en el ámbito de personas, familias y comunidades en situación de pobreza.

FOSIS posee una diversidad de programas orientados a apoyar la solución de las necesidades de la población vulnerable del país, y uno de ellos corresponde al Programa Yo Emprendo que, sin tener un foco específico en el sector de empresas cooperativas, tiene una relación directa con el desarrollo cooperativo.

a) Programa Yo Emprendo

Corresponde a un programa de larga trayectoria en el funcionamiento de FOSIS, el cual habitualmente ha focalizado sus recursos en el apoyo a emprendedores individuales, pero a contar de 5 años en el marco de este programa se han diseñado dos modalidades particulares de carácter asociativo para grupos formales e informales:

- i) Línea de Iniciativas Grupales Autogestionadas para el Emprendimiento
- ii) Línea Yo Emprendo Grupal

En ambos casos se requieren 5 personas para postular, aunque este requisito puede aumentar de acuerdo con la región, y tiene como propósito central aumentar los ingresos de sus integrantes en base a un proyecto económico de carácter colectivo. Lamentablemente no existen registros públicos de sus beneficiarios en los últimos tres años que permitan individualizar las empresas cooperativas

beneficiarias de este programa, aunque por diversas noticias de prensa se sabe que sí ha beneficiado a empresas cooperativas.

5. Ministerio de Relaciones Exteriores

Dirección General de Promoción de Exportaciones, PROCHILE

PROCHILE ha tenido desde su creación un rol activo de promoción de los procesos de internacionalización de la base empresarial chilena, que a contar de inicios de la década de los 90 del siglo XX ha puesto un énfasis especial en las empresas pequeñas y medianas (pymes), inicialmente del sector agroalimentario y, posteriormente, de los sectores industrial y de servicios.

Estas acciones las ejecuta PROCHILE a través de concursos públicos de presentación de proyectos que optan a contar con una subvención para participar en diferentes iniciativas.

a) Fondo Concurso de Proyectos de Promoción de Exportaciones del sector Silvoagropecuario

Apoya la presentación de proyectos de productores tanto de forma individual como asociativa y, en esta última modalidad, sin llegar a ser un número significativo, es habitual que participen cooperativas del sector rural, tal como se presenta en el cuadro 7 siguiente:

Cuadro III.7
Número de cooperativas adjudicatarias de concurso proyectos sector agroalimentario, 2015 a 2019

Año	Total proyectos	Cooperativas	Recursos proyectos cooperativas en millones de pesos
2015	323	13	88,9
2016	262	7	59,2
2017	222	2	15,0
2018	234	5	36,8
2019	282	5	42,1
Total	1.323	32	242,0

Fuente: Elaboración propia en base a información pública de PROCHILE.

Estos resultados de la participación de empresas cooperativas en la convocatoria general de concursos para el sector silvoagropecuario de PROCHILE han sido complementados con convocatorias específicas centradas en el sector cooperativo entre el año 2014 a 2018, en la cual se pueden identificar al menos 3 cooperativas beneficiadas.

b) Programa especial de ruedas de negocios para cooperativas

Se realizaron entre los años 2015 y 2017 en base a un convenio entre la DAES y PROCHILE, en la cual participaron sobre 100 cooperativas nacionales del sector agroalimentario, trabajo y servicios, en rondas de negocios con 28 potenciales clientes extranjeros, preferentemente de cooperativas de importancia económica de América del Sur y Europa.

6. Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Tal como se ha señalado en la sección 2.1 anterior, en los últimos años el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha modificado sus diferentes reglamentos de subsidios habitacionales para generar la incorporación de las cooperativas de vivienda cerradas (o uniprogramáticas), complementando de esta

forma la participación en los programas regulares de postulación a subsidios habitacionales de las cooperativas abiertas de vivienda²¹.

Por una parte, una modificación del Decreto Supremo N° 49 del año 2011 que regula el funcionamiento del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda para grupos vulnerables, a través del Decreto Supremo N° 105 del año 2015, se señala que las cooperativas de vivienda cerrada:

"...serán consideradas como grupo organizado para los efectos de la postulación al presente programa, pudiendo además actuar como Entidad Patrocinante para gestionar su proyecto habitacional".

De esta manera, una cooperativa cerrada de vivienda puede asumir parte de la gestión del proyecto habitacional, debiendo, además:

"contratar la realización de las labores correspondientes a la Asistencia Técnica, Jurídica y Social con profesionales competentes inscritos en el Registro Nacional de Consultores".

Esta modificación del DS N°49, apunta a apoyar procesos de autogestión de grupos u organizaciones de personas que quieran generar programas habitacionales bajo la modalidad cooperativa. A la fecha, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha realizado dos llamados especiales de postulación de proyectos para cooperativas en cuatro regiones del país, de los cuales uno ya está adjudicado y el segundo en etapa de adjudicación.

Complementariamente al programa anterior, el año 2016, a través del Decreto Supremo N°10, el Ministerio vuelve a impulsar el Programa de Habitabilidad Rural suspendido el año 2010, que incorpora entre las posibilidades de participación a las cooperativas de vivienda.

7. Municipalidades

En esta sección y de modo muy sucinto se ha considerado de interés incorporar una síntesis de los resultados preliminares de un estudio en etapa de publicación realizado desde el Centro Internacional de Economía Social y Cooperativa, CIESCOOP, específicamente para el caso del rol que en la actualidad están teniendo las municipalidades en la labor de fomento y promoción de la asociatividad y el cooperativismo, temática que lenta pero progresivamente va siendo punto de atención para las autoridades locales.

Esta información se ha levantado por medio de una encuesta aplicada a profesionales y técnicos que trabajan en diferentes municipios del país, y dan cuenta del interés que el tema empieza a adquirir en la gestión local.

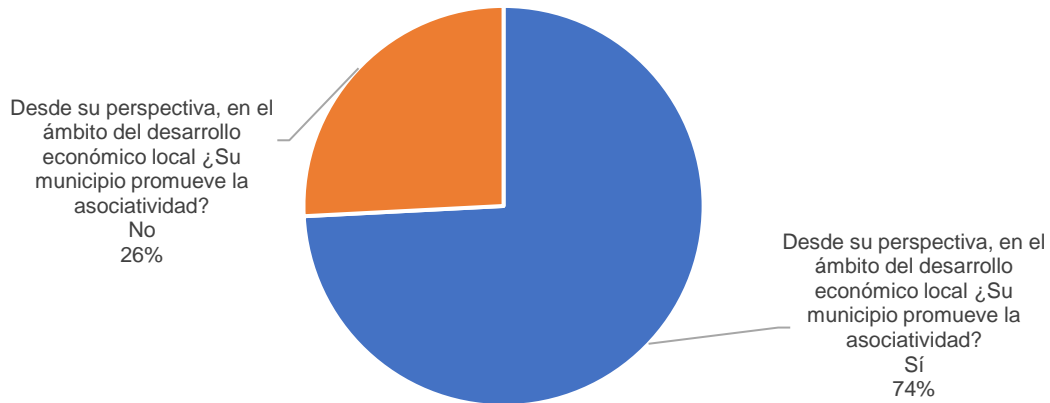
Con la finalidad de disponer de una panorámica general en torno del rol de las municipalidades en Chile en el fomento de la asociatividad en el ámbito económico productivo en general y más particularmente en el fomento y apoyo del modelo cooperativo, se solicitó responder un cuestionario auto aplicado -en soporte Google Formulario- el que durante el mes de julio de 2020 fue contestado por 409 personas, quienes a su vez representan al 65% de los municipios del país, distribuidos en las dieciséis regiones.

Tal como se grafica en el gráfico III.2, frente a la consulta de si sus respectivos municipios promueven la asociatividad en el ámbito del desarrollo económico local, un 74,1% de los/as consultados/as responde afirmativamente. Si bien se trata de un resultado estimulante, habrá que

²¹ Las cooperativas abiertas de vivienda o multiprogramáticas desarrollan simultáneamente diversos programas habitacionales siendo permanentes en el tiempo. Las cooperativas de vivienda cerrada o uniprogramáticas desarrollan un solo programa habitacional, y es habitual que cuando logran la finalidad de casa propia se disuelven. En los últimos 40 años las cooperativas de vivienda cerrada no habían sido incorporadas como parte de las políticas de vivienda social, como si lo fueron hasta el año 1974.

recordar de que se trata más bien de una “autopercepción” del desempeño laboral que de un dato contrastable con el accionar efectivo del respectivo municipio.

Gráfico III.2
Municipios que declaran promover la asociatividad
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

Con base al 74% de respuestas de los municipios que declaran promover la asociatividad, el gráfico III.3, presenta los tipos de organizaciones apoyadas por estos municipios, indicando expresamente que era posible marcar más de una opción. Así entonces, los principales tipos organizacionales en los que las municipalidades concentran el trabajo son en primer término las agrupaciones de productores/artesanos (89%), los talleres laborales (60,1%), y asociaciones/comunidades indígenas (55,7%). Por su parte, las cooperativas aparecen con 39% de las menciones y en la categoría “otras” (11,1%), se mencionan agrupaciones culturales, organizaciones de mujeres, sindicato de pescadores, organizaciones de migrantes, grupos animalistas, fundaciones, organizaciones de adultos mayores, entre otras.

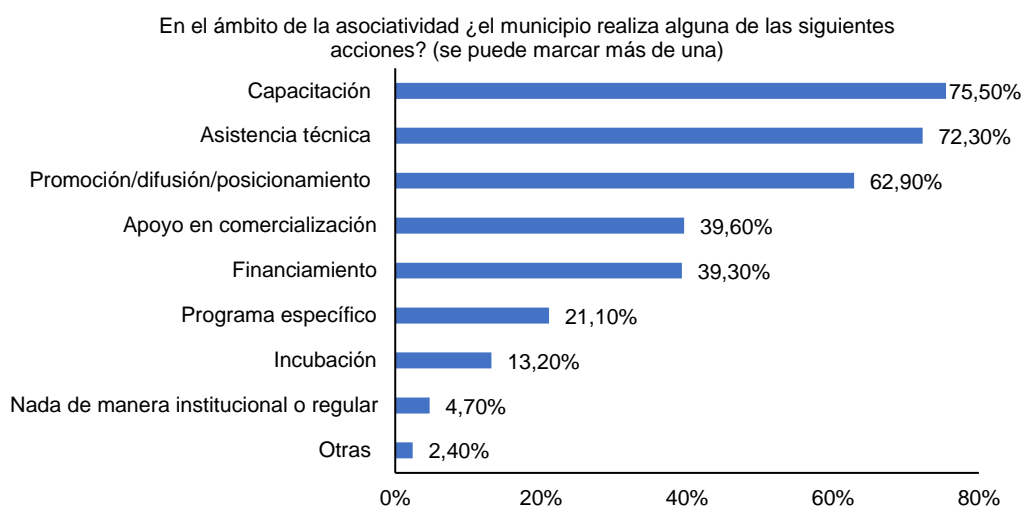
Gráfico III.3
Tipos de organizaciones asociativas apoyadas por los municipios
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

Específicamente en el ámbito de la asociatividad cooperativa, se consultó qué tipo de acciones desarrollan los municipios. En este caso, también se propuso un listado incluyendo la posibilidad de indicar "otras". Las acciones mayormente mencionadas son las de capacitación (75,5%), asistencia técnica (72,3%), y promoción/difusión/posicionamiento (62,9%). En la categoría "otras" (2,4%), que se muestra en el gráfico III.4, se mencionaron acciones tales como apoyo en la postulación a fondos concursables y participación en ferias.

Gráfico III.4
Tipos de acciones realizadas por los municipios en apoyo a organizaciones asociativas
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados iniciales abren una línea de investigación, como también de fomento, pues al parecer ya hay un cierto camino avanzado a nivel local para impulsar iniciativas más ambiciosas como también más integradas a nivel territorial.

Es interesante destacar que en los últimos cinco años la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, ha firmado diversos convenios de colaboración con municipalidades, como por ejemplo Cerro Navia, Panguipulli y Quilicura.

E. Buenas prácticas y puntos a mejorar

1. Buenas prácticas

En esta sección se presentan y analizan con cierto grado de profundidad cuatro casos de buenas prácticas de programas de apoyo y fomento del sector cooperativo vigentes en la actualidad, y que han sido presentados en términos generales en la sección D anterior. Para cada uno de los casos se presenta una descripción del programa.

Programa de Asociatividad Económica, PAE – INDAP

El Programa de Asociatividad Económica (PAE), tiene como objetivo principal fomentar el desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina por medio de diferentes instrumentos y asesorías.

El programa PAE está enfocado en:

- Mejorar la gestión empresarial del negocio asociativo,
- Mejorar los procesos de producción y/o transformación que requieran los negocios asociativos, y
- Diseñar y acompañar el desarrollo de una estructura organizacional acorde a las necesidades de los productores y campesinos (INDAP, 2019).

Este programa consiste en entregar apoyo, por medio de incentivos económicos no reembolsables, a los diferentes actores que forman parte de la asociatividad económica y economía social. El apoyo es materializado a través de asesorías integrales, las cuales son conferidas por un consultor externo o mediante la asignación directa del incentivo. Y, según lo establecido en las Normas Técnicas y Procedimientos Operativos de PAE, estas asesorías pueden desarrollarse en dos ámbitos, en primer lugar, dirigidas al Desarrollo del Negocio, donde se considera la gestión empresarial y la asesoría técnica. Y, en segundo lugar, dirigidas a el Desarrollo Organizacional, que contempla temas de fortalecimiento organizacional, desarrollo del capital humano, y apoyo legal y tributario.

Las normas del programa también establecen que PAE está dirigido específicamente a Grupos de Emprendedores pre asociativos y a Empresas Asociativas Campesinas (EAC), las cuales, según INDAP, pueden ser Cooperativas, Sociedades anónimas, Sociedades de Responsabilidad Limitada y Sociedades por Acciones.

Los beneficios que busca entregar este programa están relacionados con la mejora de la calidad de vida de quienes son parte de la agricultura familiar, por medio del aumento de sus ingresos, el mejoramiento de su inserción en los mercados e incremento de su competitividad de manera autónoma y sustentable (INDAP, 2017).

El desarrollo y la aplicación de este programa se ve reflejado en tres etapas. Inicialmente se realiza un diagnóstico y actualización de la información, determinando la situación actual y puntos críticos de la agrupación asociativa. Luego, y en base a lo anterior, se lleva a cabo un plan de negocios que se realiza de manera conjunta en entre el consultor y el grupo asociativo, utilizando metodología CANVAS. Por último, se debe elaborar un plan de trabajo anual que esté en concordancia con el plan de negocios ya señalado (INDAP, 2019).

En lo que respecta al financiamiento, PAE funciona con un sistema compartido, es decir, proporciona un porcentaje del coste total del servicio estableciendo montos máximos, y la diferencia debe ser saldada por la entidad asociativa. Para el año 2019 se estableció que el aporte máximo que entrega INDAP a cada entidad beneficiada puede alcanzar 22.380.000 pesos, el cual cubre a aproximadamente un 85% del servicio, por lo que el grupo asociativo debe compensar el otro 15% (INDAP, 2019).

Programa de Fortalecimiento Gremial y Cooperativo – SERCOTEC

En el marco de apoyo para la creación y fortalecimiento de asociaciones de micro y pequeños empresarios y cooperativas, SERCOTEC presenta este programa, que consiste en un subsidio concursable no reembolsable, cofinanciado y de convocatoria regional. El programa busca que estas asociaciones se formalicen, si es que no lo están, se desarrollen y mejoren su capacidad de gestión para así ofrecer nuevos y mejores servicios a quienes son parte de la asociación, a sus clientes y al mercado (SERCOTEC, 2019).

Según el Reglamento de este programa, el beneficio puede ser entregado a gremios (que pueden ser grupos de empresarios, asociaciones empresariales o asociaciones gremiales) y a cooperativas. A su vez, este instrumento se divide en dos líneas, una que es la Modalidad de Creación y Desarrollo, dirigida al proceso de consolidación, y otra es la Modalidad de Fortalecimiento, que busca mejorar la situación ya existente.

En lo que concierna a las Asociaciones empresariales y/o gremiales, la Modalidad de Creación y Desarrollo ofrece un financiamiento de máximo 4.000.000 pesos, y establece que quienes pueden acceder deben ser: grupos de micro y pequeñas empresas; asociaciones gremiales que deseen formar una federación o confederación de carácter regional; organizaciones comunitarias funcionales de micro y pequeños empresarios/as que tengan un fin productivo o comercial, todas con al menos un 50% de sus integrantes con iniciación de actividades ante SII. Mientras que la Modalidad de Fortalecimiento entrega un monto máximo de 6.000.000 pesos, y pueden acceder: asociaciones gremiales de micro y pequeños empresarios/as; sindicatos con fin productivo; cámaras de comercio y turismo; federaciones o confederaciones con presencia regional; corporaciones y fundaciones conformadas por micro y pequeñas empresas.

Por otra parte, en el caso de las cooperativas, la Modalidad de Creación y Desarrollo entrega hasta 8.000.000 pesos, teniendo la posibilidad de suscribir: grupos de micro y pequeñas empresas, con o sin inicio de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos (SII), que deseen conformarse en una cooperativa agrícola, campesina, pesquera, de trabajo o de servicio (con fines productivos o comerciales que externalizan sus servicios a terceros). Y en cuanto a la Modalidad de Fortalecimiento, se otorga un monto de 10.000.000 pesos, al cual pueden convenir cooperativas con las mismas características que las ya señaladas en punto anterior, pero con la salvedad de que sí tengan inicio de actividades ante el SII, y que sus ventas anuales sean menores a 25.000 unidades de fomento (UF) (SERCOTEC, 2020).

Sin perjuicio de lo anterior, y como ya fue señalado, este es un programa de financiamiento cofinanciado, por lo que quienes resulten beneficiados, ya sean pertenecientes a la línea de asociaciones empresariales o gremiales, o a cooperativas, deben realizar un aporte mínimo de entre el 10% - 20% respecto al valor del cofinanciamiento (SERCOTEC, 2019).

Finalmente, se establece en el reglamento que los posibles ítems a los que los grupos asociativos pueden acceder son asistencia técnica, capacitación, acciones de marketing, activos, infraestructura, gastos de formalización, eficiencia energética – energías renovables, e incorporación de actividades relacionadas con economía circular, entre otros.

Programa Juntos, Fondo de Apoyo a Negocios Asociativos – SERCOTEC

El Programa Juntos es un fondo impulsado por SERCOTEC, el cual tiene el objetivo de fomentar la creación y desarrollo de negocios asociativos por medio de la entrega de un subsidio no reembolsable y cofinanciado.

Este instrumento consiste en entregarle a la cooperativa o a un grupo de empresas la posibilidad de financiar actividades orientadas a la instalación y/o fortalecimiento de las capacidades técnicas, productivas, financieras, asociativas y de gestión del nuevo negocio (o del existente), potenciando su rentabilidad, competitividad y sostenibilidad en el tiempo (SERCOTEC, 2019). Lo que busca este programa es que las organizaciones se puedan asociar para así aprovechar una oportunidad de negocio que por sí solas no podrían lograr o alcanzar.

La institución establece que este beneficio puede ser entregado a cooperativas cuyas ventas promedio por socio sean inferiores a 25.000 UF, con excepción de las cooperativas de servicios financieros, las cuales quedan excluidas de este beneficio. Y en el caso de las empresas, el programa puede ser otorgado solo a grupos de a lo menos tres micro o pequeñas empresas, las cuales deben tener ventas individuales entre 200 UF Y 25.000 UF, con la excepción de las empresas que tengan menos de un año de antigüedad de iniciación de actividades en primera categoría ante el SII, a las cuales se les aceptará un monto de ventas menor a 200 UF (SERCOTEC, 2019).

El Programa Juntos entrega su apoyo de manera diferenciada, en primer lugar, por medio de un análisis de factibilidad del negocio asociativo, que tiene por objetivo determinar la viabilidad de un nuevo negocio asociativo o de la mejora de uno existente desde una mirada técnica y económica.

Considerando factores como su potencial asociativo, las brechas de capacidades empresariales de cada integrante del proyecto, y las oportunidades de negocio. Todo esto con el fin de obtener, en primer lugar, un plan de trabajo, un perfil de gestor del proyecto y un acuerdo legal y, en segundo lugar, mediante el desarrollo del plan de trabajo, las acciones ya identificadas (SERCOTEC, 2019).

Para el análisis de factibilidad, SERCOTECT dispone de hasta 4.000.000 pesos por grupo de empresa o cooperativa participante. Y para el desarrollo del plan de trabajo el monto asciende hasta 31.000.000 pesos anuales por grupo de empresa y hasta 25.000.000 pesos del monto total de proyecto para inversiones grupales e individuales. En ambos casos, el aporte empresarial de cofinanciamiento será definido por cada Dirección Regional de SERCOTEC (SERCOTEC, 2019).

Línea de Incubadoras de Cooperativas Inclusivas, en el marco de los Programas EDLI, del Servicio Nacional de la Discapacidad, SENADIS

La Línea de Incubadoras de Cooperativas Inclusivas pertenece al Plan de Financiamiento de la Estrategia de Desarrollo Local Inclusivo, EDLI, del Servicio Nacional de Discapacidad, SENADIS. La EDLI busca promover la realización del derecho a la igualdad de oportunidades de las personas en situación de discapacidad y, de esta manera, lograr su inclusión social, garantizando sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación fundada en la discapacidad²².

Esta línea de apoyo a la labor de las municipalidades en materia de inclusión y discapacidad tiene como objetivo principal fomentar el desarrollo inclusivo a nivel local de manera integral, profundizando y/o reorientando las políticas inclusivas de los municipios, todo esto mediante la cooperación técnica y coordinación intersectorial (SENADIS, 2019). Para su desarrollo se requirió de un apoyo adicional por parte de la División de Asociatividad y Cooperativas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, y del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (CIESCOOP, 2018).

El programa EDLI que ejecuta SENADIS, incorpora diferentes componentes de acción a los cuales las municipalidades pueden optar, entre los cuales se encuentra la línea de Incubadora de Cooperativas, según lo establecido en las bases EDLI 2019, es fomentar la inclusión de personas en situación de capacidad, entregando un apoyo en los procesos de creación y formalización de cooperativas de trabajo inclusivas entre grupos pre asociativos. Todo esto por medio de la formación, asesoría y acompañamiento técnico entregado por un equipo ejecutor, el cual puede estar conformado por profesionales capacitados, ya sean del mismo municipio o externos contratados para este fin en particular (SENADIS, Bases Programa EDLI, 2019).

El Programa EDLI, con esta línea de Incubadoras de Cooperativas Inclusivas busca apoyar de manera técnica y financiera a cinco municipalidades y, dentro de estas, instalar procesos de Incubadoras de Cooperativas Inclusivas.

Finalmente, en lo que respecta al financiamiento, esta línea de Incubadoras de Cooperativas entrega un monto de 10.000.000 pesos, al cual podrá acceder cada municipalidad adjudicada. Estos recursos serán para la instalación del modelo, por lo que se podrá financiar (a) la contratación de un profesional con dedicación exclusiva a la instalación en la gestión municipal del modelo, (b) los ajustes necesarios para desarrollar procesos de capacitación accesibles, materiales educativos, software, elaboración de guías, entre otros, y (c) el proceso de formalización de la cooperativa, la elaboración de sus estatutos, el pago de notaría y publicaciones, con la excepción de que en este punto se presenta como tope un monto de 500.000.

²² Servicio Nacional de Discapacidad, SENADIS. Misión y Objetivos Estratégicos. SENADIS, Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Recuperado de <https://www.senadis.gob.cl/pag/3/1145/mision>.

2. Puntos de mejora

Teniendo como base los antecedentes planteados en las secciones anteriores a continuación se plantean una serie de puntos de mejora a considerar para un mejor desarrollo e implementación de las políticas públicas orientadas al desarrollo del sector cooperativo a nivel nacional, considerando a la vez un rol activo de los propios actores del sector cooperativo.

Los distintos actores públicos y privados vinculados al sector cooperativo debieran hacer los mayores esfuerzos para lograr dar **estabilidad y continuidad a los programas** e instrumentos públicos de fomento al sector cooperativo, siendo una señal positiva que parte importante que el instrumental de apoyo al sector cooperativo en el anterior gobierno se hayan mantenido en el actual, lo que debiera afianzarse en una política de desarrollo estable y de Estado.

En la medida que en los últimos seis años progresivamente se han ido diseñando y poniendo en marcha diversos instrumentos de fomento del modelo cooperativo, sería recomendable que a nivel de la División de Asociatividad y Cooperativas del Ministerio de Economía se pudiera disponer de un dispositivo de **seguimiento, sistematización de información y evaluación de resultados e impacto de dichos programas**, que permita su mejora continua como también su escalabilidad y replicabilidad.

Teniendo en cuenta la debilidad de la información estadística relativa al sector cooperativo en Chile, es urgente lograr generar un levantamiento de información periódico y sistemático de la información relevante sobre la realidad tanto social como económica del sector cooperativo en Chile, para lo cual la División de Asociatividad y Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo podría apoyarse tanto el Instituto Nacional de Estadísticas, INE, como en otros organismos públicos de fomento.

Complementariamente a lo anterior, se podría decir que los programas e instrumentos disponibles actualmente en Chile para el fomento cooperativo son instrumentos de primera generación, orientados preferente a grupos pre cooperativos y cooperativos en etapas de puesta en marcha. Mirando a futuro es aconsejable, observando la experiencia internacional, el plantearse instrumentos y **programas de segunda generación**, que apunten tanto a potenciar la consolidación y crecimiento efectivo de propuestas de cooperativas ya consolidadas, como también proyectos de integración sectorial o por procesos de las propias cooperativas.

Si bien, tal como se ha destacado en el desarrollo del presente estudio, cada día se aprecia más programas e instrumentos públicos de fomento cooperativo en diversos servicios públicos y ministerios, no se aprecia una debida articulación entre ellos y en más de alguna ocasión duplicidades, lo que hace aconsejable el crear y fortalecer una Red Pública de Fomento Cooperativo que permita **coordinar el trabajo del sector público**.

Un elemento central para el buen y normal desarrollo del modelo empresarial cooperativo, está directamente vinculado al empoderamiento y desarrollo de las capacidades de sus gestores, ya sean estos sus socios, directivos y empleados, para lo cual parece urgente un **rol activo de parte del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE**, especialmente para el caso de los emprendimientos cooperativos emergentes y de menor tamaño, a través de la aplicación de recursos del Fondo Nacional de Capacitación.

Complementariamente al rol del SENCE en los procesos de capacitación laboral, se hace indispensable un rol activo del Ministerio de Educación para lograr la incorporación obligatoria de la **educación cooperativa** en los planes de estudio y currículum de los distintos niveles de educación: preescolar, básica, media y superior.

Los actuales procesos de descentralización y fortalecimiento de los **gobiernos regionales**, como también el rol más activo de las **municipalidades** como promotores del desarrollo territorial, plantean el desafío de contar con una mayor sintonía y concertación con procesos de desarrollo de las empresas

cooperativas presentes en regiones, para lo cual tanto la estructura de los gobiernos regionales como de los municipios debiera identificar un rol activo de las empresas cooperativas.

Lo anterior debiera traducirse en la incorporación activa del rol de las cooperativas y otras empresas de economía social en las Estrategias Regionales de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Comunal.

La experiencia comparada a nivel internacional en materia de institucionalidad pública centrada en la temática cooperativa muestra la tendencia y conveniencia de avanzar desde unidades administrativas al interior de las orgánicas de un ministerio, a un servicio público autónomo con personería jurídica, patrimonio, personal y presupuesto propio, que a la vez para el caso de Chile disponga de oficinas regionales establecidas posiblemente en convenio con los gobiernos regionales. Desde este punto de vista habría que pensar en pasar de una División de Asociatividad y Cooperativas a por ejemplo Instituto de Fomento de la Economía Social y Cooperativa. En este proceso cabría evaluar a la vez el diferenciar el rol de fiscalización del rol de fomento.

Desde el punto de vista del rol del propio sector cooperativo y de sus organismos de integración, parece necesario y recomendable avanzar en:

- El fortalecimiento de sus **estructuras de integración** de 2º y 3º grado
- Evaluar los diversos modelos de **integración comercial** de cooperativas, a fin de complementar la integración gremial con la integración económica, a través de consorcios de cooperativas o empresas cooperativas de segundo grado, entre otras posibilidades.
- Promover procesos de **integración del sector cooperativo a nivel regional**.

Evaluar el funcionamiento e impacto de las últimas modificaciones a la **Ley General de Cooperativas**, a fin de evaluar la factibilidad de una reforma estructural, que incorpore el análisis de la conveniencia de una Ley Marco de Economía Social.

En el marco del proceso constituyente que se vive en Chile, realizar las gestiones y esfuerzo para lograr que la economía social y cooperativa tenga un **reconocimiento constitucional**, que permita eliminar todo tipo de discriminación y asimetrías que afecta al sector cooperativo en diversos sectores de actividad económica y social.

Bibliografía

- Alianza Cooperativa Internacional (1995), Declaración sobre la identidad y los principios cooperativos. ACI, San José de Costa Rica.
- Asociación Nacional de Cooperativas de Chile (2018), Estatutos Asociación Nacional de Cooperativas de Chile. Santiago de Chile.
- Battaglia, F. (2005), Teoría dell'organizzazioni e impresa cooperativa. Editorial Guerini, Milán.
- Bemecke, D. (Ed.) (1970), Las Cooperativas y el Estado. Su relación en el proceso de desarrollo. Ediciones Instituto de Cooperativismo de la Universidad Católica de Chile e ICECOOP, Santiago de Chile.
- _____ (1973), Cooperación y Desarrollo. Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile e ICECOOP, Santiago de Chile.
- Bouchard, M. (Ed.). (2020), Statistics on Cooperatives: Concepts, classification, work and economic contribution measurement. OIT, CIRIEC International y COPAC. Ediciones OIT, Ginebra.
- Centro Internacional de Economía Social y Cooperativa, CIESCOOP, (2018), Sistematización de Experiencias: Incubadoras de Cooperativas Inclusivas, Línea de Financiamiento Adicional, Estrategia de Desarrollo Local Inclusivo 2016. CIESCOOP, 2018.
- CICOPA (2017), Industrial and service cooperatives. Global Report 2015-2016. CICOPA, Bruselas.

- CONFECOOP (1971), Encuentro nacional de dirigentes de cooperativas. Informe Base de Trabajo. Santiago de Chile.
- _____ (2017), Diagnóstico y propuestas para el fortalecimiento de la economía cooperativa, social y solidaria. Documento de Trabajo CONFECOOP, Santiago de Chile.
- _____ (2015), Estatutos Confederación General de Cooperativas de Chile. CONFECOOP, Santiago de Chile.
- _____ (1990a), Conferencia Internacional. El Sector de Economía Social y Desarrollo Equitativo. CONFECOOP, Santiago de Chile.
- _____ (1990b), Análisis de propuestas y avances del movimiento cooperativo chileno. Ediciones CONFECOOP, Santiago de Chile.
- _____ (1989), El cooperativismo por una economía solidaria. Ediciones CONFECOOP, Santiago de Chile.
- _____ (1987), Propuesta Cooperativa. Sector de Economía Social. Ediciones CONFECOOP, Santiago de Chile.
- _____ (1985), Manual del proyecto de Desarrollo Cooperativo. Ediciones CONFECOOP, Santiago de Chile.
- _____ (1983), El movimiento cooperativo en Chile: análisis periodo 1976-1982. Ediciones CONFECOOP, Santiago de Chile.
- _____ (1982), Antecedentes y conclusiones del ampliado nacional de dirigentes cooperativos. Documento de Trabajo. Santiago de Chile.
- _____ (1978), Material de trabajo para el II Congreso Nacional de Dirigentes de Cooperativas. Ediciones CONFECOOP, Santiago de Chile.
- CONFECOOP – ICECOOP (1990), Proyecto de Ley General de Cooperativas. Trabajo de Conclusiones de la Comisión de Abogados. CONFECOOP, Santiago de Chile.
- CORFO (2018), Comité de Fomento y Desarrollo Indígena. Informe de Gestión Marzo 2016 – Marzo 2018. CORFO, Santiago de Chile.
- Chaves, R. y Demoustier, D. (2013), The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An international Analysis. CIRIEC Internacional, Editorial Peter Lang, Bruselas.
- Decreto Ley 573 (1974), Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile.
- Departamento de Cooperativas, DECOOP (2014), Situación general del sector cooperativo chileno. Febrero 2014, Departamento de Cooperativas, Ministerio de Economía, Santiago de Chile.
- _____ (1992), El sector cooperativo en Chile. Edición Ministerio de Economía, Santiago de Chile.
- División de Asociatividad, DAES (2020), Estadísticas e indicadores de Cooperativas, Asociaciones Gremiales y Asociaciones de Consumidores, octubre 2020. División de Asociatividad, DAES, Ministerio de Economía, Santiago de Chile.
- _____ (2017), Entidades de la Economía Social. Panorama Nacional. DAES-Ministerio de Economía, Santiago de Chile.
- _____ (2015), Panorama y proyecciones de la Economía Social y Cooperativa en Chile. DAES-Ministerio de Economía.
- EURICSE (2020), World Cooperative Monitor. Exploring the cooperative economy. Report 2019. EURICSE y Alianza Cooperativa Internacional, Trento.
- Grez, S. (1997), De la "Regeneración del Pueblo" a la Huelga General. Génesis y evolución histórica del Movimiento Popular en Chile: 1810-1890". Editorial RIL y DIBAM, Santiago de Chile.
- ICECOOP (1987), Catastro Cooperativo. Base para estudio censal. Ediciones ICECOOP, Santiago de Chile.
- Labarca, J.T. (2016), Cooperativas y estado subsidiario en el Chile postdictadura. Revista IDELCOOP, N° 2016: 135-153, Buenos Aires.
- Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago de Chile, 26 de julio de 2006.
- Ley N°19.175 Orgánica Constitucional de Desarrollo y Administración Regional. Diario Oficial. Santiago de Chile, Última actualización 22 de febrero 2018.
- Hernández, L. y otros (en prensa), Desarrollo territorial y fomento de la economía social y cooperativa. Procesos emergentes en Chile de articulación entre gobiernos regionales, municipios y empresas de la economía social y cooperativa. CIRIEC Internacional, Lieja.
- Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP (2020), Programa para el acceso a recursos que apoyan la Gestión Asociativa (Organizaciones Económicas). INDAP, Ministerio de Agricultura, agosto 2020, Santiago de Chile.

- _____(2019a), INDAP en Cifras. INDAP, Ministerio de Agricultura, diciembre 2019, Santiago de Chile.
- _____(2019b), Normas Técnicas y Procedimientos Operativos del Programa de Asociatividad Económica- PAE. INDAP, Ministerio de Agricultura, diciembre 2019, Santiago de Chile.
- _____(2017), Reglamento General para la Entrega de Incentivos Económicos de Fomento Productivo. INDAP, Ministerio de Agricultura, abril 2017, Santiago de Chile.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2014), Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Santiago de Chile.
- Mladenatz, G. (1968), Historia de las Doctrinas Cooperativas. Editorial INTERCOOP, Buenos Aires.
- OEA-Secretaría General (1984), La situación actual de las cooperativas en América Latina y el Caribe. OEA, Washington.
- Oficina del Trabajo (1910), Estadística de la Asociación Obrera. Oficina del Trabajo, Imprenta i Litografía Santiago, Santiago de Chile.
- ONU (2014), Measuring the size and scope of the cooperative economy. Results of the global census on Cooperatives. ONU, Department of Economics and Social Affairs.
- Parrao, O. (1940), The cooperative movement in Chile. Pan American Union, Washington D.C.
- PNUD-Chile (2016), IV Encuesta Nacional, Auditoría a la Democracia, Más y Mejor Democracia para un Chile Inclusivo. PNUD, Santiago de Chile.
- Programa de Gobierno Michelle Bachelet (2013), Chile de todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2014-2018. Santiago de Chile.
- Radrigán, M. y Del Campo, P. (1998a), El sector cooperativo chileno. Tradición, experiencias y proyecciones. Ediciones CONFECOOP, Santiago de Chile.
- _____(1998b), Trayectoria y proyecciones del cooperativismo en Chile. En Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC España, Nº30: 147-158.
- Radrigán, M. (2004), Ponencia "Desarrollo cooperativo y políticas públicas en Chile en el marco de su proceso de asociación con la Unión Europea", En Chaves, R. (ed.) El futuro de las cooperativas en una Europa en crecimiento, págs. 437 a 456, Actas Seminario Internacional organizado por el Comité de Investigación de la Alianza Cooperativa Internacional, ACI, en Segorbe, Valencia, España, mayo 2004.
- Radrigán, M. y Flores, R. (2007), Capítulo "Políticas Públicas y Desarrollo Cooperativo en Chile. Trayectoria y Situación Actual". En Da Lisio, C. Políticas públicas en materia de cooperativas. Montevideo, editado por la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR, RECM.
- SERCOTEC (2020), Cuenta Pública Participativa 2020, Gestión 2019 y Perspectivas 2020. SERCOTEC, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2020, Chile.
- _____(2020a), Reglamento del Programa Fortalecimiento Gremial y Cooperativo. SERCOTEC, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, enero 2020, Santiago de Chile.
- _____(2019), Bases de Postulación, Fortalecimiento Gremial y Cooperativo, "Línea Cooperativas". SERCOTEC, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2019, Región Metropolitana, Chile.
- _____(2019a), Reglamento Juntos, Fondo para Negocios Asociativos. SERCOTEC, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, marzo 2019, Santiago de Chile.
- _____(1970), El movimiento cooperativo en Chile. Análisis del desarrollo en el periodo 1966-1969. SERCOTEC, Santiago de Chile.
- _____(1968a), Estudio del movimiento cooperativo chileno. Características, situación actual, desarrollo y perspectivas. SERCOTEC, Santiago de Chile.
- _____(1968b), Organismos que actúan en el campo cooperativo chileno. Análisis de la estructura, objetivos y programas de las instituciones que participan en el fomento y desarrollo del cooperativismo. SERCOTEC, Santiago de Chile.
- Servicio Nacional de Discapacidad, SENADIS, (2019), Buenas Prácticas Inclusivas, Estrategia de Desarrollo Local Inclusivo, 2017-2018. SENADIS, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Santiago de Chile, 2019.
- _____(2019a), Bases Estratégicas de Desarrollo Local Inclusivo, EDLI. SENADIS, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Santiago de Chile, 2019.

- SUBDERE (2011), Metodología de estructuración territorial de comunas urbanas. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Santiago de Chile.
- Vivaceta, F. (1877), Unión y Fraternidad de los trabajadores sostenida por las Asociaciones Cooperativas. Conferencia Dictada por Fermín Vivaceta. Imprenta del Deber, Valparaíso.
- Watkins, W.P. (1973), La Alianza Cooperativa Internacional 1895 – 1970. Editorial INTERCOOP, Buenos Aires.
- Zamagni, S. (2005), Per una teoria económico-civile dell 'impresa cooperativa. Working Paper N° 10 marzo 2005, Facoltà di Economia, Universidad de Bologna, Forli.

IV. Dinámicas institucionales de fomento a las cooperativas en Colombia: contexto, accionar y rutas futuras

Marietta Bucheli¹
Fabián Enrique Salazar Villano²

Es relevante mantener un debate actualizado con relación a las políticas de fomento hacia las cooperativas en América Latina. Las cooperativas están presentes en la dimensión social, económica y política de los países, y desarrollan estrategias de respuesta en cada dimensión. Tanto la sociedad civil organizada en cooperativas, como las cooperativas en sí mismas, participan y están guiadas por la política pública de fomento hacia estas formas organizacionales.

El capítulo ofrece un panorama de las políticas públicas de fomento hacia el sector cooperativo en Colombia con énfasis en las cooperativas agropecuarias y de trabajo asociado. Una ventana de observación amplia permite consolidar estadísticas entre 2005 y 2020 con relación a las cooperativas en sus principales variables de análisis. La normativa presentada abarca lo que se desprende, desde la

¹ Profesora Titular. Directora posgrado Especialización en Gestión de Empresas de la Economía Social y Solidaria, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá; Miembro Consejo de Dirección Ciriéc-Colombia. Especial agradecimiento a todas las instituciones y personas que como entrevistados o informantes, aportaron a la consolidación de esta investigación: la UAEOS con su director ejecutivo Rafael González, y los funcionarios Ehyder Barbosa, Marison Viveros, Ana Beatriz Garzón, José Cuy y Edwin Insuasty; la Superintendencia de la Economía Solidaria en cabeza de Ricardo Lozano; las cooperativas de trabajo asociado Pollos Vencedor e Industrias integradas del Valle; los funcionarios de la Confederación Nacional de Cooperativas bajo el liderazgo de Carlos Acero; los funcionarios de la Agencia de Desarrollo Rural y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; docentes investigadores como el Maestro Hernando Zabala y el profesor Juan Fernando Álvarez, así como al gerente del Fondo de Empleados de Gas Natural - Fagas, Iván Darío Duque. También una mención especial a Marcos Rodríguez Fazzone de FAO.

² Docente e investigador, Departamento de Ciencias Económicas, Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas, Universidad del Cauca (Colombia). Doctorante en Ciencias Económicas, Pontificia Universidad Javeriana, Cali. Integrante Ciriéc-Colombia.

Constitución vigente de 1991, a la fecha, con relación al fomento. Se evidencia luego el fomento con relación a lo señalado en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera —en adelante Acuerdo Final de Paz— y lo especificado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. El panorama incluye las inquietudes y aportes expresados por investigadores, académicos y cooperativistas conocedores del tema, consultados y entrevistados entre 2020 y 2021; el documento acude también a la consulta de diversas fuentes secundarias. El estudio pretendió evidenciar la forma de ejecutar el fomento hacia las cooperativas en Colombia con el fin de evidenciar las buenas prácticas y los puntos por mejorar.

El primer punto del Acuerdo de Final de Paz (2016) denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, enfatiza en el numeral 1.3.3 los estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. El punto 1.3.3.1 indica el acompañamiento, apoyo técnico y financiero a las comunidades rurales —hombres y mujeres— en la creación y fortalecimiento de cooperativas, asociaciones y organizaciones solidarias y comunitarias, especialmente aquellas vinculadas con la producción y el abastecimiento alimentario, en particular, la producción orgánica y agroecológica, y las organizaciones de mujeres (Acuerdo final de Paz, 2016: 28).

Lo relacionado con las cooperativas y otras formas solidarias, señalado en el Acuerdo Final de Paz, se incluye en la Ley 1.955 de 2019. El Artículo 220 señala que “Para cada vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial denominado —Construcción de Paz— las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión, destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz”. En esta misma norma, el artículo 164 enfatiza en el Fortalecimiento empresarial de las organizaciones de la economía solidaria, en los siguientes términos.: “Le corresponderá al Gobierno nacional diseñar, formular e implementar la política pública integral estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de la economía solidaria, determinadas en la Ley 454 de 1998” (Ley 1.955 de 2019).

Un ejemplo de este mandato se evidencia en las Memorias del Ministro de Trabajo (2019-2020) con relación a la Reincorporación social y económica. En el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC, se estableció la formalización jurídica de una organización de Economía Solidaria denominada Economías Sociales del Común (ECOMÚN). La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), en cumplimiento de este compromiso, presentó la oferta institucional para vincular a los miembros de las FARC-EP a la vida civil relacionada principalmente con: i) Impartir el Curso Básico de Economía Solidaria, y ii) Asesorar en la constitución de organizaciones de economía solidaria, brindar la asistencia técnica y acompañamiento para su funcionamiento. Así, la UAEOS impartió, en 2019, el Curso Básico de Economía Solidaria a 237 personas reincorporadas. Así mismo, realizó el fomento de organizaciones solidarias dando como resultado tres emprendimientos solidarios: Cooperativa Multiactiva de Paz del Cesar (COOPERPAZCE), Cooperativa Multiactiva Tierra Grata (TIERRAGRACOOP) y Cooperativa Multiactiva Ecomún Esperanza del Pueblo (COOMEPP), beneficiando a 52 reincorporados (Mintrabajo, Informe sector trabajo al Congreso de la República, 2019-2020: 206).

Por lo anterior, se han generado políticas públicas y acciones de organismos del gobierno nacional, así como instancias privadas interesadas en mantener en el debate de la política pública la pertinencia de la Economía Solidaria como modelo y actor clave del desarrollo. Este debate se extiende al ámbito académico que busca resaltar y poner en evidencia el aporte, por ejemplo, de las cooperativas en la economía. La investigación elaborada por Alarcón-Conde y Álvarez (2020) sobre la contribución del cooperativismo colombiano al crecimiento económico en el periodo 2003-2016 da cuenta de “las estimaciones sobre el peso absoluto y relativo que tiene el cooperativismo en las principales magnitudes agregadas de la economía colombiana” (Alarcón y Álvarez, 2020: 1).

Adicionalmente en el ámbito de las Políticas Públicas, académicos y cooperativistas han contribuido con ideas y experiencias comparativas. Alzate, Zabala y Cueto (2018), por ejemplo, aportan al debate con su libro titulado “Panorama de políticas públicas para la Economía Social y Solidaria en Medellín” relativo a experiencias de otros países de Europa y América latina. Una de las conclusiones de dicho estudio evidencia la importancia de la construcción de políticas públicas, afirmando que “a pesar de tantas intenciones, las normas jurídicas que sustentan dichas políticas no han resultado adecuadas para dar cuerpo a tales propósitos, identificándose -en casi todos los casos- que estas políticas han carecido de unidad, percibiéndose ausencia de políticas nacionales y, en cambio, surgiendo políticas locales” (Alzate, Zabala, Cueto, 2018: 167).

Investigadores de otras instituciones como el Centro de Investigación, documentación e información de la Economía social, pública y cooperativa (CIRIEC Colombia) han aportado también a la gestión del fomento de entidades del Estado como la UAEOS. El libro “Marco para el fomento de la Economía Solidaria en territorios rurales en Colombia” (Álvarez, Zabala, García-Müller y Orrego, 2015), constituye un documento que ofrece herramientas de políticas públicas para la promoción, protección y fortalecimiento empresarial de la economía solidaria, herramientas propuestas para territorios de alta vulnerabilidad cívica, y para territorios en proceso de posconflicto.

A abril 2021 se espera la divulgación de una Política Pública para la Economía Solidaria, producido por la Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria propuesta en diciembre 2020 bajo el Decreto 1.390. La propuesta de política contó con el concurso de instituciones y concedores del cooperativismo en Colombia por lo que, muy seguramente, la nueva política pública tratará de abarcar algunos aspectos presentes en la política pública de fomento para el sector cooperativo presentes en este estudio.

Lo expuesto constituye parte del contexto en el que se adelantó el presente estudio.

El punto A, **Contexto**, enmarca la evolución histórica del cooperativismo, reseña a grandes rasgos las circunstancias coyunturales presentes en las etapas del cooperativismo Preámbulo 1889-1929; Promoción 1930-1958; Integración 1959-1974; Planeamiento 1975-1989; La Nueva Constitución Política de 1991 y el contexto entre 1990-1995; Crisis 1996-1999; y finalmente, la etapa de resurgimiento desde el año 2000 a la fecha.

La trayectoria del cooperativismo se complementa con una explicación en materia estadística de su dinámica elaborada a partir de una búsqueda rigurosa de las mejores fuentes para otorgar un panorama amplio en materia de subsectores del cooperativismo.

El punto B, **Instituciones**, ofrece una descripción y explicación y argumentos de análisis del aporte y participación de las instituciones públicas; las instituciones de educación que ofrecen alguno de los elementos de las dimensiones del Fomento: protección, promoción y fortalecimiento empresarial. Este apartado termina con mostrar las instituciones cooperativas, la conformación de casi todo el universo del sector cooperativo en Colombia en materia de instituciones. Se expresan en este capítulo las apuestas de política pública de este sector y sus aportes diferenciadores para resaltar al sector cooperativo.

El punto C, **Accionar reciente de la institucionalidad pública**, muestra los resultados de la gestión del Fomento en sus dimensiones de promoción, protección y fortalecimiento, argumentando el proceso, las prácticas, los aciertos y desencuentros para lograrlo en el contexto de las cooperativas. Se enfatiza en el papel que desempeña la institución que, por mandato constitucional, cubre las dimensiones del Fomento, se trata de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS). Se presenta también el accionar de la Agencia de Desarrollo Rural-ADR del Ministerio de Agricultura. Una mirada a la supervisión completa este accionar reciente. Los resultados y el proceso generan enseñanzas y perspectivas de ajuste a las buenas prácticas, así como el desafío en la construcción de estrategias de respuesta para los puntos a mejorar.

El punto D, **Buenas prácticas y puntos a mejorar**, es el espacio de reflexión de la acción expuesta en el punto C. Dichas buenas prácticas y los puntos a mejorar evidencian, de manera explícita, lo que muchas veces se guarda en el ámbito de lo tácito en materia de gestión, cambios y avances, tanto para mantener las buenas prácticas y ajustarlas conforme al contexto, como para ajustar y proceder con los puntos a mejorar.

Se espera que este estudio, que recoge los esfuerzos de muchas personas e instituciones, logre escalar hacia decisiones que permitan mejorar las situaciones expresadas en el texto.

La elaboración del documento se realizó gracias a diferentes instancias sociales, en especial, los funcionarios que con su generosidad en tiempo, información y conocimiento compartieron sus saberes para poder entender, de manera más profunda, el universo del Fomento en general, y al cooperativismo en particular.

A. Contexto

El contexto del cooperativismo en Colombia está determinado por lo señalado en la Constitución Política vigente —la de 1991—, por la normativa para el fomento de las cooperativas, los diversos acontecimientos históricos que señalan una trayectoria marcada por la influencia de partidos políticos en el cooperativismo, por las diversas apuestas de integración de estas formas organizacionales, y por los direccionamientos de agendas internacionales.

En la cúspide decisoria del Fomento hacia las diversas formas de organización de la sociedad civil, la Constitución Política de Colombia (1991) es el órgano desde el cual parte el apoyo a las formas solidarias; tiene como antecesora la Constitución de 1886, de los cuales sus artículos 14, 47, 49 y 76 son los más cercanos al Fomento empresarial³. Se evidencia, entonces, que durante la vigencia de la Constitución de 1886, es decir, 105 años, hasta su reforma en 1991, no hubo una directriz constitucional hacia las empresas cooperativas, ni de ninguna otra forma empresarial específica, como tampoco una orientación hacia la conformación de confederaciones y agrupaciones sectoriales. Lo anterior, teniendo en cuenta que ya se habían conformado varias cooperativas y otras formas sociales y solidarias en Colombia.

De manera adicional, el panorama institucional del cooperativismo en Colombia, surgido por múltiples circunstancias, ha estado influenciado, por una parte, por agencias internacionales, como las propuestas de Fomento impartidas desde entidades como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde los años cincuenta, y por otra, por instrucciones internas señaladas en la Constitución Política de 1991, la cual indica acciones de Fomento hacia las cooperativas, aspecto focal de este texto.

1. Evolución histórica del cooperativismo

Una perspectiva a la trayectoria histórica del cooperativismo en Colombia la expresa el historiador Hernando Zabala presentando una síntesis que sirve de antesala a la línea de tiempo sobre la evolución del cooperativismo, expresada en este acápite, a partir de Mora (2008). La propuesta de Mora se complementa con apreciaciones de otros autores.

³ Artículo 14.- Las sociedades o corporaciones que sean en Colombia reconocidas como personas jurídicas, no tendrán otros derechos que los correspondientes a personas colombianas. Artículo 47.- Es permitido formar compañías o asociaciones públicas o privadas que no sean contrarias a la moralidad ni al orden legal. Son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente. Artículo 49.- Las corporaciones legítimas y públicas tienen derecho a ser reconocidas como personas jurídicas, y a ejecutar en tal virtud actos civiles y gozar de las garantías aseguradas por este Título, con las limitaciones generales que establezcan las leyes, por razones de utilidad común. Artículo 76.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Con relación a atribuciones del Congreso: Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulos y apoyo (Constitución Política, 1886).

Conforme a Zabala⁴, en Colombia los gobiernos se han relacionado, desde 1939, con el sector cooperativo, entendiéndolo como un instrumento que puede jugar a su favor para desarrollar ciertas estrategias macroeconómicas y sociales. Esta relación ha tenido un carácter e interés utilitario, y eso se puede describir a través de su historia. El interés de la política macroeconómica, en los años treinta, era la formación de canales de distribución, de mercadeo interno para darle salida a los procesos de producción de sustitución de importaciones. En los años sesenta ocurre algo similar respecto al ahorro popular con la fórmula de las cooperativas de ahorro y crédito, que fue una estrategia precisa para el problema del éxodo de campesinos a las ciudades. Posteriormente, el Estado apoyó la creación de cooperativas agrícolas con el fin de poner en orden una política de reforma agraria. Esta alternativa duró menos de diez años, precisamente porque rompió con los principios elementales del cooperativismo, como el principio de autonomía.

Preámbulo (1889-1929)

El inicio del cooperativismo en Colombia se evidencia a partir de 1889, ocasionado por múltiples alteraciones económicas, conflictos internos e influencias externas.

Uno de los tantos conflictos internos en Colombia como la Guerra de los Mil Días (1889-1902) motivó, ésta última, la búsqueda de alternativas para solucionar los diversos problemas de la población del momento⁵. Aparecen entonces algunas expresiones solidarias como modelos mutuales y sindicales, que abarcaron, desde sus inicios, a artesanos, agricultores, sectores populares a través de mecanismos para satisfacer los requerimientos de consumo, ahorro, crédito y servicios funerarios, entre otros.

Castro (2002) reseña algunos ejemplos como los siguientes: Sociedad de Socorros Mutuos, Manizales (1889); Asociación de Artistas, Bogotá (1891); Sociedad de Auxilio Mutuo, Bucaramanga (1892); Sociedad Cooperativa Fraternal, Ocaña (1895); Sociedad de Zapateros, Bogotá (1898); Club Industrial Colombiano, Bogotá (1898); Sociedad de Sastres, Bogotá (1899); Sociedad de Mutuo Auxilio, Barranquilla (1899). Las formas anotadas tuvieron la forma de corporaciones civiles sin ánimo de lucro (Mora, 2008: 49).

Los primeros planteamientos públicos acerca del cooperativismo pueden rastrearse hasta un discurso del general Rafael Uribe publicado en el diario *El Liberal* en el mes de abril de 1911. El discurso planteaba la creación de restaurantes populares, colonias de vacaciones, cajas de ahorro, sindicatos y cooperativas y la elaboración de un programa de corte socialista liberal con intervención del Estado, quién asumiría la reivindicación de los derechos de los trabajadores. En el mismo año de 1911, el jesuita José María Campoamor creó la Caja de Ahorros del Círculo de Obreros de San Francisco Javier. En 1913 nació la Sociedad Cooperativa de los Industriales de Panela y Azúcar en Medellín; una de las primeras propuestas de estatutos para cooperativas de ahorro y crédito la elaboró, en 1915, el padre Jesús María Fernández. En 1916 se llevó a cabo el primer programa cooperativo hacia el sector agropecuario. Hacia 1920 y después de conocer las experiencias cooperativas en Europa, el sacerdote Adán Puerto promovió el cooperativismo insistiendo en el trabajo conjunto entre el sindicalismo y el cooperativismo, y en la urgencia de crear cooperativas para llevar a cabo procesos de formación en democracia y participación. En 1926 surge la Sociedad Cooperativa Obrera de Puerto Berrio en el departamento de Antioquia.

⁴ Entrevista realizada en 2020.

⁵ La Guerra de los mil días inició en el Departamento de Santander, territorio de producción de café a gran escala. La producción se vio afectada por la caída en los precios del grano en el ámbito mundial; de manera simultánea se produjo una excesiva emisión de papel moneda y una inflación (Johnson, 1995: 14). Durante los años cincuenta del siglo XIX el Departamento de Santander tenía una economía basada en la agricultura de subsistencia; en la elaboración artesanal de sombreros de jipijapa y de textiles artesanales y en la producción de tabaco, algodón, cacao, azúcar y quina; pero a mediados de los años sesenta del siglo XIX se produjeron cambios drásticos en la industria del tabaco y del sombrero, acompañado por la caída de la industria textil ocasionada por la importación de mercancía inglesa. Lo anterior ocasionó la búsqueda de alternativas de subsistencia de la población vinculada a las actividades mencionadas, así como una migración interna en búsqueda de nuevas formas de vida (Johnson, 1991: 71).

En 1927 se expide el Decreto 1209, el cual fomenta la organización de cooperativas de producción y de consumo, y se promueve el proyecto de estatuto cooperativo⁶.

Promoción (1930-1958)

En este período surgen algunas apuestas de integración cooperativa y se promulga la Ley 134 de 1931 —Ley de Cooperativas de Colombia—⁷, ley reglamentada por el Decreto 1339 de 1932 sobre sociedades cooperativas. El decreto menciona la creación del Consejo Nacional de Cooperación conforme al artículo 20 de la Ley 134 de 1931, Consejo dependiente del Ministerio de Industrias. El artículo 3 del Decreto 1339 señala que, en el primer periodo del Consejo, éste elegirá entre sus miembros y para el mismo periodo, uno que tendrá el carácter de Superintendente de Sociedades Cooperativas, con las funciones que señala este Decreto. Para los demás períodos la designación de Superintendente le corresponderá al Gobierno. El artículo 4, con relación a las funciones del Consejo, expresa en el literal b) "Proponer al Ministerio de Industrias y a las demás autoridades públicas y oficiales las medidas que crea convenientes para la dirección, difusión, inspección y vigilancia de las mismas sociedades" (Decreto 1339 de 1932).

La Ley 134 de 1931 sirvió de fundamento para la constitución de las primeras cooperativas legalmente establecidas como tales en Colombia, como la Cooperativa Bananera del Magdalena (14 de febrero, 1933); la Cooperativa de Empleados de Bogotá (3 de mayo, 1933); la Cooperativa de Consumo La Antioqueña (17 de mayo, 1933) y la Cooperativa de Consumo de Empleados y Obreros de la Fábrica de Cementos Diamante (22 de octubre, 1933). El art. 30 de la Ley 134 de 1931 reconoció las siguientes clases de cooperativas: de consumo, compra y venta, producción, crédito, construcción y trabajo, profesionales y artesanos, habitaciones y las cooperativas de previsión y servicios especiales.

En 1948, mediante el Decreto 357, se establece el Fondo Cooperativo Nacional, el cual concedía préstamos a las cooperativas, que en 1949 pasó a ser el Instituto de Financiamiento Cooperativo. En 1952, una nueva norma deroga las anteriores y solo el Banco Popular pasa a prestar asistencia financiera a las cooperativas.

Desde el Primer Congreso Cooperativo (celebrado en Medellín en 1943) se inició el proceso de organización de una federación de carácter nacional, la cual fracasó por las incomprensiones de los funcionarios adscritos a la Superintendencia de Cooperativas (ya que pensaban se crearía "para quitarles autoridad y menoscabar sus funciones especiales"). Nuevamente, el Segundo Congreso ratificó la iniciativa, pero tal ideal tampoco prosperó. Debido a tales dificultades, los antioqueños tomaron la iniciativa y, con el fin de tener una entidad integradora de las empresas cooperativas del país, en 1948 el Centro de Estudios Cooperativo de Antioquia y las Cooperativas Familiar, de Habitaciones, del Magisterio y de Vivienda, iniciaron un proceso para lograr la integración social y económica de las cooperativas, con miras a constituir la Unión de Cooperativas de Colombia (UNICOOP). La Unión no prosperó por intervención de funcionarios del Estado que no concedieron su forma jurídica.

Celebrada posteriormente la Conferencia Técnica Cooperativa en la ciudad de Bogotá, se dio salida a la fundación de la Liga Nacional de Cooperativas de Colombia (LINALCO). Se constituyó en Bogotá el 25 de mayo de 1950. En contrario de UNICOOP, el gobierno le concedió personería en corto tiempo mediante Resolución 264 del 5 de junio de ese mismo año. Fue, como solemnemente lo informó el Superintendente Valderrama Ordoñez, "la primera Federación, a escala nacional, que ha obtenido

⁶ "El Gobierno Nacional...manifestando su interés por el cooperativismo mediante decreto 1209 de 1927 abre un concurso entre quienes deseen presentar un proyecto que contemple el fomento, administración y los estatutos de cooperativas de producción y de consumo" (Quijano y Reyes, 2004: 264).

⁷ Artículo 23: Considerase cooperativa a toda sociedad de capital y personal variables e ilimitados, en que los asociados se organizan en común y con objeto determinado sus actividades o sus intereses individuales, a fin de realizar el progreso económico y social de los que componen la asociación, sin ánimo de lucro y sobre la base de distribución de los beneficios a prorrata de la utilización de cada una de la función social (Ley 134 de 1931).

Personería Jurídica, en el país" (Zabala, 2020:4). La Liga se había creado por iniciativa del gobierno, con el fin de oponerla a la iniciativa del movimiento dirigido por UNICOOP (Zabala, 2020:13). En 1950 existían ya 472 cooperativas que agrupaban 145.943 asociados (Mora, 2008: 75).

Ya en el IV Congreso Cooperativo Nacional, de 1951, "se propició un acuerdo mediante el cual se declaraba que ambas organizaciones "son las entidades federativas máximas del Movimiento Cooperativo del país", cada una en su campo: LINALCO en lo económico y UNICOOP en lo doctrinario-educativo" (Zabala, 2020: 13).

Como respuesta a la intransigencia del gobierno por el no reconocimiento de UNICOOP, los cooperativistas adscritos a UNICOOP decidieron conformar una nueva entidad. La Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP) fue fundada en Bogotá en febrero de 1953; obtuvo su personería jurídica y el permiso para iniciar operaciones en abril del mismo año. Luego se disolvería; en 1960 nacería otra institución con el mismo nombre.

A pesar de las conclusiones del Congreso celebrado en Cali en 1951, la mala voluntad contra UNICOOP continuó y los dirigentes antioqueños recomendaron a los de otras regiones dejar de insistir en el proceso jurídico, creando una nueva entidad o adhiriéndose a LINALCO. Los dirigentes bogotanos y caleños se arriesgaron con el proceso de creación de una nueva organización de integración. El programa básico de la nueva entidad consistía en adelantar el proceso de unificación entre ASCOOP y LINALCO. Durante los primeros meses de 1953 se realizó el llamamiento para conformar la Asamblea Nacional Constituyente, en la cual tendría asiento un miembro del sector cooperativo: en principio, Salazar Cuartas (Presidente de LINALCO) solicitaba tal dignidad, pero el gobierno hizo reconocimiento a un miembro de la Asociación (Jorge Chaparro); sin embargo, los acontecimientos del 13 junio de 1953 cambiaron todos los planes; la Asociación no pudo culminar la Asamblea General que debatía los asuntos a proponer en la Constituyente.

Finalmente, en 1954 y en el marco del V Congreso Cooperativo, "el espíritu de integración hizo posible la constitución de la "Alianza Cooperativa Colombiana" (ALICOOP), mediante la incorporación de ASCOOP a LINALCO: por primera vez el cooperativismo tenía un organismo de integración reconocido por todas las partes" (Zabala, 2020: 14).

Integración (1959-1974)

Conforme a Pérez (2000: 38), a partir de fines de la década del cincuenta, nuevos actores sociales hicieron presencia en Colombia, incrementándose la base social de los sindicatos y de las organizaciones gremiales profesionales. Así, surgió la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la Central de Cooperativas de Reforma Agraria (CECORA), aparece la guerrilla - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1964 y Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1965 -. En diferentes frentes emergen nuevas organizaciones y fenómenos políticos y también un vigoroso movimiento estudiantil.

En materia educativa, se crea, en 1958, el Instituto de Economía Social y Cooperativismo (INDESCO). Desde 1963 y por Resolución 4156, el INDESCO obtiene licencia de funcionamiento. En 1974 la Superintendencia Nacional de Cooperativas, mediante la resolución 501, reconoce la personería jurídica a la Universidad Cooperativa-INDESCO⁸.

Mora (2011: 54) señala que en esta etapa se crearon los principales entes de integración cooperativa de grado superior y organizaciones internacionales que apoyaron el sector cooperativo en Colombia. La trayectoria de este proceso se aprecia en el cuadro IV.1.

⁸ En 1983 el Ministerio de Educación, mediante resolución 24195 de 1983 reconoce como Universidad a la Corporación Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativas "INDESCO" domiciliado en la ciudad de Bogotá.

Cuadro IV.1
Entidades de grado superior en Colombia, 1959-1974

Entidad	Características
Unión Cooperativa Nacional (UCONAL) (1959)	Se crea con benevolencia del Estado, la Iglesia Católica y el sindicalismo conservador: la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) (Sánchez, 2005: 559) ^a
Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP) (1960) ^b	Organismo de integración y representación de las cooperativas, caracterizado por su liderazgo gremial y su presencia permanente como interlocutor sectorial ante las diferentes instancias públicas y privadas.
Federación de Cooperativas de habitaciones de Colombia (FEDECOOP) (1962)	Cali fue sede del IV Congreso Nacional de Cooperativas en 1951, evento en el que se recomendó a las cooperativas de habitaciones federarse local o regionalmente para facilitar la producción de materiales, la comercialización centralizada de éstos y el establecimiento de oficinas técnicas para la planificación de urbanizaciones y habitaciones, y la dirección de su construcción. La propuesta dio origen en 1962 a la Federación de Cooperativas de Habitaciones de Colombia (Álvarez, 2006: 30).
Central cooperativa de crédito y desarrollo social (COOPDESARROLLO) (1963)	La Central se creó con el fin expreso de concentrarse en la entrega de créditos a las cooperativas, lo que fue impulsado por UCONAL, <i>Credit Union National Association (CUNA</i> , mutual de Estados Unidos), y la UTC. Conforme a Dávila (2002: 898), en la década del setenta algunas cooperativas tomaban sus seguros con CUNA Mutual, entidad que operaba de manera incipiente en Colombia.
Central cooperativa de promoción social (COOPCENTRAL) (1964)	Se fundó en 1964 como cooperativa de primer grado y en 1968 obtuvo la personería jurídica como central cooperativa ^c . Coopcentral fue definida por su fundador el padre Ramón González como el organismo de integración del proyecto de cambio global de las provincias del sur del departamento de Santander (Bucheli, 2006: 149).
Federaciones (1965-1974)	Federación Nacional de Cooperativas Rurales (1965); Federación de Cooperativas de Transporte (1965); Federación de Cooperativas Especializadas de Educación (FEDECECOL) (1974).
Centrales de cooperativas (1967-1968)	Central de Cooperativas Agrarias de Occidente (CENCOA) (1967); Central de Cooperativas de Reforma Agraria (CECORA) (1968).
Seguros La Equidad (1970)	Se creó en la Asamblea de ASCOOP en marzo de 1970. La idea se remonta a 1966 en la asamblea de la misma entidad en donde se propuso crear un “bróker” de seguros para formar una cooperativa de seguros. Seguros La Equidad tuvo el apoyo de la Cooperativa de Seguros de Vida de Puerto Rico, la Liga de Compañías de Seguros de Detroit, la Organización de Cooperativas de América (OCA), el Comité de Seguros de la Alianza Cooperativa Internacional, y Clusa – Liga de Cooperativas de Estados Unidos (Dávila, 2002: 897).

Fuente: La referenciada en cada entidad de este cuadro.

^a A partir de 1990 UCONAL cambia sus estatutos hacia servicios financieros, pasando a ser la Unión Cooperativa Nacional Financiera UCONAL. En 1992 se transformó en Institución Bancaria de naturaleza cooperativa (Banco Uconal); este banco desapareció por la crisis del cooperativismo financiero de la década del noventa del siglo XX (Uribe y Garzón 1993:6). El 31 de agosto de 1999 se formalizó la fusión por absorción del Banco Uconal por parte del Banco del Estado, dispuesta por el decreto 1167 de 1999; por lo anterior, el Banco Uconal se disolvió sin liquidarse, asumiendo todos sus derechos y obligaciones el Banco del Estado. Por su parte, el Decreto 2525 del 21 de julio de 2005 determinó la disolución del Banco del Estado Banestado (Pinzón, 2006: 1 y 2).

^b Conforme al historiador Hernando Zabala (2020), “La Asociación Colombiana de Cooperativas fue fundada en Bogotá en febrero de 1953; obtuvo su personería jurídica y el permiso para iniciar operaciones, en abril del mismo año. Luego se disolvería; en 1960 nacería otra institución con el mismo nombre” (Zabala, 2020:6). El cooperativista Carlos Uribe Garzón denomina como primera época de Ascoop fundada en 1953 (Uribe, 2001:360).

^c El nombre Central, fue adoptado por algunos cooperativistas que, inspirados en la experiencia sindical, acogieron este concepto en la década del sesenta del siglo XX, como el caso de COOPCENTRAL; “el Padre Ramón- gestor de COOPCENTRAL- se inspiró en las experiencias de Centrales cooperativas en Venezuela u otros países de América Latina, en los que la Central tenía el objeto de propiciar la articulación de las cooperativas y de las sociedades agrarias y de defender los intereses de esas cooperativas” (Miguel Fajardo – líder movimiento cooperativo en Colombia, 2021, testimonio).

De acuerdo con Sánchez (2005: 32), los orígenes de las organizaciones de segundo grado de Colombia respondieron, en muchos casos, a iniciativas del Estado más que a la voluntad de los propios cooperativistas. El aporte estatal desde los inicios del siglo XX se extendió a todo el cooperativismo sin excepción.

Como menciona Sánchez (2005), en este período el sindicalismo colombiano creó varias cooperativas de ahorro y crédito, muchas de ellas con el apoyo de sus respectivas empresas. Siguiendo a Sánchez (2005: 62), en este período se crearon cooperativas de iniciativas económicas de empleados de municipios, empleados públicos, y algunas como iniciativas populares; y, sin duda, la Iglesia Católica apoyó la conformación de cooperativas.

Conforme al Decreto 1.587 de 1963, se organiza la Superintendencia Nacional de Cooperativas: "Artículo 1º Organizase la Superintendencia Nacional de Cooperativas como entidad vinculada al Ministerio del Trabajo, encargada de ejecutar la política cooperativista del Gobierno, en cuyo nombre ejercerá la inspección y vigilancia de las sociedades cooperativas, mutuarías, fondos de empleados y similares"⁹; "Artículo 2º La Superintendencia Nacional de Cooperativas estará bajo la dirección de un Superintendente nombrado por el Presidente de República para un período de cuatro años, contados a partir del 1º de julio de 1963, y podrá ser reelegido indefinidamente" (Decreto 1.587 de 1963).

En materia de financiamiento hacia las cooperativas, en 1968 el Estado Colombiano dio vida al Instituto Nacional de Desarrollo y Financiamiento Cooperativo (FINANCIACOOP), que en 1992 se convierte en el banco cooperativo BANCOOP, con el objetivo de dar apalancamiento financiero como un intermediario del cupo de redescuento otorgado al Sector Solidario por el Banco de la República (Sánchez, 2015: 21).

Planeamiento (1975-1989)

El apoyo para la creación de cooperativas por parte del Estado, los sindicatos, los trabajadores y la Iglesia motivó a que la Superintendencia Nacional de Cooperativas realizara el primer censo cooperativo, efectuado entre 1975 y 1976. De acuerdo con Pérez (2000: 40), en este período se hizo énfasis en el crecimiento y la integración bajo las premisas de la marginalidad y la complementación como forma de articularse a los procesos económicos. Para Sánchez (2005), la Ley 24/1981 fomentó como alternativa socioeconómica la iniciativa solidaria¹⁰. Durante el período 1982-1986, el sector cooperativo financiero creció con la ayuda del Estado: las captaciones de asociados y terceros crecieron a una tasa promedio anual de 86,4%, y el crecimiento promedio anual de la cartera del sistema cooperativo fue de 52,4%, superando el desempeño del resto de intermediarios financieros (Martínez, 1988: 56, en Sánchez, 2005: 73).

Se crea en 1981, la Confederación Colombiana de Cooperativas (CONFECOOP). La Ley 24 de 1981 transforma la Superintendencia Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de Cooperativas, departamento dependiente directamente de la Presidencia de la República como organismo técnico¹¹.

En este período surgieron también entidades apoyadas por el Estado para contribuir al desarrollo del sector cooperativo en materia de planeación y asesoría. Se destaca la formulación entre 1980 y 1990 del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo (Plandecoop), a cargo del DANCOOP con la asesoría de la Organización Internacional del Trabajo. El PLANDECOOP (1980-1990) se caracteriza por marcar un momento de voluntades para diseñar una política pública alrededor del desarrollo cooperativo. Fue considerado como "relanzamiento" del modelo cooperativo apoyados por el Estado y organismos internacionales (Castillo, *et. al*, 2011: 105).

En diciembre 23 de 1988 se promulga la Ley 79, "Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa"¹². Con la expedición de la Ley 79 de 1988 se reconoce la condición de organismos

⁹ Conforme a la Ley 24 de 1981, esta Superintendencia se transforma en el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.

¹⁰ La Ley 24 de 1981 "por la cual se transforma la Superintendencia Nacional de Cooperativas en Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, se fijan sus objetivos, estructura y funciones".

¹¹ Artículo 1. Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas: objetivo y finalidades serán: Dirigir y ejecutar la política cooperativista del Estado; colaborar en la planeación económica cooperativa; propiciar el fomento financiero cooperativo; prestar asistencia técnica cooperativa; impartir educación e instrucción cooperativa, y, ejercer vigilancia y control sobre las sociedades cooperativas, los organismos cooperativos de grado superior, las instituciones auxiliares del cooperativismo, los institutos de financiamiento, educación, investigación y desarrollo cooperativo, los fondos de empleados y las sociedades mutuarías (Ley 24 de 1981).

¹² Artículo 1º. El propósito de la presente Ley es dotar al sector cooperativo de un marco propicio para su desarrollo como parte fundamental de la economía nacional. Artículo 2º. Declárese de interés común la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios, en favor de la comunidad y en especial de las clases populares (Ley 78/1998).

financieros a las cooperativas de ahorro y crédito, así como a los organismos de integración que desarrollan tal actividad. Se destaca en esta ley que, por primera vez, se permite la organización de instituciones financieras, en sus diversas modalidades, bajo la naturaleza jurídica cooperativa.

La nueva Constitución de 1991 y su contexto (1990-1995)

La directriz de fomento hacia el sector cooperativo está definida desde la Constitución Política de Colombia de 1991, correspondiente a la carta magna actual y vigente. Una mirada jerárquica a la base normativa señala que la Constitución Política de 1991 en sus artículos 58, 64 y 333 definen las directrices de Fomento hacia formas asociativas y solidarias¹³. Los artículos sintetizan que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias. El objeto de la Ley 454 de 1998, especificado en el artículo 1, es concordante con los artículos mencionados de la Constitución Política. La Ley 454 en su artículo 20 define el sistema de la Economía Solidaria.

En 1985, se expidió el decreto 1659, modificado posteriormente por el decreto 1658 de 1986, que reconoció la existencia de organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero y su control concurrente por parte de las Superintendencia Bancaria, y el entonces organismo especializado de vigilancia y control para el sector cooperativo, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP) (Uribe, 2001: 34).

Por lo anterior, algunas cooperativas financieras se transformaron en bancos privados. Coopdesarrollo se transformó en el banco de accionistas Banco de Crédito y Desarrollo Social S.A. (Megabanco). UCONAL se transforma en el Banco Uconal en 1991, y Financiacoop se convierte en 1992 en el Banco Cooperativo (Bancoop) (Sánchez, 2005: 69-70).

Entre 1993-1994 se crea el Plan Nacional de Desarrollo Estratégico del Sector Cooperativo. Liderado por CONFECOOP en acuerdo con diferentes estamentos del sector. En este plan se le dio prioridad a los temas políticos, sociales, económicos y legales dentro de la apertura económica (Castillo, *et. al*, 2011: 105).

Crisis (1996-1999)

A finales de 1997 se declaró la emergencia económica y el sector financiero tuvo problemas de liquidez, de lo que no escapó el sistema financiero cooperativo nacional. A partir de 1998 se intervinieron y liquidaron algunos bancos y cooperativas financieras (Sánchez, 2005: 88-89). Mediante el decreto 1.167 de 1999, el Banco Uconal se fusionó con el Banco del Estado S.A; el Banco Uconal se disolvió sin liquidarse a partir de la formalización de la fusión por absorción (Diario oficial N° 43.625, 1999). El Bancoop se liquidó en 1997.

Entre noviembre de 1998 y el primer trimestre de 1999, el Banco Cooperativo de Crédito y Desarrollo Social (COOPDESARROLLO) realizó un proceso de integración económica mediante absorción con la Cooperativa Financiera Sibate (COOPSIBATE), la Cooperativa Unión Popular de Crédito (CUPOCRÉDITO) y una cesión de activos, pasivos y contratos del Banco Cooperativo de Colombia (BANCOOP) que incluyó su

¹³ Artículo 58 (Reformado conforme Acto Legislativo 1 de 1999): El Estado protegerá y promoverá las *formas asociativas y solidarias de propiedad*". Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la *propiedad* de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o *asociativa*, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. Artículo 333: La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las *organizaciones solidarias* y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

filial Crecer S.A. CFC¹⁴. Finalmente, por Escritura Pública número 3690 del 7 de noviembre de 2006 de la Notaría Once de Bogotá se formalizó la fusión por absorción del Banco de Bogotá S.A. —absorbente— con el Banco de Crédito y Desarrollo Social – MEGABANCO S.A., entidad absorbida¹⁵.

Algunos estudios señalan perspectivas de incidencia de partidos políticos a la situación expresada; el estudio de Sánchez sobre organizaciones financieras cooperativas —OFCC— en Colombia señala que “Encontramos en las OFCC una que otra organización cooperativa con una clara incidencia de partidos políticos tradicionales colombianos, pero con crecimientos organizacionales constantes y ratios activos/patrimonio-representativos, envidiables por cualquier entidad bancaria. El mismo UCONAL ha sido una organización en cuyo interior se ha manifestado la influencia de los dos partidos tradicionales colombianos (la hegemonía siempre la tuvieron los conservadores), ello explica parte de su éxito empresarial: “De esta misma manera, conforme algunas opiniones, funcionan los otros bancos cooperativos. Megabanco ha sido fortín de un sector del partido conservador, y Bancoop era un aparato del partido liberal” (Sánchez, 2005: 67).

En 1998, el Congreso de Colombia establece la Ley 454, “Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, conforme al Artículo 33: “organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera”. Bajo esta misma ley se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.” Por lo establecido en esta ley se crea el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL)¹⁶, dependiendo directamente de la Presidencia de la República.

Esta ley define, además, la Economía Solidaria en su artículo 2 así: “Denomínese *economía solidaria* al sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía” (Ley 454 de 1998).

Con relación a las organizaciones que conforman esta economía el parágrafo 2º señala: “Tienen el carácter de *organizaciones solidarias* entre otras: cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la Economía Solidaria, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características mencionadas en el presente capítulo” (Ley 454 de 1998).

Las cooperativas quedan, de este modo, subsumidas dentro de la nueva categoría de *organizaciones solidarias*, las cuales son sujeto de políticas públicas abarcadas como un todo a partir de lo dispuesto en la Constitución Política de 1991.

Resurgimiento (2000 -)

Posterior a la crisis, esta etapa se caracteriza por reformas legales y ajustes del sector que produjeron un incremento de organizaciones cooperativas. Además, se produjeron transformaciones

¹⁴ Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras Dirección de Estudios Sectoriales.

¹⁵ Banco de Bogotá S.A. Notas a los Estados Financieros Al 30 de junio de 2014 y 31 de diciembre de 2013.

¹⁶ Artículo 29.- Transformación. A partir de la vigencia de la presente Ley, transfórmase el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, el cual se denominará Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, y podrá identificarse también con la sigla -DANSOCIAL- (Ley 454 de 1998).

organizacionales con relación al Fomento. Los siguientes cuadros resumen ciertos planes de desarrollo para el sector, así como la transformación en las funciones y jerarquía de las instancias prestadoras de fomento cooperativo por parte del Estado.

Cuadro IV.2
Planes de desarrollo para el sector cooperativo de Colombia, 2006-2016

Plan Decenal de Desarrollo Estratégico de las Organizaciones Solidarias de Colombia «Bitácora Solidaria» (2006 – 2016)	Plan Estratégico decenal «Bitácora Solidaria» DANSOCIAL (2007 – 2016)
Importante la formulación de un documento Conpes ^a del sector solidario, en donde, a través de DANSOCIAL, se buscaba formar una red tanto en lo teórico como en lo práctico, y así, brindar lineamientos para la contribución en planes de desarrollo no sólo a nivel nacional, sino también a nivel departamental y municipal.	Al igual que el anterior, este proceso estuvo en manos de DANSOCIAL, en donde se generó el fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada del sector de la economía solidaria. Allí se hacen presentes no sólo cooperativas, sino también asociaciones mutuales, organizaciones campesinas, ONG, fondos de empleados, juntas comunales.

Fuente: Adaptado a partir de Mora (2008) citado en Castillo, *et. al.* (2011: 105).

^aEl Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), creado por la Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad, en Colombia, de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social de Colombia. Para esto coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentadas en sesión.

El Decreto 4122/2011 transforma el DANSOCIAL en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) ubicándola en un rango diferente a su predecesor, localizándola como Unidad adscrita al Ministerio de Trabajo.

Las funciones de los organismos del Estado que por Ley se les ha asignado el apoyo a las cooperativas en materia de fomento se aprecia en el cuadro IV.3.

Cuadro IV.3
Funciones del DANSOCIAL y UAEOS

Ley 454/1998 Funciones DANSOCIAL	Decreto 4122/2011 Funciones UAEOS
<p>ARTÍCULO 30</p> <p>Objetivos y funciones. El Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria tendrá como objetivos: dirigir y coordinar la política estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de la economía solidaria, determinadas en la presente Ley, y para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política de Colombia. Para cumplir con sus objetivos el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, tendrá las siguientes funciones generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular la política del Gobierno Nacional con respecto a las organizaciones de la Economía Solidaria dentro del marco constitucional. 2. Elaborar los planes, programas y proyectos de fomento, desarrollo y protección del Estado con respecto a las organizaciones solidarias de conformidad y ponerlos a consideración del Departamento Administrativo Nacional de Planeación. 3. Coordinar las políticas, planes y programas estatales para el desarrollo de la economía solidaria, entre las diversas entidades del Estado del orden nacional, departamental, distrital o municipal, así como frente a las funciones específicas que dichas instituciones públicas realicen en beneficio de las entidades de la economía solidaria y en cumplimiento de sus funciones 	<p>ARTÍCULO 4</p> <p>Funciones. Como consecuencia del cambio de naturaleza la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, además de las que determina la Ley 489 de 1998 y demás disposiciones legales, cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias. 2. Elaborar los planes, programas y proyectos de fomento, desarrollo y protección del Estado con respecto a las organizaciones solidarias de conformidad con la política formulada por el Ministerio del Trabajo. 3. Coordinar los planes y programas para el desarrollo de las organizaciones solidarias, entre las diversas entidades del Estado del orden nacional, departamental, distrital o municipal, así como frente a las funciones específicas que dichas instituciones públicas realicen en beneficio de estas organizaciones y en cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las políticas formuladas por el Ministerio del Trabajo.

Ley 454/1998 Funciones DANSOCIAL	Decreto 4122/2011 Funciones UAEOS
<p>4. Procurar la coordinación y complementación de las políticas, planes, programas y funciones del Estado relacionadas con la promoción, fomento y desarrollo de la economía solidaria, con respecto a similares materias que tengan establecidas las entidades de integración y fomento de dicho sector, o las que adelantan otras instituciones privadas nacionales o internacionales, interesadas en el mismo</p> <p>5. Coordinar redes intersectoriales, interregionales, e interinstitucionales para la promoción, formación, investigación, fomento, protección, fortalecimiento y estímulo del desarrollo empresarial, científico y tecnológico de la economía solidaria.</p> <p>7. Promover la creación y desarrollo de los diversos tipos de entidades de la economía solidaria, para lo cual podrá prestar la asesoría y asistencia técnica, tanto a las comunidades interesadas en la organización de tales entidades, como a estas mismas.</p> <p>8. Impulsar y apoyar la acción de los organismos de integración y fomento de las entidades de la economía solidaria, con los cuales podrá convenir la ejecución de los programas.</p>	<p>4. Coordinar redes intersectoriales, interregionales e interinstitucionales, para la promoción, formación, investigación, fomento, protección, fortalecimiento y estímulo del desarrollo empresarial, científico y tecnológico de las organizaciones solidarias.</p> <p>5. Establecer estrategias que promuevan el fortalecimiento de las actividades de economía solidaria y el trabajo decente en estas organizaciones solidarias.</p> <p>7. Promover estrategias para la creación y desarrollo de los diversos tipos de organizaciones solidarias, para lo cual podrá prestar la asesoría y asistencia técnica, tanto a las comunidades interesadas en la integración de tales organizaciones, como a estas mismas.</p> <p>8. Divulgar los principios, valores y doctrina por los cuales se guían las organizaciones solidarias y promover acciones para la educación solidaria, así como también la relacionada con la gestión socio empresarial para este tipo de organizaciones.</p> <p>9. Organizar los procesos de inducción y educación en la práctica de la economía solidaria y expedir certificados de acreditación sobre educación en teoría y práctica de economía solidaria, de acuerdo con las orientaciones del Ministerio del Trabajo.</p>

Fuente: Ley 454/1998; Decreto 4122/2011.

Conforme a la Ley 1.444 de 2011, se asignó al Ministerio del Trabajo, entre otras funciones, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria. Con el fin de no duplicar funciones entre este Ministerio y el DANSOCIAL, “y con el fin de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público y de hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública, se requiere transformar el citado Departamento en una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, que se encargue de la ejecución de las políticas que formule el Ministerio del Trabajo para el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias”(Decreto Ley 4.122 de 2011).

Tanto un Departamento, como un Ministerio, son organismos del sector central de la administración pública nacional, que pertenecen a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional¹⁷. Las entidades Adscritas a los ministerios, como las Unidades Administrativas Especiales, tienen personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio independiente y están adscritas a un ministerio; las unidades pertenecen al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional.

El cambio anotado, arriesgó la formulación de política pública para la economía solidaria a partir de un Departamento, y anuló su formulación desde el sector central, pasando a limitar lo concerniente a la economía solidaria a los lineamientos de política del ministerio al cual esté adscrita la Unidad Administrativa Especial, en este caso de Organizaciones Solidarias (UAEOS), adscrita al Ministerio de Trabajo. Con este cambio, la economía solidaria debía de contar con un apoyo en su desarrollo a partir de lo establecido por instituciones nacionales e internacionales interesados en esta economía, así como el impulso y apoyo a los organismos de integración.

Otra forma de ver el cambio de Departamento a Unidad Administrativa Especial se puede deducir de las cifras oficiales de presupuesto de la nación publicados por la Contraloría General de la República de Colombia; de acuerdo con la estadística disponible, el presupuesto recibido por la UAEOS es superior en monto y como porcentaje del presupuesto público, en comparación a DANSOCIAL. Como se indica en el

¹⁷ Manual de Estructura del Estado Colombiano. Función pública.

cuadro IV.4, el presupuesto en el año de liquidación de DANSOCIAL era de 2.4 millones de dólares (precios constantes de 2015), mientras que a 2016 el presupuesto para UAEOS era de 3.7 millones de dólares (también a precios constantes de 2015), con lo cual la participación en el erario público pasó de 0.004% al 0.006%, no obstante, con deterioro de una reducción relativa del presupuesto global ministerial.

Cuadro IV.4
Presupuesto DANSOCIAL y UAEOS, 2004-2016
(En millones de dólares de 2015)

Año	Ppto. DANSOCIAL	Ppto. UAEOS	Porcentaje en Ppto. Nación	Ppto. Nación
2004	0,78	N.A	0,003%	26 806,0
2005	0,90	N.A	0,003%	31 550,1
2006	1,03	N.A	0,003%	35 476,6
2007	1,50	N.A	0,004%	41 837,7
2008	1,76	N.A	0,004%	49 258,1
2009	2,32	N.A	0,005%	48 255,1
2010	2,41	N.A	0,004%	54 386,1
2011	2,40	N.A	0,004%	54 190,6
2012	N.A	N.A	N.A	56 772,0
2013	N.A	N.A	N.A	66 772,8
2014	N.A	N.A	N.A	75 638,0
2015	N.A	4,6	0,006%	75 746,7
2016	N.A	3,7	0,006%	61 491,2

Fuente: Elaboración propia con base a Contraloría General de la Nación (2021), banco de estadísticas fiscales.

2. Caracterización del sector cooperativo de Colombia

En esta parte se presenta una caracterización del sector cooperativo en Colombia en términos de empleo, número de asociados y activos totales; se complementa la caracterización con la participación de las cooperativas en diversas actividades económicas. Así mismo, se abarca el peso de las cooperativas sobre el total de las organizaciones solidarias y la influencia del cooperativismo en variables como producción y empleo en Colombia. Todo esto para mostrar que el cooperativismo sigue mostrando una preponderancia en el sistema de la economía solidaria en Colombia y que, si bien no existe una medición estricta para las cooperativas de producción, el comportamiento histórico desde 2005 hasta los años de información más reciente, como son 2017 y 2019, han mostrado una tendencia descendente en sus indicadores de desempeño.

Lo primero para mencionar en esta subsección es el hecho que en Colombia existen tres diferentes fuentes estadísticas del sector solidario¹⁸: la Superintendencia de la Economía Solidaria que contiene información de las entidades solidarias en obligación de reportarle sus Estados financieros¹⁹; el Registro Único Empresarial y Social (RUES) realizado por las cámaras de comercio de Colombia y en el cual se consigna el nacimiento, mas no el desempeño, vida asociativa o actividad, de las cooperativas

¹⁸ No existe una definición de "sector solidario" en la Ley 454, dado que se alude a un Sistema de Economía Solidaria, sin embargo, es la expresión que usa la Superintendencia de la Economía Solidaria al compilar sus estadísticas.

¹⁹ La Superintendencia de la Economía Solidaria provee información consolidada y pública no solo para cooperativas gremialmente integradas, sino para todas las organizaciones de la Economía Solidaria que reportan información a dicho ente de control. De aquí que se usa como fuente principal de referencia. A juicio experto del Dr. Juan Fernando Álvarez, investigador de la Universidad Javeriana y CIRIEC Colombia, esta fuente se puede considerar la más confiable en alcance estadístico, ya que solo queda por fuera de su alcance la información de otras organizaciones bajo la observancia de cinco superintendencias en Colombia: la financiera (que regula 5 cooperativas en este sector), de salud, de vigilancia, y la de administraciones públicas cooperativas.

nacientes y otras figuras llamadas sin ánimo de lucro, información que es usada por la UAEOS a nivel de gestión; y finalmente, las estadísticas de CONFECOOP.

Del total de organizaciones solidarias que renovaron su registro mercantil en el país a diciembre de 2017 según el RUES, un total de 86.195, en su mayoría lo conforman organizaciones solidarias de desarrollo²⁰, mientras que las de carácter cooperativo solo tienen representatividad del 9,35% (cuadro IV.5).

Cuadro IV.5
Estadísticas del sector solidario según RUES Colombia, 2017

Tipo de organización	Cantidad
Mutuales	404
Fondos de empleados	1 013
Asociaciones agropecuarias	3 095
Cooperativas	8 062
Corporaciones	11 385
Fundaciones	19 980
Otras ESALES ^a	42 239

Fuente: Documento soporte al Plan estratégico UAEOS (2020).

^a ESALES: Empresas Sin Ánimo de Lucro.

Según cifras de la Superintendencia de la Economía Solidaria en Colombia, es posible afirmar que las organizaciones cooperativas, incluidas aquellas de ahorro y crédito, tienen una gran representatividad dentro del sistema solidario. En primer lugar, dado su peso en el total de entidades de esta naturaleza, que si bien se ha reducido en términos relativos en el periodo 2005-2017, es aún mayor al 50%, mientras que su participación en el total de ingresos es 95,5% promedio en el periodo en mención, como se indica en el cuadro IV.6.

Cuadro IV.6
Representatividad de las cooperativas en número de entidades solidarias e ingresos en Colombia, 2005 – 2017
(En millones de dólares de 2015)

Variables	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Total organizaciones	6709	6929	6965	6732	6753	6568	
Porcentaje cooperativas en entidades	72,0%	73,2%	72,8%	72,2%	71,9%	71,3%	
Total ingresos	3 877,8	4 564,0	5 672,3	6 573,6	6 205,4	7 620,7	
Porcentaje cooperativas en ingresos	94,4%	95,3%	96,4%	96,2%	96,1%	96,9%	
Variables	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total organizaciones	6012	5370	5096	4870	4545	4047	3762
Porcentaje cooperativas en entidades	68,5%	65,0%	62,8%	61,3%	59,6%	57,7%	56,6%
Total ingresos	7 641,6	6 240,8	6 133,8	7 180,1	6 350,7	6 033,9	6 173,8
Porcentaje cooperativas en ingresos	96,7%	95,7%	95,1%	95,1%	94,5%	95,0%	94,4%

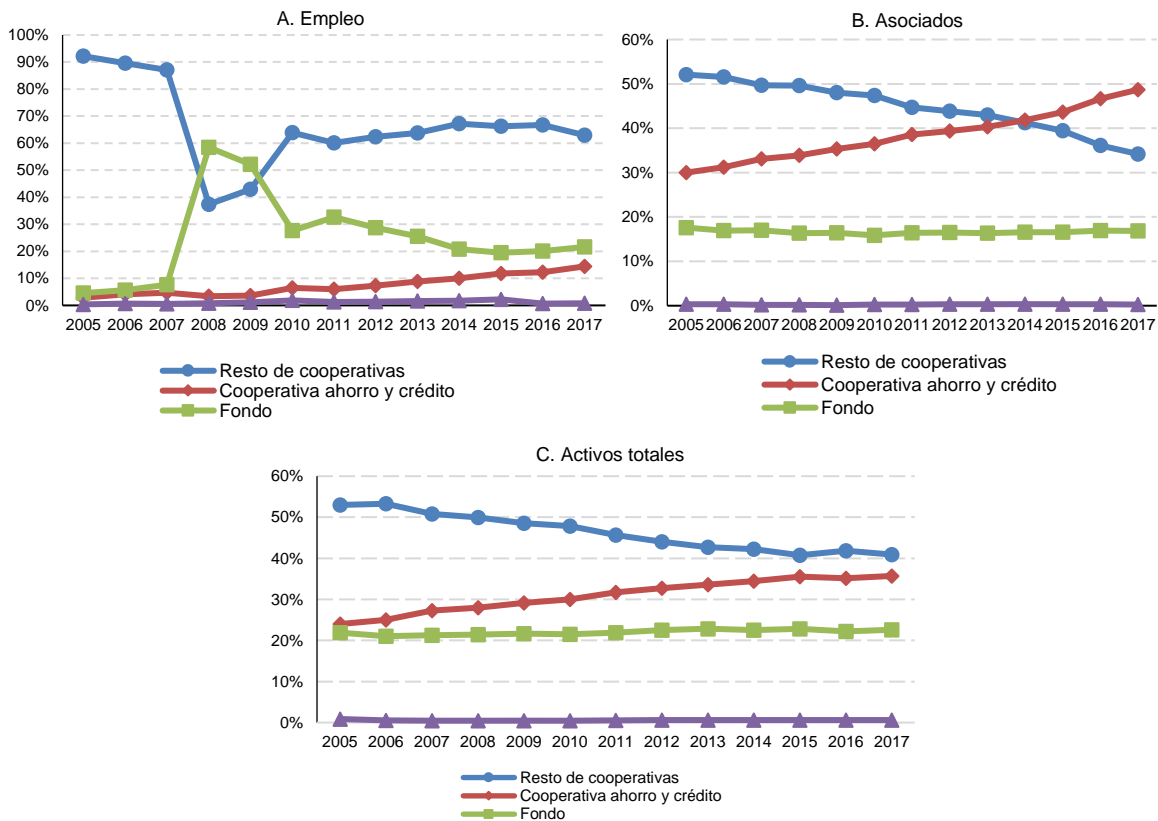
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Superintendencia de Economía Solidaria (2018).

²⁰ Para la UAEOS las organizaciones solidarias de desarrollo son aquellas donde existe un flujo de solidaridad interna, incluyéndose aquí las asociaciones y corporaciones, las fundaciones y voluntariados. <https://www.orgsolidarias.gov.co/la-entidad/nuestras-organizaciones/Organizaciones-Econom%C3%ADa-Solidaria>.

Para el año 2017 según cifras de la Superintendencia de la Economía Solidaria en Colombia existían 1.950 cooperativas, que representaban un total de 2.128.369 asociados y 45.246 empleados²¹. De estas, 181 eran cooperativas de ahorro y crédito, y 358 cooperativas de trabajo asociado, a nivel de asociados estas dos tipologías contaban con 3.030.146 y 33.869 respectivamente, mientras en materia de empleabilidad sus cifras fueron, en igual orden, 45.246 y 10.386 individuos asalariados.

El gráfico IV.1, que comprende tres gráficos, confirma la significativa participación que tienen las cooperativas (resto) y especialmente las cooperativas de ahorro y crédito, respecto de las demás figuras del sistema de la economía social y solidaria en variables como empleados, asociados y activos totales, con mayor fuerza luego del año 2011. Por su parte, también se evidencia cómo, aunque los fondos de empleados han presentado un incremento a nivel de puestos de trabajo, las demás variables de desempeño no se han visto mayormente afectadas. Finalmente, se tiene que las mutuales han mostrado bajos niveles desempeño en empleos, asociados y activos totales.

Gráfico IV.1
Composición del sistema de Economía Solidaria en Colombia por tipo de organización, 2005-2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Superintendencia de la Economía Solidaria (2020).

²¹ Para el 2017, de acuerdo con el informe de desempeño de Confecoop, en Colombia existían 3488 cooperativas, con 6.386.176 asociados y 165.825 empleados. Es decir que sus estadísticas son 0.8, 2 y 2.7 más elevadas en cada variable mencionada, respecto de los reportes de la Supersolidaria. Las razones de esta discrepancia pueden ser variadas, por ejemplo, el hecho que la Superintendencia de la Economía Solidaria de Colombia realiza una depuración de sus datos ante procesos de liquidación que se encuentren en curso para el periodo de observación (Confecoop, 2005), o en general, porque sus datos se nutren de la información suministrada por las organizaciones que son sometidas a inspección, vigilancia y control en cumplimiento de los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 222 de 1995. Cualquiera sea el caso, esto ratifica la necesidad de una armonización de las estadísticas sobre el cooperativismo colombiano.

Ahora bien, como se sugiere en el informe de CONFECOOP del año 2018 y con el cual se construye el cuadro IV.7, para el año 2017 existía una preponderancia de la actividad financiera y crediticia en las cooperativas, a nivel de entidades, asociados y empleos generados²².

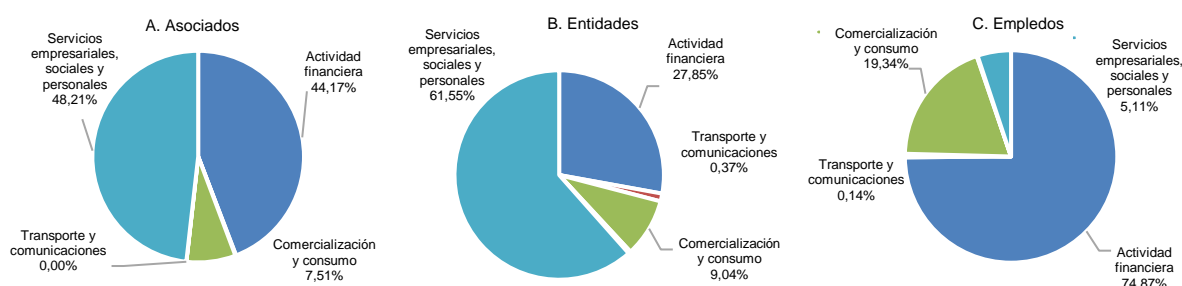
Cuadro IV.7
Participación en número de entidades, asociados y asalariados por ramas de actividad económica.
Cooperativas agremiadas a Confecoop año 2017

Actividad económica	Entidades	Porcentaje	Asociados	Porcentaje	Asalariados	Porcentaje
Financiera	189	5,4%	3 546 005	55,5%	14 116	8,5%
Crediticia	1 107	31,7%	1 884 580	29,5%	27 025	16,3%
Agropecuarias e industrias alimenticias	236	6,8%	112 175	1,8%	16 528	10,0%
Comercialización y consumo	176	5,0%	418 391	6,6%	16 778	10,1%
Seguros	3	0,1%	1 607	0,0%	1 573	0,9%
Transporte y comunicaciones	610	17,5%	86 402	1,4%	20 526	12,4%
Servicios sociales y de salud	156	4,5%	55 973	0,9%	15 598	9,4%
Educación	63	1,8%	23 936	0,4%	7 696	4,6%
Servicios empresariales, sociales y personales	623	17,9%	234 988	3,7%	38 713	23,3%
Otras	325	9,3%	22 119	0,3%	7 272	4,4%
Total	3 488	100%	6 386 176	100%	165 825	100,0%

Fuente: Adaptado de CONFECOOP. Informe de desempeño 2018.

Sin embargo, al ser dichas estadísticas una muestra de los agremiados a Confecoop, se acude a los microdatos de la Superintendencia de la Economía Solidaria de Colombia para identificar, de acuerdo a la tipología de entidad que dicha institución usa²³, y para el año 2019, la participación cooperativa por rama de actividad económica en asociados y empleos.

Gráfico IV.2
Participación en entidades, asociados y empleos por ramas de actividad económica principal, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Superintendencia de Economía Solidaria (2020).

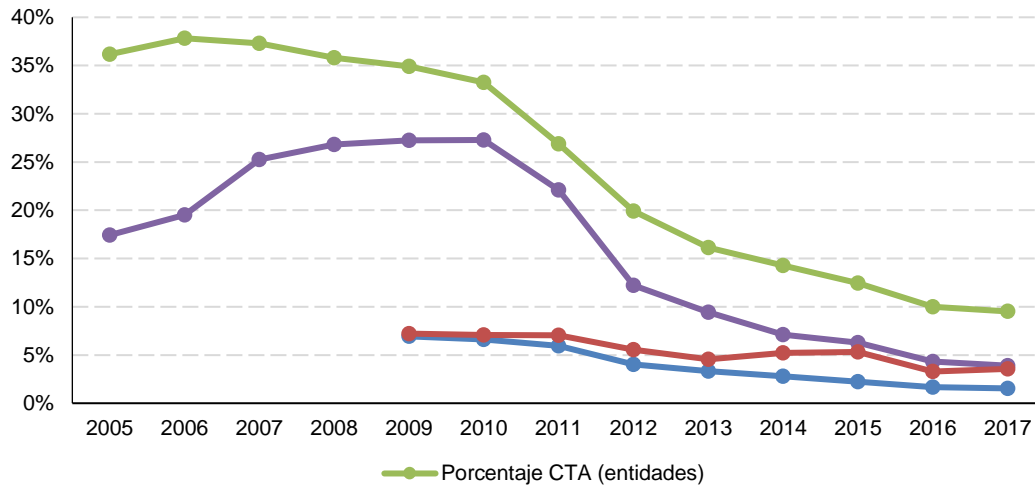
Nota: El universo corresponde a cooperativas que reportan información financiera a la Superintendencia de la Economía Solidaria.

²² Para efectos comparativos dinámicos, Confecoop (2019: 27) usa en su informe de desempeño 2018 del sector, una muestra con una representatividad cercana al 60% en activos totales reportados por las cooperativas agremiadas.

²³ En el compendio de Estados Financieros que realiza la Superintendencia de la Economía Solidaria de Colombia se encuentran, entre otros, los siguiente tipos de información: administraciones públicas cooperativas, de aportes y crédito, especializadas de ahorro y crédito, especializadas sin sección de ahorro, instituciones auxiliares especializadas, integrales con ahorro y crédito, Integrales sin sección de ahorro, multiactivas con ahorro y crédito, multiactivas sin sección de ahorro, organismo de carácter económico y organismos de representación. De este listado, solo las últimas dos formas asociativas no corresponden a cooperativas.

Una aproximación a la cuantificación de la importancia económica de las cooperativas en el sector agropecuario y de las cooperativas de trabajo asociado (CTA) se puede realizar utilizando estadísticas de la Superintendencia de la Economía Solidaria, con las cuales obtener el peso relativo en número de organizaciones e ingresos a nivel de CTA dedicadas a la actividad agropecuaria en un horizonte de 13 años (gráfico IV.3).

Gráfico IV.3
Representatividad CTA y cooperativas agropecuarias como porcentaje del número de entidades totales del sector solidario y en sus ingresos corrientes. Colombia, 2005 – 2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de la Superintendencia de la Economía Solidaria (2018, 2020).

Como lo indica la figura anterior, en el periodo 2005-2017 la participación de las CTA ha sido significativamente mayor tanto en organizaciones como en ingresos generados (25% y 16% en promedio, respectivamente) en comparación con las cooperativas que operan en el sector agropecuario (2,4% y 2,9% en promedio, respectivamente). No obstante, su dinámica ha sido más volátil en número de entidades, puesto que crecen en número hasta 2009 y 2010 para luego reducirse. La explicación al comportamiento puede encontrarse en lo que apuntan Alarcón-Conde y Álvarez (2020: 19), quienes señalan que este ciclo reflejaría un “boom de cooperativas creadas para ser instrumentalizadas”, por lo cual se podría decir que “el trabajo asociado, originalmente organizado para la producción y la autogestión, adquirió [hasta entonces] un matiz de servicio a terceros que contrataban la prestación de servicios” (p. 19)²⁴.

Para 2010 se desató una alerta mediática con relación a la instrumentalización de nuevas cooperativas y prácticas indebidas a todo el subsector de CTA, lo cual “sirvió de justificación para la emisión de resoluciones por parte de la administración pública para limitar la contratación con estas entidades” (Alarcón-Conde y Álvarez, 2020: 19). Con base en Farné (2008) se puede agregar que las presiones sindicales y las provenientes de los negociadores de tratados de libre comercio con Colombia coincidían en generalizar que las CTA contribuían a la precarización e intermediación laboral²⁵. Así,

²⁴ Esta expresión hace referencia a que muchas CTA fueron creadas con propósitos distintos a la filosofía del modelo, y concretamente, para evitar el pago de prestaciones sociales debidas a los trabajadores. A la fecha de elaboración del presente estudio, no se puede asegurar que el comportamiento en este tipo de organizaciones (CTA) siga siendo igual, en el sentido señalado, y además con tendencia a decrecer hasta desaparecer. Sin embargo, las conclusiones del estudio de Alarcón-Conde y Álvarez (2020) sirven de punto de partida para futuros análisis.

²⁵ “El Gobierno estadounidense dice que las CTA desestimulan el crecimiento de las organizaciones sindicales porque sus miembros no tienen el carácter de trabajadores” (Revista Portafolio, 2009).

muchas de estas cooperativas son liquidadas en los años sucesivos por las inspecciones realizadas por el Estado a través de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

En tal dirección, el estudio de Zabala (2015) concluye con relación al comportamiento de las CTA en Colombia que, en términos económicos, jurídicos-administrativos y políticos, durante el período crítico (2011-2014) se perdieron, según estadística oficial, 3.556 entidades cooperativas, 487.800 asociados, que corresponden al 7,5% de la base social, a 2014, del total del cooperativismo en Colombia. Junto a este número de asociados una pérdida de 1.100 trabajadores dependientes, sumando 488.900 puestos de trabajo que aportaba el cooperativismo a Colombia y que fueron absorbidos por las empresas de capital. Adicional a estas pérdidas, la mayoría de Cooperativas de Trabajo Asociado, garantizaban, a sus asociados, alguna estabilidad en el trabajo y el ingreso, un acceso adecuado al sistema de seguridad social y beneficios adicionales a través de los fondos sociales y los fondos de retorno cooperativo, elemento importante de la inversión social cooperativa, lo cuales corresponden a beneficios que no se obtienen en otras formas empresariales (Zabala, 2015: 566), sin embargo esta medida no se puede entender como una intervención arbitraria de parte del Gobierno, sino como un fallo institucional. Por su lado el estudio de Álvarez y García-Müller (2013) expresa la evidente caída de las CTA en representatividad luego del 2011, llegando a significar en 2017 solo el 9,5% de las organizaciones solidarias de Colombia, y 3,9% de los ingresos producidos.

La información consolidada a partir de los microdatos provistos por Superintendencia de la Economía Solidaria, validados al año 2020 (cuadros IV.8 y IV.9), permiten confirmar que no solo se ha presentado una caída en el número de entidades cercana al 88% en los últimos 11 años, sino que también a nivel de ingresos corrientes y empleos generados de las CTA y las cooperativas agropecuarias (en materia laboral las reducciones oscilan entre 59,2% y 66,2%).

En cuanto a la distribución por género, es claro que la participación de las mujeres a nivel de asociados es muy inferior a la masculina en las cooperativas agropecuarias, a pesar de haberse incrementado de 13,8% en 2009, a 20% en 2019; mientras que en las CTA la participación femenina es más igualitaria y se ha mantenido prácticamente inalterada al pasar de 42% a 44,1% en igual rango de tiempo.

Cuadro IV.8
Principales indicadores de las CTA. Colombia 2009 – 2019

Variable/año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Entidades	2 393	2 184	1 619	1 071	834	717	589	461	448	348	310
Asociadas Mujeres	173 184	178 561	108 681	62 112	48 630	39 152	27 128	21 365	14 913	13 371	10 791
Asociados Hombres	239 613	230 724	128 272	71 962	61 592	51 707	44 079	29 881	21 176	18 760	13 699
Empleados	2 421	2 562	3 477	2 966	2 355	1 415	1 057	1 252	963	1 084	988
Ingresos (Millones de dólares 2015)	1 702,8	2 081,2	1 690,1	764,3	579,1	515,8	408,3	268,8	259,2	213,0	169,6

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de Superintendencia de la Economía Solidaria (2020).

Cuadro IV.9
Principales indicadores de las cooperativas agropecuarias. Colombia 2009 – 2019

Variable/año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Entidades	234	312	247	139	100	73	58	44	45	35	27
Asociadas Mujeres	4 075	4 134	2 757	2 297	2 207	2 158	1 640	1 603	1 593	1 454	1 288
Asociados Hombres	25 499	22 258	17 898	12 533	9 738	8 168	6 568	6 534	6 344	5 628	5 168
Empleados	846	417	439	364	410	453	319	253	256	311	286
Ingresos (Millones de dólares 2015)	296,4	341,3	361,4	188,3	127,0	171,9	131,2	78,9	86,4	81,4	70,2

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Superintendencia de la Economía Solidaria (2020).

Finalmente, se considera relevante mencionar también la orientación que se viene experimentando hacia la transformación de alimentos. Así, si se acude a los reportes estadísticos de CONFECOOP para los años 2009, 2010, 2011, 2014, 2017 y 2018, se encuentra cómo, al sumar los ingresos derivados de la producción y transformación alimentaria generada por cooperativas y no cooperativas, y compararlos con el total de ingresos, la participación pasa de 22,3% en 2009, a 29,3% en 2014, hasta llegar a un 33,4% en el año 2018, lo que da cuenta de la creciente importancia de la actividad agroalimentaria en el sistema de la Economía Social y Solidaria.

Por último, debe mencionarse que el aporte general del cooperativismo a la ocupación formal de Colombia también ha decrecido, al pasar el número de empleados de 75.280 a 55.632 entre 2009–2017 (0.41% a 0.25% sobre el total de ocupados del país), tendencia que también han presentado las CTA en donde se pasó de 2421 empleos en 2009 a 988 en 2017, y las cooperativas agropecuarias que perdieron 560 empleos en el igual periodo. Por tanto, las participaciones porcentuales sobre el empleo total y del sector agropecuario, en estas dos figuras de cooperativas de producción, no supera el 0,05% de contribución.

B. Instituciones

1. Instituciones públicas

En esta sección se entiende el Fomento como un conjunto de actividades ordenadas desde las estructuras gubernamentales, dirigidas a satisfacer indirectamente algunas necesidades que tienen un carácter público o que son de interés público, básicamente relacionadas con procesos de promoción, protección o fortalecimiento de dicha actividad (Zabala, 2012:209; Álvarez et al, 2015).

En Colombia el Fomento hacia el sector cooperativo lo llevan a cabo, de manera directa, los organismos cuyo objeto está orientado a tal fin en el ámbito legal; y, de manera indirecta, los organismos que ejecutan el fomento definido a partir del cumplimiento de una meta en particular.

En materia de un accionar indirecto del Fomento hacia el sector cooperativo, están los organismos que capacitan y fomentan. Al respecto Álvarez (2019) señala que “si bien la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias del Ministerio del Trabajo es el organismo encargado de la promoción y fomento de las entidades solidarias en el país, no es la única que realiza procesos de promoción y fomento, ni tampoco tiene el control de las realizaciones de otros organismos que apelan a la economía solidaria para satisfacer sus metas organizacionales” (Álvarez, 2019: 61). El art. 3 del Decreto 4122/2011 que transforma el DANSOCIAL en la UAEOS especifica la unidad que se responsabiliza del fomento cooperativo, es decir, la UAEOS¹.

Con relación a la supervisión de las cooperativas, la Superintendencia de Economía Solidaria supervisa y controla a la mayoría de las empresas de la economía solidaria, a excepción de las empresas vinculadas al transporte, salud, administración pública, vigilancia, y financieras² (Álvarez, 2019: 61). La naturaleza de la Superintendencia de la Economía Solidaria corresponde a un organismo descentralizado, técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial que tiene por objeto la supervisión sobre la actividad financiera del cooperativismo y sobre los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones

¹ Artículo 3°. Objetivo. Como consecuencia del cambio de naturaleza, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias tiene como objetivo, dentro del marco de sus competencias y de la ley, diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias y para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política.

² Vigiladas por: Superintendencia de Transporte, Superintendencia de Salud, Superintendencia de Servicios Públicos, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, y Superintendencia Financiera, respectivamente.

mutualistas y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria.

Así mismo, la Superintendencia de la Economía Solidaria supervisará las organizaciones de la economía solidaria³ que determine el presidente de la República mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado con los objetivos y finalidades señalados en el artículo 35 de la Ley 454 de 1998.

Con relación al Fomento de la Economía Solidaria, en particular de las cooperativas, en Colombia se cuenta con 22 entidades públicas. Conforme a Álvarez et al. (2015), la gran mayoría de estos organismos realizan la gestión en coordinación con la UAEOS, principal instancia en Colombia en materia de Fomento. No obstante, se precisa de mecanismos que enlacen a todas las instituciones mediante propuestas de participación de grupos de interés “en la determinación y gestión de emprendimientos solidarios” (Álvarez et al, 2015). Una instancia que cumple este requerimiento puede ser el Decreto 1340 de 2020 por el cual se crea y regula la Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria⁴.

El cuadro IV.10 resume las acciones de las entidades de Fomento hacia el sector cooperativo; recoge el trabajo de Álvarez et. al. (2015) y añade la parte normativa. Lo especificado en dicha tabla, sintetiza el ejercicio de identificar los organismos públicos que a partir del poder ejecutivo desarrollan promoción, protección, fortalecimiento empresarial y supervisión y control. Conforme a los autores citados, la mayoría de los organismos anotados actúan en coordinación con la UAEOS, pero se requiere de mecanismos adicionales que propicien “la concatenación de medidas y ello es posible en la medida en que existan mayores mecanismos de participación de grupos de interés en la determinación y gestión de emprendimientos solidarios” (Álvarez et. al., 2015: 33).

³ Organizaciones que supervisa: las cooperativas especializadas y/o multiactivas y/o integrales que ejercen actividad financiera en los términos del artículo 39 de la Ley 454 de 1998; Las cooperativas especializadas y/o multiactivas y/o integrales que no ejercen actividad financiera; Los Fondos de Empleados; las Asociaciones Mutuales; las Administraciones públicas cooperativas; las cooperativas de trabajo asociado; las Instituciones auxiliares del cooperativismo; las pre-cooperativas; los organismos de carácter económico; los organismos de segundo y tercer grado de integración; los organismos innominados Supersolidaria- Superintendencia de la Economía Solidaria.

⁴ Artículo 2. Misión especial al Vicepresidente de la República. Confiar al Vicepresidente de la República la misión especial de presidir la Comisión Intersectorial para la Economía Solidaria. El Decreto ilustra el concierto de actores que tomarán decisiones sobre el Fomento de la Economía Social y Solidaria, el artículo 3 lo expresa: ARTÍCULO 3. Composición. La Comisión Intersectorial para la Economía Solidaria estará integrada por los siguientes funcionarios con voz y voto: El Vicepresidente de la República quien la presidirá. Los Ministros y sus delegados de las siguientes carteras: Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo. Salud y Protección Social, Director del Departamento Nacional de Planeación, Superintendente de la Economía Solidaria, Director de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. ARTÍCULO 4. Invitados permanentes. Lo correspondiente a los siguientes entes de control y vigilancia: Directores de las superintendencias: financiera, de Vigilancia y Seguridad Privada, Puertos y Transporte, Salud, Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, Servicios Públicos, Consejero Presidencial para la Equidad de la Mujer, Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Un representante de los organismos de tercer nivel por cada una de las formas asociativas de Economía Solidaria (cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales), en el caso de la no existencia del organismo de tercer nivel, asistirá un delegado de una organización de segundo nivel (Decreto 1340/2020).

Cuadro IV.10
Organismos de Fomento al sector cooperativo en Colombia

Organismo	Entidad de la Economía Solidaria	Dependencia	Norma
UAEOS	Empresas solidarias y organizaciones de desarrollo	Ministerio del Trabajo	Ley 454/1998
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Economía solidaria (sector cooperativo)		Decreto 249/2004 Art 25: 13. Evaluar, aprobar y financiar proyectos realizados por aprendices organizados en cooperativas o asociaciones de aprendices, para prestar servicios al SENA como parte de su proceso de formación. Ley 119/1994 Art 4 funciones: 8. Dar capacitación en aspectos socio-empresariales a los productores y comunidades del sector informal urbano y rural.
Superintendencia de la Economía Solidaria	Economía solidaria (sector cooperativo)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Decreto 186 de 2004 Objeto: Artículo 1 ^a
Superintendencia Financiera de Colombia ^b	Cooperativas financieras		Decreto 1744/2013 "Artículo 1°. Disposición de recursos de clientes de compañías de financiamiento y entidades cooperativas o asociados a cooperativas a través de cuentas de afinidad en bancos. (cooperativas financieras) ^c
Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop)	Cooperativas financieras		Artículo 8 Decreto 2206/1998 Artículo 2°. Objeto. El objeto del Fondo consistirá en la protección de la confianza de los depositantes y ahorradores de las entidades cooperativas inscritas, preservando el equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustificados beneficios económicos o de cualquier otra naturaleza a los asociados y administradores causantes de perjuicios a las entidades cooperativas.
Departamento Nacional de Planeación	Economía solidaria (sector cooperativo)	Presidencia de la República	Inducir el cumplimiento del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes 3639 y Conpes 3793-2013
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social		Presidencia de la República	Ley1448/2011. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social... para la superación de la pobreza
Ministerio de Educación Nacional		Ministerio de Agricultura y desarrollo rural	Artículo 2.3.3.5.5.3. Participación comunitaria. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas y las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales, impulsarán la creación de cooperativas que presten el servicio educativo a la población desplazada por la violencia. Igualmente se promoverá la integración de líderes comunitarios para que contribuyan a la prestación del servicio educativo al segmento de la población desplazada (Decreto 1075, mayo 26, de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Educación).
Agencia de Desarrollo Rural		Presidencia de la República	Decreto 2364/2015 Agencia de Desarrollo Rural. Artículo 26. Adelantar las acciones y proponer las metodologías para su aplicación por las Unidades Técnicas Territoriales para apoyar la creación y formalización de las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, entre otras.
Ministerio de Agricultura y desarrollo rural			Ley 1133/2007. Programa desarrollo rural con equidad; programa Incentivo a la Capitalización Rural – ICR. Asociaciones, Cooperativas y empresas de productores que cuenten con la participación de pequeños productores en el capital de la misma. Fomento de organizaciones de agricultura familiar

Organismo	Entidad de la Economía Solidaria	Dependencia	Norma
Fondo para el financiamiento del sector agropecuario (Finagro)	Economía solidaria (sector cooperativo)	Ministerio de Agricultura y desarrollo rural	Ley 16/1990 Artículo 27. Beneficiarios del crédito agropecuario. Podrán ser beneficiarios del crédito...así como las cooperativas de primero y segundo grado cuyo objeto sea financiar renglones de producción y comercialización agropecuarias..."
Superintendencia de Vigilancia y seguridad privada	Cooperativas de vigilancia	Ministerio de defensa	Ley 1920/2018 Regulación de las cooperativas de vigilancia
Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX)	Cooperativas financieras y de ahorro y crédito	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Financia con crédito a las empresas para: capital de trabajo, inversión fija, consolidación de pasivos y capitalización empresarial. En este banco son intermediarias las cooperativas financieras y de ahorro y crédito
Artesanías de Colombia (Sociedad Mixta)	Cooperativas		Organización del trabajo artesanal
Parques Nacionales de Colombia	Cooperativas forestales agrarias	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Promover la organización de campesinos aledaños a zonas de actividades forestales de reserva y procurar el fortalecimiento de las actividades forestales sostenibles.

Fuente: Álvarez, Zabala, García-Müller y Orrego (2015). Cuadro 5. Principales organismos relacionados con la economía solidaria, p. 34-35
 En: Marco para el fomento de la Economía Solidaria en territorios rurales en Colombia. Unidad Especial de Organizaciones Solidarias, Centro de Investigación, documentación e información de la economía social, pública y cooperativa - CIRIEC Colombia. Bogotá: Imprenta Rempe de Colombia S.A.S. ISBN 97895859653-0-0.

Nota: Modificaciones de la columna 4 a partir de consulta normativa para este capítulo.

^a Artículo 1º: Naturaleza y objetivos. La Superintendencia de la Economía Solidaria es un organismo descentralizado, técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial que tiene por objeto la supervisión sobre la actividad financiera del cooperativismo y sobre los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria (Decreto 186, enero 26, de 2004).

^b La Superintendencia Financiera de Colombia surgió de la fusión de la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores mediante el Decreto 4327 de 2005, modificado posteriormente por el Decreto 2555 de 2010, la Ley 1480 de 2011 y el Decreto 710 de 2012. La entidad es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

^c Artículo 40. Cooperativas financieras. Son cooperativas financieras los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988; las operaciones que las mismas realicen se registrarán por lo previsto en la presente ley, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que les sean aplicables. Las cooperativas financieras se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y para todos los efectos son establecimientos de crédito (Ley 795 de 2003).

Álvarez et al. (2015), concluyen que el conjunto de instituciones mencionados en la tabla anterior, refleja la relación del Estado con la economía solidaria enfatizada en términos de la promoción con carácter instrumental, "lo que se neutraliza dada la naturaleza autogestionaria de las organizaciones, la ausencia de procesos de acompañamiento posterior al fomento a la creación y porque muchas de estas organizaciones presentan estructuras socioeconómicas débiles y de presencia en el mercado para garantizar su sostenibilidad". El fortalecimiento cooperativo propiamente tal lo realizan tres organismos públicos: UAEOS, FINAGRO y BANCOLDEX.

El siguiente apartado enfatiza en la institución pública que por mandato legal adelanta el apoyo al sector cooperativo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS).

Institución pública de apoyo: La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la UAEOS está encargada de:

Diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias. Para aplicar lo mencionado, la Unidad implementa estrategias que aportan al desarrollo sostenible, con impacto directo sobre las cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales, corporaciones, fundaciones, federaciones, grupos de voluntariado, asociaciones y la comunidad en general. La UAEOS implementa planes y proyectos para estimular las diferentes formas asociativas entre pequeños y medianos productores, basadas en la solidaridad y la cooperación, que promuevan la equidad de género, la autonomía económica y la capacidad organizativa, especialmente de las mujeres rurales, y fortalezcan su capacidad para acceder a bienes y servicios, además de contribuir a la comercialización de sus productos. Los programas y estrategias de la UAEOS están dirigidos a poblaciones rurales, reincorporadas, víctimas, mujeres, afro, raizales e indígenas, entre otras, y pretenden impulsar, a través del modelo asociativo solidario, el desarrollo de las regiones, con un enfoque humano que centra su atención en las personas, en la satisfacción de sus necesidades y en el mejoramiento de su calidad de vida, sin dejar de lado la importancia que tiene la generación de ingresos (UAEOS, PND, 2018-2022: 2).

La misión del UAEOS, consiste en diseñar, adoptar, dirigir e implementar planes, programas y proyectos para el fomento de emprendimientos asociativos solidarios auto-sostenibles orientados al desarrollo integral del ser humano. Las aspiraciones de la Unidad son que al año 2022 haya logrado posicionar la asociatividad solidaria como alternativa para el desarrollo de las comunidades, la inclusión social y productiva como aporte real a la equidad, al emprendimiento y a la legalidad. Para estos fines y en el marco de sus competencias y de la ley, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias debe: diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias en Colombia.

Una especificidad de la UAEOS concierne a que, según la Resolución 110 de 2016, es la única entidad en Colombia que otorga la acreditación a las entidades que pueden impartir el curso básico de economía solidaria, el cual dura 20 horas. Conforme a su artículo 2, la resolución 110 define como Acreditación al procedimiento administrativo mediante el cual la UAEOS autoriza a las organizaciones que cumplen los requisitos establecidos en la presente resolución para impartir el curso de economía solidaria y expedir los certificados válidos para cumplir con el requisito previo al registro de las organizaciones de economía solidaria ante los entes competentes.

Con relación a las condiciones para acreditar, el artículo 3 de la Resolución 110 expresa que serán sujetos de acreditación y podrán dictar el curso de economía solidaria y expedir certificados que acrediten dicho curso:

- i) Personas jurídicas sin ánimo de lucro que en su objeto social de manera expresa señale la realización de actividades educativas o que en la descripción de ellas se contemple la formación en economía solidaria, que demuestre experiencia en educación de mínimo tres procesos certificados y cuente con un espacio físico de operación y atención al público.

Entidades públicas que teniendo dentro de sus funciones legales el desarrollo social y comunitario, cuenten dentro de su estructura con una dependencia encargada de temas de formación y capacitación.

La UAEOS establece que para re acreditar a las organizaciones que lo soliciten estas deben demostrar haber capacitado de manera gratuita a algunas empresas solidarias (a empresas donde sus asociados no tienen la capacidad para pagar este curso). El curso se define como: "Curso de Economía Solidaria, Programa encaminado a sensibilizar y dotar de conocimientos y herramientas a las personas que desean emprender procesos asociativos solidarios o aquellas que inician su participación en organizaciones de la economía solidaria ya constituidas con el fin de conocer los aspectos esenciales a nivel doctrinario y de gestión de las mismas" (Artículo 2, Resolución 110 de 2016).

Conforme al Decreto 4124 del 2 de noviembre de 2011, se establece que la planta de personal para la UAEOS consta de 64 personas. Respecto a su estructura organizacional, la UAEOS se organiza internamente de la siguiente forma:

Dirección Nacional

- Dirección de Investigación y Planeación
 - Grupo de Comunicaciones y Prensa
 - Grupo de Educación e Investigación
 - Grupo de Planeación y Estadística
 - Grupo de Tecnologías de la Información
- Dirección de Desarrollo de las Organizaciones Solidarias⁵
 - Grupo de Atención Especial a Poblaciones⁶
 - Grupo de Desarrollo Solidario⁷
 - Grupo de Emprendimiento y Productividad⁸

⁵ Funciones: Desarrollar, promover, fomentar, proteger y potenciar las gestiones integrales de las Organizaciones Solidarias con concurrencia de las Instituciones y Redes Públicas. Promover la conformación y fortalecimiento de los Organismos de segundo y tercer grado de las Organizaciones Solidarias. Promover Convenios interadministrativos entre los Departamentos y Municipios del Territorio Nacional para el fomento, promoción, fortalecimiento, creación y desarrollo de los diversos tipos de organizaciones solidarias de la Economía Solidaria, para lo cual podrá prestar asesoría y asistencia técnica a través de estos mismos. Gestionar y promover la articulación de los Sistemas de Información institucional de las Organizaciones Solidarias de la Economía Solidaria en todos los niveles territoriales. Promover, fomentar y asesorar la creación de los comités inter-gremiales a nivel local, Regional y Nacional de las Organizaciones Solidarias. Promover conjuntamente con los Agentes de Mercado a nivel local y regional los mecanismos de integración económica y tecnológica que le permitan al Sector hacer negocios conjuntos y realizar alianzas estratégicas. Desarrollar los acuerdos de apoyo y cooperación técnica internacional a nivel local y regional para mejorar las condiciones de las Organizaciones Solidarias en los procesos de globalización. Promover la aplicación de los programas de educación y pedagogía solidaria en todos los niveles territoriales. Afianzar el concepto de Organizaciones Solidarias socialmente competentes en todos los niveles territoriales. Promover los programas de información orientados a la competitividad social de las Organizaciones Solidarias en todos los niveles territoriales. Fomentar la utilización de las redes y telecomunicaciones del Departamento a nivel interno y externo. Promover los principios, valores y doctrinas por los cuales se guían las Organizaciones de la Economía Solidaria. Promover y Orientar hacia el fomento de las Organizaciones Solidarias, la actuación de los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, cuyo objeto esté ligado a la Investigación, desarrollo y adaptación de nuevas tecnologías aplicables a dichas organizaciones. Coordinar redes intersectoriales e interinstitucionales para la promoción, formación investigación, fomento, protección fortalecimiento y estímulo de desarrollo empresarial, científico y tecnológico de la Economía Solidaria. Promover los instrumentos de gestión y autorregulación en las Organizaciones Solidarias en todos los niveles territoriales. Establecer una red de agentes y solidarios en el nivel local, municipal, departamental y nacional. Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.

⁶ Funciones: 1. Fortalecer el Sector de la Economía Solidaria para contribuir a la competitividad, productividad, generación y formalización del empleo. 2. Fortalecer las Organizaciones Solidarias de Desarrollo, promover la Economía Solidaria en éstas y en las comunidades no organizadas. 3. Fortalecer la institucionalidad del Sector Solidario para garantizar su desarrollo. 4. Promover y difundir la cultura de la asociatividad solidaria. 5. Participar en el proceso de formulación e implementación de políticas de promoción, fomento, protección y fortalecimiento del sector solidario. 6. Promover, diseñar e implementar instrumentos, planes, programas y proyectos para el fomento, fortalecimiento, protección y desarrollo empresarial y productivo de organizaciones solidarias. 7. Promocionar, fomentar, desarrollar y fortalecer la integración y articulación del sector solidario. 8. Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo a la naturaleza de la dependencia.

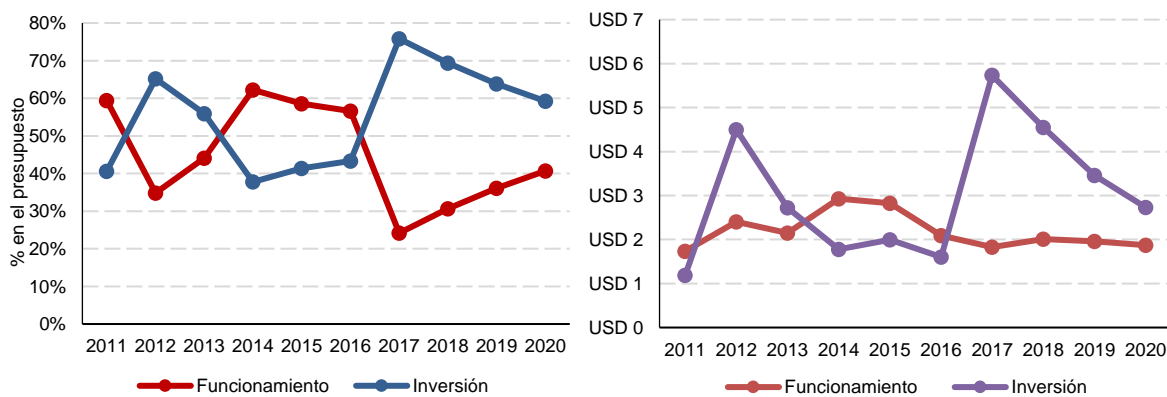
⁷ 1. Fortalecer el Sector de la Economía Solidaria para contribuir a la competitividad, productividad, generación y formalización del empleo. 2. Fortalecer las Organizaciones Solidarias de Desarrollo, promover la Economía Solidaria en éstas y en las comunidades no organizadas. 3. Fortalecer la institucionalidad del Sector Solidario para garantizar su desarrollo. 4. Promover y difundir la cultura de la asociatividad solidaria. 5. Participar en el proceso de formulación e implementación de políticas de promoción, fomento, protección y fortalecimiento del sector solidario. 6. Promover, diseñar e implementar instrumentos, planes, programas y proyectos para el fomento, fortalecimiento, protección y desarrollo empresarial y productivo de organizaciones solidarias. 7. Promocionar, fomentar, desarrollar y fortalecer la integración y articulación del sector solidario. 8. Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo a la naturaleza de la dependencia.

⁸ 1. Fortalecer el Sector de la Economía Solidaria para contribuir a la competitividad, productividad, generación y formalización del empleo. 2. Fortalecer las Organizaciones Solidarias de Desarrollo, promover la Economía Solidaria en éstas y en las comunidades no organizadas. 3. Fortalecer la institucionalidad del Sector Solidario para garantizar su desarrollo. 4. Promover y difundir la cultura de la asociatividad solidaria. 5. Participar en el proceso de formulación e implementación de políticas de promoción, fomento, protección y fortalecimiento del sector solidario. 6. Promover, diseñar e implementar instrumentos, planes, programas y proyectos para el fomento, fortalecimiento, protección y desarrollo empresarial y productivo de organizaciones solidarias. 7. Promocionar, fomentar, desarrollar y fortalecer la integración y articulación del sector solidario. 8. Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo a la naturaleza de la dependencia.

- Grupo de Sinergias Institucionales⁹
 - Despacho Subdirector Nacional
 - Grupo Gestión Administrativa
 - Grupo Gestión Financiera
 - Grupo Gestión Humana
 - Oficina Asesoría Jurídica
 - Oficina Control Interno

En el gráfico IV.4 representa el comportamiento de los recursos de inversión desde el año 2011 incluyendo adiciones, reducciones y el techo presupuestal 2020 de la UAEOS (UAEOS-FO-GDO-17, 2019: 30).

Gráfico IV.4
Presupuesto UAEOS 2011 – 2020
(En porcentajes y dólares constantes de 2015)



Fuente: Elaboración propia con base en UAEOS (2020).

⁹ Funciones: 1. Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes, programas, y proyectos de la entidad relacionados con la promoción, fomento y fortalecimiento de organizaciones solidarias con las respectivas sinergias institucionales. 2. Promover y gestionar sinergias institucionales con entidades públicas y privadas encaminadas a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos, de infraestructura y equipamiento con medidas diferenciales a las organizaciones comunitarias con la promoción, fomento, fortalecimiento asistencia técnica empresarial solidaria, acompañamiento y desarrollo de la empresarialidad en los Departamentos y Alcaldías del Territorio Nacional de acuerdo con las políticas públicas formuladas por el Ministerio de Trabajo. 3. Gestionar sinergias institucionales por proyectos especiales para el fomento de organizaciones solidarias, teniendo en cuenta las políticas formuladas por el Ministerio de Trabajo y actividades designadas para tal fin por la Dirección Nacional de la Unidad Administrativa Especial. 4. Realizar alianzas estratégicas por proyectos especiales para el fomento, fortalecimiento y desarrollo de los emprendimientos sostenibles, teniendo en cuenta las políticas formuladas por el Ministerio de Trabajo y actividades designadas para tal fin por la Dirección Nacional de dicho Grupo. 5. Promover y gestionar sinergias institucionales con entidades públicas y privadas encaminadas a la formulación, ejecución, seguimiento, y evaluación de programas y proyectos relacionados con el emprendimiento sostenible y la asociatividad para la promoción, fomento, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias en las regiones. 6. Desarrollar sinergias institucionales para mejorar la efectividad de las acciones en el fomento de organizaciones solidarias mediante la formación, gestión del conocimiento y la articulación entre los diferentes actores que ha identificado la asociatividad. 7. Promover y generar alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas encaminadas a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos relacionados con la promoción, fomento, fortalecimiento y desarrollo de la empresarialidad solidaria en el Territorio Nacional. 8. Realizar asistencia técnica para mejorar la productividad de las organizaciones solidarias mediante el desarrollo técnico y humano en temas que mejoren sus prácticas de producción y la calidad de vida de sus asociados. 9. Trabajar conjuntamente con la Dirección Nacional en cooperación internacional en la identificación y visibilización de proyectos productivos concebidos bajo el modelo empresarial solidario. 10. Generar y consolidar los insumos para realizar procesos precontractuales y realizar la supervisión de convenios y contratos para el fomento y fortalecimiento de organizaciones solidarias. 11. Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo a la naturaleza de las dependencias.

El comportamiento para el año 2017 es atípico con ocasión de la firma del acuerdo de paz en el país, hito que marcó un direccionamiento hacia proyectos clave para lograr el acompañamiento suficiente a las organizaciones de la economía solidaria y cooperativa rural, y menos para la inversión como se había llevado hasta entonces.

Por otra parte, es de mencionar que UAEOS trabaja con entidades que, por licitación, contribuyen a la realización de las funciones establecidas y que se conectan con la Unidad como operadores, y a través de ellos hace incidencia en diferentes territorios de Colombia.

En el cuadro IV.11 se reseñan los operadores con quienes ha contratado UAEOS en el periodo 2016–2020. Entre 2018 y 2020, el valor total de convenios ha sido volátil, situándose en el último año en 2,8 millones de dólares; el valor promedio simple por convenio fue de 563,9 mil dólares y el promedio ponderado cercano a los 500 mil dólares, valores que resultan ser más altos en términos reales a razón de la disminución del número de organizaciones con las que se contrató: 5 en los últimos dos años de observación. Estos operadores son organizaciones sin ánimo de lucro con amplia experiencia demostrable en la gestión de iniciativas de desarrollo territorial y organizaciones solidarias, de las cuales han sido seleccionados de manera recurrente la Asociación Primeras Damas de Colombia (ASODAMAS), la Asociación de Prosumidores Agroecológicos (Agrosolidaria Seccional Riohacha, Guajira) y la Fundación para el Desarrollo Económico y Empresarial (Qualitas Traing Tools). A 2021 se destaca también la Corporación latinoamericana para el desarrollo de emprendimiento asociativo, la ciencia y la tecnología – LEXCOM Colombia.

Cuadro IV.11
Información sobre convenios y operadores de la UAEOS. Colombia 2016 – 2020

Variable	2016	2017	2018	2019	2020
Número de convenios	20	5	11	5	5
Número de operadores	18	5	10	5	5
Valor total de convenios (miles dólares constantes de 2015)	1 958,5	1 032,8	3 752,4	2 363,2	2 819,7
Valor promedio simple de un convenio (miles dólares constantes de 2015)	97,9	206,6	341,1	472,6	563,9
Valor promedio ponderado de un convenio (miles dólares constantes de 2015)	54,2	117,2	108,9	393,6	498,8
Operadores que repiten respecto al año anterior		Asodamas Ascoop Agrosolidaria	Asodamas Ascoop Agrosolidaria Qualitas	Asodamas Agrosolidaria Qualitas	Asodamas Agrosolidaria Lexcom

Fuente: Elaboración propia a partir de UAEOS (2021), Contratación: <https://www.orgsolidarias.gov.co/la-entidad/contrataci%C3%B3n>.

La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA)

La Agencia de Desarrollo Rural trabaja con organizaciones sociales y con cooperativas, éstas últimas en menor proporción. La Dirección de Participación y Asociatividad de la ADR señala que “la asociatividad **busca el desarrollo organizacional y empresarial cuyo objetivo común es fortalecer la productividad, competitividad y sostenibilidad para promover el desarrollo social integral del territorio y mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales**”. Esta dirección lleva a cabo dos estrategias:

- i) Fortalecimiento asociativo: Busca el desarrollo organizacional y empresarial cuyo objetivo común es fortalecer la productividad, competitividad y sostenibilidad para promover el desarrollo social integral del territorio y mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales.
- ii) Fomento asociativo: consiste en un servicio de apoyo para el fomento de esquemas asociativos de productores agropecuarios, teniendo como objetivo principal la formación de líderes con el fin de sensibilizar y empoderar a la población rural en la cultura asociativa.

Unido a las estrategias como mercados campesinos, la normativa, para el sector agropecuario, hace referencia a la participación de las cooperativas y otras formas solidarias en el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA).

El sector agropecuario tiene relación directa con la Ley 1.876 de 2017 por medio del cual se crea el SNIA compuesto por subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y participación, plataformas de gestión, procedimientos para su implementación, así como mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación (Ley 1.876/2017). Dentro de esta ley, la asociatividad tiene relevancia definida en el art. 2: innovación abierta o colaborativa.

Conforme a esta ley, el artículo 2 señala que uno de los actores que se proponen para la ejecución de su objeto son las organizaciones cooperativas. Además, se define que las acciones y estrategias del SNIA, en especial las del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria, se ejecutarán de manera preferencial para actores del sistema que participen mediante formas organizacionales y asociativas.

La Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, adoptado mediante Ley 1.955 de 2019, estableció en su artículo 164 lo siguiente: fortalecimiento empresarial de las organizaciones de la economía solidaria. Le corresponderá al Gobierno nacional diseñar, formular e implementar la política pública integral estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de la economía solidaria, determinadas en la Ley 454 de 1998; con especial énfasis en la economía solidaria rural y campesina... La política pública establecerá los mecanismos para el fomento y desarrollo del servicio de ahorro y crédito solidario que mediante los Fondos de Empleados se construyen a nivel nacional.

El PND 2018-2022 señala que, para concretar lo anterior, “se creará la Comisión Intersectorial para la Economía Solidaria en la cual confluirán e interactuarán las diversas entidades del orden nacional de la rama ejecutiva con el objetivo de coordinar y armonizar las políticas, planes programas y acciones necesarias para la ejecución transversal e integral de la política pública de la economía solidaria y su articulación con otras políticas de desarrollo económico y empresarial” (Ley 1.955 de 2019).

El Decreto 1.340 de 2020, especifica en su artículo 1: Créese la Comisión intersectorial para la Economía Solidaria, la cual se encargará de coordinar y orientar la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y acciones necesarias para la implementación transversal e integral de la política pública de la economía solidaria a nivel nacional; así como su articulación con otras políticas de desarrollo económico y empresarial con especial énfasis en la economía solidaria rural y campesina. La organización de la Comisión se expresa en los artículos 3 y 4 del Decreto 1.340 de 2020¹⁰.

Una vez instalada la Comisión se conformaron cinco mesas de trabajo que operaron entre diciembre de 2020 y febrero de 2021. Las mesas terminaron con el acuerdo de la elaboración de un

¹⁰ Preside la Comisión Intersectorial para la Economía Solidaria: Artículo 2. Misión especial al Vicepresidente de la República. Confiar al Vicepresidente de la República la misión especial de presidir la Comisión. Composición de la Comisión: Artículo 3. ...estará integrada por los siguientes funcionarios con voz y voto: El Vicepresidente de la República quien la presidirá. Los Ministros y sus delegados de las siguientes carteras: Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo. Salud y Protección Social, Director del Departamento Nacional de Planeación, Superintendente de la Economía Solidaria, Director de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. Invitados permanentes a la Comisión: Artículo 4. Lo correspondiente a los siguientes entes de control y vigilancia: Directores de las superintendencias: financiera, de Vigilancia y Seguridad Privada, Puertos y Transporte, Salud, Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, Servicios Públicos, Consejero Presidencial para la Equidad de la Mujer, Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Un representante de los organismos de tercer nivel por cada una de las formas asociativas de Economía Solidaria (cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales), en el caso de la no existencia del organismo de tercer nivel, asistirá un delegado de una organización de segundo nivel (Decreto 1340/2020). Mesa de la Comisión Artículo 7. Secretaría Técnica. El Ministro del Trabajo o su delegado ejercerán la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Economía Solidaria y ejercerá las siguientes funciones: 3. Elaborar las actas de cada reunión y remitirla a los integrantes de la mesa con al menos tres días de anticipación a la fecha de la siguiente reunión. Las actas deberán estar debidamente suscritas por el Presidente y Secretario Técnico (Decreto 1.340 de 2020).

documento base elaborado por la UAEOS y representantes del Departamento Nacional de Planeación (DNP), denominado Contenidos base para la Política Pública Nacional de Economía Solidaria, documento que no es público a abril 2021.

2. Instituciones cooperativas gremiales

Conforme a la Ley 79 de 1988, los organismos cooperativos de segundo grado y las instituciones auxiliares de cooperativismo pueden crear organismos de tercer grado de carácter asociativo, con el fin de unificar la acción de defensa y representación del movimiento nacional e internacional. Por su parte, la Ley 454 de 1998 trata de la integración de la economía solidaria¹¹.

Conforme a esta normativa, en Colombia existe una estructura cooperativa integral de tercer y segundo nivel. En materia de instituciones gremiales de tercer nivel, se fundó en 1981 la Confederación Nacional de Cooperativas (CONFECOOP).

La CONFECOOP cuenta con 12 asociaciones regionales de segundo nivel¹²: CONFECOOP Antioquia, Atlántico, Boyacá, Caldas, Caribe, Cauca, Risaralda, Tolima, Valle, Norte, Oriente¹³, Llanos Orientales¹⁴. También la conforman: la Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias del Huila (ASOCOOPH), Quindío Solidario¹⁵ y la Cooperativa Médica del Valle y de profesionales de Colombia (COOMEVA). Se añaden a la Confederación las siguientes federaciones sectoriales: Fundación para el Desarrollo Cooperativo, Federación Colombiana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOLFIN) y Federación Nacional de Cooperativas del Sector Educativo Colombiano (FENSECOOP).

El objetivo general de CONFECOOP, como organismo de integración de tercer nivel, consiste en unificar la representación y defensa del sector cooperativo colombiano a nivel nacional e internacional, y promover la integración entre cooperativas. La Confederación define su misión como sigue:

Confecoop es el máximo organismo de integración cooperativa, que unifica la representación del sector cooperativo colombiano en el ámbito nacional e internacional, ejerce la defensa del mismo a nivel nacional y promueve la integración entre las cooperativas y su sostenibilidad.

Por su parte, la Visión de la entidad consiste en ser reconocidos como el gremio líder que contribuye a que el modelo cooperativo sea reconocido como el preferido por la gente por sus beneficios y aportes al desarrollo sostenible de Colombia.

¹¹ Artículo 14.- Organismos de segundo grado. Las organizaciones de Economía Solidaria podrán, asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines económicos, sociales o culturales en organismos de segundo grado de carácter nacional o regional. Aquellos de índole económica serán especializados en determinado ramo o actividad. En dichos organismos podrán participar además otras instituciones de derecho privado sin ánimo de lucro que puedan contribuir o beneficiarse de las actividades de estos. PARÁGRAFO 1º.- Los organismos de segundo grado de carácter nacional requieren, para constituirse de un número mínimo de diez entidades. PARÁGRAFO 2º.- Los organismos de segundo grado de carácter regional requieren para constituirse de un número mínimo de cinco entidades. ARTÍCULO 15.- Participación de personas naturales. La autoridad competente, excepcionalmente y cuando las condiciones socioeconómicas lo justifiquen, podrá autorizar la participación en los organismos de segundo grado de carácter económico en calidad de asociados, a personas naturales, con derecho a participar hasta en una tercera parte de los órganos de administración y vigilancia, para garantizar la representación mayoritaria de las personas jurídicas. Los derechos de votación de las personas naturales asociadas se establecerán en los estatutos. ARTÍCULO 16.- Organismos de tercer grado. Los organismos de segundo grado que integran cooperativos y otras formas asociativas y solidarias de propiedad, podrán crear organismos de tercer grado, de índole regional, nacional o sectorial, con el propósito de orientar procesos de desarrollo del movimiento y unificar acciones de defensa y representación nacional o internacional. Un organismo de tercer grado sólo podrá constituirse con un número no inferior de doce entidades (Ley 454 de 1998).

¹² Colombia se divide en materia político-administrativa en departamentos. Las regionales de la CONFECOOP corresponden a los nombres de los departamentos a excepción de CONFECOOP Norte, Llanos Orientales, Caribe y Oriente, que agrupan más de un departamento.

¹³ CONFECOOP Oriente abarca el departamento de Norte de Santander y el Sur del departamento de Bolívar.

¹⁴ La Orinoquia es una región geográfica de Colombia determinada por la cuenca del río Orinoco, y por ubicarse en la zona oriental del país es también conocida como Llanos Orientales.

¹⁵ Organismo cooperativo de integración que unifica y representa a las empresas del sector solidario en el departamento de Quindío.

La Confederación está conformada además por los siguientes organismos económicos: Banco Cooperativo Coopcentral, Equidad Seguros, Red Nacional Funeraria Los Olivos y el Sistema de pago Coop Visionamos.

Con relación al Fomento, el presidente ejecutivo de la Confecoop confirma que la entidad no lo desarrolla "porque no se cuenta con presupuesto propio o autónomo, solo se tiene la labor de integrar, para representar e incidir en la política, en la economía, etc.". La CONFECOOP trabaja para mostrar el modelo en diversas instancias, en dar claridades sobre su alcance. A través de las regionales se hace una labor limitada, dado los recursos, por lo tanto, la Confederación se suma a los programas que trabajan otras instituciones, incluida la UAEOS.

3. Instituciones de educación y capacitación

El Ministerio de Educación participa, a través de las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales, en la formación en economía solidaria; los artículos 74¹⁶, 75¹⁷ y 77¹⁸ de la Ley 2.069 de 2020 "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia", así lo expresan.

En materia de docencia universitaria, algunas entidades educativas tienen semilleros de investigación y áreas de trabajo de apoyo directo a diversos temas, se especifica los centros educativos que los poseen e impulsan.

El cuadro IV.12 resume las entidades que se involucran en la educación superior cooperativa y otras formas solidarias.

¹⁶ Artículo 74. Doble titulación y formación para el emprendimiento, la innovación, el empresarismo y la economía solidaria. El SENA en conjunto con las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales podrán desarrollar para la educación media, un programa de doble titulación técnico bachiller, en donde el estudiante, pueda obtener conocimientos y capacidades educativas, de formación para el trabajo, el emprendimiento y la innovación. El SENA deberá diseñar e implementar el programa de Formación para el Emprendimiento, la Innovación y el desarrollo empresarial, y de la economía solidaria productiva, que será transversal a los programas de formación en su oferta institucional y buscará el fomento del comportamiento emprendedor, el desarrollo de competencias emprendedoras, de innovación, empresariales y de economía solidaria productiva (Ley 2069 de 2020).

¹⁷ Artículo 75. Programas de formación docente. Las Secretarías de Educación, en colaboración con entidades del sector productivo e instituciones de educación superior, podrán incluir en el Plan Territorial de Formación Docente o el que haga sus veces, contenidos que contribuyan al desarrollo de competencias referidas al emprendimiento, la iniciativa empresarial y de economía solidaria, la igualdad de oportunidades en el entorno empresarial y la creación y desarrollo de empresas y organizaciones de economía solidaria que desarrollen actividades productivas (Ley 2069 de 2020).

¹⁸ Artículo 77. Consultorios empresariales. Para asesoría gratuita a la micro empresa y organizaciones de economía solidaria productiva, las universidades que cuenten con programas de pregrado en economía, finanzas, contabilidad, administración de empresas, derecho, diseño e ingenierías, o carreras afines, en el marco de la autonomía universitaria podrán hacer uso de su infraestructura y capacidad técnica en programas, prácticas o consultorios empresariales, con el fin de que los estudiantes provean asesoría gratuita empresarial a micro empresas, pequeñas empresas u organizaciones de economía solidaria productiva, en asuntos financieros, contables, legales, tecnológicos y operativos, entre otros, para facilitar el emprendimiento, la innovación y el desarrollo de nuevos modelos de negocio que potencien y mejoren su capacidad de gestión para el acceso a financiación y a los mercados de bienes y servicios. Igualmente, podrán apoyar y dar asesoría a microempresas, pequeña empresa u organizaciones de economía solidaria productiva que estén o puedan estar en algún proceso, procedimiento o trámite de insolvencia (Ley 2069 de 2020).

Cuadro IV.12

Apoyo a las cooperativas por parte de entidades académicas y otras entidades del sector cooperativo en Colombia

Universidad	Grupo de investigación; Línea de investigación, programa académico
Corporación Universitaria Minuto de Dios	-Cátedra Economía solidaria -Grupo de Investigación: Desarrollo humano, tejido social e innovaciones tecnológicas -Líneas de investigación: Gestión social y desarrollo comunitario; Innovaciones sociales y productivas.
Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá)	-Grupo: Institucionalidad y desarrollo rural: línea economía social y solidaria. -Semillero de investigación: Ecosistemas organizacionales transformadores dedicado a fortalecer competencias en gestión de estos ecosistemas y en apoyar proceso en organizaciones de la economía social y solidaria. -Posgrado: Especialización en Gestión de Empresas de la Economía Social y Solidaria, 100% virtual
Pontificia Universidad Javeriana (Cali)	Posgrado: Especialización en Gerencia Social
Universidad de La Salle	Proyecto Utopía: La Universidad de La Salle tiene el gusto de presentarles el proyecto Utopía, un concepto único que genera oportunidades educativas y productivas para jóvenes de sectores rurales, de escasos recursos económicos, que han sido afectados por la violencia, la pobre educación y la exclusión social. Se trata de convertirlos en profesionales en Ingeniería Agronómica y en líderes capaces de lograr la transformación social, política y productiva del país, y de dar un aporte significativo y novedoso para reinventar la Colombia agrícola y alcanzar la reconversión agropecuaria sustentable, a través de la investigación participativa y la transferencia de nuevas tecnologías.
Universidad Católica Luis Amigó	Grupo de investigación Ecosol Pregrado: Administración de Empresas: La formación del Administrador de la Universidad Católica Luis Amigó está orientada a preparar un profesional para gestionar, crear, dirigir y orientar organizaciones y empresas en los diferentes sectores, en especial el de la Economía Solidaria
Universidad Nacional de Colombia	Grupo Socioeconomía: Instituciones y desarrollo ^a , una de sus líneas de investigación es la economía popular cambios en el mundo del trabajo e Informalidad.
Universidad Francisco de Paula Santander	Especialización en Educación, Emprendimiento y Economía Solidaria
Universidad La Gran Colombia	Maestría en Economía Social
Escuela de Administración y Finanzas - Instituto Tecnológico "EAFIT"	Maestría Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local
Universidad Cooperativa de Colombia	Especialización en Alta Gerencia y Economía Solidaria (ofrecida en la ciudad de Villavicencio) Grupo de investigación: abogados solidarios (Indesco) Instituto de Economía Social y Cooperativismo Revista especializada: Cooperativismo y Desarrollo.
Cámara de comercio de Bogotá y sedes en Colombia	Entidad sin ánimo de lucro que busca construir una Bogotá-Región sostenible a largo plazo, promoviendo el aumento de la prosperidad de sus habitantes, a partir de servicios que apoyen las capacidades empresariales y que mejoren el entorno para los negocios con incidencia en la política pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas web de cada universidad y entidad; de Emisora Codema Hoy Radio, Magazín Institucional de la Cooperativa del Magisterio educación Superior en Economía Social y Solidaria, intervención del profesor Juan Fernando Álvarez <https://youtu.be/YmxgR2HHgTc> información tomada en noviembre 2020.

^a Grupo de discusión y producción académica en temas de política económica y social, conformado hace nueve años por profesionales y profesores de diversas disciplinas de la Universidad Nacional de Colombia. Su quehacer lo constituye la necesidad de aportar, desde la reflexión académica y política, a la conformación de una nueva esfera pública a la que puedan concurrir todos los actores sociales interesados en la construcción del desarrollo y la equidad de la Nación.

En cuanto a la investigación sobre cooperativismo, existen en Colombia dos redes: Ciriec Colombia y la Corporación Red Unicossol.

El Centro de Investigación, Documentación e Información de la Economía Pública, Social y Solidaria de Colombia (CIRIEC Colombia) es una asociación sin ánimo de lucro, de finalidad científica, organizado como sección colombiana del Centro Internacional de Investigación e Información de la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) creado en 1947 en Bélgica. El objetivo principal de

CIRIEC Colombia es contribuir al desarrollo de los territorios y de la economía pública, social y solidaria. El CIRIEC Colombia cuenta con un Consejo directivo constituido por seis miembros, un Comité Científico por cinco miembros, una secretaría, y un equipo de 29 académicos e investigadores, incluidos los anteriores miembros. Posee una biblioteca virtual y convoca y organiza eventos presenciales y virtuales con la participación de investigadores de América e Iberoamérica.

La Corporación Red Unicossol es una red académica que contribuye a la construcción, apropiación y aplicación del conocimiento sobre la solidaridad para innovar en el desarrollo social, económico, cultural y ambiental en el contexto local, nacional e internacional teniendo en cuenta la identidad de las comunidades. Está conformada por 34 integrantes. Llevan a cabo acciones de Investigación científica y generativa, consultoría e interacción técnica, institucional y social, y formación participativa y aplicada.

C. Accionar reciente de la institucionalidad pública

1. Políticas públicas

En este apartado se evidencian algunos aspectos de la UAEOS con relación a su participación en temas relacionados con la política pública en el ámbito de la definición dada y en las funciones propias al decreto que la rige como: Elaborar planes, programas y proyectos de conformidad con la política formulada por el Ministerio de Trabajo (Decreto 4122 de 2011). También se presentan propuestas de política pública formuladas durante 2020.

Durante 2020 se aprobó la Ley de Emprendimiento 2.069, una iniciativa legislativa que busca actualizar la normativa alrededor del emprendimiento con el fin de facilitar esta actividad económica en Colombia, mejorar las condiciones habilitantes fundamentales para el emprendimiento, promover la creación de empresas y facilitar el funcionamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes)¹⁹. Esta ley permitirá generar un entorno favorable para ayudar al crecimiento de esas iniciativas colectivas e individuales, y con ello poder generar mayor crecimiento económico y desarrollo social. Así mismo, facilitará la formalización de las empresas, y generará mejoras en la productividad y competitividad de Colombia. Esta ley presenta un cambio sustancial con relación a lo que define como empresas: las cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutualistas son empresas. En tal virtud, para los efectos de la presente ley serán consideradas como mipymes en los términos establecidos por el artículo.

Acciones del gobierno con fines de interés público

Conforme a su mandato, la UAEOS con el concurso de varias entidades privadas, del Estado y la participación ciudadana, formula el Plan Nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES) guiado por tres líneas estratégicas. El PLANFES el cual fue ajustado con base en un ejercicio de participación ciudadana por medio de la página web de UAEOS²⁰.

Como organismo ejecutor del Fomento, la UAEOS tiene definidos cinco ámbitos de ejecución, los cuales fueron así referenciadas por un funcionario de la UAEOS para la elaboración de este capítulo:

¹⁹ De acuerdo con la Ley 590 de 2000, "se entiende por micro, pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana que cumpla con algunos requisitos". Estos son: *a) Microempresa*: personal no superior a 10 trabajadores, activos totales inferiores a 501 salarios mínimos mensuales legales vigentes (s.m.m.l.v); *b) Pequeña empresa*: entre 11 y 50 trabajadores, y activos totales mayores a 501 y menores a 5.001 s.m.m.l.v; *c) Mediana*: con trabajadores entre 51 y 200, y activos totales entre 5.001 y 15.000 s.m.m.l.v.

²⁰ Detalles acerca del PLANFES se expondrán en la sección 4.1. sobre buenas prácticas (Ley 590 de 2000).

a) *Ámbito de la promoción*

Consiste en mostrar y llevar las potencialidades y bondades del sector solidario. La promoción se lleva a cabo con los actores locales adelantando, la UAEOS, acciones con los alcaldes con el fin de que se incluyan algunos temas, en los planes de desarrollo de los municipios. La Unidad realiza acciones de promoción con el Ministerio de agricultura proponiendo que en sus proyectos de trabajo rural tenga en cuenta la economía solidaria. El PLANFES da la línea para hacer un trabajo fuerte con funcionarios públicos, porque uno de los grandes retos de la UAEOS con la gestión pública nacional, consiste en formar funcionarios públicos que van a afectar el diseño o la implementación de políticas públicas en el ámbito nacional y territorial y, por lo tanto, es un imperativo impartir una educación con relación a la especificidad de la economía solidaria y de las organizaciones sociales de desarrollo. La educación solidaria, en UAEOS, es fundamental para el fomento y está anclada en los 5 ámbitos de la educación definida por la Directiva 31: Promoción, formación, capacitación, asistencia técnica e investigación. Con esos cinco ámbitos, la Unidad, crea programas educativos y agendas educativas que correspondan a la directiva, en el marco de: el programa integral de intervención, del PLANFES, y en el marco del plan estratégico, el cual tiene como primer objetivo fomentar la cultura de la solidaridad, siendo la primera acción estratégica la educación solidaria.

b) *Ámbito de la educación solidaria*

Es una estrategia fundamental y fue reconocida en el objetivo 6 del pacto por la equidad del Plan nacional de desarrollo. La educación solidaria es un mecanismo de empoderamiento de las comunidades basada en los principios y fines de la economía solidaria y una actividad para esta meta consiste en trabajar con los comités de educación de las organizaciones. Por eso en el plan estratégico está señalado el fortalecimiento de los comités de educación en Colombia se estima que para diciembre 2020 se realice la agenda de comités de educación.

c) *Ámbito de la creación*

Definida como crear organizaciones para empoderarlas, pero no solo en el papel. En la ruta del programa integral están especificadas las necesidades de la comunidad, en qué consiste su proyecto colectivo y se realiza una sensibilización en economía solidaria a partir de la cual la comunidad toma la decisión de asociarse o no.

d) *Ámbito del fortalecimiento*

Definido como la madurez de la organización; sus prácticas de autogestión o de buen gobierno y sus prácticas de base social. El desarrollo en las organizaciones definida como el fortalecimiento de la organización y su apoyo al territorio y su trabajo en red.

e) *Ámbito de la integración entre organizaciones*

Entendida como la acción en dos frentes, el gremial y el de integración económica, por ejemplo: Circuitos cortos de comercialización, la UAEOS participa en Mercados Campesinos y Compras Públicas Locales como parte de estos circuitos. Se suma, la participación de la UAEOS en la Ley 2046/2020, "Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos".

Con esos cinco ámbitos se desarrolla educación solidaria, en relación con lo especificado en la Directiva 31 del 2000²¹, que trata del significado de educación solidaria como un proceso permanente que busca consolidar la práctica de los valores de la solidaridad, cooperación y ayuda mutua en la práctica. Así, la UAEOS concibe a la organización solidaria como un todo multidimensional y sostenible cuando tiene equilibrio en sus cinco dimensiones:

- i) Dimensión social
- ii) Dimensión cultural
- iii) Dimensión económica
- iv) Dimensión ambiental
- v) Dimensión política y de gobernanza

Las cinco dimensiones se tienen en cuenta en un proceso educativo, la UAEOS lo denomina Formación a la medida.

Para todo lo anterior la UAEOS ha diseñado metodologías como la llamada Kushka, vocablo indígena que significa juntos entre pares unidos. La Unidad aplica esta metodología a cualquier tipo de comunidad ya sea para el curso básico en economía solidaria o para un curso con directivos. La idea de Kushka es construir de manera colectiva y participativa. Kushka fue una metodología que, en el marco de implementación de acuerdos de paz, la UAEOS trasladó a territorios donde estaban los excombatientes de las FARC.

La Promoción adelantada en 2020 por la UAEOS y años anteriores, se efectúa siguiendo la norma de contratación pública, atendiendo los lineamientos del Decreto 92²², con relación a los convenios con organizaciones sin ánimo de lucro, para los procesos de promoción y estudios. Dentro de estos convenios se acompañan eventos que, por ejemplo, la CONFECOOP desarrolla; recursos que sirven para lo logístico y visibilidad. En este sentido, la UAEOS también ha acompañado, en materia logística, a la Asociación Nacional de Fondos de Empleados (Analfe), Conamutual²³, Gestarsalud²⁴, Confenagroc²⁵, la Unidad Agropecuaria, el Consejo Nacional de Voluntariado y Red de Voluntariado.

La UAEOS también ha trabajado con regionales de la CONFECOOP, hacia 2017 en convenio con la CONFECOOP Antioquia para minas y sector agropecuario; con CONFECOOP Norte de Santander y Huila. A través de los convenios la UAEOS también realiza promoción, con el fin de dar a conocer, en Colombia, las acciones de incidencia de la Unidad, lo cual fortalece los procesos de asistencia técnica y capacitación, en consideración a que los eventos cuentan con la participación de expertos en distintos temas o tendencias en la gestión de organizaciones de Economía Solidaria. Adicionalmente se considera que los gremios se benefician por la visibilidad que obtienen.

²¹ La Directiva 31 de 2000 señala que las personas que impartan educación a las organizaciones solidarias deberán regularse por las normas vigentes para educación no formal. Cuando no supere la intensidad horaria requerida por las Secretarías de Educación, los programas de educación sobre economía solidaria deberán registrarse ante el DANSOCIAL en la dependencia de educación. El DANSOCIAL establecerá los criterios para la acreditación de dichos programas según lo preceptuado en el numeral 11 del artículo 30 de la Ley 454 de 1998.

²² Decreto 092/2017. Artículo 10. Objeto. El objeto del presente decreto es reglamentar la forma como el Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal contrata con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de Desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política.

²³ Es un organismo de integración de carácter nacional creado por la iniciativa de los dirigentes mutualistas reunidos en el primer congreso nacional mutualista de Colombia, realizado en Bogotá, en 1982.

²⁴ Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud.

²⁵ Confederación de la Unidad Nacional de Productores Agropecuarios de Colombia.

Con relación al ámbito sancionatorio

Se condensa aquí apreciaciones de la dirección de la Superintendencia de la Economía Solidaria actual con el fin de rescatar elementos propios de mejora para el Fomento de las cooperativas.

Ante la inquietud sobre si las circulares pueden considerarse documentos de estricto cumplimiento para el sector cooperativo, el ente regulatorio considera que las resoluciones y circulares básicas desarrollan la normatividad superior en aspectos específicos, para así facilitar el desarrollo de las actividades de las organizaciones. Son de obligatorio cumplimiento, y tienen un régimen sancionatorio, cuando hay incumplimiento y con las respectivas atenuantes cuando el caso lo amerita.

El requisito de la información financiera es el de más difícil cumplimiento, y con anterioridad a la presente administración no se requería de forma apropiada, es decir: 1) que la información solicitada y enviada no era la que debería ser para poder hacer una supervisión técnica que cubriera todos los aspectos fundamentales de la entidad supervisada, 2 que la información no llegaba en los momentos requeridos, o no llegaba, característica que hacía que no se tuviera información oportunamente; en este aspecto, no se hacían los requerimientos necesarios, ni se sancionaba por no reportar la información o hacerlo extemporáneamente, y 3) que la calidad de la información no era adecuada y que no había procesos para controlar esa mala calidad (Superintendente de la Economía Solidaria, entrevista, 2021).

Esta situación dio origen a la creación de un plan estratégico basado en la transformación digital, con lo que se espera responder dada la debilidad en este punto y tener los soportes pertinentes para la supervisión²⁶.

Con relación a la acción de supervisión para mejora de las cooperativas, el directivo señala que falta entender de qué manera se puede alinear la supervisión y el sector cooperativo, bajo la comprensión de que se acepte la supervisión como un apoyo, con miras al mejoramiento.

De manera complementaria, la Superintendencia de la Economía Solidaria hace un proceso de capacitación a través de videos ilustrativos sobre el SARLAFT²⁷, sobre riesgo de cartera y operación de mercados, etc., capacitación necesaria dado que en la norma no hay claridades, o no se sabe darle una lectura apropiada a esta normativa.

Respecto a la inclusión de las cooperativas en general en las normas y políticas generales, el cooperativismo se inserta en la economía y, por lo tanto, requiere tener como aliado al Estado en el sentido de obtener disposiciones normativas que no limiten su acción (Zabala, 2012). Un ejemplo concreto de esto sucede con las Cooperativas de Trabajo Asociado. Las CTA son empresas que intentan mantener generación de trabajo digno para los asociados, pero en el contexto de la pandemia no se les tuvo en cuenta para obtener los beneficios otorgados por el gobierno en materia del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF). Algunas CTA tuvieron que acudir a un arduo trabajo de política para ser beneficiarias del PAEF obteniendo algunos resultados, pero, otras CTA debieron acudir a préstamos Bancarios, no cooperativos, con créditos para solventar la situación; lo anterior responde, en gran parte al desconocimiento de la especificidad de la Cooperativa de trabajo asociado en el respectivo aparato decisorio.

²⁶ Gracias a la puesta en marcha de este marco, la Superintendencia de la Economía Solidaria de Colombia implementará un modelo de supervisión prospectivo (anticipándose a los desafíos del sector), participativo (co-creación) y efectivo (visión de largo plazo y sectorial) que aportará al posicionamiento y avance de la economía solidaria nacional. En palabras del Superintendente, Ricardo Lozano Pardo, el impacto de este proceso que adelanta la Superintendencia será "muy importante porque vamos a tener una institución ágil, moderna y eficaz; utilizando bien los recursos y sobre todo prestando un mejor servicio a toda la ciudadanía y especialmente al sector solidario. Creemos que nuestra transformación, además, tiene que ir acompañada de una transformación digital del sector solidario, para complementar nuestro proceso de gestión" Supersolidaria adopta nuevo marco estratégico 2019 – 2022.

²⁷ Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo, mecanismo desarrollado por el Banco de la República para dar cumplimiento a la Circular Básica Jurídica 29 de 2014, de la Superintendencia Financiera. Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo <https://www.banrep.gov.co/es/sarlaft>.

2. Catastro de acciones públicas

Una vez rastreada la información institucional de la UAEOS, se propone una estructura para el análisis del fomento de las organizaciones cooperativas en Colombia (diagrama IV.1). Los programas de UAEOS se alinean de forma ascendente con aquellos insumos de política internacional (ejemplo: los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS), el estado de las políticas económicas vigentes -principalmente la fiscal- que define en últimas la disponibilidad presupuestaria pública, el Plan Nacional de Desarrollo (el actual sancionado por la ley 1.955 de 2019 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022”) y otros planes como el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES) y, finalmente, con el plan estratégico de la Unidad²⁸.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2021). PND 2018-2022.

²⁸ Siguiendo las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y especialmente con fundamento en el documento Bases del PND 2018-2022 y objetivos del Plan Estratégico del Sector Trabajo, la UAEOS elabora el Plan Estratégico 2019-2022 “Construyendo territorios solidarios”, el cual determina las directrices para su actividad misional y funcional. La mencionada alineación vertical con otros instrumentos de la planificación se ratifica, según el documento soporte del Plan Estratégico de la UAEOS 2019-2022, en tanto la asociatividad solidaria le aportará el objetivo principal del PND: una Colombia con más bienestar, con menos desigualdad de resultados y con mayor equidad de oportunidades.

El documento de Bases del PND 2018-2022 está integrado por tres pactos estructurales, nueve pactos regionales y 13 transversales. En el pacto estructural “Pacto por la Equidad”, la Unidad desempeña un rol importante para aportar a la línea correspondiente a “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”, y en especial con el Objetivo 6: “Fomentar emprendimientos del sector solidario, como mecanismo de política social moderna que promueve el empoderamiento, la autonomía económica y social de las comunidades, buscando la reducción de la dependencia del gasto público social”.

De manera más puntual, la UAEOS destaca el artículo 164 donde se estipula el fortalecimiento empresarial de las organizaciones de la economía solidaria, y con el cual se evidencia a su criterio “la importancia del sector solidario como instrumento para el desarrollo del país y el interés por parte del Gobierno Nacional de fomentar las formas asociativas”.

Por otro lado, se debe mencionar congruencia en un sentido descendente de los programas UAEOS con sus líneas para la sostenibilidad, entre ellas, las de mercados campesinos y compras públicas locales, ambas enmarcadas en la línea de acción denominada “circuitos cortos agroalimentarios” definidos estos en los términos de la resolución del Ministerio de Agricultura 464 de 2017.

El PLANFES en términos operativos se materializa a través del Programa Integral de Intervención (PII), y en este tienen un lugar privilegiado dos estrategias concretas, a saber: mercados campesinos y compra pública locales, que forman parte de circuitos cortos de comercialización a través de los cuales UAEOS contribuye al desarrollo social inclusivo por cuanto dinamiza con ellas a las comunidades productoras en contextos de vulnerabilidad, fomentando el mejoramiento de las condiciones de vida de los integrantes de organizaciones solidarias de desarrollo y otras del sector como cooperativas.

Por su parte, el cuadro IV.13 reseña en detalle la información sobre los mismos, pero muestra también dos aspectos importantes para este diagnóstico: 1) la Unidad cuenta con otros dos programas: “Formar para emprender” y “Voluntariado interinstitucional”, a través de los cuales contribuye principalmente al desarrollo social inclusivo en aspectos generales como educación y colaboración entre actores, y no tanto a mejor distribución de activos; y 2) en el PII se sitúan no solo las estrategias de sostenibilidad asociadas a mercados y compras locales, sino otras líneas estratégicas, propias de la ruta PLANFES desarrollada en el contexto de las negociaciones de paz en Colombia.

Cuadro IV.13
Programas y líneas estratégicas UAEOS

Programas				
Objetivo Misional (OM) ^a	Nombre del Programa (año)	Descripción	Relación con el desarrollo social inclusivo	Relación con la mejor distribución de activos
OM2. Promover la generación de ingresos y la inclusión social y productiva de la población a través del emprendimiento solidario	P1. Programa integral de intervención (PII) (2015)	Se puede considerar la ruta específica que hace posible el PLANFES. Su única particularidad consiste en la implementación del enfoque de mejoramiento de vida.	Se puede considerar aporta directamente al desarrollo social inclusivo porque, en primera instancia, permite optimizar los recursos técnicos y económicos de la UAEOS en las comunidades; pero, ante todo, porque desde su accionar metodológico, el centro es la comunidad, reivindicando así la importancia del ser humano por encima de los medios de producción. Por tanto, sus puntos de conexión con el enfoque del DSI se sitúan en: cierre de brechas, generación de ingresos, reconstrucción de tejido social y mejoramiento de medios de vida (al menos a corto plazo).	Se puede considerar una muestra concreta de una política de distribución mejorada de activos, dado que impulsa de forma explícita y permanente, la generación de recursos comunitarios, la gobernabilidad territorial y porque incluso reúne insumos para estimular la elaboración de documentos de política que contribuyan al mejoramiento de la intervención pública.

Objetivo Misional (OM) ^a	Nombre del Programa (año)	Descripción	Relación con el desarrollo social inclusivo	Relación con la mejor distribución de activos
OM1. Fomentar la cultura asociativa solidaria para generar conocimiento de los principios, valores y bondades del sector solidario	P2. Formar para emprender en asociatividad solidaria (2011)	Con las secretarías de educación municipales, departamentales o el Ministerio (en el marco de la Resolución 1780 de 18 de marzo de 2010) la unidad se articula para llevar a cabo formación en Economía solidaria. Se atienden estudiantes a distintos niveles académicos.	Busca formar en los(as) estudiantes una mentalidad de cooperación, ayuda mutua, trabajo en equipo y reconocimiento de los(as) otro(as), lo que luego se refuerza con formación para el emprendimiento. Se adapta al proyecto educativo institucional, para facilitar su aplicación como herramienta de trabajo, e incluso, para la articulación de las instituciones educativas al entorno.	Aunque el programa fomenta las prácticas solidarias y cooperativas alineados a los proyectos de vida y la cultura del ahorro, que luego puedan plasmarse en novedosos emprendimientos científicos / tecnológicos, deportivos, sociales, ambientales, culturales / artísticos, no garantiza el salto hacia emprendimientos solidarios empresariales.
OM2	P3. Programa de Voluntariado (2019)	Se gesta en el marco de la Ley 1720 de 2001, pero solo de manera reciente entra en operación.	Su vínculo con el DSI se sitúa en que atiende a la intención generar procesos de voluntariados en instituciones públicas, para lo cual la UAEOS sirve de enlace.	No tiene fines de lucro, por lo que solo cumple con el propósito de activar posibles acciones de colaboración entre actores.
Lineas estratégicas para la sostenibilidad				
OM2	Circuitos cortos agro-alimentarios	Se encuentran dentro de la ruta de implementación del PII. Su sustento puede rastrearse en la Resolución 464 de 2017 a través de la cual se plantean los lineamientos estratégicos de la política de agricultura familiar en Colombia; entre ellos la constitución de una Mesa base, de la cual hace parte UAEOS (punto 7, Eje 6).	Se divide en: a) Mercados campesinos (cuyos antecedentes datan de 2009); b) Compras públicas (con aplicación y resultados concretos en 2020). Sus resultados pueden servir de referencia para la construcción de asociatividad, y la posible superación de la crisis alimentaria local.	Como se espera a nivel del PII y del PLANFES en general, esta línea de acción estratégica dinamiza el emprendimiento y activa la coordinación de la comunidad con sus administraciones públicas municipales, haciendo posible pensar en la potencial creación de cooperativas.
OM2	Otras	Negocios inclusivos, Micro franquicias y Famiempresas solidarias. Los negocios inclusivos fomentan la participación de empresas ancla que ayudan en comercialización o asistencia técnica a las poblaciones de base.		
Estrategias de optimización de recursos del estado				
OM2	Sinergia inter-institucional	Estrategia de articulación eficiente, y de intervención a la medida.	Su aporte al DSI es el fomento a la asociatividad en clave de colaboración con otras instancias públicas.	Por definición es una estrategia de MDA, dada la eficiencia en la asignación de recursos que promueve

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UAEOS (2020).

^a Objetivos nodales del plan estratégico de la UAEOS.

No obstante, toda la información consignada antes, se considera que el pilar de toda la acción del UAEOS en la actualidad es el denominado Programa Integral de Intervención (PII) que, en términos de gestión, se podría considerar la ruta por medio del cual se da cumplimiento al PLANFES, al PND y al Plan Estratégico Interno.

3. Desglose presupuestario y cuantificación de apoyos y ayudas

La incidencia que se viene realizando desde la UAEOS deviene de su compromiso decidido con la política nacional de compras públicas, en donde se han realizado preacuerdos por 6400 millones de pesos (1.7 millones de dólares), comercializándose un valor 158% más alto que el negociado. Por otra parte, a nivel de la estrategia de mercados campesinos solidarios, se han beneficiado al año 2020, 360 organizaciones – sin cifra depurada por el momento sobre el número correspondiente a cooperativas – y 4387 personas que, por un tamaño promedio de hogar de 4 personas, permiten contabilizar un total cercano a los 16 mil individuos.

Todo este accionar se ve reflejado en la evolución del presupuesto. De acuerdo con la información de la UAEOS a 2020, el porcentaje del presupuesto destinado a fomento se ha incrementado, siendo a su vez importante también la representatividad del dinero de inversión en fomento sobre el total de inversión (cuadro IV.14).

Cuadro IV.14
Presupuesto UAEOS 2015 – 2021p
(Millones de dólares constantes de 2015)

Presupuesto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A Inversión total	2,0	1,6	5,73	4,55	3,46	2,97	6,57
B Inversión en fomento	1,3	1,1	4,8	3,5	3,0	2,8	6,2
C Otros rubros inversión	0,7	0,5	0,9	1,1	0,4	0,2	0,4
D Funcionamiento	2,82	2,1	2,0	2,09	2,03	2,03	2,37
E = A + D Presupuesto total	4,82	3,7	7,74	6,63	5,49	4,99	8,94
F = B / A Fomento % de la inversión total	63,5	66,9	84,1	76,0	87,6	94,9	93,8
G = B / D Fomento % del presupuesto total	26,3	28,9	62,3	52,2	55,2	56,5	68,9

Fuente: UAEOS (2020) con base en SIF -Hacienda, y cálculos propios.

Nota: Presupuesto sin discriminar en tanto corresponde a la responsabilidad de la UAEOS respecto de todas las organizaciones solidarias del sistema, que incluyen: a) Organizaciones de economía solidaria: cooperativas, fondos de empleados y mutuales, y b) Organizaciones solidarias de desarrollo: asociaciones, corporaciones, fundaciones y voluntariados.

Ahora bien, aunque el número de organizaciones solidarias totales beneficiarias del accionar de UAEOS ha sido creciente, pasando de 284 en 2015 a 427 en 2020, para dar cumplimiento a la meta propuesta para el periodo presidencial actual (2018–2022): 400 organizaciones fortalecidas por año²⁹, en particular el número de cooperativas beneficiadas por la Unidad ha disminuido, principalmente desde 2018 a nivel de creación de las mismas. Como lo sugiere el cuadro IV.15, las cooperativas representan solo el 11.8% de las organizaciones creadas, el 23.3% de las fortalecidas y cerca del 12% de las beneficiadas. En otras palabras, menos de la tercera parte de la incidencia de la UAEOS se orienta al cooperativismo.

²⁹ La meta del cuatrienio son 1600 emprendimientos solidarios dinamizados, partiendo de una línea base de 1179. Entiéndase como línea base un conjunto de indicadores estratégicos seleccionados que permiten hacer seguimiento, evaluación y rendición de cuentas a políticas públicas, planes, programas y proyectos (DANE, 2001). En este caso la estadística mencionada corresponde al sector Trabajo, Programa: Generación y formalización del empleo.

Cuadro IV.15
Número de organizaciones solidarias y cooperativas beneficiadas por la UAEOS, 2015 – 2020

Variable / año	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ^a
A Organizaciones creadas	89	20	160	27	18	17
B Organizaciones fortalecidas	195	175	245	279	182	210
C=A+B Número de organizaciones solidarias beneficiadas	284	195	405	306	400	427
D Cooperativas creadas	59	19	101	17	16	2
E Cooperativas fortalecidas	65	35	61	90	37	49
F=D+E Número de cooperativas beneficiadas	124	54	162	107	53	51
G=D/A % Coop. creadas / Total org. creadas	66,3%	95,0%	63,1%	63,0%	88,9%	11,8%
H=E/B % Coop. fortalecidas / Total org. fortalecidas	33,3%	20,0%	24,9%	32,3%	20,3%	23,3%
I=F/C % Coop. beneficiadas / Total org. beneficiadas	43,7%	27,7%	40,0%	35,0%	13,3%	11,9%

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de UAEOS (2020).

^a Cifras a 30 de octubre de 2020.

Este comportamiento —creación y fortalecimiento decrecientes en las cooperativas, aunque creciente para el total de organizaciones de economía solidaria y solidarias de desarrollo— se entiende a la luz del denominado Programa Integral de Intervención (PII), cuya puesta en marcha se rige por el principio de la “intervención a la medida”, léase: en función de los requerimientos de los contextos territoriales atendidos. Así, dado que en dichos espacios la UAEOS hace sinergia con otras instituciones como la Agencia de Desarrollo Rural, el Ministerio de Agricultura o de Industria y Comercio, sus capacitaciones brindan un panorama sobre las distintas figuras asociativas, sin direccionar la elección de los individuos hacia la conformación de cooperativas productivas. Adicionalmente, como la creación de organizaciones distintas a asociaciones resulta más complejo en términos administrativos para las poblaciones, principalmente rurales, la creación y fortalecimiento con responsabilidad de UAEOS termina siendo mayoritariamente para asociaciones.

Como un último hecho se tiene que, a partir del año 2018, el foco de la Unidad ha sido la generación de capacidades de gestión en el ámbito organizacional, comercial y financiero, y no tanto a la creación de nuevas empresas. Para el caso de las cooperativas, puede observarse que se pasó de 17 creadas y 90 fortalecidas en el año 2018, a 2 y 49 respectivamente, en el año 2020, siendo esto un reflejo del énfasis en la atención de las necesidades de las comunidades organizadas en figuras ya existentes.

En cuanto a la distribución presupuestal por proyectos que apalancan el accionar misional, se evidencia que en el periodo 2015-2020 el presupuesto para fomento se incrementó sustancialmente (creció casi 6 veces) al pasar de 0,85 millones de dólares a 2,82 millones de dólares (

Cuadro IVcuadro IV.16). Y, si bien el presupuesto de inversión destinado a fomento se ha reducido en los últimos tres años, la proyección para 2021 indica que podría llegar a los 6,16 millones de dólares, lo cual significaría un incremento de 27,8% respecto a su valor de 2017. Ahora bien, al tomar como periodo de partida la discusión sobre el PLANFES en Colombia (2017-2020), y asumiendo una variable aproximada al presupuesto destinado a las cooperativas por parte de UAEOS³⁰, se podría decir que el apoyo promedio por cooperativa que pudo situarse en 11.897 dólares en el año 2017, y se contrajo a 6.614 dólares en 2020, caída que se explica por el leve recorte del presupuesto para dicho año.

³⁰ Dado que no se dispone de un presupuesto desglosado en la dependencia de Desarrollo asociativo de la UAEOS, es posible construir una serie aproximada al presupuesto por cooperativas asumiendo que el presupuesto total de fomento se destina proporcional al peso que tienen las cooperativas beneficiadas en el total de organizaciones solidarias beneficiadas (última fila Cuadro IV).

Cuadro IV.16
Presupuesto de inversión UAEOS 2015 - 2021p
(Miles de millones de pesos corrientes)

Rubro	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021p	Total 2015-2020	Porcentaje por proyecto
<i>Proyecto:</i> Fortalecimiento y fomento del sector solidario en Colombia	0,12	0,12						0,24	1,5%
<i>Proyecto:</i> Desarrollo de emprendimientos solidarios a través de negocios inclusivos a nivel nacional	0,73	0,62	1,08	0,52	0,52	0,50	0,58	3,97	25,3%
<i>Proyecto:</i> Desarrollo socio-empresarial de las organizaciones solidarias en Colombia			3,74	2,70	2,46	2,30	5,55	11,20	71,3%
<i>Proyecto:</i> Desarrollo rural a través de la promoción de la cultura solidaria para el mejoramiento de vida nacional				0,23				0,23	1,5%
<i>Proyecto:</i> Desarrollo de emprendimientos solidarios en población reincorporada o reinsertada a nivel nacional					0,04	0,03	0,03	0,07	0,5%
Total fomento UAEOS	0,85	0,74	4,82	3,46	3,03	2,82	6,16	15,72	100,0%
Presupuesto emprendimiento y empleabilidad del Min. Trabajo	4,99	4,01	8,04	8,31	7,94	4,87	ND	38,17	
Participación del Fomento UAEOS / Presupuesto Min. Trabajo	17,0%	18,4%	59,9%	41,6%	38,2%	58,0%	ND	41,2%	

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas UAEOS (2020) y Ministerio del Trabajo de Colombia (2020). p: proyectado.

D. Buenas prácticas y puntos a mejorar

Las buenas prácticas y los puntos a mejorar con relación al Fomento implican el concurso de varios organismos e instituciones privadas. Con relación a la UAEOS, se identificaron las siguientes buenas prácticas: i) elaboración de un esquema de Fomento para la Economía Solidaria: El Plan de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES), y ii) Circuitos Cortos de Comercialización: Mercados Campesinos y Compras Públicas Locales.

Por su parte, los puntos a mejorar que requiere ajustar la UAEOS, con el concurso de otras entidades pueden ser: i) generación de estadísticas que muestren el universo de las cooperativas, ii) creación de una Cámara de Comercio propia para las entidades sin ánimo de lucro, y iii) adaptación y ajustes a las Fases para llevar a cabo los Mercados Campesinos. iv) Por una comprensión precisa de la acción de Supervisión.

1. Buenas prácticas

El Plan de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES)

El PLANFES define las estrategias y el modelo de gestión que buscan “estimular diferentes formas asociativas de trabajo de, o entre, pequeños y medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación, que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa en

especial de las mujeres rurales, y que fortalezcan la capacidad de acceder a bienes y servicios, la comercialización de sus productos y en general a mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción" (UAEOS- Planfes- 2018: 4). El PLANFES responde a los compromisos derivados del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en especial a aquellos que plantean el modelo de economía solidaria como una alternativa práctica y de resultados probados en la solución de las principales problemáticas surgidas del conflicto, y forma parte de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral acordada (UAEOS- Planfes- 2018:4).

Conforme al director de la UAEOS a 2021, el PLANFES se inició en 2012 y estuvo listo en 2016; la UAEOS lo publicó en 2018 y está ajustado a 2020. Desde 2016, la UAEOS inicia la solicitud de su aprobación a los ministros de trabajo de turno, sin resultados satisfactorios. Por lo anterior, el director de la UAEOS solicitó aprobación para hacer planes pilotos³¹ de ese documento PLANFES con el presupuesto que tenía la UAEOS para fomento. Esta gestión da origen a obtener resultados desde 2017. La adopción del PLANFES se confirma en la resolución 2.950 de 2020, pero la UAEOS mostró resultados previos, por lo anotado.

La Resolución 2.950 de 2020 resuelve adoptar este Plan, y se estipula sea ejecutado por la UAEOS, unidad que coordinará sus acciones con las demás entidades del Estado que estime convenientes.

Sobre la base de un plan estratégico 2019-2022 "Construyendo Territorios Solidarios", la UAEOS se trazó 3 objetivos misionales³²:

- i) Fomentar la cultura asociativa solidaria para generar conocimiento de los principios, valores y bondades del sector solidario,
- ii) Promover la generación de ingresos y la inclusión social y productiva del plan a través del emprendimiento solidario,
- iii) Fortalecimiento a la institucionalidad pública y la participación ciudadana para el desarrollo del modelo asociativo solidario.

Hasta septiembre de 2019 se beneficiaron, por fomento, 4.500 personas: adolescentes 9%; palenqueros³³ 1%, raizales 1%, extrema pobreza 9%, madres cabeza de familia 61%, reintegrados 2%, víctimas de violencia 31% (UAEOS, 2018-2019:6).

Para garantizar los resultados del PLANFES, conforme al plan estratégico de la UAEOS, la entidad adelanta actividades enfocadas a responder a las metas del PLANFES como lo es el Programa Integral de Intervención (PII). El PII tiene una ruta definida para su accionar, la cual agrupa el proceso de fomentar prácticas solidarias, impulsar la generación de recursos económicos y el desarrollo personal, para el aporte del progreso de las comunidades. Los gestores de UAEOS en territorio implementan el Programa por medio de actividades pedagógicas. La comunidad identifica sus recursos, fortalezas y debilidades y es ejecutora y protagonista de su crecimiento. Si la comunidad está ya agrupada en una forma solidaria, se fortalece, si no, se crea. Conforme al diagnóstico realizado, se implementan herramientas diferentes para el fortalecimiento, las cuales la UAEOS divulga en el documento fichas de

³¹ Artículo producto de uno de esos planes piloto: Gómez Rodríguez, D., Barbosa Pérez, E., & Rojas Millán, J. (2021). Prueba piloto del Plan Nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural - PLANFES. *Otra Economía*, 14(25), 96-112.

³² UAEOS Plan Estratégico 2019-2022: "Construyendo Territorios Solidarios".

³³ Población Palenquera: La comunidad palenquera está conformada por los descendientes de los esclavizados que mediante actos de resistencia y de libertad, se refugiaron en los territorios de la Costa Norte de Colombia desde el Siglo XV denominados palenques. Existen 4 Palenques reconocidos: San Basilio de Palenque (Mahates – Bolívar), San José de Uré (Córdoba), Jacobo Pérez escobar (Magdalena) y La Libertad (Sucre).

consulta de herramientas educativas para el fortalecimiento solidario³⁴. La UAEOS trabaja también con metodologías adaptadas como la herramienta de mejoramiento de vida del Japón³⁵.

A partir del diagnóstico, se propone un proyecto integral a la medida de la organización o de la comunidad. El proyecto se ejecuta durante cuatro años con el acompañamiento de la UAEOS, y tiene por objetivo dejar una organización desarrollada en los cinco componentes del fomento: creación, promoción, fortalecimiento, desarrollo e integración. Con este proceso se pretende integrar a la organización y su comunidad al territorio al que pertenece. Para 2019, la UAEOS realizó convenios para el fomento de 400 organizaciones del sector solidario, beneficiando a 5.535 familias (UAEOS- 2018-2019:7). Para el año 2020, la UAEOS benefició 227 organizaciones, de las cuales se crearon 17 –de éstas, dos cooperativas-, se fortalecieron 210, de las cuales 49 son cooperativas (UAEOS, 2020).

Circuitos cortos de comercialización: mercados campesinos y compras públicas locales

Los circuitos de proximidad o circuitos cortos de comercialización son “una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos [locales] o de temporada sin intermediario —o reduciendo al mínimo la intermediación— entre productores y consumidores” (CEPAL, 2014). Estos circuitos propician, por ende, un proceso de concientización de productores y consumidores, favoreciendo una producción más limpia y un consumo más responsable, al tener los productos menor requerimiento de transporte.

La Resolución 464 de 2017, mediante la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) en Colombia, define los Circuitos Cortos de Comercialización, dentro de los cuales están los Mercados Campesinos y las Compras Públicas Locales.

Mercados Campesinos y comunitarios³⁶

Están definidos en la Resolución 464 de 2017 como “esquemas de comercialización de bienes y servicios agropecuarios a nivel local caracterizados por: i) presencia y gestión, de manera exclusiva o principal, por parte de productores y organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria; ii) ausencia o mínima intermediación (limitada a algunos productos no disponibles localmente); iii) venta de productos frescos, de temporada y procesados; iv) promoción de alimentos y productos propios del territorio; v) búsqueda de un precio justo tanto para el productor como para el consumidor; vi) fomento de la agricultura limpia o agroecológica. Estos esquemas de comercialización suelen operar en parques, escuelas y otro tipo de espacios de tipo público o comunitario”.

Conforme al Lineamiento 6.2 de la Resolución 464 de 2017, la estrategia consiste en: Promover, establecer y fortalecer los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales, buscando una reducción de la intermediación, precios justos, un mayor acercamiento entre lo urbano y rural, y la promoción de sistemas agroalimentarios sostenibles, será liderada por la Dirección de Comercialización de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en articulación con la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales; y la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y con el apoyo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN); la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS); Prosperidad Social; y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entre otras entidades.

³⁴ UAEOS fichas de consulta de herramientas educativas para el fortalecimiento solidario.

³⁵ OVOP. El Movimiento OVOP (“One Village, One Product”) corresponde a una estrategia y filosofía de desarrollo local que surgió en la década de los 60 en Japón. OVOP se fundamenta en el trabajo de las comunidades locales, quienes a través de productos (bienes, servicios o eventos) propios o únicos se convierten en autogestores de su desarrollo.

³⁶ Basado en: Lacroix, P., & Cheng, G. (2014). Ferias y mercados de productores: Hacia nuevas relaciones campo-ciudad. Lima: CEPES, AVSF (Resolución 464 de 2017: 89).

Mercados Campesinos Solidarios es una estrategia impulsada por la UAEOS y enmarcada dentro de los programas de circuitos cortos de comercialización (Barbosa, 2020): es una estrategia que busca mitigar las dificultades económicas que tienen los campesinos durante la cuarentena obligatoria originada por el covid-19. Para su desarrollo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias llevó a cabo alianzas con alcaldías municipales, secretarías de Desarrollo y Salud, y el programa Fe en Colombia del Ejército Nacional. La estrategia dio como resultado lo siguiente a julio 2020 (cuadro IV.17).

Cuadro IV.17
Mercados Campesinos Solidarios UAEOS, julio 2020

Ciudad o Municipio / Departamento	Número de Jornadas	Número de mercados ^a comercializados ^b o mercados entregados	Valor comercializado (miles de dólares)	Organizaciones participantes	Número de familias beneficiadas
Bogotá	82	5 561	108,1	6	2 316
Ocaña / Norte de Santander	9	2.872	19,4	10	980
Florencia / Caquetá	13	1 490	37,0	1	40
Ibagué / Tolima	2	400	0,0	8	2 200
El Playón- municipio / Santander	2	400	4,9	7	1 080
Neiva/ Huila	1	60	1,6	1	S.D.

Fuente: Elaboración propia con base en (UAEOS, 2020). Mercados Campesinos Solidarios se consolidan como estrategia de reactivación económica regional <https://www.orgsolidarias.gov.co/Prensa/Noticias-Mercados-Campesinos-Solidarios-se-consolidan>.

^a Nota aclaratoria: mercados se refiere a la canasta o cesta con alimentos.

^b La fuente consultada así los define y tiene relación con lo que la misma fuente define en otra parte de su portal: Mercado Campesino Móvil: es un tipo de Mercado Campesino Solidario impulsado por la UAEOS —en calidad de plan piloto— que consiste en acercar a los productores que hacen parte de la agricultura familiar en municipios del Tolima, Meta, Cundinamarca, Boyacá, Vichada y el área rural de Bogotá, vendiendo sus productos en la capital del país, sin intermediarios y cumpliendo con las medidas sanitarias exigidas ante la emergencia ocasionada por el Covid-19³⁷. En Bogotá D.C. se realizaron mercados campesinos móviles que iniciaron el 17 de abril 2020. Hubo 95 jornadas, participaron 5 asociaciones y una corporación; se entregaron 6.378 mercados por un valor comercializado de \$487'463.090 pesos; se comercializaron 370 toneladas de alimentos y se beneficiaron 2.316 familias. Las entidades participantes fueron la UAEOS y el Ejército Nacional (personal del programa Fe en Colombia). UAEOS (2020, abril 13), "Más de 17 toneladas de alimentos fueron comercializados en Mercado Campesino Móvil de Bogotá".

Los Mercados Campesinos Solidarios dinamizan la economía local en los territorios, mediante la comercialización de alimentos frescos, comercializados por las organizaciones rurales del sector solidario, entregados a domicilio a hogares, tiendas y supermercados, cumpliendo con los estándares de calidad e inocuidad, en el marco de la actual emergencia económica y sanitaria³⁷.

Compras Públicas Locales

Las compras públicas locales forman parte de los Circuitos Cortos de Comercialización y se rigen por la Ley 2.046 de 2020, por la Resolución 324 de 2018 (UAEOS) en materia de la Mesa Nacional de Compras Públicas Locales que articula las acciones tendientes a desarrollar y fortalecer la estrategia de Compras Públicas Locales, y por el Decreto 248 que define los integrantes de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, el marco general de las compras, porcentajes de asignación de compras, entre otros procesos.

La Ley 2.046 de 2020 define la compra local de alimentos como la acción de adquirir uno o varios alimentos ofrecidos por pequeños productores agropecuarios y productores cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas dentro de la zona geográfica para la compra local de alimentos que cumplan con los

³⁷ UAEOS (2020). "Mercados Campesinos Solidarios se consolidan como estrategia de reactivación económica regional".

requisitos sanitarios en materia de calidad e inocuidad. La zona geográfica para la compra pública local de alimentos es la extensión de territorio dentro de la cual son producidos, comercializados y consumidos alimentos primarios y transformados, provenientes de pequeños productores, agropecuarios y productores cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria o de sus organizaciones. Para que la compra de los mismos sea considerada como compra local, la definición de esta zona geográfica debe priorizar la adquisición de lo producido desde lo veredal hasta lo municipal, departamental o regional, dependiendo de las características productivas territoriales y las necesidades de las entidades demandantes.

Generalmente, las entidades públicas que requieren la compra de alimentos para cumplir con su misión no realizan compras directas, sino que, mediante procesos de contratación estatal bajo la normativa vigente, contratan a terceros que se encargan de prestar todos los servicios del respectivo programa y modalidad de atención (alimentos, preparación de alimentos, dotación, material didáctico, servicios pedagógicos, etc.). Estos terceros, genéricamente, se denominan Operadores o Entidades Administradoras del Servicio (EAS). Los procesos de selección y contratación de estos actores pueden realizarse a nivel departamental o municipal, dependiendo de cada entidad y programa y de si éste se ejecuta en forma centralizada o descentralizada. Los alimentos adquiridos deben cumplir con los criterios que el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA)³⁸ y las Secretarías de Salud hayan establecido para su comercialización y expendio, y deben ser comprados a un precio establecido bajo condiciones de mercado (ONU, 2020:9).

La Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales, desde 2016, ha desarrollado una estrategia encaminada a dinamizar la economía local y la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria a partir de la oferta de alimentos, bienes y servicios de las organizaciones solidarias, con destino a los programas de alimentación pública del país. Esta estrategia contiene las siguientes cinco fases:

- i) Fase 1: Conformación y funcionamiento de la Mesa Técnica Nacional de la Estrategia de Compras Públicas Locales,
- ii) Fase 2: Conformación y funcionamiento de la Mesa Técnica Territorial con entidades del Gobierno y socialización de la estrategia.
- iii) Fase 3: Socialización de la Estrategia Nacional de Compras Públicas Locales a la oferta (Organizaciones de Economía Solidaria, productores y empresa locales) y la demanda (operadores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Educación, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, entre otros), con participación de entidades como: UAEOS, Región Administrativa y de Planeación Especial³⁹, INVIMA, ADR, SENA, Cámaras de Comercio, Gobernaciones y Alcaldías,
- iv) Fase 4: Realización de los encuentros comerciales locales como ruedas de negocios, entre la oferta y la demanda,
- v) Fase 5: Seguimiento a los acuerdos comerciales firmados entre la oferta y la demanda. (ONU, 2020: 9).

El núcleo base de esta Mesa cuenta con la participación de la UAEOS, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la ADR, la Agencia de Renovación del Territorio, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el INVIMA, la ARN, la Cancillería, la RAPE Región

³⁸ Agencia Regulatoria Nacional, entidad de vigilancia y control de carácter técnico científico, que trabaja para la protección de la salud individual y colectiva de los colombianos, mediante la aplicación de las normas sanitarias asociadas al consumo y uso de alimentos, medicamentos, dispositivos médicos y otros productos objeto de vigilancia sanitaria.

³⁹ La Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE), fue creada en septiembre del 2014 y es la primera entidad pública de carácter suprarregional que impulsa y articula planes de desarrollo económico, social y ambiental de sus territorios asociados: Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima.

Central, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO Colombia), en alianza con el programa Mesoamérica Sin Hambre de AMEXCID (ONU, 2020).

Como resultado de la Estrategia, a 2020, se han desarrollado 32 ruedas de negocios agroalimentarios, vinculando a 1.300 productores locales y 514 organizaciones solidarias; logrando cerrar negocios por más de 21.762 millones de pesos. La implementación generó compras de frutas, verduras, hortalizas, tubérculos, leche y derivados lácteos, como queso, yogurt y kumis, de otros diversos productos como plátano, huevos, fariña, panela, productos de panificado, pulpas de frutas, embutidos, carne de res, cerdo, pescado, pollo, chocolate, fruto de pan, berenjena y ñame, de material didáctico y de dotación (uniformes, zapatos, escobas y traperos, entre otros), etc. (ONU, 2020: 3).

2. Puntos a mejorar

Los siguientes ítems constituyen los puntos a mejorar, los cuales contienen comentarios de las personas entrevistadas relacionadas con el fomento desde la perspectiva de la UAEOS, funcionarios de fondos de empleados, y gerentes de cooperativas.

Generación de estadísticas

En 2009, el CONPES 3639 —Política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria sobre la Economía Solidaria— ya mencionaba el problema de las estadísticas precisas del sector cooperativo y en consecuencia la falta de confiabilidad en los datos estadísticos del sector, a pesar de los múltiples intentos anteriores de la CONFECOOP, las Superintendencias y otras entidades. La necesidad de estadísticas radica en su requisito para una mejora en la planificación, la toma de decisiones estratégicas y el seguimiento de la misión de UAEOS y la política global dirigida a las cooperativas y el sector de economía solidaria.

La UAEOS también adelanta un convenio, a 2020, con Confecámaras y con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), no obstante estos esfuerzos, se reafirma aún la dificultad de obtener el universo de las cooperativas del país.

Otra dificultad estadística radica en que los registros de las entidades de la economía solidaria se hacen a través de las Cámaras de comercio, pero por los problemas anotados en la sección de instituciones, desde el sector mutual se está proponiendo la conformación de una Cámara propia para las entidades sin ánimo de lucro en respuesta a esta práctica excluyente, y porque la orientación de las cámaras de comercio está dirigida hacia las empresas tradicionales del sector industrial y comercial.

En términos generales requieren esfuerzos en dos frentes: 1. Gestión del conocimiento, para identificar todas aquellas categorías asociadas al fomento, por ejemplo, en el marco de la estrategias de mercados campesinos, a fin de unificar criterios y efectuar sobre ellos mediciones de impacto hoy inexistentes; 2. Análisis integrado de datos, lo cual implica, en primer lugar, un gran acuerdo institucional nacional sobre la consolidación de un único sistema de información micro y agregada de las organizaciones de la Economía Solidaria, sobre lo cual se pueda llevar a cabo, en segundo término, un seguimiento actualizado de la vida organizacional y su desempeño. Este último ejercicio necesariamente pasa por la utilización de herramientas como el denominado Balance Social, y la aplicación de técnicas no solo descriptivas como las usualmente realizadas en análisis como el presente, sino además de otros insumos provistos por la econometría y demás técnicas de la llamada analítica de datos.

Fases de las compras públicas locales

Los aspectos a mejorar en este punto se condensan en las “barreras” encontradas en la Estrategia Nacional de Compras Públicas de productos de origen agropecuario en implementación⁴⁰:

- Se debe revisar la herramienta del DANE–SIPSA⁴¹ para realizar los Estudios de Sector para las entidades como el ICBF, Ministerio de Educación Nacional, entre otros, lo anterior con el fin de que las entidades mencionadas revisen los precios de alimentos a nivel nacional y municipal. Es un imperativo tener referencia de precios en el ámbito municipal, ya que el SIPSA y el DANE lo divulgan solo mostrando cifras agrupadas en el ámbito nacional.
- Existe un desconocimiento con relación a la normatividad vigente de las directrices emanadas por el INVIMA, tanto por los oferentes y productores, como por los demandantes.
- Establecimiento de períodos de pago que no son convenientes para los productores locales como por ejemplo a 30, 60 y 90 días.
- Ausencia de sistemas de información local, desconocimiento de la oferta local en los territorios, información que requiere de plataforma que agrupe información actualizada como cantidad de producción, frecuencia, precios del mercado, entre otros y desconocimiento de la demanda local en los territorios que pueda estar agrupada en una plataforma para mantener información vigente sobre ciclos de menús y requerimientos de tipos de productos, frecuencia, cantidad, precios de compra de acuerdo con los estudios de sector, entre otros.
- Formalización de la oferta en temas de las exigencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), de la Cámara de comercio, entre otros.
- Necesidad de fortalecimiento organizacional empresarial y de mercadeo en la oferta.
- Existencia de un desconocimiento de los costos de producción de la oferta.
- Falta de articulación territorial de los proyectos para la demanda con ICBF, SENA, secretarías de las gobernaciones y alcaldías.
- Falta de mejor articulación en los territorios en una logística asociativa de abastecimiento para los productores (UAEOS, Indicador A 93, abril, 2020).

A lo anterior se añaden otras apreciaciones de personas vinculadas a los mercados:

- Se debe considerar una estrategia que permita dejar capacidad instalada en la comunidad, evitando así el asistencialismo.
- Se requiere establecer buenas prácticas de manipulación y empaque de los alimentos (los productores inicialmente entregaban sus productos sucios, mal presentados y no necesariamente lo mejor de su producción).

Por una comprensión precisa de la acción de Supervisión

Llegar a una comprensión precisa de la acción de supervisión ha llevado a un entendimiento de sus funciones con diversas perspectivas. Por un lado, las organizaciones supervisadas unidas a la participación de los gremios de representación; por otro, la instancia de supervisión.

⁴⁰ Tomado de UAEOS (Abril, 2020). INDICADOR A.93 Estrategia Nacional de Compras Públicas de productos de origen agropecuario en implementación.

⁴¹ Dentro de las funciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), está el brindar información básica para la toma de decisiones en todos los sectores de la economía. El Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario (SIPSA) es el encargado de informar los precios mayoristas de los productos agroalimentarios que se comercializan en el país, así como la información de insumos y factores asociados a la producción agrícola y el nivel de abastecimiento de alimentos en las ciudades.

Por el lado de la supervisión, es decir, de la Superintendencia de la Economía Solidaria, se persigue una acción de apoyo para garantizar que los recursos de las organizaciones supervisadas estén bien gestionados y supervisados de manera profesional y transparente. Se adiciona que las circulares emanadas por esta entidad se comprendan como apoyo a dicha gestión.

Con el fin de obtener mejores cooperativas, falta entender cómo se puede alinear el sector cooperativo y la instancia de supervisión, y que el sector entienda que la supervisión es un apoyo, con miras al mejoramiento, dado que en ocasiones las entidades se resisten a la supervisión. Lo otro es que se ha venido haciendo un proceso de capacitación, por ejemplo, videos ilustrativos sobre el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT), pues en ocasiones no existen muchas claridades en la norma, o no se sabe darle una lectura apropiada (Entrevista Superintendente de la Economía Solidaria, noviembre, 2020).

Finalmente, se necesita una mayor acción conjunta con los gremios, aprovechando el conocimiento de cada una de las instituciones supervisadas; la Confecoop está preocupada por la alta rotación que se ha presentado en la Superintendencia de la Economía Solidaria, como voceros de las entidades que se supervisan, y no faltan los comentarios negativos sobre la intensidad de la supervisión, llegando a ser invasivo, pero si se ve a largo plazo, se logrará con esto consolidar un sector solidario mucho más sólido (Entrevista Superintendente de la Economía Solidaria, noviembre, 2020).

E. Conclusiones

El texto ofrecido sobre las políticas públicas de fomento hacia el sector cooperativo en Colombia constituye un panorama desde algunos puntos de observación en particular: la Constitución de 1991, la carta magna actual y vigente, y lo que se desprende de este mandato; los aportes de cooperativistas y de instituciones públicas y privadas que llevan a cabo alguna de las tres dimensiones de fomento: protección, promoción y fortalecimiento empresarial, así como de organismos de control y vigilancia, y las perspectivas sobre fomento de actores directamente involucrados con las cooperativas. En el contexto de Colombia, el actual accionar del fomento hacia las cooperativas está direccionado por los Acuerdos de Paz, en particular el punto 1.3.3 sobre estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria.

La historia indica que la trayectoria del cooperativismo ha estado influenciada tanto por agendas de gobierno como por el accionar de líderes cooperativistas que han dedicado y siguen dedicando gran parte de su vida a procurar integrar a las cooperativas en medio de intereses políticos muy fuertes que, muchas veces, han puesto en riesgo la existencia, reputación y participación en la economía de estas formas organizacionales. Así mismo, la trayectoria del cooperativismo no da señales claras de orientaciones de Estado particulares para su desarrollo y crecimiento. La ausencia de voto de las cooperativas y sus órganos de integración en agendas normativas, así como la aún tenue educación en economía solidaria en diversos grados de escolaridad, producen un estado permanente de lucha, por parte de estudiosos y personas que impulsan esta forma organizacional, por mantener la credibilidad de las cooperativas en los tomadores de decisión y creadores de políticas públicas. Las cooperativas siguen siendo invisibles como forma jurídica y organizacional en las agendas educativas, hay avances, pero aún no son suficientes para lograr una estrategia de respuesta acorde a lo que ofrece su especificidad. Aun así, en la educación terciaria se observa que instituciones educativas públicas y privadas mantienen, en su agenda académica, programas de posgrado y grupos de investigación con líneas específicas en Economía Solidaria, con el fin de conservar, en el debate intelectual, la importancia de esta forma económica.

La trayectoria histórica del cooperativismo muestra diversas estrategias de agrupación, integración y requerimientos de control y vigilancia manifestados desde inicios del siglo XIX.

Respaldos normativos para promover de manera legal las cooperativas se iniciaron en 1931 con la Ley 134, así como la creación de centros de investigación y congresos cooperativos que, en la década del cincuenta del siglo pasado, fueron la base, entre otras organizaciones, de la creación de entidades de representatividad e integración cooperativa. Sin embargo, algunos esfuerzos no fueron reconocidos por la Rama Ejecutiva, ocasionando su anulación. En contraste, algunos estudios evidencian que la creación de entidades de grado superior se suscitó “por iniciativa del Estado más que a la voluntad de los propios cooperativistas” (Sánchez, 2005: 32).

A la par de la integración, está la vigilancia y control. Las primeras funciones del Superintendente de Sociedades Cooperativas se establecieron en 1932, quien dependía del Ministerio de Industrias; es decir unas funciones establecidas dentro del sector central. En 1963 se organiza la Superintendencia Nacional de Cooperativas, dependiente del Ministerio de Trabajo. En 1998 bajo la Ley 454, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; lo cual no presenta una correlación acertada ya que la UAEOS, como Unidad que adelanta las tres dimensiones de fomento, está adscrita al Ministerio de Trabajo.

La Ley de Emprendimiento 2.069 de 2020 ofrece algunos cambios para la conformación de cooperativas, entre ellos, pasar de un mínimo de 20 asociados para su conformación, a solo tres. Mucho debate ha producido esta Ley, pero puede leerse como alcances favorables para que perduren y comiencen a tener más protagonismo en las agendas del fomento a cargo de entidades como la UAEOS o la Agencia de Desarrollo Rural y otros organismos del Estado, en cuanto a empresas beneficiarias de alguna de las dimensiones del fomento, a saber: promoción, protección y fortalecimiento empresarial. En la búsqueda estadística para identificar el peso de las cooperativas agropecuarias y de trabajo asociado, fue evidente que el accionar de estos organismos está centrado en el fomento hacia las asociaciones, dado que tienen un proceso más expedito de conformación y una gestión menos dificultosa que la dada por mandato legal la cooperativa.

El contexto del cooperativismo, requiere de más estudios cuantitativos, pues si bien existen algunos documentos gremiales, y publicaciones de investigadores especializados en la Economía Solidaria en Colombia, no son suficientes para dar cuenta de las fortalezas, limitaciones, oportunidades y retos de las cooperativas de trabajo asociado y aquellas dedicadas a la actividad agropecuaria, entre otras razones, por la dificultad en la construcción de estadísticas validadas para todos los interesados en el cooperativismo. La diversidad y atomización de fuentes estadísticas, más que permitir una mejor comprensión de la dinámica de las cooperativas en particular, y de todas las figuras organizacionales del sistema de economía solidaria en general, se torna, al año 2021, como una limitante para la adecuada toma de decisiones.

Por tanto, se necesita un único sistema de información con variables de desempeño por tipo de organización, rama de actividad económica principal y zona geográfica, que permita tener en Colombia ejercicios medición del desempeño no solo a nivel microeconómico, es decir por organizaciones, sino en términos macroeconómicos.

A nivel microeconómico, las mediciones para el cooperativismo deben abarcar estadísticas clásicas de valoración tales como ingresos, activos totales, asociados, ocupados (asalariados y asociados), entre otras. Además, en el contexto de los denominados Balances Sociales, establecer factores estándar de análisis para comprender la vida organizacional, incluyendo aspectos claves como los objetivos de Desarrollo Sostenible. La información anotada podría ser muy favorable a la realización de ejercicios de analítica de datos en el mediano plazo.

Por otra parte, a nivel macroeconómico, Colombia requiere un esfuerzo decidido en los entornos institucional, gremial y académico, para la creación de las cuentas nacionales del sistema de la economía solidaria, partiendo de propuestas como la de Alarcón-Conde y Álvarez (2020). Estas favorecerían otro tipo de ejercicios de medición econométricos como los sugeridas por el documento del *International*

Labor Organization – ILO, Committee for the Promotion and Advancement of Cooperatives – COPAC, en conjunto con International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy – CIRIEC, elaborado para estas instituciones por Bouchard y otros (2020).

La experiencia en Colombia muestra que el fomento hacia las cooperativas a partir de políticas públicas ha estado en la Rama Ejecutiva en dos sectores: el central y el descentralizado. La ausencia de un Departamento propio para la Economía Social y Solidaria, a 2021, constituye un retroceso en la política pública, dado que hubo dos predecesores del sector central dentro de la estructura del Estado: el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y el Departamento Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial). El cambio de Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria a Unidad Administrativa Especial de Organizaciones solidarias en 2011 ha sido un golpe fuerte para la Economía Solidaria en materia de desaparecer un poder para formular Políticas Públicas desde un órgano de la rama Ejecutiva del sector central, esto a pesar de que en términos presupuestales a 2020, el monto otorgado a la UAEOS fue mayor al otorgado a nivel histórico a Dansocial.

Se puede ejemplificar todo lo anterior y mirar con detalle la intervención de la Vice Presidenta para el periodo 2018 – 2022, Martha Lucía Ramírez⁴² con relación a que “en la medida en que nosotros posicionamos el sector cooperativo y ayudemos a transformar una cantidad de mitos y de prevenciones que hay dentro de la sociedad, nos vamos a dar cuenta de que toda esta cantidad de micronegocios que tienen las personas que están en la calle pueden tener un impacto muy grande sobre el desarrollo económico y también sobre este proceso de formalización”(Ramírez, M-L, 2021).

Bibliografía

- Alarcón-Conde, M. A. & Álvarez, J. F. (2020), Contribución del cooperativismo colombiano al crecimiento económico por habitante en el periodo 2003-2016. *Revista Escuela de Administración de Negocios (EAN)*, 88, 1-34.
- _____. (2018). La dimensión sectorial del cooperativismo colombiano a través de un análisis de redes. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 92, 121-154.
- Álvarez, J.F. (2016). Articulación de políticas públicas dirigidas al cooperativismo. Propuestas para el caso colombiano en el marco de la convivencia pacífica y la internacionalización. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Tese elaborada para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais.
- Álvarez, Zabala, Garía-Müller y Orrego (2015), Marco para el fomento de la Economía Solidaria en territorios rurales en Colombia. Unidad Especial de Organizaciones Solidarias, Centro de Investigación, documentación e información de la Economía social, pública y cooperativa- CIRIEC Colombia. Bogotá: Imprenta Rempe de Colombia S.A.S.ISBN 97895859653.
- Álvarez J. F. y García-Müller A. (2013), Las cooperativas de trabajo asociado y su instrumentalización en Colombia. *Revista Idelcoop*, 211, 28-44.
- Alzate, Zabala y Cueto (2018), Panorama de políticas públicas para la economía social y solidaria en Medellín con relación a experiencias de otros países de Europa y América Latina. [Recurso electrónico] / Martha del Socorro Alzate Cárdenas, Hernando Emilio Zabala Salazar, Eduardo Nicolás Cueto Fuentes; Universidad Católica Luis Amigó, Corporación Universitaria Minuto de Dios–Uniminuto.
- Bouchard M. J., Carini C.; Eum H., Le Guernic M. y Rousselière, M. (2020), *Statistics on Cooperatives: concepts, classification, work and economic contribution measurement*. Publications of the International Labour Office (ILO). ISBN: 9789220331361.
- Castillo D., Álvarez J., Martínez L Mesa G., Mora C., Rodríguez N. y Sarmiento, A. (2011), *Políticas públicas y cooperativismo en Colombia, 30 años de encuentros y desencuentros*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público - IEMP ediciones.

⁴² Martha Lucía Ramírez (2021) apertura de la Jornada de Opinión que la Asociación Colombiana de Cooperativas realizó el 21 y 22 de abril con el tema “Identidad y emprendimiento, estrategia de liderazgo”.

- Castro B. (2002), Las sociedades de ayuda mutua en Colombia. En: Anuario colombiano de Historia Social y de la Cultura. 29.2002.
- Confederación Colombiana de Cooperativas (Confecoop) (2018), Informe de desempeño Confianza y acción. 2018.
- _____ (2016), Propuestas para el Gobierno Colombiano, desde el sistema de integración cooperativo.
- _____ (2005), Principios y valores de un movimiento con resultados concretos. Disponible en: https://confecoop.coop/images/informes_anuales/sc2005/files/sc2005.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018a), Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial (LC/MDS.2/2), Santiago de Chile.
- _____ (2018b), La ineficiencia de la desigualdad. (LC/SES.37/3-P), Santiago de Chile.
- Cuadernos de Mercados Campesinos (2013), Cuadernos Nº 1. Caracterización del proceso mercados campesinos en la región central de Colombia (periodo 2011 - 2013). Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Agrarias, Sede Bogotá Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural. Impreso en Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2001), *Estrategia para el Fortalecimiento Estadístico Territorial*. https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Linea_base_indicadores.pdf.
- Departamento Nacional de Planeación (2020), Plan nacional de desarrollo 2018–2022. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>.
- Emisora Codema Hoy Radio (2020), Magazin Institucional de la Cooperativa del Magisterio educación Superior en Economía Social y Solidaria intervención del profesor Juan Fernando Álvarez <https://youtu.be/YmxgR2HHgTc>, información tomada en noviembre 2020.
- Fardé, E (2008), Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia: balance de la política gubernamental, 2002-2007. Revista de Economía Institucional. Vol 10 Nº 18. Primer semestre/2008, pp. 261-285.
- Gamboa E. (2020), Tratamiento tributario del sector cooperativo y solidario en Colombia y Chile. Una mirada desde el ámbito constitucional, legal e internacional. Revista de Derecho Fiscal, 17, pp. 63-113.
- Gobierno de Colombia, Duque I. (2020), Informe al congreso. Juntos construimos país.
- Gobierno de Colombia (2020a), El Futuro es de todos. Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/277>.
- Johnson D. (1991), Lo que hizo y no hizo el café: Los orígenes regionales de la Guerra de los mil días. Trad. Amelia acebedo Silva. En: Rev UIS- Humanidades. Bucaramanga, Colombia. 20(1):77-86, enero-junio, 1991.
- _____ (1995). Impacto social de la guerra de los mil días: Criminalidad. Trad. Armando Martínez Garnica. Rev UIS- Humanidades. Bucaramanga, Colombia. 24(2):13-23 julio-diciembre de 1991.
- Juriscol (2020), [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos?f=templates\\$fn=contents-frame.htm\\$end=1353933\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos?f=templates$fn=contents-frame.htm$end=1353933$3.0).
- Mendell M. y Alain B. (2015), "Enabling the Social and Solidarity Economy through the Co-Construction of Public Policy" in Peter Utting, ed. Social and Solidarity Economy Beyond the Fringe. London, Zed Books, pp. 166-182.
- Minagricultura (2020), Memorias al congreso de la república de Colombia. Campo con progreso Transformación Productiva, Competitividad y Desarrollo Rural.
- Ministerio de Trabajo (2019-2020), Informe Sector Trabajo, al Congreso de la República 2019 – 2020.
- Monasterios y Srnc (2010), La co-construcción de políticas públicas innovadoras en torno a la economía social Documento 71 Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo Facultad de Ciencias Económicas. UBA Editor responsable: Mirta Vuotto Ciudad de Buenos Aires, diciembre de 2010.
- Mora C. (2008), Internacionalización cooperativa en el bicentenario. Bucaramanga: Ed. Armonía Impresores Limitada.
- Muller P. (2010), Las políticas públicas. Jean François Jolly, Carlos Salazar Vargas, traductores. Universidad Externado de Colombia. Estudios de caso en políticas públicas Nº 3.
- Oficina Internacional del Trabajo-Ginebra, OIT (2016), La historia de la Recomendación de la OIT sobre la promoción de las cooperativas (2002). (núm. 193). Examen del proceso de formulación de la Recomendación núm. 193 de la OIT, su aplicación y su repercusión su aplicación y su repercusión.

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2020), Guía de compras públicas locales. Nuevos mandatarios nuevas oportunidades en el territorio. Documento de trabajo – aportes de varias entidades: UAEOS-ADR-AMEXCID-ANR-UNODC-FAO-ART-ICBF-INVIMA- y otros. Bogotá D.C.
- _____(1994), El cooperativismo agrícola y rural en la región de América Latina y El Caribe. Propuestas de un programa de la FAO para la promoción. Basado en el trabajo preparado por Rafael Carbonell De Masy, Consultor.
- ONU (1976), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 993 UNTS 3 (1976).
- Organizaciones Solidarias (2019), Edición 30/2018. Informe de Gestión 20100-2018. ISSN 2256-4616.
- Ortiz, Bucheli, y Moreno (2019), Evolución de las Políticas Públicas para la Innovación Agropecuaria en Colombia, páginas 127-158. En: *Sistemas y políticas de innovación para el sector agropecuario en América Latina/Compilación Frédéric Goulet, Jean-François Le Coq, Octavio Sotomayor*. 1ed. Río de Janeiro: E-papers, 2019.
- Piketty T. (2019), *Capital e ideología*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Pinzón J (2006), Contraloría Delagada para la Gestión Pública e Instituciones financieras. Dirección de Estudios Sectoriales 88113-059. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452108/Evaluaci%C3%B3n+al+proceso+de+liquidaci%C3%B3n+del+banco+del+estado.pdf/a47d228f-e005-46b6-a71e-8bf3e2587114?version=1.0>.
- Quijano J.E. y Reyes J.M. (2005), *Historia y doctrina de la cooperación*. Editorial Universidad Cooperativa de Colombia.
- Salgado (2015), *Política pública de economía solidaria en el contexto de planeación local y presupuesto participativo de Medellín 2008-2015: evaluación de su efectividad*. Medellín: Editorial Artes y Letras S.AS. 2015.
- Superintendencia financiera de Colombia (2019), Certificado situación Coopcentral. https://www.coopcentral.com.co/Filef_linka.asp?IDE=60.
- Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (abril, 2020). INDICADOR A.93 Estrategia Nacional de Compras Públicas de productos de origen agropecuario en implementación (informe agregado).
- _____(2019), Documento soporte del plan estratégico 2019-2022 CÓDIGO UAEOS-FO-GDO-17.
- _____(2018), Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, pacto por Colombia 2018-2022. (10 páginas).
- _____(2018a). Informe de rendición de cuentas 2018-2019. Asociatividad solidaria. Un instrumento para la legalidad, el emprendimiento y la equidad.
- UAEOS (2020), Organizaciones Economía Solidara. <https://www.orgsolidarias.gov.co/la-entidad/nuestras-organizaciones/Organizaciones-Econom%C3%ADa-Solidaria>.
- _____(2019), Plan Estratégico 2019-2022: "Construyendo Territorios Solidarios" <https://www.orgsolidarias.gov.co/Prensa/Noticias-Plan-Estrat%C3%Aggico-2019-2022>.
- _____(2016) Paz con equidad; Unisangil, Coomuldesa, Construyendo territorios solidarios. Guía metodológica. <https://www.orgsolidarias.gov.co/sites/default/files/archivos/Construyendo%20Territorios%2osolidarios%2C%20Gu%C3%ADa%20Metodo%C3%B3gica.pdf>.
- Universidad Cooperativa de Colombia (2020), Historia <https://www.ucc.edu.co/institucion/Paginas/historia.aspx>.
- Uribe Garzón C. (2001), *Bases del Cooperativismo*. Editora Guadalupe: Bogotá.
- URIBE Carlos. *Historia del Movimiento Cooperativo*. Marco del cooperativismo en Colombia. 5ta Edición. Editorial Paidós.
- Wieser E. (2000), *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Documento Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.
- Zabala H. (2015), El cooperativismo de trabajo asociado de Colombia. en el período crítico (2011-2014) pg 509-567. En: Schujman, Mario (comp.) *Las cooperativas de trabajo en América Latina* / compilado por Mario S. Schujman. - 1ª ed. - Rosario. Ediciones Del Revés, 2015. 624.
- _____(2012), *Cooperativismo colombiano: políticas públicas para su desenvolvimiento positivo*. Ponencia <http://www.lasociedadcivil.org/doc/cooperativismo-colombiano-politicas-publicas-para-su-desenvolvimiento-positivo-hernando-zabala-salazar-colombia/>.

_____ (2012), Cooperativismo colombiano: políticas públicas para su desenvolvimiento positivo. Ponencia. http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/09/hernando_zabala_zalazar.pdf.

Fuentes de información

Banco de la República de Colombia – Banrep <https://www.banrep.gov.co/es/-estadisticas>.

Contraloría General de la República. Gasto del Presupuesto de la Nación 2000-2016 https://www.contraloria.gov.co/web/finanzas-publicas/banco-deestadisticasfiscales?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=987855&_101_type=document&inheritRedirect=false.

Departamento Nacional de Estadística – DANE <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>.

Fuente de Información Laboral de Colombia – FILCO (Ministerio del Trabajo) <http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/faces/estadisticas.jsf>.

Informe de ponencia para primer debate del proyecto de Ley número 122 de 2020 Cámara/161 de 2020 Senado. Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia (suscriben varios congresistas) (septiembre 17, 2020).

Ley 454/1998 https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=3433. <http://www.Superintendencia.de.la.Economía.Solidaria.gov.co/es/normativa>

Marco legislativo: leyes, decretos, regulaciones, a partir de: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo>.

Superintendencia de la Economía Solidaria de Colombia (Superintendencia de la Economía Solidaria) <http://www.Superintendencia.de.la.Economía.Solidaria.gov.co/es/entidad/estadísticas>, <http://www.supersolidaria.gov.co/es/entidades-vigiladas/entidades-vigiladas-que-reportan-informacion-por-ano>.

V. La institucionalidad cooperativa en Costa Rica: desarrollo, estructura y organización

Dalia Borge Marín¹

De acuerdo con el informe del Estado de la Nación 2020, Costa Rica pasó de experimentar una “coyuntura crítica”, en 2019, que entrañaba serios riesgos para la sostenibilidad del desarrollo humano, a vivir una grave crisis que amenaza logros históricos de ese desarrollo. El modelo ha demostrado históricamente que es capaz de generar desarrollo socioeconómico para diferentes poblaciones a nivel nacional. Así lo muestra el Índice de Progreso Social (IPS)² donde el cooperativismo se destaca como factor fundamental de desarrollo en los cantones donde han funcionado las cooperativas en las últimas décadas (CENECOOP 2017, citado por Sánchez, 2019:6).

Se pretende desde esta investigación describir la institucionalidad cooperativa en Costa Rica desde sus primeras experiencias, su desarrollo, estructura y organización actuales.

¹ Dalia Borge Marín, Formación Investigación y Desarrollo para la Economía Social (FIDES), Fundación Escuela Andaluza de Economía Social, Sede Costa Rica. Villa Adobe, 73 D, San Pablo, Heredia, Costa Rica. Agradezco a las personas que accedieron a ser entrevistadas y quienes participaron en el seminario de discusión, que ayudaron a enriquecer significativamente el presente estudio: Sr. Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo del INFOCOOP, Sra. Ana Isabel Solano Brenes, Directora Ejecutiva del Banco Nacional de Costa Rica, Sra. Georgina Díaz, Gerente de la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional, Sr. Juan Carlos Céspedes Oreamuno, Director del Departamento de Educación del INFOCOOP, Sr. Luis Corella Víquez, Exsecretario Ejecutivo del CONACOOOP, Sr. Marvin Rodríguez Vargas, Comisario de Economía Social Solidaria del Gobierno de Costa Rica, Sra. Victoria Hernández Mora, Ministra de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica, Sra. Zayra Quesada Rodríguez, Representante ante la Junta Directiva de INFOCOOP por el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, Sr. Luis Diego Aguilar, Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, y Sr. Roy Rodríguez, representante por el CENECOOP.

² El IPS es una iniciativa de la organización llamada *Social Progress Imperative* impulsada por investigadores de la Universidad de Harvard, Oxford y el Massachusetts Institute of Technology. Consiste en un proceso metodológico riguroso que mide el desempeño en tres dimensiones —necesidades básicas, fundamentos de bienestar y oportunidades— divididas en doce componentes o indicadores sociales y ambientales (Sánchez, 2019).

La metodología para el desarrollo del presente capítulo se basó en la utilización de referencias bibliográficas, combinadas con entrevistas a diferentes actores relevantes del cooperativismo costarricense. La información seleccionada de las entrevistas se incluye en las diferentes secciones del presente documento para apoyar afirmaciones ya publicadas por diferentes autores o para desarrollar aspectos que no se localizaron en las diferentes fuentes bibliográficas.

La primera sección hace un breve recorrido histórico del surgimiento de la institucionalidad del cooperativismo en Costa Rica, desde los años cuarenta a la actualidad, donde confluyen las voluntades políticas con la necesidad de generar mejores condiciones para la población costarricense a partir de un modelo que reconocía la fuerza de la asociatividad. Se describe también cómo desde la misma Constitución Política se sientan las bases para la generación de una serie de leyes que trazan el rumbo del cooperativismo para los siguientes 70 años. Se describe, además, el peso que el cooperativismo tiene en el desarrollo socioeconómico del país.

Seguidamente, en una segunda sección, se describen las principales instituciones con las que el país cuenta para la promoción, fomento, integración y educación cooperativa, su estructura, organización y modelo de gobernanza. Se destaca el papel del Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), creado para financiar y dar acompañamiento técnico a las cooperativas. También se describen en este capítulo el papel de las instancias que se dedican a la educación y a los procesos de formación cooperativa en diferentes niveles y para distintos colectivos desde el ámbito público y privado. Se describe la función del Ministerio de Educación Pública que ofrece la temática cooperativa desde las escuelas y colegios; la función del Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa (CENECOOP) que se encarga de dar cumplimiento al quinto principio cooperativo en cuanto a educación, formación e información sobre el modelo, al conjunto de las cooperativas a nivel nacional y, a nivel universitario, se presentan algunas instituciones en las que se han desarrollado programas de grado y posgrado en la temática cooperativa.

También se destacan las instituciones cooperativas gremiales como lo son el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACCOOP) que representa, defiende y aglutina a la totalidad de las cooperativas a nivel nacional; la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión (CPCA) que, de manera específica, aglutina y representa a las cooperativas de trabajo³; y la Federación Nacional de Cooperativas Escolares y Estudiantiles (FEDEJOVEN), creada como entidad de representación y defensa de las cooperativas que incluyen a ese colectivo, aunque no está funcionando actualmente.

La tercera sección hace una revisión de las actividades que, producto de las políticas públicas, han realizado recientemente los organismos de apoyo al sector cooperativo para la integración, el fomento y la formación cooperativa. Se destaca en esta sección el desarrollo de políticas para el cooperativismo en el contexto del modelo de economía social.

En la última sección se describe como buena práctica al Banco Nacional de Costa Rica, que en materia de políticas públicas de fomento del cooperativismo ha contribuido con el desarrollo del modelo, teniendo impacto en el surgimiento de la institucionalidad cooperativa costarricense. Esta sección ofrece también una subsección con puntos a mejorar.

³ A las cooperativas de autogestión se les llama también cooperativas de trabajo. Las cooperativas de autogestión son aquellas en donde los asociados tienen el control de los medios de producción en su calidad de propietarios y a la vez, trabajadores de la empresa. <http://cpca.coop/>.

A. Contexto

1. Evolución histórica

La primera cooperativa que se constituyó en Costa Rica fue la Sociedad Obrera Cooperativa creada en 1907 con el fin de “satisfacer la necesidad organizativa de los trabajadores artesanos de la época para defender las cualidades y habilidades de su trabajo, así como en defensa de los intereses de los consumidores, frente a los abusos de comerciantes e intermediarios.” (Huaylupo, 2003:16). Estas cooperativas se generaron en un contexto en el que se buscaba la defensa de los trabajadores promovida por los sindicatos⁴.

Si bien, empezando el siglo XX, Costa Rica contaba con algunas cooperativas, como se mencionó anteriormente, a la par de instituciones y políticas orientadas a construir las bases de un Estado de Bienestar —como fueron el Banco Internacional de Costa Rica (1914), la Ley de Asociaciones N° 218 (1939), la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional (1920) y el Instituto Nacional de Seguros (1924)—, fue en los años cuarenta cuando se materializaron las mejores condiciones de vida para la población en general, como lo fueron la creación de la Universidad de Costa Rica (UCR) en 1940, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en 1941, el Código de Trabajo en 1943, la Caja de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) en 1944, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en 1949, la nacionalización bancaria (1949), la inclusión del capítulo de las garantías sociales en la Constitución Política (1949), y la abolición del ejército (1949), entre las más relevantes.

Igualmente, en los años cuarenta se da el mayor impulso al cooperativismo costarricense, en respuesta a las difíciles condiciones socioeconómicas que una buena parte de la ciudadanía, sobre todo de los sectores populares y las minorías étnicas experimentaban en esa época, profundizada por la crisis económica generada por la Segunda Guerra Mundial. Conscientes de esas necesidades, y en medio de las luchas ideológicas de entonces⁵, un grupo de destacados pensadores funda el Centro de Estudios para los Problemas Nacionales⁶, cuyo pensamiento se dio a conocer mediante la Revista Surco, de línea editorial abiertamente pro-cooperativista. Estas ideas cimentaron en 1945 el Partido Social Demócrata⁷, influenciando en gran medida para que el cooperativismo se convirtiera en uno de los pilares del desarrollo del país⁸.

Las políticas públicas para el fomento cooperativo son el resultado del apoyo de dos tendencias políticas que construyeron las condiciones económicas, políticas y sociales, desde una reforma social que se inició con Rafael Ángel Calderón Guardia del Partido Republicano Nacional⁹ y a la que siguió

⁴ “Los primeros momentos del cooperativismo se encuentran relacionados con los efectos cotidianos de la situación laboral de los artesanos y con la creación de las formas de cooperación y ayuda igualitaria entre trabajadores urbanos para compensar las consecuencias de la coyuntura política y económica del momento en una sociedad elitizada”. Así mismo “En el ámbito urbano el cooperativismo y el mutualismo no establecía separaciones con el movimiento obrero, de ahí que entre 1880 y 1909, la articulación del socialismo y el anarquismo, tenían en el cooperativismo y mutualismo las opciones orgánicas para la protección de los trabajadores” (Huaylupo, 2003:16-17).

⁵ De acuerdo con Castro y Li (2015) citado por Sánchez Boza (2019:5) en la coyuntura política de los años cuarenta, el Partido Comunista propugnaba por una propiedad social, y el cooperativismo era la forma organizativa más apropiada para oponerse a ese tipo de idea, proponiendo una propiedad colectiva de tipo privado.

⁶ “El Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales fue fundado en 1940, y constituyó las bases del Partido Liberación Nacional, fundado en 1951” (Molina, 2016).

⁷ El Partido Social Demócrata (PSD) nace de la unión del Partido Acción Demócrata (PAD) con el Centro de Estudios para los Problemas Nacionales, en 1945 (Romero-Pérez, 2016: 134).

⁸ M. Rodríguez, comunicación personal 23 de septiembre de 2020.

⁹ El Partido Republicano Nacional fue un partido político creado en 1931, y desde el cual el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia ganó las elecciones de 1940. El partido tenía dos tendencias marcadas: los cortesistas (seguidores de Leon Cortés Castro, presidente de 1936 a 1940 y los calderonistas, seguidores del mandatario entrante, el Dr. Calderón Guardia (1940-1944). (Jiménez, 2006:138).

impulsando José Figueres Ferrer del Partido Liberación Nacional (PLN¹⁰). El Partido Republicano Nacional heredaría sus postulados al partido Social Cristiano (PUSC)¹¹. Estos partidos fueron durante décadas (1948-2002) los únicos que ocuparon de manera alternada la presidencia de la República en Costa Rica. Así, la inclusión en la Constitución Política de un artículo relacionado con el cooperativismo se realizó primero en un gobierno calderonista¹² en 1943¹³ y posteriormente José Figueres Ferrer, quien fundaría el PLN¹⁴ deja el mismo postulado, solo cambiando el número del artículo en 1949¹⁵.

Debe consignarse que el cooperativismo formaba parte del proyecto político-económico de los liberacionistas (socialdemócratas), incluso más que en el de los calderonistas, desde un esquema reformista de promoción de diferentes sectores sociales donde la intervención del Estado se veía como central para el fomento y desarrollo de las cooperativas (Castro y Vega, 1988:305). Por otro lado, los socialdemócratas se oponían decididamente al Bloque de Obreros y Campesinos¹⁶, con el cual tenían serias discrepancias tanto ideológicas como programáticas. Los socialdemócratas proponían de modo explícito que sólo el cooperativismo era el medio para superar todos los problemas sociales y económicos del país (Aguilar Bulgarelli, Oscar y Carlos Luis Fallas 1990, citado por Huaylupo, 2003).

Es en esta década que se aprueba la Ley 24 del 2 de Julio de 1943 que disponía una modificación de la Constitución de 1871 que impulsaba al cooperativismo mediante la inclusión del artículo 58 que indicaba que “el Estado fomentará la creación de cooperativas, como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores”. Se crea también el Departamento de Cooperativas Agrícolas e Industriales del Banco Nacional (1947)¹⁷, y se vuelve a reformar la Constitución Política de manera más drástica dejando siempre el artículo sobre el cooperativismo (1949)¹⁸.

La primera cooperativa que surge a partir del apoyo institucional-estatal en los años cuarenta es Coopevictoria¹⁹. Esta es una empresa de producción agrícola que surge legalmente el 12 de octubre de 1943, mediante la asociación de 19 productores de caña de los cantones de Grecia y de Poás de la Provincia de Alajuela apoyada técnica y financieramente por el Banco Nacional de Costa Rica. Seguidamente, se organizan cooperativas cafetaleras para poder exportar el grano sin tener que pagar grandes cuotas a los intermediarios beneficiadores, que controlaban los precios y el ligamen con la economía internacional, abusándose de la falta de organización del sector. De esa manera, el resultado del auge del sector agrario cooperativo, especialmente en lo que se refiere al café, se debió en primera instancia tanto a la necesidad de librarse de los intermediarios (Aguilar y Fallas, 1990: 441) como al

¹⁰ El Partido Liberación Nacional (PLN), de tendencia socialdemócrata (López, 2020:169) fue fundado por José Figueres Ferrer en 1951. Luego de ganar la Revolución de 1948, Figueres Ferrer llamó a una asamblea nacional constituyente mediante la cual reformó la constitución política, vigente hasta hoy.

¹¹ De acuerdo con los estatutos del PUSC, la tendencia de este partido es de centro derecha. Es uno de los dos partidos tradicionales del país, y es el heredero de la tradición política caudillista conocida como calderonismo. El partido se inspira en el humanismo y en los principios socialcristianos y del estado social de derecho.

¹² Se denomina calderonistas a los seguidores del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

¹³ En la Constitución Política de 1871 y sus reformas el Artículo 58, indica que “el Estado fomentará la creación de cooperativas, como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores” (Ley 24 de 2 de julio de 1943).

¹⁴ Se denomina liberacionistas a los seguidores del Partido Liberación Nacional (PLN).

¹⁵ En la Constitución Política de 1949 su artículo 64 reza que “El Estado fomentará la creación de cooperativas como medio para facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores.”

¹⁶ Así se denominó al Partido Vanguardia Popular, que era de ideología comunista y que fue fundado por Manuel Mora Valverde (De La Cruz, s.f.).

¹⁷ El Banco Nacional de Costa Rica “es una institución autónoma de derecho público, con personería jurídica propia e independencia en materia de administración. Como banco público estatal está regulado por la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica y por la Constitución Política de la República de Costa Rica”. (Banco Nacional de Costa Rica, 2020).

¹⁸ El cooperativismo pasa de ser una propuesta del Centro de Estudios para los Problemas Nacionales, a incorporarse a la Carta Constitutiva del Partido Liberación Nacional (Romero, C. (1995:32).

¹⁹ Se reconoce al Cooperativismo como un tipo legal diferenciado hasta la promulgación de la ley de Asociaciones Cooperativas 4.179 de 1968.

apoyo subsecuente de políticas públicas en estadios tempranos del surgimiento del modelo en el país, como se mencionó anteriormente.

Posteriormente en 1955 surge el cooperativismo de ahorro y crédito, siendo su primera manifestación la Cooperativa Amistad o Coopeamistad R.L., fundada por trabajadores de la Cooperativa de Productores de Leche - COOPROLE.

Para el año de 1961 nace la Federación de Cooperativas de Caficultores (Fedecoop), organismo de integración cooperativa que se constituyó en el representante del cooperativismo nacional en ese momento. Seguidamente en 1965 nacen las primeras cooperativas hidroeléctricas: COOPELESCA R.L (1965), COOPESANTOS R.L (1965), COOPEGUANACASTE R.L (1965).

En 1968 se aprueba la Ley 4.179 de Asociaciones Cooperativas (LAC)²⁰, cuyo texto se reforma en 1973 (Ley 5.185) creándose así el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) -que contenía dentro de su estructura al Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa (CENECOOP)- y el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOO).

En 1969 nace el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)²¹, que trasforma su modelo de gobernanza en 1986 hacia un gobierno corporativo que pasa a estar en manos de los trabajadores y trabajadoras costarricenses. Este banco es importante para el cooperativismo porque en su asamblea, constituida por 290 personas de los diferentes sectores de la economía social, el movimiento cooperativo cuenta entre 90 y 100 representantes, aproximadamente, dependiendo del número de cooperativistas que figuren en el censo como ahorrantes de esa institución²². Además del cooperativismo, esta asamblea integra a los sectores: artesanal, comunal, magisterio nacional, sindical confederado, sindical no confederado, profesional, solidarista²³ y personas trabajadoras independientes.

En 1973 nace la Unión Nacional de Cooperativas de la Zona Norte (URCOZON) y, en 1976, la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias y de Autogestión (FECOPA R.L), "como una organización necesaria para ejecutar las políticas del sector agropecuario y de autogestión, y para

²⁰ En esta legislación se declara de "conveniencia y utilidad pública y de interés social, la constitución y funcionamiento de asociaciones cooperativas, por ser uno de los medios más eficaces para el desarrollo económico, social, cultural y democrático de los habitantes del país", se determina su clasificación, la constitución e inscripción, su administración y funcionamiento, patrimonio social, y membresía entre otros aspectos.

²¹ "El Banco Popular y de Desarrollo Comunal es una institución de derecho público no estatal con personería jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía administrativa y funcional creado mediante la Ley No. 4.351 del 11 de julio de 1969. Su objetivo principal es dar protección económica y bienestar a los trabajadores, artesanos y pequeños productores mediante el fomento del ahorro y la satisfacción de sus necesidades de crédito. Le corresponde financiar los proyectos y programas de las asociaciones de desarrollo comunal, cooperativas, asociaciones sindicales de trabajadores y municipalidades." (Banco Popular y de Desarrollo Comunal, (2017).

²² Este gobierno se denomina Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (ATBPD). En él se encuentran representados: el sector comunal, el sector sindical, asociaciones del magisterio nacional, el movimiento solidarista, el movimiento cooperativo, las cooperativas de autogestión, el sector profesional, el sector artesanal y los trabajadores independientes. (Reglamento 4704 del 05 de octubre de 2009).

De acuerdo con el citado reglamento "La asignación del número de delegados y delegadas para cada Sector se hará considerando únicamente el número de afiliados y afiliadas del Sector que figuren en el listado de ahorrantes obligatorios del Banco que se determinen en el censo de ahorrantes obligatorios realizado de conformidad con este Reglamento, y que de conformidad con la Ley Orgánica ostenten la condición de copropietarios y copropietarias de la Institución. Para determinar la proporcionalidad correspondiente, se considerará como el cien por ciento la suma de todos los propietarios y propietarias del Banco que figuren en la totalidad de las listas de membresía presentadas. Cada Sector tendrá el número de delegados y delegadas que resulte según el número de propietarios y propietarias con que cuente." Igualmente indica la norma que "el nombramiento de los representantes del Movimiento Cooperativo corresponderá al Consejo Nacional de Cooperativas, de conformidad con el reglamento que al efecto emita dicho Consejo. En el caso de los delegados y las delegadas de las Cooperativas de Autogestión, el Consejo Nacional de Cooperativas escogerá a los delegados y delegadas entre los candidatos y candidatas que le presente la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión, para la Integración de la Asamblea".

²³ "La idea del Solidarismo fue introducida en Costa Rica en 1947 por el Lic. Alberto Martén, economista, abogado y ministro de gobierno en 1949. El Solidarismo se realiza en el seno de las empresas, mediante el establecimiento de una Asociación Solidarista, orientada a buscar su mejoramiento económico y social, en un ambiente de dialogo y armonía entre capital y trabajo. Los recursos de la asociación solidarista provienen de dos fuentes principales: el ahorro mensual de los trabajadores que, según la Ley, puede ser entre el 3 y el 5 por ciento, y un aporte mensual de la empresa, cuyo porcentaje se pacta entre ésta y los trabajadores." (CONASOL, 2021).

promover el desarrollo empresarial, en razón de que las cooperativas operando de manera dispersa e individual no podían lograr sus fines de crecimiento e integración como a nivel nacional” (Miranda & Toro, 2010:17-18).

El apoyo a la institucionalidad del cooperativismo desde el sistema educativo formal se materializa con la Ley 6.487 de 1980, cuyo texto que establece la enseñanza obligatoria del cooperativismo en todos los centros educativos del país, públicos o privados, indicando que “la enseñanza del cooperativismo se lleve a la práctica como una parte integrada a las asignaturas de los planes de estudio vigentes”.

Por su parte, la reforma en 1982 de la LAC 4.179²⁴ le otorgó al CENECOOP el carácter de ente público no estatal, creándose además los modelos cooperativos de autogestión y cogestión y naciendo, en consecuencia, la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión (CPCA). El modelo de autogestión se diferencia del tradicional en la propiedad que asumen los trabajadores, teniendo por lo tanto una doble función: trabajador y asociado. El Artículo 99 de la LAC 4.179 y sus reformas²⁵ indica que “son aquellas empresas organizadas para la producción de bienes y servicios, en las cuales los trabajadores que las integran dirigen todas las actividades de las mismas y aportan directamente su fuerza de trabajo, con el fin primordial de realizar actividades productivas y recibir, en proporción a su aporte de trabajo, beneficios de tipo económico y social”. En relación a las cooperativas de cogestión el artículo 120 de la Ley 4.179 indica que “son aquellas en las que la propiedad, la gestión y los excedentes son compartidos entre los trabajadores y los productores de materia prima, entre el Estado y los trabajadores o entre los trabajadores, los productores de materia prima y el Estado”.

El modelo autogestionario tiene sus raíces en las empresas comunitarias y campesinas promovidas por el entonces denominado Instituto de Desarrollo Rural (INDER), la Universidad Nacional (UNA) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en los años sesenta, en un contexto de luchas por la tenencia de la tierra (INFOCOOP, 2017), donde el trabajo autogestionario asociativo se concibió como una fórmula pertinente para la promoción de empleo y la generación de ingresos a la vez que se generaba paz social. Alpizar y Cortez (2018:4) afirman que “la autogestión y el cooperativismo en general fue visto como una buena posibilidad de agrupar sectores rurales empobrecidos para potenciar el mercado, a través de su desarrollo productivo, la economía a escala y la transferencia de asistencia técnica profesional”. De acuerdo con Alpizar y Cortez (2018), entre 1970 y 1990 el Estado costarricense había ayudado a formar 65 cooperativas de autogestión mediante la donación de casi 20 hectáreas de tierra. Con el fin de contar con una entidad que respondiera a las necesidades del sector, el 7 de septiembre de 1975 se formó la Federación de Cooperativas Campesinas de Producción Agropecuaria y de Servicios Múltiples RL (FECOPA). Esta federación ayudó a promover una ley para la creación de la CPCA.

En agosto de 1980 se realizó el Primer Encuentro Nacional de Empresas Asociativas de Autogestión, que tuvo por objetivo debatir la necesidad de un marco legal que las amparara. De esta instancia surgió la Asociación pro-Consejo Nacional de Autogestión (APROCONA), integrado por representantes de FEDEAGRO, FECOPA, ANAPROVIECO, grupos de pescadores del Pacífico y del Atlántico, y tuvieron como propósito ayudar a superar la falta de asistencia técnica, falta de crédito, debilidad en la capacitación de los asociados y la falta de coordinación interinstitucional. El apoyo más contundente a este sector se da con la creación legal en 1982 de la CPCA, adscrita inicialmente al CONACOOOP, apoyando la promulgación de una ley para proteger a las empresas autogestionarias, promoviendo la participación popular y la democratización económica que estimularía la autogestión, atribuyéndole al Estado el papel de gestor de este tipo de empresas (Castro & Vega, 1988:333-345). “La Ley 6.756 de 1982 estableció un marco legal que regula la constitución y funcionamiento de las cooperativas, y reconoció la categoría de propiedad social como una posible forma de cooperativismo

²⁴ Ley 6.756 del 05 de mayo de 1982.

²⁵ Reformada mediante ley 6.756 del 05 de mayo de 1982.

en el Movimiento Cooperativo" (Alpizar y Cortez, 2018:12). La categoría de propiedad social que se le atribuye a las empresas autogestionarias es atinente a la misma naturaleza de las cooperativas, siendo las de autogestión o de trabajo asociado las que más representan al modelo pues los propietarios de la empresa son a la vez los trabajadores de la misma.

A partir de la Ley 6.756 de 1982, la CPCA podría tener participación con 10 representantes ante el CONACOOB, un fondo especial para fortalecer el cooperativismo autogestionario y personería jurídica propia. Para el 2015, mediante la Ley 8.634 del Sistema Banca para el Desarrollo (SBD), la CPCA obtiene formalmente la personería jurídica propia.

Para 1983 la institucionalidad cooperativa se refuerza cuando el CENECOOP se convierte en cooperativa, adquiriendo la figura de Responsabilidad Limitada (R.L.) asumiendo el rol de organismo auxiliar para la formación cooperativa a nivel nacional.

En 1994 se emitió la Ley 7.391 para la regulación de intermediación financiera de organizaciones cooperativas, teniendo como propósito dar cumplimiento a los objetivos económicos y sociales de estas cooperativas y garantizar a los asociados la más eficiente y segura administración de los recursos. En 2003 se promulgó la Ley 8.345 sobre la participación de las cooperativas de electrificación rural y las empresas de servicios públicos municipales, declarándose de utilidad e interés público las actividades de generación, distribución y comercialización de la energía eléctrica que realizan las cooperativas.

En 2004 se emite la Directriz 31 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), para la aplicación de la Recomendación 193 de la OIT, mediante la cual se instruye a los ministerios y entidades públicas de la administración centralizada y descentralizada y demás órganos públicos entidades para que, en el marco de su normativa particular y de sus competencias, ejecuten las acciones conducentes a la aplicación de la Recomendación 193 de la OIT²⁶.

En 2016 se declara de interés público, vía Decreto Ejecutivo 39.947, la constitución, fomento, desarrollo, análisis, difusión, financiamiento, educación e investigación de cooperativas dentro del sistema penitenciario, para potenciar la comercialización de productos elaborados por internos. Por otro lado, en 2020 tiene lugar una reforma legal que permite a las cooperativas financieras la oportunidad de captar recursos por medio de la Bolsa de Valores de Costa Rica, con el objetivo de destinar esos recursos a los otorgamientos de créditos de inversión²⁷.

El cooperativismo es un modelo por el que Costa Rica ha apostado desde la Constitución Política de 1949, como se ha mencionado antes, evidenciando esta apuesta en un conjunto de políticas públicas que han apoyado al sector por más de 70 años. En cambio, es hasta finales de los años noventa que en el país se empieza a hablar de economía social. En el 2015, y mediante el Decreto Ejecutivo N° 39.089-MP-MTSS, la administración Solís-Rivera (2014-2018) define la economía social como "el conjunto de actividades económicas y empresariales realizadas en el ámbito privado por diversas entidades y organizaciones, para satisfacer el interés colectivo de las personas que las integran y el interés general económico social de los territorios donde se ubican". Son parte de la economía social, según el citado decreto: las cooperativas, las asociaciones solidaristas, las asociaciones de productores, de trabajadores, gremiales, artistas u otras que realicen actividad económica empresarial, las asociaciones comunales que realicen actividades productivas, las asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados (ASADAS), las sociedades anónimas laborales, las fundaciones cuyos principios y prácticas estén acordes con el modelo de gestión organizativo de la economía social

²⁶ La Recomendación 193 se aplica a todas las formas cooperativas, reconoce los valores y principios cooperativos de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), pone énfasis en la función que desempeñan los gobiernos para la creación de un entorno propicio para las cooperativas, teniendo en cuenta sus características específicas, y eliminando los obstáculos que impiden a las cooperativas competir en pie de igualdad con otras empresas.

²⁷ Expediente Ley 20.256 de Reforma a los Artículos 1, 4, 14 y 16 y Adición de un Artículo 27 a la Ley 7.391, Ley Reguladora de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas.

solidaria, y las entidades creadas por normas específicas o leyes especiales que realicen actividad económica empresarial cuyos principios orientadores y reglas de funcionamiento que las caractericen respondan a lo estipulado en los principios antes citados.

Resumiendo, el cooperativismo costarricense se alimentó de la reforma social de los años cuarenta teniendo como efecto temprano la inclusión de un artículo en la Constitución Política de 1949, evidenciando también que las políticas públicas ligadas al sector han tenido un matiz partidista debido al apoyo desde su nacimiento del PLN y del PUSC. Ambos partidos, aún con diversas ideologías, contribuyeron a fortalecer el movimiento cooperativo con diferentes iniciativas de ley²⁸.

2. Clasificación del movimiento cooperativo costarricense

De acuerdo con el Capítulo II, de la LAC, las cooperativas se clasifican en: cooperativas de consumo, de producción, de comercialización, de suministros, de ahorro y crédito, de vivienda, de servicios, escolares, juveniles, de transportes, múltiples y en general de cualquier finalidad lícita y compatible con los principios y el espíritu de cooperación. Esta es la clasificación de lo que en Costa Rica se denomina cooperativas tradicionales o de gestión, que son aquellas en que los asociados aportan capital o bienes, según sus condiciones económicas, y los excedentes derivados de las operaciones realizadas se distribuyen de acuerdo con el capital aportado. (Miranda & Toro, 2010:30). Posteriormente en la ley se incluyen las cooperativas autogestionarias y las cogestionarias, que tienen un tratamiento diferente a las tradicionales en cuanto a la distribución de los excedentes y las reservas sociales.

Asimismo, las cooperativas de producción de bienes y servicios se clasificarán además como de cogestión o de autogestión. Las cooperativas de autogestión son aquellas empresas organizadas para la producción de bienes y servicios, en las cuales los trabajadores que las integran dirigen todas las actividades de las mismas y aportan directamente su fuerza de trabajo, con el fin primordial de realizar actividades productivas y recibir, en proporción a su aporte de trabajo, beneficios de tipo económico y social. Las cooperativas de cogestión son aquellas en las que la propiedad, la gestión y los excedentes son compartidos entre los trabajadores y los productores de materia prima, entre el Estado y los trabajadores o entre los trabajadores, los productores de materia prima y el Estado.

3. Situación actual del sector cooperativo

Como parte de las políticas públicas, y bajo el mandato que la ley le encomienda al INFOCOOP, esta institución ha realizado desde 1993 cuatro censos para conocer el peso del sector en la economía nacional. El primer censo se realizó en 1993, el segundo en 2000, el tercero en 2008 y el cuarto en 2012. En todos los censos, la encargada técnica de su realización ha sido la Confederación de Cooperativas de Centro América y el Caribe (CCC-CA)²⁹. A partir de la información suministrada por los censos, el sector puede contar con mayores elementos para demostrar su peso en la economía y en la sociedad en general.

De acuerdo con los cuatro censos realizados se muestra a continuación los datos respecto al año, número de cooperativas, número de asociados, y el porcentaje de la población asociada en relación con la población total.

²⁸ Comunicación personal de A.I. Solano, 30 de septiembre de 2020

²⁹ La CCC-CA es una organización autónoma, no gubernamental y sin fines de lucro, concebida como un observatorio y consultora especializada del desarrollo para las organizaciones cooperativas de la región. Fundada en septiembre de 1980 en Puerto Rico, desde 1984 estableció su sede en San José, Costa Rica.

Cuadro V.1
Censos cooperativos en Costa Rica

Año	Número de cooperativas	Número de asociados	Población total	Porcentaje de la población asociada
1993	375	319 210	3 372 000	10,5%
2000	318	446 127	3 810 179	12%
2008	347	777 713	4 463 000	18%
2012	376 ^a	887 335	4 688 000	21%

Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones de los censos 1993, 2000, 2008 y 2012.

^a En el censo se toman en cuenta las cooperativas tradicionales, las cooperativas autogestionarias, las cooperativas cogestionarias y los organismos de integración. Si se suman las cooperativas escolares (218) el total aumenta a 594 cooperativas.

Del total de asociados en 2012, el 57% eran hombres y el 43% mujeres. En cuanto a la distribución en cuerpos directivos, el 61,5% era ocupado por hombres y el restante 38,5 por mujeres; en el 78% la presidencia del directorio la ocupan varones. En el 70% de las cooperativas los puestos de gerentes eran ocupados por hombres.

El citado censo indica que las cooperativas están presentes en diversos sectores de la economía. Dentro de los principales aportes económicos de la producción cooperativa para el año 2011 se detectan \$132.000 millones de colones en exportaciones³⁰, 708 mil personas beneficiadas con servicios de electrificación, 33.357.850 personas beneficiadas con el transporte público, el 36,7% de la producción nacional de café y la generación de un total de 21.632 empleos directos, lo que representa aproximadamente el 1,1% del empleo en 2011, según datos de la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2011).

Igualmente, en servicios brindados a la comunidad el conjunto de cooperativas invirtió 10.113 millones de colones³¹ para el año 2011. Igualmente, el 54% de las cooperativas tienen 10 o más empleados y un 28% son cooperativas que tienen menos de 4 empleados.

La principal actividad económica en la que se insertan las cooperativas son los servicios financieros (22%), seguido del comercio (13%), la industria (12%), la agricultura, silvicultura, ganadería y pesca (10%), la enseñanza, capacitación y asistencia técnica (10%) y el transporte y almacenamiento (9%).

Dentro de los servicios financieros, el cooperativismo de ahorro y crédito es el sector más representativo en número de cooperativas (84) contando al 2019 con 117.000 asociados (FEDEAC, 2020). La cartera de crédito de este sector supera en el 2020 los \$2,5 billones de colones, un 11,3% del total del sistema financiero (Canales, 2020). En la actualidad sobresalen cuatro entidades, tres urbanas con sede en San José (COOPENAE³², COOPESERVIDORES³³ y COOPEANDE³⁴), y una en zona rural con sede en San Isidro de El General (COOPEALIANZA)³⁵. En conjunto totalizan poco más del 70 por ciento de los activos totales de este sector.

El sector comercial, por su parte, está agrupado en 48 cooperativas. Este sector cuenta con 49 cooperativas, de las cuales 21 son tradicionales, 23 son autogestionarias, 2 son de cogestión y 3 son organismos de integración.

³⁰ Unos 220 millones de dólares americanos aproximadamente.

³¹ Unos 16 millones de dólares americanos aproximadamente.

³² Cooperativa Nacional de Educadores.

³³ Cooperativa de Ahorro y Crédito de Servidores Públicos.

³⁴ Cooperativa de la Asociación Nacional de Educadores

³⁵ Cooperativa de Ahorro y crédito Alianza de Perez Zeledón

Finalmente, el sector agrícola industrial³⁶ cuenta con 39 cooperativas que representan un 10,3% de las cooperativas a nivel nacional. De acuerdo con el Frente Agroindustrial Cooperativo (2019), el peso económico y social actual del sector se puede constatar con Coopevictoria R.L. (fundada en 1943), Cooprole R.L. (1947), Coopepuriscal R.L. (1957), Coopetarrazú R.L. (1960), Coopedota R.L. (1960), Coopelibertad R.L. (1961), Coopepalmares R.L. (1962), Coopeagri R.L. (1962), Coopemontecillos R.L. (1964), Coopronarango R.L. (1968), Coopeatenas R.L. (1969), Coopebrisas R.L. (1973), y Coopeleche R.L. (1976), que tienen en conjunto un total de 27.500 asociados, generando empleo directo a más de 8.000 trabajadores y empleo indirecto a cerca de 80.000 personas.

Las dos terceras partes (236) de las cooperativas censadas del país pertenecen al modelo tradicional³⁷, casi una cuarta parte (92) son autogestionarias, el 12% (44) pertenecen a organismos de integración y un 1% son cooperativas de cogestión. Por su parte el cooperativismo de autogestión agrupa un total de 92 cooperativas, ubicadas en los sectores de servicios (57%), industria (25%), y agricultura, silvicultura y pesca (18%).

Geográficamente, la mayoría de las cooperativas se encuentran en las provincias más pobladas del país: San José y Alajuela como se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro V.2
Provincias y cantones con mayor número de cooperativas en Costa Rica

Provincia	Población	Porcentaje de cooperativas	Cantón con más cooperativas
San José	1.545.091	35%	Pérez Zeledón
Alajuela	917.632	23%	San Carlos

Fuente: Elaboración propia con base en información de MIDEPLAN (2017).

En la clasificación que hace el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN, 2017) por medio del índice de desarrollo social, ambos cantones tienen valores que los colocan en una situación media, comparada con el nivel logrado por los demás cantones del país (San Carlos en posición 57 y Pérez Zeledón en posición 55 de 81 cantones).

B. Instituciones

En cuanto a las relaciones que se establecen entre los organismos de mayor peso para el cooperativismo costarricense éstas giran en torno a cuatro entidades. El INFOCOOP, el CONACOOOP, el CENECOOP, y la CPCA. Estas tres últimas tienen la característica de estar promovidas por el Estado mediante leyes que las definen como entidades privadas de interés público³⁸.

³⁶ El artículo 20 de la Ley de Asociaciones Cooperativas 4.179 y sus reformas indica que: "las cooperativas de giro agropecuario-industrial de servicios múltiples, que combinan las modalidades de las cooperativas de producción, comercialización y suministro tienen por objeto la producción, procesamiento, mercadeo y suministro de artículos agropecuarios naturales o industrializados, tales como granos, henos, semovientes, carne, leche, quesos y los demás subproductos, mieles, concentrados, medicinas veterinarias".

³⁷ Las cooperativas tradicionales son aquellas en las que la o el asociado aporta capital social y recibe a cambio diversos servicios.

³⁸ "El término "sector público" alude "al conjunto total de la organización pública; es decir, pertenecen a éste, tanto las instituciones que se rigen en su organización por el Derecho Público como las que, aunque su organización no se rija por el Derecho Público, realizan una actividad de tal importancia que el Estado las tutela, sea todas aquellas que realizan una actividad de interés público. Dentro de estas últimas cataloga a las mutuales: "personas jurídicas privadas -en cuanto a su organización se refiere-, de interés público, sin participación estatal y tuteladas por el Estado -en cuanto a su actividad de interés público se refiere-. Es decir, aquellas que, si bien su organización se rige por el derecho privado, la actividad desplegada reviste un interés público de trascendental importancia para el Estado y la colectividad". Con lo que incluye en el sector público los entes privados que realizan actividad de interés público" (Procuraduría de la República, 1994).

El CONACCOOP se vincula con el INFOCOOP (que es la entidad encargada de dar financiamiento y acompañamiento técnico a las cooperativas), mediante su participación en la Junta Directiva de ese instituto. El CONACCOOP tiene como único organismo adscrito a la CPCA, organismo que representa al conjunto de las cooperativas autogestionarias y que goza de la representación de la tercera parte (10 miembros) del total de 30 que constituye el plenario del CONACCOOP. Todas estas instituciones, reciben un rubro por ley para su funcionamiento como se verá más adelante.

Seguidamente, se describen las instituciones públicas, privadas y mixtas de representación, fomento y formación del cooperativismo costarricense con más detenimiento. Igualmente, se incluye en este apartado a la Dirección General de Economía Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la Cámara Nacional de Economía Social Solidaria (CANAES) y Comisión Especial para la Economía Social y Solidaria de la Asamblea Legislativa por tratarse de entidades que también atienden al sector cooperativo.

1. Instituciones públicas

Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)

El INFOCOOP es una institución pública que se incubó en la Sección de Fomento de Cooperativas Agrícolas e Industriales del Banco Nacional que, desde 1943, que venía ejerciendo el papel de promotor de cooperativas en el territorio costarricense. Treinta años más tarde, al crearse el INFOCOOP (1973), este Banco le entrega al Instituto activos por un monto de ₡84.222.000 y una cartera aproximada de 300 cooperativas activas, cuando una década antes no llegaban a ser 70 las cooperativas emplazadas en el territorio nacional (Chacón & Montero, 2015:118-119). Al iniciar operaciones el 15 de junio de ese mismo año, el INFOCOOP realizó su primera sesión de junta directiva en las oficinas del Banco Nacional (INFOCOOP, 2020).

El artículo 155 de la ley de creación del INFOCOOP estipula su finalidad, la cual es “fomentar, promover, financiar, divulgar y apoyar el cooperativismo en todos los niveles, propiciando las condiciones requeridas y los elementos indispensables, a una mayor y efectiva participación de la población del país, en el desenvolvimiento de la actividad económico-social que simultáneamente contribuya a: crear mejores condiciones de vida para los habitantes de escasos recursos, realizar una verdadera promoción del hombre costarricense y fortalecer la cultura democrática nacional”.

Asimismo, el INFOCOOP “es una institución de desarrollo cuya propuesta de valor público radica en: mejorar el desempeño social y empresarial de las organizaciones cooperativas en Costa Rica. Apunta no solo a reconocer los servicios que ofrece el Instituto para lograr ese fortalecimiento, sino también a los efectos que dichos servicios generan en la población meta, es decir; las cooperativas y las poblaciones potencialmente cooperativizables” (2020). Asimismo, la Institución cuenta con una meta compartida en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 “Bicentenario”, que consiste en fortalecer a 375 organismos cooperativos en sus proyectos productivos mediante la capacitación, asistencia técnica y/o financiamiento para mejorar su productividad.

Para el cumplimiento de sus propósitos el INFOCOOP debe de promover el cooperativismo mediante el financiamiento, la formación y la asistencia técnica. Además, tiene la función de generar datos para el sector mediante investigaciones, servir de organismo consultivo en materia de la doctrina cooperativista, apoyar en la planificación de los planes de desarrollo nacional, evacuar las consultas en materia de proyectos de ley que afecten al modelo, así como facilitar la integración del sector.

Organizacionalmente, de acuerdo con la LAC 4.179 y sus reformas, indica que el Instituto cuenta con una Junta Directiva compuesta por siete miembros compuesto por representantes del gobierno y del sector cooperativo de la siguiente manera: un representante de la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica, un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y cuatro representantes de las cooperativas. Los

representantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Banco Nacional son nombrados por los respectivos jefes de las instituciones, en tanto que los representantes del cooperativismo se nombran por el CONACCOOP.

Cuando es nombrada una junta directiva, en su primera sesión se eligen el presidente, vicepresidente, secretario y vocales, quienes durarán en funciones dos años y podrán ser reelegidos en su cargo³⁹. Debido a que la Junta Directiva está integrada por siete directores, se necesitan cuatro directivos para sesionar (pues se requiere mayoría simple)⁴⁰. De acuerdo con Artículo 13 de la LAC 4.179 y sus reformas, le "compete a la Junta Directiva trazar la política del Instituto y velar por la realización de sus fines, y de un modo específico:

- Nombrar y remover al Director Ejecutivo, al Subdirector y al Auditor;
- Aprobar el presupuesto anual ordinario y los extraordinarios, los balances anuales y trimestrales, lo mismo que la memoria anual de la Institución;
- Dictar los reglamentos de organización y funcionamiento del Instituto;
- Aprobar la escala de salarios para los empleados y funcionarios del INFOCOOP;
- Resolver las solicitudes de crédito que se presenten al Instituto, conforme a las normas del reglamento específico que sobre esta materia deberá dictarse;
- Contratar empréstitos nacionales o internacionales, para el cumplimiento de sus fines, de conformidad con lo establecido en el inciso g) del artículo 10;
- Autorizar la venta o gravamen de los bienes del Instituto, lo mismo que la inversión de los fondos disponibles, y aceptar transacciones y compromisos arbitrales;
- Adjudicar las licitaciones que promueva el INFOCOOP, las que serán apelables ante la Contraloría General de la República, quien tendrá treinta días naturales para resolverla; si en ese término no se hubiere producido la resolución la adjudicación se considerará firme;
- Conocer y resolver los recursos de apelación contra los actos del Director y Subdirector Ejecutivos y del Auditor, conforme el trámite indicado en los reglamentos;
- Autorizar la apertura y operación de oficinas regionales subsidiarias del Instituto, cuando las circunstancias del país así lo ameriten;
- Ejercer las demás funciones que le correspondan de conformidad con la presente ley y sus reglamentos.

Igualmente, el INFOCOOP cuenta con una dirección ejecutiva nombrada por la Junta Directiva, encargada de gestionar dos programas: el programa administrativo en el que se enmarcan todas las funciones de las áreas de apoyo institucional (desarrollo estratégico, contraloría de servicios, asesoría jurídica, comunicación e imagen, desarrollo humano, administración financiera, y tecnologías de la información y la comunicación) y al que dedica el 54% de sus egresos; y el programa de desarrollo cooperativo en el que se encuentran las actividades sustantivas del Instituto como son la promoción, educación y capacitación, asistencia técnica, supervisión cooperativa y financiamiento, al que dedica el 46% de sus egresos, según su Plan Estratégico Institucional (PEI 2019-2023). Funcionalmente, el

³⁹ El artículo 160 de la LAC 4179 y sus reformas indica que "la Junta durará en funciones dos años y sus miembros podrán ser reelegidos".

⁴⁰ Artículo 15.-Las decisiones de la Junta Directiva serán tomadas por simple mayoría salvo en los siguientes casos en que se necesitará el voto favorable de por lo menos cinco de sus miembros:

a) El nombramiento, la remoción del Director Ejecutivo, del Subdirector y del Auditor;

b) La contratación de empréstitos y la concesión de créditos por un monto superior a un millón de colones; y c) La aceptación de transacciones y compromisos arbitrales.

INFOCOOP está organizado en tres departamentos: fomento y educación cooperativa; supervisión de las cooperativas; y financiamiento cooperativo. Cuenta para su operatividad, en ambos programas, con 117 funcionarios (Ministerio de Hacienda, 2018). Según su informe de gestión anual de 2019, a nivel de ejecución, la planilla representó para el INFOCOOP el 20,26% del presupuesto total efectivo del 2019.

El presupuesto del Instituto consta de un aporte anual equivalente al 10% de las utilidades que produzcan las instituciones del Estado que forman parte del Sistema Bancario Nacional (SBN)⁴¹, un 40% de lo recaudado por impuestos de la venta de refrescos gaseosos a nivel nacional, el rédito de la cartera de crédito del INFOCOOP, y cambios en el patrimonio del Instituto. De estas cuatro fuentes de ingreso, los ingresos derivados de los impuestos a las gaseosas y aquellos provenientes de las utilidades de los bancos tienen por ley una aplicación específica: del 10% de los excedentes del SBN se destina un 4% para transferencias al CONACOOOP (1,5%), CENECOOP (1,5%) y CPCA (1%), el resto se aplica para otorgar crédito al movimiento cooperativo. De acuerdo con el presupuesto ordinario institucional para el año 2020, el monto total ingresado para ese período se ubicó en 35.170.510.913 colones⁴², siendo los rubros de ingresos: recuperación de préstamos al sector privado (33,55%), los intereses sobre préstamos al sector privado (26,24%), el valor trasferido por el SBN (25,31%), y la venta de terrenos (12,68%), alquiler de edificios (0.16%), intereses sobre títulos valores del gobierno central (1.65%), comisiones sobre préstamos al sector privado (0.29%), intereses sobre cuenta corriente y otros depósitos en bancos estatales (0.07%), y las transferencias corrientes del gobierno central (0.05%). Los ingresos que por ley no tienen aplicación específica permiten cubrir el egreso operativo.

Además de los fondos propios, el INFOCOOP administra tres tipos de fondos externos: los fondos del PL-480⁴³, el Fondo de Cooperativas Escolares, Estudiantiles y Juveniles, y el Fondo Nacional de Autogestión, todos por los que también reciben rendimientos. Los fondos PL-480 se podrán utilizar para financiar proyectos de innovación tendientes a la mejora de las capacidades productivas, de mercadeo, mejoras tecnológicas y empresariales de las organizaciones cooperativas. En el caso que no se presenten planes de inversión con este perfil, se podrán utilizar los recursos con el mismo criterio de los fondos propios.

Según la política general de financiamiento del INFOCOOP (2020)⁴⁴, los fondos escolares, estudiantiles y juveniles se utilizan para financiar proyectos que desarrollen este tipo de cooperativas. En el caso que no se presenten planes de inversión con este perfil, se podrán utilizar los recursos de este fondo con el mismo criterio de los fondos propios. De acuerdo con el transitorio IV de la Ley 6.894, del 22 de septiembre de 1983, el INFOCOOP debe destinar por ley del 25% de los rendimientos generados por el fondo escolar, estudiantil y juvenil el 50% FEDEJOVEN⁴⁵ para el cumplimiento de su Plan Anual

⁴¹ De acuerdo con la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional N° 1.644 el SBN está integrado por el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica y el Banco Central de Costa Rica. Los bancos del Estado son instituciones autónomas de derecho público, con personería jurídica propia e independencia en materia de administración. Están sujetos a la ley en materia de gobierno y deben actuar en estrecha colaboración con el Poder Ejecutivo, coordinando sus esfuerzos y actividades.

⁴² Unos 62 millones de dólares americanos aproximadamente.

⁴³ Según la Gaceta de 23 de febrero de 2009. los recursos PL-480 son fondos no reembolsables productos del Convenio N° 69 de Cooperación Interinstitucional denominado "Programa Permanente de Mejoramiento Administrativo Financiero para el Sector Cooperativo Costarricense" que le fueron otorgados por el Ministerio de planificación Nacional (MIDEPLAN) al INFOCOOP para el establecimiento de un programa del mejoramiento administrativo y financiero del sector cooperativo. En la actualidad las decisiones que se tomen en torno al Programa son competencia y entera responsabilidad del INFOCOOP.

⁴⁴ La Política general de financiamiento del INFOCOOP es un mandato por ley de conformidad con los artículos 155 y 157 inciso d), e), f), h; 162 inciso c) y k) de la Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del INFOCOOP, artículos 6, 13 y 136 inciso e) de la Ley General de Administración Pública.

⁴⁵ Actualmente esta Federación no está funcionando. El 31 de marzo la Junta Interventora del INFOCOOP instruyó a la Auditoría Interna para la realización de un estudio sobre los recursos públicos transferidos a FEDEJOVEN R.L. entre el 2012 y el 2016, por un monto que ronda los 4100.000.000 (cien millones de colones). Asimismo, resolvió que para 2017 no se transfirieran los fondos correspondientes hasta tanto se tuviera referencia del buen aprovechamiento de las transferencias anteriores. (INFOCOOP, 2021).

Cooperativo⁴⁶. El otro 50% de ese 25% lo traslada a CENECOOP para que apoye a las cooperativas de ese sector. El total del fondo escolar, estudiantil y juvenil ascendió a suma de 239.126.669 colones⁴⁷ para el año 2019, de acuerdo con datos del presupuesto ordinario del INFOCOOP (2020).

De acuerdo con el Análisis Presupuestario del INFOCOOP de enero a diciembre de 2019, de un total de ingresos para el período de 27.556.003,2 de colones⁴⁸. En ese mismo año formalizó créditos por total de 10.653.650.552,48 colones⁴⁹, siendo beneficiadas un total de 18 cooperativas. Del crédito formalizado, el 80% se colocó en el sector de ahorro y crédito (6 cooperativas), el 17% en servicios (10 cooperativas) y el 3% restante en el sector agrícola (2 cooperativas). En relación a esos créditos, el 38% fue para cooperativas de servicios, el 33% para cooperativas de vivienda, el 19% para cooperativas de producción y el 10% restante para cooperativas de consumo. Igualmente, de acuerdo con el citado documento, la distribución del crédito por regiones evidencia que el 92,35% se colocó en la Región Central y el resto en las regiones Huetar Norte (3,37%), en la Región Brunca, (2,77%), en la Región Chorotea, (0,71%), en Pacífico Central (0,53%) y el restante en Huetar Atlántica (0,27%).

En cuanto a la estructura de funcionamiento, el INFOCOOP se encuentra actualmente en un proceso de estructuración luego de pasar una intervención estatal que se prolongó desde febrero de 2017 hasta noviembre de 2019. Dicha intervención se realizó por sospecha de gestiones irregulares por parte de los dirigentes de la institución⁵⁰. Entre los principales logros de la intervención, según INFOCOOP (2019), destaca un excedente en los estados financieros superior a los ₡9.423 millones de colones⁵¹, mientras que al iniciar dicha intervención la institución contabilizaba pérdidas de más de ₡1.500 millones de colones⁵². Además, se implementó un proceso de modernización que entre otros aspectos generó un Plan Estratégico Institucional (2019-2023), una política y un reglamento de gobierno corporativo. Igualmente, se diseñó un nuevo modelo de gestión centrado en la generación de valor público, que a su vez enfatiza la competitividad de las cooperativas, su vitalidad asociativa, la innovación y el valor agregado. Entre otros resultados sobresalientes, el INFOCOOP creó la Unidad Financiera de Seguimiento de Crédito y la Unidad de Medición de Impacto Socioeconómico, y firmó un convenio con FIDEIMAS⁵³ para dar avales a cooperativas integradas por personas de bajos recursos. Adicionalmente, apunta a la sostenibilidad financiera y a la diversificación de sus productos. Este modelo refuerza el control interno, la simplificación de trámites y la coordinación entre las áreas. Propone además la regionalización y la mejor articulación con otras entidades (INFOCOOP, 2019).

Comisión Especial para la Economía Social y Solidaria de la Asamblea Legislativa

En lo referente a la legislación para el cooperativismo, las mismas se han orientado en este período desde la Comisión Especial para la Economía Social y Solidaria de la Asamblea Legislativa, constituida en el 2016. Entre las iniciativas se encuentran: la Reforma a la LAC para incluir la creación

⁴⁶ La ejecución de este fondo lo hace tanto el MEP como la Federación de Cooperativas Juveniles (FEDEJOVEN), por lo que el Reglamento de Cooperativas Escolares, Estudiantiles y Juveniles N° 34.207 establece que el INFOCOOP trasladará el 50% del 25% de los recursos citados a la Unidad Técnica encargada de las cooperativas Escolares y Estudiantiles del CENECOOP, que actuará como unidad administradora de los mismos.

⁴⁷ Unos 426 mil dólares americanos aproximadamente.

⁴⁸ Unos 4 millones de dólares americanos aproximadamente.

⁴⁹ Unos 1.9 millones de dólares americanos aproximadamente.

⁵⁰ La decisión la tomó Consejo de Gobierno, en febrero de 2017, tras analizar el reiterado incumplimiento de instituto ante reiteradas advertencias de la Contraloría General de la República (CGR). La concentración de la cartera de 62% en solo 20 cooperativas, los 20 deudores principales tenían problemas de morosidad y se les seguía dando financiamiento. Con la intervención se buscaba generar las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad financiera del INFOCOOP, y establecer mecanismos de control internos necesarios para dar seguimiento al correcto uso de los fondos públicos girados.

⁵¹ Unos 16 millones de dólares americanos aproximadamente.

⁵² 2.6 millones de dólares americanos aproximadamente.

⁵³ "El Fideicomiso del IMAS está orientado al financiamiento de garantías adicionales y subsidiarias, mediante créditos con tasa de interés favorables. Brinda también capacitación, asistencia técnica y seguimiento para personas o grupos que ejecuten proyectos productivos." (IMAS, 2021).

del Comité Nacional para la Equidad de Género, con financiamiento del INFOCOOP y el CONACOOOP, la ley para la conformación de cooperativas de vivienda de usuarios por ayuda mutua y la ley para combatir la corrupción y el fortalecimiento de las cooperativas como instrumento de la economía social. Esta última es una propuesta de reforma a la LAC N°4.179 (1968).

La Dirección de Economía Social Solidaria (DESS) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

En 2015 se crea mediante el Decreto Ejecutivo N° 38.874 la Dirección de Economía Social Solidaria en el MTSS. La persona encargada de la DESS tiene rango de viceministro en el Ministerio. El objetivo de la Dirección es “impulsar y articular distintas políticas públicas para fortalecer el sector de la economía social solidaria que existe en Costa Rica para la generación de trabajo decente, y el combate a la pobreza y a la desigualdad”. Dentro de sus considerandos, este decreto indica que “resulta de innegable interés público emitir directrices que fomenten y permitan renovar y generar esfuerzos conjuntos en aras de fortalecer el cooperativismo en Costa Rica, así como coordinar estrategias que desde diferentes frentes se realizan actualmente. Esto permitiría desarrollar acciones más efectivas, evitar duplicidades, articular esfuerzos y recursos y coordinar a los diferentes entes de apoyo, fomento, promoción, educación y articulación del cooperativismo y el emprendedurismo cooperativo en el país”.

Consejo Presidencial de Economía Social Solidaria

Para el año 2018, mediante el Decreto Ejecutivo N° 41187-MIDEPLAN, se creó el Consejo Presidencial de Economía Social Solidaria para “definir las políticas generales que apuntalen el fortalecimiento de las empresas, organizaciones y prácticas de la economía social solidaria, así como para promover iniciativas que incrementen la competitividad de las empresas de la economía social solidaria, por medio del acceso oportuno a financiamiento y la mejora del marco de supervisión prudencial de las entidades financieras que brindan servicios a estas empresas, la prospección de negocios y mercados, la incorporación de valor agregado en los procesos productivos y gestión de cadenas de valor, la transferencia tecnológica, acompañamiento técnico y desarrollo de innovación, entre otras acciones”. Este Consejo es coordinado por el Segundo Vicepresidente de la República e integrado por las y los ministros de Economía, Industria y Comercio, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura y Ganadería, Planificación Nacional y Política Económica, Comercio Exterior; las Presidencias Ejecutivas del Instituto de Desarrollo Rural, del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, y la Dirección Ejecutiva de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad. Desde ese consejo presidencial se cuenta además con un Comisario de la Economía Social, que hace las funciones de una secretaría técnica.

2. Instituciones de educación y capacitación

De acuerdo con el IV Censo Cooperativo (2012) existen a nivel nacional 39 organizaciones que se dedican a la capacitación y la asistencia técnica para el cooperativismo en todos los niveles: escuelas y colegios (que cuentan con cooperativas escolares y juveniles en los centros educativos formales), formación de adultos y educación universitaria. La articulación que los diferentes organismos de capacitación tienen para apoyar al cooperativismo está atravesada por una acción institucional de fomento al sector que debería de tener un impacto significativo en el modelo de desarrollo costarricense. Esas políticas vienen amparadas a la necesidad de la educación como un pilar esencial en la sostenibilidad del modelo, para evitar que se repitan situaciones como la de finales de los años ochenta cuando “muchas cooperativas, tanto grandes como pequeñas, colapsaron debido a sus débiles sistemas administrativos y de gobernanza, además de la incapacidad para lidiar con contextos de crisis económica” (Morales & Utting, 2016:10).

A continuación, se destacan los organismos públicos y privados más relevantes para la educación cooperativa costarricense.

Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa (DGEEC) del Ministerio de Educación Pública (MEP)

El cooperativismo escolar, estudiantil y juvenil es una política pública basada en la Ley 6.437 Fundamental de Educación (1980) que establece la enseñanza obligatoria del cooperativismo en todos los niveles, en el Reglamento 33.059 de Cooperativas Escolares y Juveniles, en la LAC 4.179 y en el decreto N° 38.170-MEP de organización administración de las oficinas centrales del MEP. La finalidad de fomentar este tipo de cooperativas “es primordialmente socioeducativa, orientada a que los estudiantes se familiaricen con las prácticas de ayuda mutua, con el fin de que aprendan a tomar sus propias decisiones, a trabajar en equipo, a ser sociables, a ser respetuosos de los derechos de otras personas y, en suma, que constituyan un medio coadyuvante a la formación integral de su personalidad” (MEP, 2021).

De acuerdo con el MEP (2020:3) “el cooperativismo escolar costarricense se inicia en la década de los años cincuenta, al surgir las primeras experiencias en escuelas de los cantones de Sarchí, Grecia, Poás y Pérez Zeledón, impulsadas por personal de la Sección de Fomento de Cooperativas Agrícolas e Industriales del Banco Nacional, única dependencia estatal que apoyaba en ese momento a las organizaciones cooperativas”. Desde esa Sección, en 1952, se nombró, con apoyo del MEP, a la profesora Flor Araya para que se dedicara a impartir clases exclusivamente sobre cooperativismo en los sextos grados de las escuelas primarias y en los primeros años de secundaria. De la misma manera, este Banco estableció en Grecia dos Centros de Enseñanza Cooperativa para adultos, uno en COOPEVICTORIA, en San Rafael de Poás, y otros dos en San José y en Tibás (Chacón & Montero, 2015:114).

Pero es realmente a partir de la Ley 6.437 del 15 de mayo de 1980, durante la administración Carazo Odio (1978- 1982), que se establece la obligatoriedad de la enseñanza del cooperativismo en todos los centros educativos del país, sean públicos o privados, instando a los centros de educación superior a la enseñanza del cooperativismo en todas las temáticas que le sean afines (MEP, 2021).

Las cooperativas escolares son organizadas por estudiantes, niños, adolescentes y jóvenes, con el propósito esencial de proporcionarles una formación cooperativista y atender otras necesidades propias de la edad (Art. 6, Reglamento 34.207 de las Cooperativas Estudiantiles, Escolares y Juveniles). Las cooperativas en los centros educativos “pueden ser constituidas por Patronatos Escolares, Juntas de Educación, Juntas Administrativas, padres de familia, maestros, profesores y estudiantes, dirigidas a la atención de las necesidades de un plantel educativo y de los propios interesados” (MEP, 2020:9).

Para poner en práctica los alcances de esta ley, el MEP, en su calidad de ente rector de la educación, firmó un convenio de capacitación para formar los primeros educadores cooperativistas, graduados a nivel universitario, durante el gobierno del Presidente Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986). A ese proceso de formación contribuyeron también el INFOCOOP, la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), el CENECOOP R.L. y la Universidad de Costa Rica (UCR). Esta política pública se concreta en la formación de los docentes de primaria y secundaria en torno a un conjunto de conocimientos básicos para la formación del cooperativismo en las escuelas y colegios, con el especial incentivo para formar en los centros educativos cooperativas estudiantiles y juveniles. La formación de docentes en cooperativismo se complementa a partir del 2002 con el Programa Nacional de Educación Cooperativa, surgido de la coordinación entre el CONACOOOP y el INFOCOOP, el que tiene como propósito fortalecer la cultura emprendedora cooperativa del sistema educativo nacional. Esto se refuerza con el desarrollo en 2005 de las Guías Didácticas que aprueba el Consejo Superior de Educación, para promover “la enseñanza de los valores y principios del cooperativismo como parte integrada a las asignaturas de los planes de estudio vigentes (I y II Ciclos en las cuatro asignaturas básicas, III Ciclo y Educación Diversificada en Estudios Sociales y Cívica)” (MEP, 2010:10).

Para ejecutar el programa de cooperativismo escolar, el MEP cuenta desde el viceministerio con la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras (DETCE), que a su vez cuenta con un

Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa (DGEEC)⁵⁴, mismo que tiene cuatro unidades estratégicas: educación cooperativa, gestión cooperativa, gestión empresarial, y unidad de enlace. Este departamento tiene la misión de elaborar, orientar, supervisar y atender las acciones para el fortalecimiento de la educación cooperativa y cultura emprendedora en los centros educativos del país. El estímulo al cooperativismo escolar se hace de manera paulatina, por ser un proceso que requiere de la formación del conjunto docente del ministerio a nivel nacional. Por esa razón, el artículo 1 de la ley 6.437 indica que “los programas de educación cooperativa en centros educativos, públicos o privados, se establecerán en forma progresiva, conforme se capacite al personal en servicio. En cada Dirección Regional de Enseñanza se realizarán planes experimentales que sirvan de modelo a las futuras actividades que se realicen en este campo”.

Para cada centro educativo donde existe una cooperativa escolar se debe contar con un docente que sirva de enlace con el DGEEC. A este docente se le paga un recargo por ofrecer las lecciones de cooperativismo y apoyar el desarrollo de cooperativas⁵⁵. Los centros educativos que no tienen una cooperativa escolar no tienen un docente encargado de fomentar el modelo, aunque la ley instruye a que esta formación se ofrezca desde que el niño ingresa al sistema educativo reglado. Es decir, para que un docente obtenga un recargo o lecciones en cooperativismo, el centro educativo debe tener una cooperativa legalmente constituida y contar con el visto bueno del DGEEC, quien decidirá, de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, si se aprueba o no dicho recargo (MEP, 2021)⁵⁶. Igualmente, el art. 6 de la Ley 6.437 establece que “la capacitación cooperativa que reciban los educadores será un crédito por considerar en el Régimen del Servicio Civil⁵⁷, a la hora de seleccionarlos y calificarlos”⁵⁸. Otro actor relevante para el fomento de la educación cooperativa es el director del Centro Educativo que mantiene una cooperativa escolar, ya que es el responsable de fiscalizar y apoyar el accionar de la cooperativa.

Entre otras cosas le corresponde a la DGEEC: dar seguimiento y evaluar el programa de cooperativas estudiantiles, desarrollar programas de educación, capacitación, actualización para el fomento y desarrollo de la cultura emprendedora en general y cooperativista en particular; ofrecer a los niños y jóvenes la oportunidad de vivir el cooperativismo. Además le corresponde mantener el registro de Cooperativas Estudiantiles y emitir las personerías jurídicas; impulsar, por medio de la educación, la filosofía, principios y valores del cooperativismo; establecer y dar seguimiento al programa de incubadoras de empresas a nivel de las instituciones educativas; promover la ejecución de proyectos

⁵⁴ Mediante el Decreto Ejecutivo 34.075 del 5 de noviembre del 2007 se crea el Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa, que tiene como responsabilidad formar jóvenes emprendedores a través de la enseñanza de la filosofía y doctrina cooperativista (MEP, 2010: 4).

⁵⁵ “El docente encargado de la cooperativa escolar en un centro educativo es la persona que coordina, supervisa, controla y promociona a nivel institucional, mediante el diseño y ejecución de un proceso de divulgación y seguimiento de la cooperativa a cargo, de acuerdo con las necesidades y expectativas de los asociados, plasmadas en el estatuto y acuerdos de asambleas de dicha asociación”. (MEP, 2021). En el año 2000, el MEP autoriza mayor cantidad de códigos destinados para pagar al personal docente con recargo o con lecciones en cooperativismo: de 65 docentes se incrementa la cantidad a 238 educadores. Esta medida hace posible el crecimiento acelerado de cooperativas tanto a nivel de primaria como en secundaria (MEP, 2010:10).

⁵⁶ “Para que una institución educativa pueda tener una cooperativa escolar, el director debe de hacer la solicitud al Departamento de Gestión Empresarial y Educación Cooperativa, donde se justifique el interés por asumir dicha responsabilidad. Si recibe una respuesta positiva por parte del DGEEC, se deberá entregar un formulario con los datos básicos del centro educativo (Procedimiento DGEEC-EC-08). El proceso de apertura de una cooperativa es independiente y no vinculante con la asignación de un código presupuestario a la institución, para contar con un recargo o lecciones de cooperativismo. El código presupuestario se asignaría cuando se cumplan con todas las etapas, y en tanto que en ese momento exista uno disponible, respetando el orden de las solicitudes previas”. (MEP, 2021).

⁵⁷ “El Régimen de Servicio Civil es un sistema jurídico-administrativo, creado para atraer y mantener en el servicio público al personal con mayores méritos. Está constituido por un conjunto de instituciones, personas, normas y principios filosóficos, doctrinarios y técnicos; establecidos en procura de garantizar la eficiencia de la Administración Pública, proteger los derechos de sus servidores y conservar una relación ordenada y equitativa en la administración del empleo público”. (DGSC, 2021).

⁵⁸ En el año 2007 dio inicio la aplicación de los Talleres de Educación Cooperativa, los cuales, por primera vez en la historia nacional, son certificados por el Servicio Civil (MEP, 2010:12).

productivos⁵⁹ que permitan incorporar a los jóvenes como empresarios; promover las cooperativas como alternativa de desarrollo social, económico y comunal; y orientar y supervisar el programa sobre la enseñanza obligatoria del cooperativismo en todos los centros educativos del país. Para cumplir con este último cometido, el DGEEC solicita a los docentes encargados de cooperativas rendir un informe semestral y un informe final que señalen el avance y cumplimiento de sus labores de acuerdo con el plan anual de trabajo (MEP, 2020).

El MEP cuenta con más de 4.300 escuelas y colegios a lo largo del territorio nacional, una planilla docente que asciende a los 46.000 educadores aproximadamente, y un total aproximado de 1.144.868 de estudiantes a nivel preescolar, escolar y colegial (MEP, 2018), de los cuales, según esa institución para el 2016, se contaba con 35 mil estudiantes asociados. El impacto de la formación cooperativa en los centros educativos se puede constatar mediante la creación al 2011 de 218 cooperativas escolares y estudiantiles (IV Censo Cooperativo). De acuerdo con el MEP, al 2016 se reportaban 277 cooperativas funcionando en los centros educativos (MEP, 2016).

Para el desarrollo del programa, el monto presupuestado del INFOCOOP para el MEP para el 2019 ascendió a la suma de 26 millones de colones⁶⁰ (Ministerio de Hacienda, 2018), correspondiente al 50% del 25% del fondo para cooperativas escolares, estudiantiles y juveniles de ese Instituto.

El Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa (CENECOOP R.L.)

El CENECOOP R.L se inscribió el 10 de enero de 1983 en el Departamento de Organizaciones Sociales del MTSS como un organismo auxiliar cooperativo de segundo grado de naturaleza privada. De acuerdo con Procuraduría General de la República (PGR), mediante la Opinión Jurídica 007-J del 25 de enero del año 2000, la naturaleza jurídica del CENECOOP fue la de un órgano de un ente público, a través del cual INFOCOOP realizó la función de capacitación y educación del movimiento cooperativo. Agrega ese ente que el CENECOOP pertenecía a la estructura orgánica del INFOCOOP hasta el año 1981, hasta que, una vez constituida esta entidad privada, el INFOCOOP dejó de realizar las labores de capacitación y educación, asumiéndolas la nueva entidad, sea CENECOOP R.L. A partir de 1983, INFOCOOP se limitó a realizar funciones de coordinación y traslado de recursos al ente auxiliar del movimiento cooperativo. De esta manera, desapareció el CENECOOP del INFOCOOP y sus labores las asumió la entidad privada.

Este centro cuenta con 46 organizaciones afiliadas, entre las que se encuentran: 12 cooperativas de producción⁶¹, 11 cooperativas de ahorro y crédito⁶², 3 cooperativas de servicios de electricidad⁶³,

⁵⁹ “Las cooperativas pueden implementar los proyectos productivos, de acuerdo a las posibilidades de la cooperativa, capacidad de planta y estructura del centro educativo. Luego de aplicar un modelo de plan de negocios”. (MEP, 2021).

⁶⁰ Unos 43 mil dólares americanos aproximadamente.

⁶¹ Cooperativa de productores de Leche (Dos Pinos), Cooperativa Autogestionaria de Servicios Aero-industriales (COOPESA), Cooperativa Agrícola Industrial y Servicios Múltiples el General (COOPEAGRI), Cooperativa Matadero Nacional de (COOPEMONTECILLOS), Cooperativa Nacional de Productores de Sal (CONAPROSAL), Cooperativa Agrícola e Industrial de Alajuela (COOPEALAJUELA), Cooperativa Agrícola Industrial Victoria (COOPEVICTORIA), Cooperativa Agrícola y de Industrialización de Carne de Res y Cerdo del Sur (COOPECARNISUR), Cooperativa de Productores de Café y de Servicios Múltiples de Naranjo (COPRONARANJO), Cooperativa Agroindustrial de Servicios Múltiples de Productores de Palma aceitera (COOPEAGROPAL), Cooperativa de Servicios Múltiples del Sol (COOPESOL), Cooperativa de Cogestión de Pequeños Productores y Trabajadores de Sal (COOPEPROSA).

⁶² Cooperativa de Servicios Múltiples de Maestros Pensionados y en Servicio Abierta a la Comunidad (COOPEMAPRO), Cooperativa de Ahorro y Crédito de la Comunidad de Ciudad Quesada (COOCIQUE), Cooperativa de Ahorro y crédito ANDE No. 1 (COOPEANDE N.1), Cooperativa de Ahorro y crédito ANDE No. 5 (COOPEANDE N.5), Cooperativa de Ahorro y crédito Alianza de Perez Zeledón (COOPEALIANZA), Cooperativa Nacional de Educadores (COOPENAE), Cooperativa de Ahorro y Crédito de las Personas Físicas y Jurídicas (COOPECAJA), Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Empleados del Ministerio de Educación Pública (COOPEMEP), Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Empleados y Empleadas del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (COOPEBANPO), Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Servidores Judiciales (COOPEJUDICIAL), Cooperativa de Ahorro y Crédito para el Desarrollo (CREDECOOP).

⁶³ Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste (COOPEGUANACASTE), Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos (COOPELESCA), Cooperativa de Electrificación Rural los Santos (COOPE SANTOS).

2 cooperativas de servicios de salud⁶⁴, 1 cooperativa de servicios de formación⁶⁵, 1 cooperativa de comerciantes⁶⁶, 7 uniones cooperativas⁶⁷, 3 federaciones de cooperativas⁶⁸, y 2 consorcios cooperativos⁶⁹.

CENECOOP tiene la misión de “contribuir al desarrollo integral y sostenible de Costa Rica y la región, al dinamizar y modernizar la gestión de las cooperativas y otras organizaciones de la economía asociativa, mediante programas de investigación, capacitación y fomento que transformen su desempeño económico, social y ambiental” (PAO, 2020, CENECOOP). En el estatuto integral de 1988 destacan entre sus objetivos: la educación del campo cooperativo y la capacitación de sus dirigentes, funcionarios y asociados; la realización de estudios e investigaciones sobre diferentes aspectos de la educación, formación y capacitación cooperativa; la gestión de políticas y la consecución de recursos, así como la vinculación con entidades y organismos representativos y sistemas afines al ideario cooperativo a nivel nacional e internacional. Este organismo ofrece capacitación presencial, virtual y bimodal en dos grandes componentes: gestión cooperativa, y en liderazgo cooperativo (CENECOOP, 2020). Además de organizar sus propios programas, CENECOOP tiene el mandato de coordinar y colaborar con actividades de educación y capacitación brindadas por las universidades, ministerios y otras instituciones estatales, así como las propias cooperativas (De Cárdenas y Mora 2012, citado por Morales & Utting, 2016:8).

CENECOOP es parte del conjunto de organismos que el Estado costarricense ha promovido mediante el estímulo de políticas públicas para el fomento, apoyo y consolidación del movimiento cooperativo a nivel nacional. Se financia con 1,5% del presupuesto ordinario de INFOCOOP, de acuerdo con el art. 185 de la Ley 4.179; con un porcentaje máximo del 2,5% de los excedentes líquidos de las cooperativas al cierre de cada ejercicio económico, según la Ley 6.839 y sus reformas, y con la venta de servicios. Igualmente, la transferencia del MEP para el Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa (DGEEC), se realiza a través del CENECOOP R.L., ya que esta entidad le lleva el control contable y presupuestario (Ministerio de Hacienda, 2019).

De acuerdo con Morales & Utting (2016:10), la financiación anual de CENECOOP es de unos US\$ 1.8 millones, además de las transferencias provenientes del INFOCOOP. Para el año 2020, solo en lo que corresponde al porcentaje de los excedentes de las cooperativas que establece el art. 11 de la Ley 6.839 y sus reformas, el CENECOOP cuenta con la suma de ₡1.044.066.880 de colones (CENECOOP, 2020).

El Censo Cooperativo de 2012 indica que el CENECOOP es una de los organismos que más ofreció capacitación en el 2011, contando con una participación del 63% (de un total de 376 cooperativas) de las cooperativas a nivel nacional, siendo el tema sobre educación cooperativa el más tratado, y dirigiéndose los esfuerzos por formación a los cuerpos directivos, las gerencias, el personal administrativo, los asociados y el personal de producción. Para el año de referencia, este organismo impartió al sector cooperativo nacional 133 acciones formativas de un total de 579 que se ofrecieron por distintos organismos en el ámbito nacional.

Estructuralmente, el CENECOOP está organizado como una cooperativa y cuenta con 19 funcionarios/as distribuidos para las funciones de gerencia, coordinación académica, financiera,

⁶⁴ Cooperativa Autogestionaria de Servicios Integrales de Salud (COOPESALUD), Cooperativa de Autogestión de Servicios Integrados de Salud de Barva (COOPESIBA).

⁶⁵ Formadores de Empresarios y Líderes de la Economía Social la Catalina R. L. (LA CATALINA).

⁶⁶ Cooperativa de Comerciantes Independientes de Nikken (COOPEALIADOS).

⁶⁷ Unión Nacional de Cooperativas (UNACOOP), Unión Nacional de Cooperativas de la Zona Atlántica (URCOOPA), Unión Cooperativa de Servicios a Empresas de la Economía Social (UNICOOP), Unión Nacional de Cooperativas del Norte R.L. (URCOZON), Unión Nacional de Cooperativas Autogestionarias (UNCOOPA), Unión Nacional de Cooperativas del Caribe (URCCA.), Unión Nacional de Cooperativas de la Región de los Santos y Zonas Aledañas (UNCOSANTOS), Unión Nacional de Cooperativas de Guanacaste (URCOGUAR), Unión Nacional de Cooperativas de Autogestión del Caribe R.L. (UNCARIBE).

⁶⁸ Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias y de Autogestión (FECOOPA) Federación Nacional de Cooperativas de Taxis R.L. (FENACOOTAXI), Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOOPSE).

⁶⁹ Consorcio de Cooperativas de Caficultores de Guanacaste y Montes de Oro (COOCAFE), Consorcio Técnico en Vivienda (UNIVIVIENDA).

investigación y desarrollo, proyectos, y tecnología. Además, cuenta con un encargado de facultad docente y diferentes asistencias para la gestión. Solo para el 2018 benefició a más de 42.000 personas mediante programas de formación, conferencias y eventos, dirigidos a la niñez, la juventud, así como a cuerpos directivos y personal administrativo de las cooperativas de todo el país (INFOCOOP, 2018).

El CENECOOP se ha convertido en un grupo educativo de impacto a nivel nacional e internacional, teniendo varias fórmulas para llegar con la formación a diferentes perfiles y niveles. Para la formación técnica cuenta con el Hotel Escuela del Sur, donde ofrece capacitación en todos los servicios requeridos por el sector turismo; el Hotel Palmar Sur que es un centro de capacitación que provee servicios integrados y diversificados de logística en el alojamiento, la alimentación, recreación, deporte y formación; el centro de formación La Catalina que ofrece una plataforma virtual con gran cantidad de cursos, muchos de ellos aprobados y calificados por el Servicio Civil para dar la oportunidad a empleados gubernamentales a iniciar o continuar su formación académica al tiempo que crece en los escalafones de calificación; y el centro de campamentos y recreación OIKOUMENE que provee servicios integrados y diversificados para el desarrollo de actividades formativas.

Universidades y programas de pre y posgrado

En Costa Rica se han desarrollado varios programas que a nivel universitario ofrecen titulaciones en cooperativismo. Este tipo de programas se han desarrollado desde las universidades públicas. Se trata específicamente de la Universidad de Costa Rica (UCR), la Universidad Estatal a Distancia (UNED), el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y la Universidad Técnica Nacional (UTN). También existe una universidad que imparte cursos sobre el tema cooperativo, pero que no cuenta con un programa curricular estructurado al respecto como lo es la Universidad FUNDEPOS Alma Máter. A continuación, se describen los programas desarrollados por las citadas instituciones.

Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Administración de Cooperativas de la UCR

Actualmente se oferta en la Universidad de Costa Rica (UCR) el programa de Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Administración de Cooperativas, que se abrió en el año de 1992 y tiene una duración de dos años, incluyendo propedéuticos y el trabajo final de graduación. Los cursos son trimestrales y se ofrecen en el horario nocturno. En sus 13 promociones el programa a graduado a 74 personas. El requisito de ingreso es contar con un bachillerato universitario reconocido y aprobado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) o por el Consejo Superior de Educación Superior Universitaria (CONESUP). El costo por crédito de este programa es de unos 80 dólares americanos aproximadamente. Este posgrado se encuentra vinculado a las siguientes redes académicas internacionales: la Red Universitaria de las Américas para Estudios Cooperativos y Asociativismo (UNIRCOOP⁷⁰), el Instituto para la Investigación y la Educación para las Cooperativas y las Mutuales de la Universidad de Sherbrooke (IRECUS⁷¹), la Red Universitaria Euro-latinoamericana en Economía Social

⁷⁰ La Red UNIRCOOP agrupa a profesores y a investigadores especializados sobre el fenómeno cooperativo y asociativo de las Américas contando con 22 universidades miembros de 15 países de las Américas. El objetivo general de la Red es establecer una relación dinámica y durable sobre la investigación, la enseñanza y los servicios a la colectividad entre las universidades de las Américas de una parte y, de otra parte, entre las universidades y las cooperativas de las Américas a fin de contribuir al desarrollo del cooperativismo de las Américas.

⁷¹ IRECUS por sus siglas en francés, un instituto que se dedica a la investigación y educación para trabajar por un mundo más justo, equitativo y sostenible. Para ello, adopta una posición de aliados científicos y críticos del movimiento cooperativo y mutualista. Este Instituto creó la red UNIRCOOP.

y Cooperativa (RULESCOOP)⁷², el Observatorio Iberoamericano del Empleo y la Economía Social y Cooperativa (OIBESCOOP)⁷³.

Diplomado, Bachillerato y Licenciatura de Administración de Empresas con Énfasis en Cooperativas y Asociativas de la UNED

En la Universidad Estatal a Distancia existió el Diplomado, Bachillerato y Licenciatura de Administración de Empresas con Énfasis en Cooperativas y Asociativas, de la Escuela de Ciencias de la Administración (ECA), desde 1984 hasta el 2016. De Acuerdo con Gamboa (2017), este programa se creó con el propósito de satisfacer las necesidades de formación en el campo cooperativo, justificando que el sector cooperativo requería de un profesional que tuviera las competencias deseadas del sector empresarial, para que las cooperativas pudieran competir para hacer frente a la apertura comercial, sin menoscabo de su filosofía, doctrina, principios y valores. Para el bachillerato se requerían 131 créditos en tanto que para la licenciatura 166. Las opciones laborales estaban delimitadas a empresas cooperativas y socio laborales en diferentes niveles de autoridad. Este programa se cerró, especialmente debido a la baja matrícula. Aunque no existe competencia, ni pública ni privada, en el país con el nombre de Bachillerato y Licenciatura en Administración con énfasis en Cooperativas y Asociativas, no se ha podido evidenciar la demanda del sector por este programa.

Si bien el citado programa ya no está funcionando, la UNED, desde el Programa de Investigación de Cooperativismo y Economía Social (PRICES) de la ECA, apoyó la creación del Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) para Costa Rica en 2019 en coordinación con el CENECOOP la Universidad Técnica Nacional⁷⁴, la Universidad Fundepos y el INFOCOOP. El objetivo del CIRIEC-Costa Rica es “organizar de manera coherente las labores de investigación y gestión del conocimiento impulsados por las universidades públicas y privadas en torno a la economía pública, cooperativa y asociativa” (Oibescoop, 2019).

Especialización en Gestión de Iniciativas Económicas Colaborativas del ITCR

El Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), desde la Escuela de Administración de Empresas, ofrece la Especialización en Gestión de Iniciativas Económicas Colaborativas. La Especialización surgió del Proyecto INICIA⁷⁵, financiado por el Programa ERASMUS+, Higher Education–International Capacity Building, y Coordinado por la Escuela de Administración de Empresas junto con la Dirección de Cooperación del TEC. El objetivo general del programa fue garantizar la adquisición de competencias necesarias para crear, gestionar, innovar y liderar empresas vinculadas a la Economía Social Solidaria y Colaborativa. Tuvo una modalidad semipresencial con una duración de 900 horas de febrero a noviembre de 2020. El programa se dirigió a personas vinculadas a iniciativas económicas colaborativas o de economía social solidaria, o que tengan interés en vincularse a iniciativas económicas colaborativas o de economía social solidaria; funcionarios de instituciones vinculadas a iniciativas económicas colaborativas o de economía social solidaria, o con interés en vincularse a iniciativas económicas

⁷² RULESCOOP es una red de universidades europeas y latinoamericanas que integra centros o grupos de investigación consolidados en economía social y solidaria. Su objeto principal es establecer diferentes formas de colaboración en el área de la economía social y solidaria en general y del cooperativismo en particular, a fin de llevar a cabo actividades docentes, de investigación y de extensión universitaria.

⁷³ OIBESCOOP es una asociación de ámbito nacional con sede en la Universidad de Zaragoza y tiene como objetivo la promoción, el desarrollo, estudio, fomento y protección de la Economía Social, especialmente en el ámbito Iberoamericano y desde una perspectiva científica y académica. <https://www.oibescoop.org/>.

⁷⁴ La Universidad Técnica Nacional es la quinta universidad pública de la República de Costa Rica. Esta universidad fue creada el 4 de junio de 2008 con el fin de dar atención a las necesidades de formación científica, técnica y tecnológica que requiere el país, en todos los niveles de educación superior universitaria.

⁷⁵ Este proyecto fue conformado por un consorcio de 19 socios tanto de Latinoamérica como de Europa; en cuyos países también se desarrolló el programa de especialización por parte de las universidades participantes. La distribución de los socios fue la siguiente: 12 universidades de Centroamérica, 2 Universidades Argentinas, 3 Universidades Europeas, 1 Organización Regional, 1 Organización Europea (UTN, 2021).

colaborativas o de economía social solidaria; estudiantes. En la versión de 2020, el cupo se destinó a 35 personas y fue totalmente financiado por el TEC.

Programa de Especialización en Gestión de Iniciativas Económicas Colaborativas y Economía Social de la UTN

La Universidad Técnica Nacional, desde la Vicerrectoría de Extensión y Acción Social, con el apoyo del Programa Erasmus Plus de la Unión Europea (que al igual que el ITCR) impartió el Programa de Especialización en Gestión de Iniciativas Económicas Colaborativas y Economía Social (Proyecto INICIA), en formato virtual y con una duración de 10 meses, con un total de 900 horas y dirigido a 29 personas. Su objetivo consistió en “contribuir a la adaptación curricular de las Universidades centroamericanas, en relación con las nuevas formas de organización económica vinculadas a la Economía Social y Solidaria y la Economía Colaborativa, con el fin de mejorar las competencias de sus recursos humanos y prepararlos para enfrentar los desafíos de estos nuevos modelos económicos” (UTN, 2021).

La Universidad FUNDEPOS Alma Máter

Finalmente, la Universidad FUNDEPOS Alma Máter⁷⁶ que pertenece al CENECOOP siendo la primera en ofrecer la Maestría Profesional en Dirección de Empresas en Costa Rica y actualmente cuenta con más de 3.000 graduados. Dentro de las actividades FUNDEPOS en coordinación con Gredos San Diego desarrolló el programa de especialista en aprendizaje cooperativo, que consistió en una serie de mentorías a lo largo de seis meses en el año 2019.

3. Instituciones cooperativas gremiales

Para efectos de representación dentro de los órganos del CONACOOOP, las cooperativas de primer y segundo grado fueron clasificadas en tres formas: el grupo de las cooperativas agrícolas e industriales; las cooperativas autogestionarias y el denominado “demás cooperativas”, que comprende todas las otras actividades económicas que realizan -incluidas las cooperativas de ahorro y crédito conocidas también como de intermediación financiera- (Sánchez, 2019:5).

Igualmente, el cooperativismo en Costa Rica está organizado en tres niveles que conforman una estructura piramidal según la LAC: el primer nivel está constituido por las cooperativas de primer grado, cuya base son los asociados. A éstas se pueden incorporar personas jurídicas que no persigan fines de lucro, salvo en el modelo autogestionario en el que solamente son admisibles las personas físicas (naturales). En el segundo nivel se encuentran los organismos cooperativos de segundo grado o de integración. Este segundo nivel está compuesto por cooperativas primarias y a éste no pueden tener acceso las personas físicas individualmente. Este nivel establece dos modalidades: las federaciones, que responden a la corriente de integración vertical, es decir concurren para su configuración cooperativas de una misma actividad, y las uniones constituyen la integración horizontal, en la que se facilita la asociación entre cooperativas de diversas actividades. De acuerdo con el Censo Cooperativo (2012) alrededor de 7 de cada 10 cooperativas están afiliadas a organismos de integración, ya sean federaciones o uniones, siendo los más representativos la Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOOPSE), La Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FEDEAC), la Unión Nacional de Cooperativas del Norte (URCOZON), y la Unión Nacional de Cooperativas (UNACOOOP). El artículo 95 de la LAC establece la finalidad de estos organismos, indicando que se trata de entidades de integración para la defensa, orientación y coordinación, específicamente, de las asociaciones

⁷⁶ “La Universidad FUNDEPOS se desarrolla en Costa Rica producto de la llegada de National University en 1983, con sede central en San Diego, California, EUA, que instituye el primer programa de Maestría Profesional en Administración de Empresas del país. El segundo momento histórico se da en 1993, cuando este programa se traslada, en cuanto a su administración, a la Universidad de Costa Rica (UCR). Con ese propósito se crea la Fundación de Estudios de Posgrado e Investigación en Ciencias Económicas (FUNDEPOS)”. (FUNDEPOS, 2021).

cooperativas de primer grado. Para el desarrollo de estas actividades las cooperativas afiliadas le dan el 1% de sus excedentes líquidos al cierre de cada ejercicio económico a las uniones de las que sean parte.

También el cooperativismo costarricense cuenta con organismos auxiliares que tienen el exclusivo propósito de incrementar y desarrollar al sector, mediante la prestación de servicios especializados, técnicos, financieros, sociales, educativos, etc. A diferencia de las federaciones y las uniones, para su constitución se requieren: dos o más cooperativas, o una o más cooperativas y alguna institución del Estado, o una o más cooperativas y una o más organizaciones privadas sin fines de lucro. Por medio de ellos se posibilita la eliminación del lucro de los intermediarios y se desarrollan proyectos que no podrían ser implementados de forma individual, entre otras cosas. De acuerdo con el INFOCOOP (2010) los organismos auxiliares tienen una finalidad similar a la de las Uniones y Federaciones, porque ambos persiguen la integración del Sector Cooperativo, pero en ámbitos distintos, uno es para el desarrollo empresarial y el otro para la representación y defensa.

Igualmente, existe la figura de consorcio, que también son organismos de segundo grado. Un Consorcio Cooperativo es una figura jurídica que le permite articular a diferentes organizaciones unirse y realizar proyectos en común. La Ley de Asociaciones Cooperativas, N. 4.179 de 22 de agosto de 1968, autoriza y regula la constitución de asociaciones cooperativas para prestar servicios a sus asociados. En INFOCOOP se encuentran registrados 23 consorcios.

Si bien el artículo 94 de la LAC indica que las cooperativas podrán formar federaciones y uniones y tres confederaciones sectoriales, a saber, de cooperativas de autogestión, de cogestión y de las demás cooperativas, en Costa Rica no existe formalmente ninguna confederación. De allí que el tercer nivel, o el papel de confederación lo asuma el CONACOOOP de manera exclusiva hasta el momento.

El Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP)

El CONACOOOP es un organismo de tercer grado, como se explicó en la sección 2.3, de carácter público no estatal⁷⁷ creado mediante la Ley 4.179 de 1968. En Costa Rica no existe ninguna otra confederación, por lo que hasta el momento este organismo es el único con esa naturaleza. Las cooperativas costarricenses deben obligatoriamente pertenecer al CONACOOOP⁷⁸. Su creación "generó un gran debate al interior del sector cooperativo pues algunos organismos de integración, principalmente, aducían que se violentaba la filosofía cooperativista toda vez que se hacía obligatoria la pertenencia de cada cooperativa a esta entidad" (Revista Deportiva, 2009:13). Aunque en principio CONACOOOP se creó como un organismo privado con la LAC 4.179 de 1968, su carácter de "ente público no estatal" (sujeto al control público) lo adquirió hasta 1982 cuando la Ley 6.756 (que es la reforma a la ley 4.179 que crea los modelos de autogestión y cogestión) modificó su naturaleza jurídica (Revista Deportiva, 2009:13). El CONACOOOP se constituyó formalmente el 13 de mayo de 1973.

La misión de CONACOOOP es ser el "organismo cúpula por excelencia del movimiento cooperativo costarricense que impulsa el desarrollo cooperativo a través de la representación, la gestión política, social y económica, con un recurso humano calificado y comprometido". (CONACOOOP, 2021). El CONACOOOP, como organismo de delegados del cooperativismo, se encuentra organizado en tres

⁷⁷ "Se reconoce doctrinalmente el concepto de institución pública no estatal como aquella que, si bien se rige por el Derecho Público, no pertenece al encuadramiento estatal. Así: 'Si bien es frecuente en el lenguaje común (incluso en muchos autores contemporáneos) hablar indistintamente de 'entes públicos' y 'entes estatales' como sinónimos, tales conceptos no son intercambiables entre sí. Queda claro de lo expuesto, que una institución puede estar regida por normativa de Derecho Público, y por ende ser considerada de carácter público, sin que ello conlleve la necesaria conclusión de que está adscrita al Estado" (Congreso de la República, 1999).

⁷⁸ Artículo 136 de la LAC.: El Consejo Nacional de Cooperativas, cuyo nombre podrá abreviarse "CONACOOOP", es un organismo de delegados del sector cooperativo, que elige a los representantes del movimiento en la Junta Directiva del Instituto, vigila su actuación y da normas sobre la política a seguir. Tendrá personería jurídica propia con carácter de ente público no estatal. Se financiará hasta con el 2% de los excedentes líquidos de las cooperativas, al cierre de cada ejercicio económico y con los recursos que puedan adquirir por diferentes vías.

sectores, de acuerdo con el art. 139, inciso a) de la LAC, para efectos de representación dentro de los órganos de ese organismo: las cooperativas de autogestión, las cooperativas de producción agrícola e industrial y las “demás cooperativas”⁷⁹.

De acuerdo con el reglamento general del CONACCOOP, cada dos años deben realizarse las asambleas de delegados de las cooperativas de cada uno de los sectores y las federaciones, uniones y confederaciones, para elegir los representantes para formar una asamblea plenaria conformada por 30 delegados (10 por sector) y 5 delegados de las uniones y federaciones, siendo un total de 35 delegados. El Plenario se encarga de definir las políticas a adoptar ante diferentes situaciones que enfrentan el cooperativismo en el país o cualquiera de sus cooperativas.

Del seno del Plenario se nombran los miembros del Directorio y representantes en diferentes instituciones autónomas del Estado. Las instituciones en las que el CENECOOP tiene representes son: la CCSS, con un miembro en la Junta Directiva; en el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)⁸⁰ cuentan con un representante; en la ATTBPDC, en la Junta Directiva del Servicio Nacional de Riego de Aguas y Avenamiento (SENARA)⁸¹, y un representante en la Junta Directiva del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)⁸². De esta manera, CONACCOOP tiene un peso importante en la toma de decisiones para el sector a nivel nacional en escenarios estratégicos como la salud, la formación para el trabajo, la agricultura y las finanzas.

A la Asamblea Plenaria del CONACCOOP le corresponde también elegir a cuatro delegados de los siete que forman la Junta Directiva del INFOCOOP, uno por el sector agrícola industrial, uno por el sector de autogestión, uno representando a los demás sectores y uno de nombramiento libre y sin sector definido. De acuerdo con la Ley 4.179 y sus reformas, al CONACCOOP le corresponde vigilar la acción de esos delegados y dar normas generales de la política que deben seguir dentro de esa Junta Directiva.

Una vez constituida la Asamblea Plenaria del CONACCOOP, esta elegirá a su Directorio interno, órgano encargado de dirigir el cooperativismo cuando no está reunido el Plenario. Este directorio está integrado por un presidente, un vicepresidente, un secretario, dos vocales y tres suplentes. El Directorio a su vez nombra a un secretario ejecutivo el cual debe, junto con el equipo de trabajo de CONACCOOP, ejecutar los acuerdos del Plenario y del Directorio. Administrativamente, el equipo de trabajo antes mencionado está integrado por 18 personas, contando con técnicos, encargados financieros, y encargados de gestión. Igualmente, dentro de su estructura el CONACCOOP cuenta con un Comité Nacional de la Mujer Cooperativista⁸³ al que por un acuerdo de los sectores del Plenario se entrega parte del presupuesto del CONACCOOP.

De acuerdo con la LAC 4179 y sus reformas, el CONACCOOP tiene entre sus funciones elegir y remover los representantes del sector cooperativo en la Junta Directiva del INFOCOOP, servir de organismo consultor para el INFOCOOP, servir de mediador en las diferencias que puedan suscitarse entre la Junta Directiva, la Dirección Ejecutiva y las cooperativas del país, propiciar el acercamiento y las mejores relaciones entre los diferentes sectores y entidades cooperativas superiores, y cumplir las disposiciones y resoluciones del Congreso Nacional Cooperativo⁸⁴.

Para poner en práctica las políticas encaminadas a favorecer el sector cooperativo y ejecutar el mandato que la ley le confiere como instrumento de representación y defensa del sector, el CONACCOOP

⁷⁹ Las “demás cooperativas”, comprende todas las otras actividades económicas —incluidas las cooperativas de ahorro y crédito conocidas también como de intermediación financiera—. (Sánchez Boza, 2019:12).

⁸⁰ Creado por la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción No. 2.035 de 1956 y representa cooperativas de pequeños agricultores.

⁸¹ SENARA entre sus objetivos tiene procurar la creación de distritos de riego y avenamiento por Ley 6.877 de 18 de julio de 1983.

⁸² El INA fue creado por Ley 6.868 en 1983

⁸³ Comunicación personal de L. Corella, 02 de octubre, 2020.

⁸⁴ Para el XIV Congreso Nacional Cooperativo (2019), el cooperativismo se concentró en siete ejes temáticos: identidad cooperativa, gobernanza cooperativa, democracia económica, desarrollo económico local, innovación y evolución cooperativa, participación y articulación social y políticas públicas para el cooperativismo.

cuenta con un Congreso Nacional como instrumento democrático, mediante el cual se fijan las prioridades del sector, y se analizan y definen las principales orientaciones para el desarrollo del movimiento cooperativo costarricense. El congreso es el máximo órgano deliberativo del sector, y de acuerdo con el art. 137 de la LAC 6.756⁸⁵, este organismo debe cumplir con sus disposiciones y resoluciones. La determinación de los objetivos y de los ejes a los que se dará prioridad se hace mediante un proceso de consulta a los diferentes sectores que lo integran a nivel nacional. Para implementar el Congreso, el CONACOOOP requiere de financiamiento de otras entidades, solicitando usualmente el apoyo al INFOCOOP.

Finalmente, para el financiamiento del CONACOOOP, de acuerdo con la Ley 4.179 y sus reformas, el Consejo gozará del 2% de los excedentes líquidos de las cooperativas al cierre de cada ejercicio económico y con los recursos que puedan adquirir por diferentes vías⁸⁶. En el caso de cooperativas que formen parte de una unión o federación, de acuerdo con la LAC 4.179 y sus reformas, el aporte será del 1%, estando el 1% restante destinado a las uniones y federaciones y teniendo como propósito el fomento de nuevas cooperativas. Igualmente, recibe el 1,5% del 10% que recibe el INFOCOOP del Sistema Bancario Nacional. El monto presupuestado del INFOCOOP para el CONACOOOP para el 2019 ascendió a la suma de 414,48 millones de colones (Análisis presupuestario del INFOCOOP, 2019).

La Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión (CPCA)

La CPCA es un organismo de segundo grado al igual que las federaciones, uniones, organismos auxiliares y consorcios.

De acuerdo con la Política de Crédito del INFOCOOP (2019), la administración financiera del Fondo Nacional de Autogestión (FNA) está a cargo del INFOCOOP, quien trasfiere anualmente a dicho Fondo una suma equivalente al 0,5% de la cartera de créditos e inversiones realizados con recursos propios al cierre del ejercicio económico anterior. Adicionalmente, este Instituto le gira a la CPCA un 1% de su presupuesto de capital y operaciones como apoyo a los programas de educación, capacitación y transferencia de tecnología, para cubrir los costos de administración operativa del FNA, así como para el funcionamiento de la Comisión en el cumplimiento de sus funciones. El monto presupuestado del INFOCOOP para la CPCA para el 2019 ascendió a la suma de 171.4 millones de colones (Análisis presupuestario del INFOCOOP 2019). Por su parte, el FNA estaba para ese mismo período en 1.150 millones de colones.

Por otra parte, la CPCA es la encargada de autorizar la administración por parte de los trabajadores de una empresa en situación de quiebra. De acuerdo con el art. 153 de la Ley 6.756, "cuando una empresa de cualquier tipo quiebre, la comisión o trabajadores organizados bajo los principios autogestionarios podrán previo estudio de factibilidad y con autorización de la CPCA, asumir la administración y manejo temporal de la empresa y la adquisición de sus fines con recursos del FNA, sin contravenir esta ley y su reglamento". Esos recursos se ofrecen en condición de crédito, y con las tasas de interés que fije la política de crédito de dicho fondo⁸⁷.

La Federación Nacional de Cooperativas Escolares y Estudiantiles (FEDEJOVEN)

FEDEJOVEN es una entidad de segundo grado, constituida el 17 de febrero de 1998 ante el Departamento de Organizaciones Sociales del MTSS⁸⁸. Esta federación se constituyó como un

⁸⁵ Reforma a la Ley de Asociaciones Cooperativas N° 4.179 del 22 de agosto de 1968 reformada por Ley 5.185 del 20 de febrero de 1973 y Ley 5.513 del 19 de abril de 1974.

⁸⁶ Todas las cooperativas del territorio nacional por ley deben de pertenecer al CONACOOOP y, por lo tanto, trasadarle a esa organización el 2% de los excedentes.

⁸⁷ De acuerdo con la Política de Crédito del FNA (2019), la administración del Fondo debe verificar periódicamente que la tasa de interés de equilibrio (TEI) sea inferior a la tasa de interés promedio ponderada de la cartera ordinaria, y de la tasa de interés contable, de manera que se asegure que al menos los ingresos de intereses de la cartera crediticia son suficientes para cubrir los gastos y transferencias presupuestados del año.

⁸⁸ Por estar en proceso judicial, FEDEJOVEN actualmente no está funcionando. Sin embargo, es importante mencionar que estuvo funcionando como una federación que representaba a las cooperativas, escolares, estudiantiles y juveniles.

organismo dedicado a la atención del sector cooperativo juvenil y estudiantil del país, siendo su misión “ser una organización pionera en el desarrollo humano, rescate de valores y principios cooperativos, en la niñez y juventud cooperativa costarricense”. Su función principal es representar y defender los intereses de las cooperativas juveniles y estudiantiles a nivel nacional y brindar asesoría técnica para apoyar a las cooperativas asociadas. Sus actividades las estuvo desarrollando en coordinación con el CONACOOOP -en cuyas instalaciones contaba con un espacio físico-, con el Departamento de Cooperativas Estudiantiles y Escolares del MEP, y con el INFOCOOP, siendo este último organismo de quien recibió los recursos para operar. Con base en el Decreto Ejecutivo 33.059-MEP (Reglamento de Cooperativas Escolares y Juveniles), modificado mediante Decreto Ejecutivo 34.207-MEP, el INFOCOOP trasladaba recursos públicos a FEDEJOVEN R.L. para actividades de capacitación y transferencia tecnológica, para lo cual la federación debía presentar planes operativos e informes de evaluación y ejecución presupuestaria, y cumplir con lo dispuesto en los procedimientos y regulaciones emitidas por parte de la Junta Directiva del INFOCOOP para el uso, liquidación y rendición de cuentas de los recursos utilizados en los respectivos programas. Entre 2012 y 2016, INFOCOOP transfirió recursos a FEDEJOVEN por aproximadamente ₡100.000.000 millones de colones.

La Cámara Nacional de Economía Social (CANAES)

Igualmente, se une a esta serie de políticas la creación de la Cámara Nacional de Economía Social (CANAES) en 2015, organización privada, cuya misión es la de “contribuir a la estabilidad social, económica y ambiental de las empresas de Economía Social Solidaria de Costa Rica, mediante la articulación, representación, defensa, e incidencia en política pública e identidad de estas organizaciones para fomentar la integración y la gestión empresarial sostenible, contribuyendo al desarrollo de los territorios, distribución de riqueza y el bienestar de las personas”. A esta cámara están afiliadas 17 cooperativas tradicionales y de autogestión, la Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOOPSE), además de sindicatos con alguna actividad productiva, fundaciones sociales, asociaciones de pequeños productores, ASADAS, asociaciones de desarrollo⁸⁹, asociaciones solidaristas y sociedades civiles. Además, la Cámara ofrece servicios de formación asesoría para el emprendimiento asociativo y promoción de la innovación. Todas las organizaciones mencionadas son parte de la economía social y solidaria costarricense. Una diferencia importante entre CANAES y el CONACOOOP es que la Cámara es un ente privado y la afiliación a ella se hace de manera voluntaria, mientras que CONACOOOP es un ente público no estatal siendo obligatorio por ley que todas las cooperativas se afilien a esta institución.

C. Accionar reciente de la institucionalidad pública

El Estado ha apostado por la construcción institucional del cooperativismo mediante organismos especializados en el fomento, la representación y la formación en diferentes niveles de la doctrina y de la práctica cooperativa. De esa manera se han conjugado una serie de políticas de apoyo al sector cooperativo provenientes de distintas instituciones públicas como son el Banco Nacional, el MTSS, el MAG y el MEP. Los recursos que el Estado dispone para el fomento cooperativo se le transfieren desde el SBN y de los impuestos a las bebidas gaseosas al INFOCOOP. Este Instituto asume esos recursos para sus actividades de fomento, para apoyar al CONACOOOP, al CENECOOP, a la CPCA, a FEDEJOVEN y al MEP.

En esta sección se presentan las políticas públicas que el Estado costarricense ha promovido para la defensa e integración, así como para el fomento y la formación del sector cooperativo costarricense. Igualmente, se hace un breve recorrido por las políticas públicas que favorecen al cooperativismo en el contexto de la economía social.

⁸⁹ De acuerdo con el artículo 11 del Reglamento a la Ley 3.859: “Las Asociaciones para el Desarrollo de la Comunidad son organismos comunitarios de primer grado, con una circunscripción territorial determinada. Son entidades de interés público, aunque regidas por las normas del derecho privado”.

1. Políticas públicas para la integración y defensa del cooperativismo costarricense

Dentro de las actividades que le corresponde ejecutar al CONACCOOP están las reuniones del Directorio y del Plenario. De acuerdo con su Informe Anual de Labores de 2017⁹⁰, para ese año se realizaron 41 sesiones ordinarias y extraordinarias del directorio y 7 sesiones plenarias. Además, atendió reuniones con 20 cooperativas a nivel nacional. Por otra parte, en su informe indica que apoyó a la Asociación Nacional de Carniceros en su conformación mediante seis reuniones, y la asamblea general de la misma. También se atendieron reuniones para el análisis de los diferentes proyectos de ley que afectan al cooperativismo⁹¹, se atendió la Mesa de Diálogo de los Sectores Sociales para la sostenibilidad del Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, se participa del Comité Consultivo de Enlace del Sector Agropecuario, y se desarrolló una agenda cooperativa nacional para poder involucrar a todos los sectores del Movimiento Cooperativo.

En cuanto a la promoción, la representación y defensa del movimiento cooperativo nacional durante 2017, se inició el año con un programa de atención y apoyo a las cooperativas y organizaciones en la zona sur. Se le dio apoyo también a las cooperativas cafetaleras, azucareras, de carnes y aquellas con desarrollo en Comercio Justo. Se promovió el desarrollo de una Agenda con el fin de fortalecer a las cooperativas en su producción y desarrollo ambiental. También se dio apoyo económico y logístico para el desarrollo de actividades de fortalecimiento y capacitación a grupos cooperativos. Igualmente, para fomentar la implementación de estrategias sectoriales y regionales para el movimiento cooperativo se firmaron siete convenios con uniones y federaciones, realizándoles un adelanto económico, según términos de convenio, para apoyar procesos de capacitación, fortalecimiento y acompañamiento a las cooperativas de los territorios⁹².

En 2019 el CONACCOOP convocó el XIV Congreso Nacional Cooperativo, siendo su tema central “la contribución del cooperativismo a la gobernabilidad y la democracia económica”. Para profundizar en su análisis, se establecieron los ejes temáticos relativos a la identidad y naturaleza cooperativa, la gobernanza cooperativa, la democracia económica, el desarrollo económico local, la innovación y evolución cooperativa, la participación y articulación social, y las políticas públicas para el cooperativismo. Las resoluciones del análisis de los ejes por parte del conjunto cooperativo se convierten en la hoja de ruta para los próximos cuatro años del CONACCOOP (Coto, 2020). Sin embargo, de acuerdo con esa institución, a causa de la pandemia generada por el COVID-19, algunas de las resoluciones han tenido que acelerarse estableciendo planes de contingencia para ayudar a las cooperativas a superar la crisis.

Básicamente, el CONACCOOP (2020, 25 de junio) diseñó una estrategia con dos ejes transversales: el empleo y la seguridad alimentaria, para que las cooperativas no tengan que despedir personal y, más bien, implementen planes para crear nuevos empleos. Por otra parte, el CONACCOOP pretende impulsar la producción de las cooperativas, promoviendo su prioridad en el mercado nacional. Esta estrategia se estimula desde una propuesta interinstitucional de la mano de las diferentes instancias de fomento e integración, con la base asociativa cooperativa y con el MTSS. Para lograr lo anterior, el CONACCOOP propone: articular a los diferentes organismos que integran el cooperativismo a nivel nacional, reformar la ley de cooperativas para que se puedan formar más cooperativas con menos miembros, crear un fondo de avales entre el SBD y el INFOCOOP, proteger mediante aranceles a las cooperativas agroindustriales, generar una mesa de trabajo interinstitucional con el CONACCOOP, INFOCOOP, CENECOOP, CPCA, SBD, INA, MAG e INDER, entre otros.

⁹⁰ Se hace referencia a este informe, por ser el más reciente que se pudo ubicar.

⁹¹ En la corriente se encuentran los proyectos de Economía Social Solidaria (19.654) y Reformas al Banco Popular (19.227), además del proyecto número 20.385 propuesta de cierre del INFOCOOP, así como el proyecto de ley 20.212, ley para la gestión integrada del recurso hídrico. De igual manera, se ha dado seguimiento a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que se tramita bajo el expediente 20.580, al que también se le denomina “Plan Fiscal. Que estipula el cobrar impuesto a las cooperativas del país”.

⁹² Las uniones y federaciones beneficiadas fueron: UNCARIBE, FENACOOT, UNCOOPASUR, FECOOPA, FEDEJOVEN, URCOZON, FECOSER.

En su Plan Anual Operativo de 2020, se priorizan un programa de planificación institucional y un programa de articulación cooperativa como un proceso de seguimiento y cumplimiento de las propuestas estipuladas en el XIV Congreso Nacional Cooperativo, y la generación de un programa de imagen institucional. Para el año 2020 se cuenta con el presupuesto ordinario remitido por el INFOCOOP, con una proyección presupuestaria de ₡257.204,185⁹³ de colones.

2. Políticas públicas para el fomento cooperativo

El INFOCOOP tuvo que someterse a una intervención del Estado por 33 meses (2017-2019) pero en ese período ayudó a constituir 122 entidades cooperativas que agrupan a 2.821 personas, dentro de las cuales se incluye una aceleradora de nuevas cooperativas. En materia de crédito se colocaron ₡63.570.011.058 colones en 60 cooperativas agrícola-industriales, de ahorro y crédito y de servicios. También se brindó formación y asistencia técnica a más de 300 cooperativas.

En su Informe de Gestión 2019, el INFOCOOP destaca la realización de 136 actividades de capacitación en diversos temas como: cooperativismo, innovación, emprendedurismo, sensibilización y concientización con enfoque de género, para un total de 4.050 cooperativistas beneficiados, alcanzando 213 grupos cooperativos en las seis regiones del país⁹⁴, y en distintos sectores productivos y económicos, servicios, ahorro y crédito, producción, y cooperativas estudiantiles.

También se desarrollaron proyectos enfocados en: herramienta Webinar, fomento del modelo cooperativo en la población joven potenciando las ideas innovadoras, diseño y creación de un concentrador de contenido educativo digital, un programa de la enseñanza del inglés y un proyecto de financiamiento con la Unión Europea y Cooperativas de las Américas.

Además, el INFOCOOP ofreció asesoría para el mejoramiento en los planes de acción, para favorecer la competitividad, para realizar proyecciones financieras para acceder a un crédito, y asesoría en la gestión administrativa, comercial y estratégica de las cooperativas atendidas que benefició aproximadamente 6.666 asociados. Igualmente, implementó cinco procesos de inteligencia de mercado que abarca el sector educativo, agrícola industrial y comercial. Asimismo, promovió alianzas y sinergias de cooperación con empresas privadas e instituciones del Estado, y la financiación de empresas cooperativas en riesgo de quiebra financiera. También realizó transferencia tecnológica, capacitación en manejo agronómico de cultivos, implementación de prácticas de agricultura de precisión, investigación y mejora de agro cadenas. Finalmente, desembolsó la suma de ₡498 millones de colones en tres proyectos productivos, beneficiando con esto al sector educativo, agropecuario y a grupos en condición de discapacidad (INFOCOOP, 2019).

En su PEI (2019-2023), el INFOCOOP desarrolla una panorámica estratégica en la que enfatiza la necesidad de adaptarse al cambio, respondiendo eficientemente a las nuevas tendencias globales, a las necesidades del país y de los sectores productivos, transitando hacia un nuevo modelo de fomento integral y pertinente del cooperativismo en todo el país. Dentro de sus ejes estratégicos identifica la creación de instrumentos económicos y financieros diferenciados que respondan a distintos grupos de cooperativas; la competitividad y competencias de las cooperativas; la generación de valor agregado en los procesos productivos; y la vitalidad cooperativa, referida a la especificidad de estas empresas, que más que nada se refiere a la aplicación de los principios cooperativos en la gestión del negocio cooperativo.

3. Políticas públicas para la formación y educación cooperativa

De acuerdo con el informe de labores del CENECOOP 2019, como consecuencia de la intervención del INFOCOOP, el CENECOOP no recibió los fondos correspondientes según la legislación. Por lo anterior, se redujo el impacto en programas educativos institucionales durante el periodo de intervención. Sin

⁹³ Unos 458 mil dólares americanos aproximadamente.

⁹⁴ Central, Brunca, Chorotega, Huetar Atlántica, Huetar Norte, y Pacífico Central.

embargo, ya para el 2019 se desarrolló el Programa de Innovación y Emprendimientos Asociativos (PIEA), beneficiando a 639 emprendedores y en total a 27.667 cooperativistas en todo el país mediante los programas académicos que incluyeron los siguientes temas: gestión empresarial cooperativa, educación virtual, educación formal con la Universidad FUNDEPOS Alma Máter, liderazgo cooperativo, cátedra Rodrigo Facio⁹⁵, y gestión de proyectos. En los programas de gestión empresarial cooperativa se alcanzaron 1.935 personas. Este programa pretende desarrollar las competencias de gestión en los participantes y está dirigido a cuerpos directivos, delegados, asociados y colaboradores. En el programa de educación virtual se formó a 8.419 personas, incluyendo público en general, cooperativistas y estudiantes de colegios técnicos, cooperativos y profesionales. Los programas de educación formal alcanzaron a un total de 3.258 personas, de las cuales 3.219 fueron becadas para recibir programas con la Universidad FUNDEPOS Alma Máter; incluyendo dentro de los beneficiarios directores, asociados y colaboradores de 32 cooperativas del sector de ahorro y crédito, agroindustrial, mecánica aeronáutica, transportes, servicios y electrificación, ubicadas en el territorio nacional. En el ámbito de la Ley 6.839 mediante la cual el INCAE debe ofrecer becas al CENECOOP para los cooperativistas, se beneficiaron 12 cooperativas. Igualmente, en el programa de capacitación continua del CENECOOP se formaron 68 personas.

Igualmente, el CENECOOP formó el Grupo Empresarial Cooperativo de Servicios Educativos (GECSE) que participa en procesos licitatorios para obtener contratos de administración y operación de los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) que se extienden a nivel nacional. Finalmente, El CENECOOP, de acuerdo con la Ley 6.839, debe de recibir por parte del Instituto Centroamericano de Administración Pública (INCAE) la asistencia técnica y académica necesaria para el diseño de los programas del Centro, para la capacitación académica de sus instituciones y para la supervisión y evaluación de los cursos y seminarios que imparta. Además, otorga becas de colegiatura para los dirigentes idóneos del movimiento cooperativista en los programas y seminarios pertinentes.

Igualmente, el programa de Liderazgo cooperativo llegó a 5.170 personas. El programa consiste en fomentar el cooperativismo en los participantes por medio del aprendizaje cooperativo, vinculó a líderes cooperativistas, jóvenes, estudiantes y docentes. Dentro de ese programa, el CENECOOP en su Informe de 2019 indica que, por medio de la Red Nacional de Juventud Cooperativista, en los últimos años ha logrado crear programas juveniles en 28 cooperativas, uniones y federaciones. Además, el CENECOOP cuenta con el Consejo Consultivo de Juventud Cooperativista⁹⁶. En el ámbito de la Cátedra Rodrigo Facio, se beneficiaron a 3.501 personas. En la Gestión de proyectos se benefició a 4475 participantes.

En cuanto a programas de investigación y desarrollo, el CENECOOP inició cinco proyectos en el 2019: formulación e implementación del próximo Censo Cooperativo, implementación del modelo educativo del CENECOOP en coordinación con Gredos San Diego, perspectiva estratégica e incidencia en el desarrollo del sector cooperativo, digitalización del curso de empresas cooperativas, y el programa LABORACOOP de competencias para la innovación.

Para la ejecución de su Plan Estratégico 2020-2024, el CENECOOP cuenta con un presupuesto de 1.044.066.880 colones, que provienen de los excedentes de las cooperativas que establece el art. 11 de la Ley 6.839 y sus reformas. Actualmente, estos excedentes son generados por 420 cooperativas de los diferentes sectores. El porcentaje total de este presupuesto con respecto al 2019 se vio afectado en un 15%, debido a la disminución en un 71,4% del excedente del sector de suministros, y de un 56,1% en el porcentaje de los excedentes provenientes del sector de producción, lo que puede reflejar la crisis por la que estos sectores están atravesando incluso desde antes de la pandemia generada por el COVID-19.

⁹⁵ La cátedra Rodrigo Facio es un convenio entre la UCR y el CENECOOP para ofrecer charlas relacionadas con el cooperativismo.

⁹⁶ El Consejo Consultivo de Juventud Cooperativista fue creado por el Consejo de Administración del CENECOOP como un órgano de consulta, asesoría, planeación, seguimiento y evaluación entorno a las acciones formativas de esta población. Hoy día este consejo permanece activo y colaborando en la estrategia y planeación del Programa de Liderazgo Cooperativo (CENECOOP, 2019:27).

Por otra parte, como parte de las iniciativas que el Estado costarricense ha promovido en favor de la educación cooperativa se encuentra el Sistema Integrado Nacional de Educación Cooperativa y Economía Social Solidaria para el Fomento de la Educación Cooperativa, Asociativismo de la Economía Social Solidaria y del Emprendedurismo Asociativo (SINECOOPESS) creado mediante el Decreto Ejecutivo 39.836-MEP-MTSS. Esta instancia, adscrita al MTSS, se creó con el fin de mejorar el uso eficiente de los recursos destinados a la educación cooperativa y el emprendedurismo asociativo, estableciendo un consejo de trabajo interinstitucional. El decreto es derogado en 2018, “considerando que el Consejo Presidencial de Economía Social Solidaria mediante la Política Pública Nacional de Economía Social Solidaria (PPESS) incorporará acciones tendientes a favorecer la educación cooperativa y para el sector de economía social solidaria. En el eje de gestión del conocimiento de la citada política se incluyen Educación y capacitación, la transversalización de la economía social solidaria en el currículo formal de las universidades, la transferencia tecnológica al parque empresarial, la generación de data en torno a la economía social solidaria, la promoción de la innovación para la economía social solidaria, y la generación de un modelo territorial para la gestión del conocimiento” (MTSS, s.f.: 35-38).

4. El cooperativismo en las políticas públicas de fomento a la economía social solidaria

En el año 2016 se declara de interés público y nacional, mediante el Decreto Ejecutivo MP-MTSS 39.835, el fomento, la creación, el desarrollo y la formalización de los grupos, organizaciones y empresas de la economía social solidaria. Para ese mismo año, se propone el proyecto de Ley Marco de la Economía Social Solidaria ante el Congreso de la República (La Gaceta, 2016). El proyecto no fue aprobado, pero demuestra que la temática ha estado en la agenda pública intentando “establecer un marco jurídico común para los diversos integrantes de la economía social solidaria y sus prácticas, así como el intercambio de sus saberes, bienes y servicios, que permita su reconocimiento, visibilización y fomento por medio de políticas del Estado, así como el desarrollo de procesos de articulación e integración propios de estas organizaciones” (La Gaceta, 2016).

Para el 2020 el gobierno publicó oficialmente la Política Pública Nacional de Economía Social Solidaria (PPESS) 2021-2025, que es una iniciativa del poder ejecutivo en la Administración Alvarado Quesada (2018-2022) que tiene como objetivo “mejorar la atención que se le da al sector productivo de la economía social para salvaguardar puestos de empleo y crear nuevos trabajos, al tiempo que se maximiza la reinversión social de los excedentes de las empresas asociativas”. En la construcción de esa política participaron el MTSS, el MAG, el MEIC, la Dirección Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), el INFOCOOP, el IFAN, el INDER y el INA. Esta política tiene ejes prioritarios como: a) los servicios institucionales y modelo de articulación interinstitucional, que pretende “fortalecer la institucionalidad pública que brinda servicios a las empresas de la economía social solidaria y mejorar la articulación de las distintas agencias, para responder de una manera coherente, integral, pertinente y oportuna a sus necesidades”; b) el remozamiento del marco normativo, que busca “realizar una revisión integral y detallada del marco normativo que regula la economía social solidaria para promover su actualización, de manera que el bloque normativo se corresponda con los retos actuales, fortalezca las empresas y dinamice el sector en su conjunto”; y c) la gestión del conocimiento, cuyo fin es “organizar en un marco coherente y unificado las labores de educación y capacitación en todos los niveles de la formación, en modalidades formales o no formales, así como la investigación, la extensión o acción social”.

En cuanto al cooperativismo, el Consejo Presidencial de Economía Social Solidaria atendió a las demandas del sector agroindustrial y del autogestionario de manera puntual. De acuerdo con este Consejo (2018) “creó una comisión interinstitucional para afrontar la situación de vulnerabilidad de 22 cooperativas agroindustriales y apoyar el proyecto de traslado de la cooperativa Autogestionaria de Servicios Agroindustriales (COOPESA R.L) a terrenos aledaños al Juan Santamaría, invirtiendo una suma de US\$10 millones para la construcción de 11 mil metros cuadrados. Con este apoyo, desde la citada comisión se pretende “el incremento de 400 a 650 el número de empleos de alta calidad y remuneración”.

D. Buenas prácticas y puntos a mejorar

1. Buenas prácticas

Banco Nacional de Costa Rica: un instrumento para el fomento del cooperativismo costarricense

Para el presente apartado se seleccionó el Banco Nacional de Costa Rica como una buena práctica para el fomento del cooperativismo en el país.

Si bien en el 2021 se cuenta con una serie de instituciones que aglutinan, defienden, ofrecen formación y fomentan el cooperativismo como lo son el INFOCOOP, el CONACOOOP, el CENECOOP y la CPCA, la labor que estas realizan no sería la misma de no ser por el apoyo histórico y sostenido del Banco Nacional (BN). De allí la importancia de dimensionar como una buena práctica de políticas públicas cooperativas el papel de esa institución financiera que 30 años antes de que surgiera el INFOCOOP tuvo un papel fundamental en la gestación, incubación y crecimiento del fomento cooperativo y que sigue siéndolo en la actualidad. Esta buena práctica se sustenta en el impulso que una entidad pública dio para que se construyera a partir de ésta un tejido institucional entre entidades públicas y privadas para favorecer el modelo cooperativo. Si bien, este banco ya no es de manera directa el responsable de la promoción del cooperativismo, desde la dirección de cooperativas que mantuvo por 30 años fue capaz de promover estas empresas, no solamente con financiamiento, como se verá, sino también con acompañamiento técnico y formación. Actualmente, este banco aporta en conjunto con el banco de Costa Rica el 10% de sus excedentes para el INFOCOOP. No es esa característica la que se expone como buena práctica, sino más bien el modelo que ejecutó durante 30 años con sus propios recursos.

El BN fue creado con el nombre de Banco Internacional de Costa Rica, el 09 de octubre de 1914 con el propósito de “paliar posibles crisis en las instituciones de crédito, el comercio y la agricultura” (Chacón & Montero, 2015:19). “Desde su apertura en 1914, el Banco Internacional de Costa Rica se vio recargado con una serie de funciones complejas, poco estructuradas, combinando funciones de banco emisor, banco comercial, banco hipotecario, banco de crédito agrícola e industrial, con otras como beneficiador y exportador de café, y financiador de construcción de carreteras” (Chacón & Montero 2015:48). Para 1936 cambió su nombre a Banco Nacional de Costa Rica. Uno de sus pilares más importantes fue el desarrollo rural agrícola para lo cual constituyó las Juntas Rurales con el propósito de facilitar crédito a pequeños propietarios, pues eran víctimas de los especuladores comerciales, quienes cobraban altos intereses por los préstamos otorgados. “La situación del pequeño productor endeudado empeoró con la Primera Guerra Mundial, cuando muchos no pudieron saldar sus compromisos y perdieron cosechas y propiedades”. El Banco también impulsó los almacenes generales de depósito como instituciones auxiliares de crédito para prestar servicios eficaces y oportunos a los agricultores para depositar y conservar sus cosechas, preservándolas de las ingentes pérdidas que les ocasionaban las diferentes contingencias (Chacón & Montero 2015:60). De allí que naciera la Sección de Fomento de Cooperativas Agrícolas e industriales del banco que luego daría vida al Consejo Nacional de la Producción (CNP) como parte de la Secretaría de Agricultura y del Ministerio de Economía de entonces.

El apoyo del Banco Nacional al fomento cooperativo inició con la Cooperativa de Producción Agrícola-Industrial Victoria R. L. en 1943, sin contar aún con un respaldo legislativo (A.I. Solano)⁹⁷. Paralelamente, en los años 40 se evidenciaban las carencias que provocaban la desaparición de las primeras cooperativas. De acuerdo con Aguilar & Fallas (1990) las cooperativas morían por la ausencia de educación cooperativa, la falta de capital y de crédito, la carencia de buenos sistemas administrativos, la inexistencia de una legislación adecuada y las difíciles condiciones político-

⁹⁷ Comunicación personal, 30 de septiembre, 2020.

económicas. Posteriormente, el BN “convencido de la función social del cooperativismo”, estableció en 1947 la Sección de Fomento de Cooperativas Agrícolas e Industriales con el fin de “promover la creación y desarrollo de empresas cooperativas de producción agrícola e industrial, procurar la creación de organizaciones adecuadas para la explotación cooperativa de muebles rústicos del Estado, municipalidades y otras entidades oficiales; proporcionar ayuda técnica a las sociedades cooperativas y fomentar la enseñanza y la divulgación del cooperativismo en todas sus formas y manifestaciones”. Esta sección brindaba asesoría a la Cooperativa de Productores de Tabaco, a la Cooperativa de Productores de Leche y a la Cooperativa de Productores de Papa (Chacón & Montero 2015:77).

De acuerdo con Chacón & Montero (2015:78-113), el BN, realizó conferencias en los Círculos de educación cooperativa, publicó folletos y boletines, organizó conversaciones por radio y funciones cinematográficas. Además, lanzó a partir de mayo de 1948 el “El Cooperador Tico”, un periódico de distribución gratuita para las cooperativas del país y el extranjero, que entre otras cosas buscaba sensibilizar sobre los principios cooperativos. Igualmente, el autor indica que, en 1962, el banco apoyó con la creación de 12 cooperativas de diferentes rubros, estableciendo también la Federación de Cooperativas de Caficultores R. L. Para 1964 ya se habían emplazado 80 cooperativas. La institución, a través de la Sección de Fomento de Cooperativas Agrícolas e Industriales (1943) que luego pasa a ser el Departamento de Cooperativas (1953) sienta, las bases de uno de los movimientos más importantes del país en la segunda mitad del siglo XX.

Para 1973, el INFOCOOP recibió del Departamento de Cooperativas del BN una cartera aproximada de 300 cooperativas activas, cuando una década antes no llegaban a ser 70 las cooperativas emplazadas en el territorio nacional. Chacón & Montero (2015:117-119). Como lo constata A.I Solano, tres décadas antes del nacimiento del INFOCOOP, ya el BN fungía como instrumento de fomento⁹⁸ y con una estructura organizacional en la que los representantes en el Departamento de Cooperativas eran electos por los organismos de integración de ese momento y quienes proponían un Congreso Nacional de Cooperativas (Castro & Vega, 1988: 311).

Con la LAC de 1968 el Partido Liberación Nacional logró fortalecer el Departamento de Cooperativas del Banco Nacional, dándole mayor autonomía y nuevas fuentes de financiamiento y en 1970 presenta un proyecto de Ley para crear una institución autónoma de fomento cooperativo que sustituyera al Departamento de Cooperativas del Banco Nacional. En esa ocasión el BN manifestó a los legisladores que los organismos del momento eran insuficientes para atender las demandas de las cooperativas por sus estructuras legales y limitados recursos económicos y que por lo tanto era necesario para el movimiento cooperativo, contar con un organismo representativo de sus intereses, dinámico, vigoroso, autónomo y con personería jurídica propia, proponiendo además, se mantenga el aporte de los bancos de un 10% de sus utilidades hasta que el instituto alcance autosuficiencia económica (Castro & Vega: 1988:306-318).

Este banco, que fue un actor relevante para ayudar a gestar la LAC de 1968⁹⁹ que anidó el departamento de cooperativas y que luego diera origen al INFOCOOP en 1973, también sirvió de albergue al Consejo Nacional de la Producción (CNP) en 1949, al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en 1962, y al Instituto de Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), en 1954. A partir del apoyo de esa institución financiera “el Estado costarricense se comprometió con el desarrollo del cooperativismo, aglutinando a pequeños productores, alrededor de una forma asociativa para llegar éste a convertirse en un instrumento

⁹⁸ (Comunicación personal 30/09/2020).

⁹⁹ Unificación Nacional fue un partido político costarricense, de tendencia calderonista formado para las elecciones nacionales de 1966, mediante la alianza del Partido Republicano Nacional, dirigido por el expresidente Rafael Ángel Calderón Guardia, el Partido Unión Nacional, encabezado por el expresidente Otilio Ulate Blanco. (Díaz, 2019). Se presentaron a la Asamblea Legislativa dos proyectos de, uno de ellos elaborado por Oscar Chaves y Armando Echeverría, ambos representantes del Banco Nacional (Albarracín & González, H. 1994: 292).

que permitió a la población, sin renunciar a sus principios, encontrar soluciones eficaces a problemas puntuales de los sectores más necesitados de la sociedad” (Miranda & Toro, 2010:17-18).

El Banco Nacional sigue siendo un instrumento de apoyo al cooperativismo en el siglo XXI en tres vías: por ley le traslada anualmente el 10% de las utilidades al INFOCOOP. Por otra parte, hay que considerar el aporte de esta entidad bancaria desde el año 1943 y hasta 1973 al fomento y financiamiento del cooperativismo; y, por último, su papel como banca de segundo piso. Hoy por hoy, el Banco tiene dentro de su cartera de clientes a todas las cooperativas de electrificación del país, las cooperativas de servicios públicos, cooperativas agrícolas, de ahorro y crédito, de transportes, de consumo, y de autogestión, donde los montos que se han trasladado al cooperativismo son sumamente importantes y significativos para el desarrollo de sus negocios¹⁰⁰.

2. Puntos a mejorar

El INFOCOOP ya tiene 47 años de haber sido fundado. Y, si bien “todas las acciones del INFOCOOP tienden a crear mejores condiciones de vida para los habitantes de escasos recursos, emprender acciones que faciliten el desarrollo social y empresarial, realizar una verdadera promoción de la ciudadanía costarricense y fortalecer la cultura democrática nacional” (Miranda & Toro, 2010:34), un diagnóstico señala que faltaría promover más cooperativas y mejorar la capacidad para atender a un gran número de demandas de parte del Departamento de Promoción del Instituto, que tarda actualmente unos dos años en crear una nueva cooperativa¹⁰¹. Por otra parte, la entidad también se ve amenazada por los gastos en manutención de terrenos y por las deudas que algunas cooperativas no pagan, afectando su sostenibilidad financiera¹⁰².

La cartera al día del INFOCOOP es de aproximadamente un 75%, por lo que una mora de un 25% se considera excesivamente alta y riesgosa¹⁰³. Lo anterior constata la necesidad de llevar a cabo una reingeniería y modernización de esta institución, a lo que se apunta en parte al implementar cuatro políticas establecidas en el PEI (2019-2023) del Instituto: i) el acercamiento con poblaciones meta en todo el país, ii) la implementación de una propuesta de modernización que potencie los alcances institucionales, iii) la revisión de procesos internos y reglamentos en materia crediticia y de las otras áreas sustantivas, y iv) el establecimiento de controles internos en áreas estratégicas como crédito y participaciones asociativas.

Igualmente, el INFOCOOP debe “explicitar, los resultados alcanzados en la población meta. Se hace necesario transitar hacia una perspectiva de gestión centrada en los efectos concretos que producen los servicios ofrecidos en el conjunto de la población a la que se desea alcanzar” (PEI, 2019-2023: 31). A nivel interno esos cambios se resumen en ocho acciones, que según A. Ortega¹⁰⁴, mejorarán la gestión de la organización y en consecuencia favorecerán al cooperativismo nacional. Estas acciones son: la realización de procedimientos de manera conjunta por parte de los funcionarios, el desarrollo de una ventanilla única de servicios, el alineamiento de las metodologías inter-departamentales para mejorar el modelo de gestión del instituto, la creación de una red interinstitucional de socios estratégicos, el diseño de modelos para medir la salud financiera de la institución que le ayude a la sostenibilidad de sus actividades, la mejora del clima organizacional, la actualización de las tecnologías de la información, y la inclusión en el gobierno digital. Igualmente, el INFOCOOP dentro de su estrategia plantea la apertura de tres sedes regionales, la simplificación y la automatización y un nuevo edificio institucional.

¹⁰⁰ (A.I. Solano, Comunicación personal 30/09/2020).

¹⁰¹ Comunicación personal de L. D. Aguilar, 18 de septiembre, 2020.

¹⁰² Actualmente la tasa de equilibrio de INFOCOOP ronda el 6,5%, porcentaje muy alto para una institución que recibe un flujo constante de ingresos del Sistema Bancario Nacional.

¹⁰³ Comunicación personal de L.D. Aguilar, 18 de septiembre de 2020.

¹⁰⁴ Comunicación personal, 05 de octubre 2020.

Más allá, de los cambios que demanda el mercado internacional, Z. Quesada¹⁰⁵ propone enfatizar en el trabajo interinstitucional planteando una cartera crediticia como una oportunidad de mejora, unirse y negociar entre cooperativas, no solo a nivel nacional sino latinoamericano, hacer rondas de negocios y proyectos colectivos. Por otra parte, propone capacitar a las personas que dirigen las organizaciones, el empoderamiento de los jóvenes que pueden encontrar de la mano de la tecnología y de apoyo de algunas instituciones, el sector productivo primario como una alternativa interesante. Además, indica que en la práctica hace falta mayor participación de la mujer en las cooperativas.

En cuanto a los programas de formación dirigidos al sector cooperativo, deben contemplar elementos que ayuden al desarrollo de capacidades gerenciales, al fortalecimiento de la resiliencia ante la nueva dinámica internacional y de lo que L.D. Aguilar y M. Rodríguez¹⁰⁶ denominan vitalidad asociativa, que les permita desde la identidad cooperativa dar sostenibilidad a su modelo de negocio y bajar los índices de mortalidad de estas empresas. Ninguno de los programas ni del sector cooperativo ni de las universidades cumplen ese cometido, sería importante contemplarlo como un punto a mejorar. Costa Rica cuenta con suficientes recursos para la educación y la formación cooperativa, por lo que sería de esperar que bajaran los índices de mortalidad de estas empresas por falta de formación y más bien ir a la vanguardia en lo referente a la gobernanza y vitalidad cooperativas, convirtiendo al modelo en un verdadero factor de desarrollo económico y social.

L. Corella¹⁰⁷ apunta en el siglo XX el sector productivo dirigía al cooperativismo en Costa Rica, pero enfatiza que hoy en día es preocupante ver como hay cooperativas insignes que han desaparecido como es el caso de COOPROSANVITO y el Ingenio ATIRRO; otras como COOPEAGROPAL, COOPEVICTORIA, COOPEARROZ y COOPELIBERIA, están lidiando con la crisis. Lo anterior "se evidencia, en la morosidad del sector agrícola con el INFOCOOP". Para L.D. Aguilar¹⁰⁸, el "bache" que atraviesa el sector agrícola cooperativo, no se debe a que no hayan recibido los recursos, sino por una mala lectura del mercado (se quedaron en un giro de negocio que fue exitoso en los 70s, los 80s y los 90s), una mala administración y por una falta de acompañamiento, sobre todo desde la institucionalidad, por ejemplo del INFOCOOP. Así lo constata, M. Rodríguez¹⁰⁹ al sostener que "ya había empresas que venían mal sobre todo en el cooperativismo agrícola industrial, que trabajan con monocultivos o con materias primas, ya sea porque el producto ha bajado su demanda a nivel internacional o porque las cooperativas tienen una mala gestión empresarial. El mercado internacional tiene nuevas demandas y tienen interés por conocer su trazabilidad y su responsabilidad social y ambiental" por ejemplo. A lo anterior se suma el endeudamiento de las cooperativas y su baja capacidad de respuesta para asumir los nuevos retos que demanda el mercado nacional e internacional indica Z. Quesada¹¹⁰.

Al respecto Z. Quesada¹¹¹, indica que el sector tiene que reinventarse. Hay que hacer nuevos procesos de valoración de las oportunidades que son diferentes a las que se tuvieron hace 40, 20 o 5 años y apostar por la tecnología para aumentar las capacidades del sector agropecuario cooperativo para hacer frente a cambios que se salen de sus manos como el cambio climático que implica sequías, inundaciones, plagas, enfermedades, más problemas de comercialización y competencia. Es un sector que requiere políticas especiales, como la otorgación de créditos con condiciones diferentes y mayor flexibilidad no necesariamente bajando intereses sino de plazos ajustados, en formas de pago estacionales dependiendo de los ingresos, de los tiempos de cosecha, de los tiempos de comercialización, etc.

¹⁰⁵ Comunicación personal, 24 de septiembre, 2020.

¹⁰⁶ Comunicaciones personales 18 y 23 de septiembre de 2020.

¹⁰⁷ (comunicación personal 02/10/2020).

¹⁰⁸ Comunicación personal, 18 de septiembre 2020.

¹⁰⁹ Comunicación personal 23/09/2020.

¹¹⁰ Comunicación personal, 24 de septiembre, 2020.

¹¹¹ Comunicación personal, 24 de septiembre 2020.

Algunas soluciones para la crisis del sector cooperativo productivo, desde la reinención que propone Z. Quesada¹¹², se pueden tomar de ejemplos como los que describe M. Rodríguez¹¹³, indicando que hay cooperativas que están demostrando que tienen una mejor capacidad de resiliencia. Uno de esos ejemplos se da en Tarrazú o la zona de Los Santos, demostrando unas características muy peculiares de ecosistema cooperativo, en el cual las distintas cooperativas están muy bien amalgamadas y tienen una visión del desarrollo territorial. También, "COOPEASSA en Pérez Zeledón que apostó hacia la producción orgánica de café, hacia la certificación Fair-trade, hacia fincas integrales y tienen una práctica donde ningún productor puede tener menos de tres productos en sus fincas, usualmente tienen café, cítricos y tubérculos que les sirve también para tener mayor flujo de caja. Lograron hacer tres transformaciones: pasar de monocultivos a fincas integrales, pasar de agricultura convencional a agricultura orgánica y de pasar de enfocarse al mercado interno a una diversificación de mercado con sus exportaciones. Estas prácticas, ofrecen lecciones aprendidas de hacia dónde debería ir el cooperativismo ¿Queremos seguir apostándoles a modelos antiguos o queremos transformarnos a los nuevos modelos?

Como lo indican Miranda & Toro, (2010:13) "Es recomendable que la política agrícola nacional y regional comprenda un capítulo especial para el fomento de la asociatividad de la pequeña y mediana empresa rural, mediante la ampliación de su base de organizaciones, el apoyo a la integración vertical, el impulso a centros de gestión y profesionalización de la gestión y el fomento de redes de empresas por rubro, con énfasis en los encadenamientos y en la retención de la mayor cantidad posible del excedente para el beneficio de las PYMER". Por lo pronto, L.D. Aguilar¹¹⁴ afirma que desde la reestructuración del INFOCOOP, se creó una comisión de cooperativas agrícolas en crisis para salvar cooperativas que tienen deudas millonarias, diseñando planes para que puedan seguir adelante. Hay unas 9 cooperativas grandes que están ese proceso. Como lo afirma el Frente Agroindustrialla Cooperativo (2019) "es importante el apoyo a estas cooperativas que han demostrado generar desarrollo local inclusivo en donde quiera que se encuentren. La anterior realidad contrasta con regiones donde el modelo cooperativo no ha estado presente para impulsar las actividades productivas, o bien en zonas donde las organizaciones cooperativas existentes desaparecieron por razones diversas, por ejemplo, el caso de Coopeatirro en Turrialba, Coopejorco en Acosta o Coopecartago en Corralillo. En estas zonas el desempleo, la pobreza y la incertidumbre embargan a muchos de sus habitantes".

Finalmente, en torno a las iniciativas de ley para normar la economía social y solidaria, de acuerdo con Sánchez Boza (2019) existen férreas oposiciones en el CONACOOOP, la Asamblea legislativa, y la Procuraduría General de la República que consideran que existen duplicidad de órganos, en especial los dedicados al registro de diferentes tipos de organizaciones sociales. Sánchez Boza (2019:22) afirma que "la creación de un sector de economía solidaria no es una prioridad para ninguno de los sectores que podría integrar, ni por parte del Estado, en realidad porque no ha existido una verdadera discusión y un verdadero análisis por parte de las organizaciones sociales que podrían formar ese sector, sobre los objetivos y beneficios que puede traer su creación legal". También es importante definir el papel que juega el cooperativismo en el nuevo concierto de la economía social, donde no se dupliquen políticas en detrimento de la promoción de fórmulas que mantengan el espíritu asociativo y la visión de desarrollo inclusivo que históricamente le ha sido delegada al cooperativismo. Grupos como las cámaras de empresarios se sienten amenazados por las prerrogativas que el cooperativismo y ahora la economía social recibe por parte del Estado. Igualmente, cabe preguntarse si es necesaria un rediseño de las instituciones que fomentan el cooperativismo para que se adecuen a las nuevas demandas de los distintos grupos de la economía social y que pujen por institucionalidad, defensa y fomento del modelo.

¹¹² Comunicación personal 24 de septiembre 2020.

¹¹³ Comunicación personal 23 de septiembre.

¹¹⁴ Comunicación personal, 18 de septiembre 2020.

E. Conclusiones

El cooperativismo costarricense ha sido apoyado históricamente por el Estado, teniendo su mayor expresión a partir de las reformas sociales de los años 40s y hasta finales de los años 90s. Este apoyo ha estado influido por diferentes intereses políticos, que por un lado pretendían capitalizar apoyos partidistas y por otro evitar que el comunismo ganara terreno en el país. De esa manera, en los diferentes gobiernos se evidenció el apoyo a la institucionalidad cooperativa desde el PLN y PUSC. Pero esta fortaleza también se ha convertido en una debilidad para el sector. El impulso a políticas públicas cooperativas ha tenido sus máximos momentos de expresión amparados al bipartidismo, y al romperse esa dinámica entra en juego una diversidad de intereses que no logran ponerse de acuerdo en torno a seguir fomentando las bondades de este modelo. Así a partir del 2002, con la entrada en escena de nuevas fuerzas políticas, la institucionalidad cooperativa se encuentra en la disyuntiva de buscar acuerdos con diferentes actores públicos y privados orientados a la sostenibilidad y sobrevivencia del sector. Es en momentos de crisis cuando más se evidencia la necesidad de articulación de un sector acostumbrado al apoyo público.

Por esa misma razón, la vulnerabilidad del sector es su falta de preparación para asumir su propio destino desde sus propios recursos y la sostenibilidad de sus actividades sin perder de vista sus bases ideológicas y su compromiso con un desarrollo inclusivo y democrático. No se ha aprovechado lo suficiente el apoyo sistemático y sostenido de un Estado que ha dotado al cooperativismo de recursos millonarios dirigidos al fomento, la educación y la integración del sector. Ese apoyo se refleja en los aportes que el Sistema Bancario Nacional sigue dando por ley al INFOCOOP, para que de manera directa apoye al CONACOOOP, al CENECOOP a la CPCA y a FEDEJOVEN. Existe un ecosistema muy bien articulado que contribuye con el desarrollo del cooperativismo a nivel nacional, pero ese apoyo requiere ser reflejado proporcionalmente en las distintas comunidades, con empleos de calidad y dinamizando las economías locales. Es decir, que la institucionalidad tiene que surtir efectos más contundentes en el desarrollo costarricense, para que la población tenga evidencias que distinguen a este modelo de otras formas de hacer economía.

Igualmente, se evidencia por parte del sector una ausencia de liderazgo cooperativo, que tome en cuenta que como islas no es posible avanzar y que mantenga de manera transversal la vigencia de los principios cooperativos en el conjunto de la sociedad costarricense. Se requiere integración, una educación basada en teorías de cambio social, el fomento de emprendimientos de acuerdo con las necesidades que demanda el mercado, pero con vitalidad cooperativa para que sean capaces de generar desarrollo inclusivo y revertir los efectos del individualismo y del mercado-centrismo, con fórmulas más humanas y constructivas de generar riqueza. En palabras de Miranda & Toro, (2010:13) "las políticas de fomento de la asociatividad pueden generar mejores oportunidades para el establecimiento de empresas asociativas, pero estas se concretarán únicamente si se cuenta con líderes eficaces. Es decir, la tarea de desarrollar más y mejores empresas asociativas pasa por el desarrollo de más y mejores líderes que comprendan los nuevos escenarios económicos e institucionales, conozcan los actores y la dinámica comercial de las cadenas de valor y tengan la capacidad de construir e impulsar una visión de mediano plazo de las empresas asociativas". Se requiere, por lo tanto, de un liderazgo propositivo que se adelante a los cambios disruptivos que se avecinan desde la mayor fortaleza del sector: la cooperación.

Por otra parte, en los últimos 15 a 20 años las políticas públicas para la promoción del cooperativismo han disminuido, ya sea porque el sector se encuentra bien estructurado en cuanto a institucionalidad, por el cambio del bipartidismo al multipartidismo, o por que ha emergido la economía social solidaria como un nuevo actor. Como la institucionalidad está diseñada para las cooperativas, la economía social requiere de políticas públicas que alimenten al conjunto de organizaciones que la integran y no solamente al cooperativismo. En este nuevo escenario, la economía social está construyendo las bases institucionales para su integración, representatividad, fomento y defensa, lo que también requiere del apoyo público. En las condiciones actuales de cambio y crisis estructurales que

afronta el país en donde lo público está siendo amenazado, el cooperativismo puede ser el acicate que impulse al resto de familias de la economía social.

Asimismo, se evidencia la necesidad de fomentar desde el cooperativismo de producción actividades que estén en relación directa con las nuevas formas de consumir. Buscando más la seguridad alimentaria, la innovación en las cadenas de valor y el empoderamiento de los asociados. Ya está más que demostrado que las cooperativas generan desarrollo, y que se requieren políticas públicas de apoyo a un sector que eleva los índices de progreso en las comunidades en las que se inserta. Hay que estudiar a fondo el impacto que genera en los territorios la desnaturalización de las cooperativas y si ese factor también puede arrastrar al modelo a la desaparición. Como lo constata el Frente Agroindustrial Cooperativo (2019) "estas cooperativas tienen una importante trayectoria en el desarrollo económico y social del país, empresas todas de la economía social que se proyectan de múltiples formas a sus comunidades de influencia, vinculándose a programas sociales y económicos de diferente naturaleza. En paralelo, son organizaciones que cuentan con programas de asistencia técnica y acompañamiento a sus asociados, con el propósito de fortalecer sus unidades productivas, ayudando a su desarrollo sostenible".

Finalmente, los esfuerzos en la promoción y sobrevivencia del sector, deberían por lo pronto orientarse a las necesidades que a lo largo de la historia del cooperativismo costarricense se manifiestan como las causantes del fracaso de algunas cooperativas como la formación en gestión, gobernanza, y vitalidad cooperativa. Igualmente, seguir las mega-tendencias internacionales en cuanto a innovación social, la disrupción tecnológica, las energías limpias y verdes para mitigar los efectos negativos del cambio climático que les permita a las cooperativas responder a la nueva dinámica mundial del mercado. A la par, es esencial que se cuente con datos frescos desde los cuales poder tener información que oriente en torno a las necesidades de corto y mediano plazo del sector. Hay que hacer esfuerzos para contar con las ventajas de la Big Data y la Small Data, que ayude al sector a determinar su impacto en el desarrollo y que le permita contar con las bases para incidir en el desarrollo de políticas públicas que favorezcan al sector y al conjunto de la población costarricense.

En definitiva, como lo señala Stiglitz (2018), el cooperativismo está destinado a jugar un papel fundamental en el tipo de sociedades que el mundo debería construir para hacer frente a los grandes problemas de inequidad que el mercado ha sido incapaz de resolver.

Bibliografía

- Academia de Centroamérica (2017), El sector eléctrico en Costa Rica. Serie Visión Costa Rica. <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/05/El-sector-ele%CC%81ctrico-en-Costa-Rica.pdf>.
- Aldáz A. (2019). Cooperativismo: desarrollo y organización histórica. *Revista Vínculos*, 4(2). file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1552-5466-3-PB.pdf.
- Acontecer V. (2018, enero), *La primera cooperativa de Costa Rica, camino al 75 aniversario* [boletín n°68]. Cooperativa Victoria R.L. <https://www.coopevictoria.com/noticias/>.
- Acosta W. A. S. (1987), Para entender al movimiento solidarista costarricense (Understanding the "movimiento solidarista" in Costa Rica). *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 113-125. <https://www.jstor.org/>.
- Aguilar-González P., Jiménez-Jiménez W., Mora-Faerron C. y Rivas-Garita L. (2015), Análisis del entorno y caracterización de las cooperativas de ahorro y crédito en Costa Rica.
- Aguilar O. y Fallas C. L. (1990), *El movimiento cooperativo en Costa Rica: sus antecedentes en la historia universal*. Costa Rica. Imprenta Nacional.
- Aguilar P. Jiménez W., Mora C. y Rivas, L. (2015), Análisis del entorno y caracterización de las cooperativas de ahorro y crédito en Costa Rica [tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico de Costa Rica]. <https://repositoriotec.tec.ac.cr/handle/2238/6646>.
- Alpizar O. L. y Cortez E. P. (2018), Cooperativas autogestionarias en Costa Rica 1970-1990: una perspectiva campesina. *Revista de Ciencias Sociales*, (159).

- Arrieta E. (201), Dos Pinos defiende inyección diaria de \$519 millones a economía rural. Periódico digital la República. <https://www.larepublica.net/noticia/dos-pinos-defiende-inyeccion-diaria-de-519-millones-a-economia-rural>.
- Banco Nacional de Costa Rica (2020), Estados financieros separados al 31 de marzo de 2020.
- Banco Popular y de Desarrollo Comunal (2009), Reglamento 4704 para la Integración de la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- Barahona M. (2015), Nuevos documentos de 1948. *Los proscritos*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Canales D. (2020 mayo 28), Rescate de emprendedores en la mira de cooperativas de crédito. La República. En: <https://www.larepublica.net/noticia/rescate-de-emprendedores-en-la-mira-de-cooperativas-de-credito>.
- Castro C. y Vega V. (1988), Cooperativismo costarricense II Panorama del desarrollo cooperativo en Costa Rica. Vol.2. EUNED. <http://repositorio.iis.ucr.ac.cr:8080/>.
- CENECOOP, Plan Anual Operativo 2020. Costa Rica. https://www.cene.coop/documentos/PAO_2020.pdf.
- ____ (2018), Informe de labores, Costa Rica. https://issuu.com/cenecoopr.l1/docs/informe_de_la_bores_2018_cenecoop_r.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago, 2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/452651/52000235_es.pdf.
- ____ (2020a), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis* (LC/PUB.2020/5), Santiago, 2020.
- CONASOL (2021), Historia del solidarismo página web: <https://conasol.cr/quienes-somos/que-es-solidarismo/>.
- Congreso de la república de Costa Rica (2018), Opinión Jurídica 008-J <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- ____ (2017), Expediente N.º 20.319. Autorización al INFOCOOP para que condone las deudas a la cooperativa agrícola industrial VICTORIA R.L. <https://www.imprentanacional.go.cr>.
- ____ (2013), "Reforma de la ley de participación de las cooperativas de electrificación rural y de las empresas de servicios públicos municipales en el desarrollo nacional, proyecto de ley 15.248 LEY N° 8345". En La Gaceta, N. 110, 10 junio.
- ____ (2011), Ley 4179. Ley de Asociaciones Cooperativas <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- ____ (2010), Ley 6955. Para el Equilibrio Financiero del Sector Público. <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- ____ (2003), Ley 8345. Ley de Participación de las Cooperativas de Electrificación Rural y de las Empresas de Servicios Públicos Municipales en el Desarrollo Nacional. <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- ____ (1999), Opinión Jurídica 113 - J organismos públicos no estatales. <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- ____ (1994), Ley 7391. Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas. <http://www.pgrweb.go.cr/scij>
- ____ (1987), Ley 6756 de Asociaciones Cooperativas y sus Reformas. <http://www.pgrweb.go.cr/scij/>.
- ____ (1986), Ley 6839, por la que se Autoriza la instalación de una nueva sede del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) en Costa Rica, y autoriza la donación de un inmueble a favor del Instituto Centroamericano de Empresas. <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- ____ (1983), Ley 6868. Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- ____ (1983), Ley 6894 Reforma la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y la Ley de Asociaciones Cooperativas y autoriza la creación del Banco Cooperativo Costarricense, R. L (BANCOOP R.L). <http://www.pgrweb.go.cr/scij/>.
- ____ (1981), Ley 5185. Reforma Integral a la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo. <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- ____ (1953), Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional N° 1644 <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- Consejo Nacional de Cooperativas (2021) Misión y visión del CONACOOOP. En www.conacoop.coop.
- ____ (2020a), Propuesta del sector cooperativo ante la pandemia. www.conacoop.coop.
- ____ (2020b), Conacoop presentó los acuerdos del XIV Congreso Nacional Cooperativo. www.conacoop.coop.
- ____ (2020c), Plan Anual Operativo y Presupuesto 2020. www.conacoop.coop.
- ____ (1992), Reglamento del Consejo Nacional de Cooperativas. Versión de la norma: 4 de 4 del 21/12/2007. <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- ____ (s.f.), Plan estratégico del Consejo Nacional de Cooperativas, CONACOOOP. www.conacoop.coop Consultado el 02 de noviembre de 2020.

- Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión (2015), Plan presupuesto ordinario CPCA 2016 transferecia del 1% del INFOCOOP. www.conacoop.coop.
- Costa Rica. (2007), Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949.
- Coopevictoria (2019), Balance social 2018-2019.
- Coto L. (2020, 3 de septiembre), Forjando la ruta del cooperativismo. www.conacoop.coop.
- Cracogna D. y De Lisio C. (2007), Políticas Públicas en materia de Cooperativas. *Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR, Intercoop Editorial Cooperativa-CEPES, ACI-Américas y Centro Cooperativo Sueco, Buenos Aires*.
- Chacón M. y Montero A. (2015), El Banco Nacional y el desarrollo económico de Costa Rica. *San José: Imprenta Nacional*. 1ª ed. San José: Imprenta Nacional, (174 p.) <https://www.imprenta.nacional.go.cr/>.
- De Cárdenas G. y Mora A. (2012), Visión panorámica del sector cooperativo en Costa Rica. *Una larga historia del sector. OIT*.
- De la Nación P.E. (2020), Informe Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores, Costa Rica. _____ (2012). IV Censo Nacional Cooperativo. *Costa Rica: Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)*. <https://www.infocoop.go.cr/>.
- Del Burgo U. (2005), La desnaturalización de las cooperativas. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, (36), 51-120.
- Díaz K. (2016, 25 de abril), 277 cooperativas funcionan en centros educativos. MEP. <https://www.mep.go.cr/noticias/277-cooperativas-funcionan-centros-educativos>.
- Díaz D. (2019), Historia del neoliberalismo en Costa Rica: la aparición en la contienda electoral, 1977-1978. Colección Avances de Investigación CIHAC. Segunda época. <http://repositorio.ucr.ac.cr/handle/10669/80388>.
- Dirección General de Servicio Civil (2021), Que es el régimen de servicio civil http://www.dgsc.go.cr/servicioCivil_acercade.html#:~:text=El%20R%C3%A9gimen%20de%20Servicio%20Civil,al%20operacional%20con%20mayores%20om%C3%A9ritos.&text=La%20creaci%C3%B3n%20del%20R%C3%A9gimen%20de,y%20democr%C3%A1ticos%20del%20pueblo%20costarricense.
- Directriz 31 MTSS. (2004), Dirigida a los Ministerios y entidades públicas de la Administración Centralizada y Descentralizada y demás órganos públicos según corresponda para la aplicación de la Recomendación 193 de la OIT.
- Echeverría C. (2020), ¿Qué pasó con la autogestión en Costa Rica? <https://www.paginaabierta.net>.
- El mundo.cr (2019), Dos Pinos inyecta a economía rural \$519 millones diarios por compra de leche. <https://www.elmundo.cr/economia-y-negocios/dos-pinos-inyecta-a-economia-rural-%C2%A2519-millones-diarior-por-compra-de-leche/>.
- Federación de Cooperativas Campesinas de Producción Agropecuaria y de Servicios Múltiples r.l.-fecopa (1975), Acta constitutiva de fecopa. Recuperado de <http://201.192.54.110/weblink/0/doc/440/Page9.aspx>.
- Frente Agroindustrial Cooperativo (2019), Nota dirigida al Diputado Pablo Heriberto Abarca Mora Presidente Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos Asamblea Legislativa. <http://www.coopetarrazu.com/>.
- FUNDEPOS (2021), <https://fundepos.ac.cr/nosotros/>.
- Gamboa L. (2017), Dictamen sobre el cierre del Bachillerato y Licenciatura en Administración con énfasis en Cooperativas y Asociativas. Centro de Investigación y Evaluación Institucional (CIEI). UNED. https://www.uned.ac.cr/viplan/images/ciei/INVESTIGACIONES_2017/AGOSTO_2017/AGOSTO_2017/dictamen_ana_lorena_final.pdf.
- Gudiño R. (2019), Cooperativas agroindustriales generan trabajo para más de 80 mil personas en zonas rurales. La República.net.
- Gudmundson L. (2018), Costa Rica después del café. La era cooperativa en la historia y la memoria. San José, Costa Rica: UNED.
- Guzmán L. (2020), INFOCOOP es el soporte técnico de las cooperativas. <https://www.infocoop.go.cr/>. _____ (2020), INFOCOOP bajó tasas de interés para apoyar a las cooperativas y afrontar el impacto del COVID-19. <https://www.infocoop.go.cr/>.
- Huaylupo J. (2003), Las cooperativas en Costa Rica. *San José: Universidad de Costa Rica (UNIRCOOP)*. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpano33284.pdf> [October 18, 2017].

- INCAE (2021), Página web <https://www.incae.edu/es/acerca-de-incae/historia-de-incae.html>.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (2021), página web <https://www.imas.go.cr/es/beneficios/fideimas>.
- Informa-tico (2018), Stiglitz: las cooperativas son una respuesta a la inequidad que generan los mercados. <https://www.informa-tico.com/26-04-2018/stiglitz-cooperativas-son-respuesta-inequidad-generan-mercados>.
- Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (1990), Dictamen 144 del 05/09/1990. <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (2020), Presupuesto extraordinario 2020. <https://www.infocoop.go.cr/>.
- ____ (2020a), Informe de gestión Anual 2019. <https://www.infocoop.go.cr/>.
- ____ (2020b), Dictamen 052 del 14/02/2020P. <http://www.pgrweb.go.cr/scij>.
- ____ (2020c), Reglamento 4131 sobre la Política general de financiamiento del INFOCOOP. <https://www.infocoop.go.cr/>.
- ____ (2019), Plan estratégico institucional 2019-2023 (PEI), (Aprobado según acuerdo de Junta Interventora No JI 167-2019 del 09 de mayo de 2019). <https://www.infocoop.go.cr/>.
- ____ (2019a), Presupuesto ordinario 2020. <https://www.infocoop.go.cr/>.
- ____ (2019b), Plan Operativo Institucional 2020. <https://www.infocoop.go.cr/>.
- ____ (2019c), Finalizó Intervención del INFOCOOP cumpliendo 100% del mandato Presidencial. <https://www.infocoop.go.cr/>.
- ____ (2018) Plan Operativo Institucional 2019. <https://www.infocoop.go.cr/>.
- ____ (2017), Informe de labores Junta Interventora. <https://www.infocoop.go.cr/sites/default/files/201909/03Tercer%20Informe%20Junta%20Interventora%20%20.pdf>.
- ____ (2017a), Cooperativismo autogestionario: un modelo para emprendedores. INFOCOOP. Segunda Edición. <http://www.mep.cr>.
- ____ (2015), Comunidades con tradición cooperativa tienen mejores niveles de Progreso Social <https://www.infocoop.go.cr/>.
- ____ (2010), Criterio técnico. ¿Puede el Consorcio Cooperativo Industrial de Palma CIP A R.L afiliarse a FECOP AR.L? <https://www.infocoop.go.cr/>.
- Isola G. y Rojas N. (2006), Estudio comparativo de las propuestas de legislación cooperativa de Costa Rica y Uruguay.
- Jiménez I. M. (2006), Orígenes de la reforma social en Costa Rica: Iglesia católica y comunistas en la década de 1940. Íconos: Revista de Ciencias Sociales, (25), 137-145.
- Kolshus K., Loumbeva N., Matras F., Salokhe G., y Treinen S. (2013), Buenas prácticas en la FAO: Sistematización de experiencias para el aprendizaje continuo. *Organización de Las Naciones Unidas Para La Alimentación y La Agricultura FAO*, 13, 1-12.
- La Gaceta (2009), Propuesta de reglamento para el "programa de mejoramiento administrativo-financiero del sector cooperativo costarricense".
- ____ (2016), Comisión especial dictaminadora que tendrá por objetivo investigar, estudiar, analizar y dictaminar la legislación adecuada para el fortalecimiento del sector de la economía social solidaria, exp. 19.212. Alcance N. 78.
- La República.net (2018), Joseph Stiglitz: las cooperativas y la economía social en la base del desarrollo económico inclusivo. Foro de lecciones. <https://www.larepublica.net/noticia/joseph-stiglitz-las-cooperativas-y-la-economia-social-en-la-base-del-desarrollo-economico-inclusivo>.
- López M. L. (2020), Lowell Gudmundson, Costa Rica después del café. La era cooperativa en la historia y la memoria. San José, Costa Rica: UNED, 208 pp. ISBN 978-9968-48-737-5. *Historia Agraria de América Latina*, 1(01), 168-170.
- Loría M. (2013), El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: estructura y desempeño. Monografía I. Academia de Centro América. <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/03/estructura-y-desempeno.pdf>.
- Ministerio de Educación Pública (2016), 277 cooperativas funcionan en centros educativos. En nota de prensa elaborada por Atherine Diaz. <https://www.mep.go.cr/noticias/>.

- Ministerio de Educación Pública (2021), Preguntas frecuentes. <http://www.detce.mep.go.cr/preguntas-frecuentes?page=4>.
- _____ (2020) Lineamientos para la gestión administrativa de las cooperativas escolares. DGEEC, Costa Rica. http://www.detce.mep.go.cr/sites/all/files/detce_mep_go_cr.
- _____ (2020a). Cooperativas estudiantiles. www.mep.go.cr/cooperativas-estudiantiles.
- _____ (2010). El cooperativismo escolar y estudiantil en Costa Rica. Guía Verde. https://www.infocoop.go.cr/sites/default/files/202003/04_guia_verde_el_cooperativismo_escolar_y_estudiantil_en_costa_rica.pdf.
- Ministerio de Planificación (2017), Índice de Desarrollo Social. <https://www.mideplan.go.cr/indice-desarrollo-social>.
- Ministerio de Hacienda (2018). Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP). DE-0463-2018 Informe Presupuesto Ordinario 2019. <https://www.hacienda.go.cr/docs>.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2019), Decreto Ejecutivo N. 41328 MEP-MTSS. Derogación del decreto ejecutivo N° 39836-MEP-MTSS que "Crea el Sistema Integrado Nacional de Educación Cooperativa y Economía Social Solidaria para el Fomento de la Educación Cooperativa, Asociativismo de la Economía Social Solidaria y del Emprendedurismo". <http://www.pgrweb.go.cr/scij/>.
- _____ (2016), Decreto Ejecutivo 39835. Reforma decreto ejecutivo N° 39089 "Declara de interés público y nacional el Fomento, Creación, Desarrollo y Formalización de los Grupos, Organizaciones y Empresas de la Economía Social Solidaria". <http://www.pgrweb.go.cr/scij/>.
- _____ (2015), Decreto Ejecutivo 39089. "Declara de interés público y nacional el Fomento, Creación, Desarrollo y Formalización de los Grupos, Organizaciones y Empresas de la Economía Social Solidaria". <http://www.pgrweb.go.cr/scij/>.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Gobierno de la República (s.f.). Política Pública de Economía Social Solidaria (2021-2025). http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/politica_ESS.pdf.
- Miranda B. y Toro G. (2010), *Un nodo de cooperación sobre: la experiencia de Costa Rica en cooperativas agrícolas*. Instituto de Fomento Cooperativo, San José (Costa Rica) IICA, San José (Costa Rica). <http://www.iica.int>.
- Monge G. (s.f.), Análisis presupuestario del INFOCOOP 2019 CONTEMPLANDO IV TRIMESTRE (LIQUIDACION PRESUPUESTARIA) 01/01/2019 AL 31/12/2019. <https://www.infocoop.go.cr/> consultado el 03 de noviembre de 2020.
- Molina I. (2016), El Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales: un informe confidencial (Costa Rica, 1943). Diálogos Revista Electrónica, ISSN: 2215-3292, Vol: 8 Núm. 2, Issue: 2, Page: 374-393.
- Morales Y. y Utting P (2016), Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable. El caso de Costa Rica. Academia sobre la Economía Social y Solidaria OIT. <https://www.ilo.org/>.
- Naciones Unidas (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.
- Oibescoop (2019), Constituida una nueva sección del CIRIEC en Latinoamérica: bienvenido al CIRIEC-Costa Rica. <https://www.oibescoop.org/noticias/constituida-una-nueva-seccion-del-ciriec-en-latinoamerica-bienvenido-al-ciriec-costa-rica/>.
- OIT (2015), Diseño y Evaluación, Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). OIT. <http://goo.gl/dzRLJi>.
- Orozco-Barrantes y Barboza-Arias (2018), Innovación y crecimiento inclusivo en Costa Rica: el caso del sector lácteo. *Revista de Política Económica y Desarrollo Sostenible*, 4(1). <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/politicaeconomica/article/view/11087>.
- Presidencia de la República (2009), Decreto Ejecutivo 35687, Reglamento al inciso c) artículo 14 bis de Ley Orgánica del BPDC "Determinación de criterios y requisitos para la acreditación de delegados y delegadas sectoriales de la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal" <http://www.pgrweb.go.cr/scij/main.aspx>.
- _____ (2017), Decreto Ejecutivo 40214. Intervención del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (en adelante INFOCOOP). <http://www.pgrweb.go.cr/scij/main.aspx>.
- _____ (2016), Decreto ejecutivo 39947. Por el cual se declara de interés público la constitución, fomento, desarrollo, análisis, difusión, financiamiento, educación e investigación de cooperativas dentro del

- sistema penitenciario, para potenciar la comercialización de productos elaborados por internos. <http://www.pgrweb.go.cr/scij/main.aspx>.
- _____(2007), Reglamento 33059-MEP. Reglamento de Cooperativas Escolares y Juveniles. <http://www.pgrweb.go.cr/scij/main.aspx>.
- Procuraduría General de la República (2000), Opinión Jurídica 007-J. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=7433&strTipM=T.
- Razeto L. (2011), El "factor C": La fuerza de la solidaridad en la economía.
- Reinoso C. F., Salgado C. A. G. y Meriño R. F. G. (2017), Participación del sector cooperativo en la economía de los países. *Ekotemas*, 3(2), 1-11.
- Revista Summa (2019), Costa Rica: Cooperativas del agro generan 80.000 empleos. <https://revistasumma.com/costa-rica-cooperativas-del-agro-generan-80-000-empleos/>.
- Rojas García P. (2010), Dos Pinos: juntos por algo mejor. En Revista Liderazgo en Agricultura. Volumen 2. <http://orton.catie.ac.cr/repdoc/A7616e/A7616e.pdf>.
- Rojas W. M. (2009), *Propuesta para el fortalecimiento de las cooperativas escolares del sistema educativo costarricense* (Doctoral dissertation, UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL).
- Roldán J. D. R. (2017), El Espíritu del 48. Revista Universidad en Diálogo, 7(1), 89-99.
- Román M. (2010), Emprendimientos cooperativos: Una opción de empleo para estudiantes y egresados(as) de la educación secundaria. II Fase. Costa Rica, INFOCOOP y Programa Estado de la Nación. https://www.infocoop.go.cr/sites/default/files/2019-07/05_emprendimientos_cooperativos_ii.pdf.
- Romero C. (1995), Del reformismo cooperativo al cooperativismo empresario. Instituto de Investigaciones Sociales. Programa de Investigación y Servicio sobre propiedad social, San José, Costa Rica, UCR.
- Romero-Pérez J. E. (2016), Contribución a la historia de los Partidos Políticos en Costa Rica: el partido Acción Demócrata. *Revista de Ciencias Jurídicas*.
- Sánchez Boza L.R. (2019), Identidad, características y desarrollo social, económico y político de las cooperativas costarricenses. *Atisbos en el sector de economía social. Cooperativismo & Desarrollo*, 27(1), 1-27. doi: <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2019.01.02>.
- Salazar Mora J. M. (1974), El Partido Republicano y la figura del Dr. Calderón Guardia.
- Salom Echeverría A. (1991), Los orígenes del Partido Liberación Nacional y la socialdemocracia. *Buenos Aires, El Candil*.
- Segura O. y Céspedes J. C. (2016), Cooperativas y su impacto al desarrollo: reconociendo vías y formas de incidencia. Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) Centro Dominic de Investigación (CEDI) San José, Costa Rica. <https://www.infocoop.go.cr/>.
- TSE, Estatuto del PUSC (2019), Reformado en Asamblea Nacional celebrada el 10-03-2019, Resolución DGRE-096-DRPP-2019 www.tse.co.cr (consultado el 30 de octubre de 2020).
- UTN (2021), UTN impartió Programa de Especialización en Gestión de Iniciativas Económicas Colaborativas y Economía Social. <https://www.utn.ac.cr/content/utn-imparti%C3%B3-programa-de-especializaci%C3%B3n-en-gesti%C3%B3n-de-iniciativas-econ%C3%B3micas-colaborativas>.

Entrevistas

- Sr. Luis Diego Aguilar, viceministro de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. Costa Rica (18/09/2020).
- Sra. Zaira Quesada Rodríguez, Representante ante la Junta Directiva del INFOCOOP por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Costa Rica, (04/09/2020).
- Sr. Marvin Rodríguez Vargas, Comisario de la Economía Social y Solidaria, Costa Rica (23/9/2020).
- Sra. Ana Isabel Solano, Directora de la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica, (30/10/2020).
- Sr. Luis Corella Víquez, Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Cooperativas, Costa Rica, (1/10/2020).
- Sr. Alejandro Ortega, Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo. Costa Rica (5/10/2020).
- Sra. Victoria Hernández Mora, Ministra de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (13/10/2020).
- Sra. Georgina Díaz, gerente de la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional, Costa Rica (13/09/2020).
- Sr. Juan Carlos Céspedes Oreamuno, jefe del Departamento de Educación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo. Costa Rica (14/10/2020).

VI. Transformaciones en la institucionalidad y la política pública del cooperativismo y la economía popular y solidaria en Ecuador

Hugo Jácome Estrella¹

En Ecuador el cooperativismo tiene más de un siglo. Se remonta a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Como también ocurrió en otros países, las prácticas cooperativas antecedieron a los marcos normativos y regulaciones que dan cuenta de su existencia legal. A lo largo de su historia el cooperativismo ha tenido momentos de auge y caídas, lo que ha sido más evidente a partir de la primera Ley de Cooperativas, promulgada en 1937.

En los últimos años este país ha experimentado importantes cambios estructurales en su sector cooperativo, emanados del proceso constituyente de 2008. La Constitución aprobada en ese año reconoció a la Economía Popular y Solidaria, EPS (la *economía social y solidaria* de la literatura académica), como otro sector económico, junto a los sectores público, privado y mixto. La EPS está conformada por los sectores comunitario, asociativo y cooperativista, así como también por las unidades económicas populares. En Ecuador las cooperativas, tanto del sector financiero como del no financiero (sector real de la economía), son el segmento más importante del marco institucional de la EPS.

Este estudio realiza una caracterización del marco institucional y de las políticas públicas del sector cooperativo de la EPS. Con este propósito se cumplen varios objetivos específicos: el análisis de la evolución del cooperativismo ecuatoriano, en especial de lo ocurrido a partir de la promulgación de la

¹ Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador. El autor quiere agradecer los comentarios recibidos al documento por José Andrés Vizuete, Director General del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS; Edgar Peñaherrera, Gerente General de la Red de Integración Ecuatoriana de Cooperativas de Ahorro y Crédito – ICORED; y de los colegas Julio Oleas, Sebastian Burgos.

Constitución de 2008; la descripción de los cambios institucionales y legales operados en el sector; y, la identificación de las políticas públicas y de las mejores prácticas implementadas, tendientes a su fortalecimiento y desarrollo.

Se emplea una metodología de tipo descriptivo-analítico, empleando la información contenida en las fuentes oficiales y en las estadísticas disponibles. Para identificar los aspectos relevantes, las fortalezas y debilidades en el proceso de construcción de la política pública, en la definición de la estructura institucional y en la ejecución de los programas para el fortalecimiento del cooperativismo, se recurre a entrevistas semiestructuradas a actores representativos (funcionarios públicos y cooperativistas). Esta metodología también permite destacar las experiencias exitosas y las buenas prácticas en el sector.

Este capítulo contiene cinco secciones. En la siguiente se realiza una revisión histórica del cooperativismo que desemboca en un breve reconocimiento de las reformas jurídico-constitucionales efectuadas a partir de 2008 y en una descripción cuantitativa de la evolución reciente del sector. La segunda sección analiza la estructura institucional de la EPS en general y del cooperativismo en particular. La tercera examina las políticas públicas implementadas en el sector. La cuarta sección identifica las buenas prácticas, en términos de las políticas implementadas y de los aspectos que pueden mejorarse. La última parte contiene varias conclusiones y a continuación se consigna la bibliografía empleada.

A. Contexto

1. Reseña histórica del cooperativismo ecuatoriano

El cooperativismo ecuatoriano ha sido caracterizado por dos factores. El primero determina su sustancia, y es el resultado de la amalgamación, por un lado, de las culturas andinas prehispánicas, en las que el intercambio, la reciprocidad y la complementariedad definían la cotidianidad de las relaciones sociales (Murra, 1975). Este antecedente constituye el origen de prácticas como la minga o el *chukchir*², “ambas actividades comunitarias y solidarias [...] parte de nuestro acervo cultural” (Oleas, 2016: 52). Y, por otro lado, del socialismo utópico plasmado en las experiencias cooperativas de Rochdale y de los sistemas de ahorro y crédito alemanes (Miño, 2013), traídos por inmigrantes europeos recalados en el puerto de Guayaquil entre finales del siglo XIX y comienzos del XX. Según Endara, el sistema cooperativo “...inicia en el siglo XIX en las ciudades de Quito y Guayaquil (1879-1900), bajo la modalidad de organizaciones gremiales [que] tenían como objetivos fundamentales contribuir al bienestar de sus asociados, implementar una caja de ahorro que otorgaba créditos para los socios y sus familias, y solventar gastos de calamidad doméstica” (2004: 10).

El segundo factor marca la intensidad con la que el cooperativismo ha podido evolucionar hasta el presente, junto al capitalismo dependiente que define la formación histórica ecuatoriana: la cambiante relación del Estado con las organizaciones cooperativas. Mills propone que la primera cooperativa fue la Sociedad Protectora del Obrero, fundada en Guayaquil en 1919 (1989: 211). Por su parte, Miño menciona a una Cooperativa del Pichincha, fundada en 1903 (2013: 27). En esta primera etapa, considerada “inicial u originaria,” destaca la espontaneidad del movimiento cooperativista, una regulación incipiente y el precario control del gobierno.

La primera Ley de Cooperativas se promulgó el 30 de noviembre de 1937. En esta etapa se crearon organizaciones de agricultores, como la Cooperativa Arrocería Modelo de Producción y Crédito, con el impulso del impuesto de un sucre por cada quintal de arroz exportado, según mandaba el Decreto Ejecutivo 208 de 11 de abril de 1938 (Espinosa, 2014: 205). Hacia fines de la década de 1940 se reportaron 212 cooperativas, de las cuales 55% estaban en la provincia costera del Guayas. Al comenzar la década

² La recolección de granos luego de la cosecha.

de 1960 ya eran 881 organizaciones, lo que corrobora la importancia de las políticas públicas para la consolidación del sector.

En 1961 se creó en el Ministerio de Previsión Social la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC). En esa década el cooperativismo fue utilizado por el Estado para viabilizar la reforma agraria y preservar a las comunidades indígenas del peligro que representaba una eventual expansión de la Revolución Cubana. La Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) promovió la creación de nuevas cooperativas y federaciones nacionales. Dos cooperativas de electrificación ayudaron a expandir la frontera agrícola en las regiones de Daule y Santo Domingo, en la Costa. La Iglesia Católica impulsó la creación de cooperativas agrícolas, de vivienda, forestales y de ahorro. Con el apoyo del Cuerpo de Paz en 1963 se creó la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC), y un año más tarde el Banco de Cooperativas y la Cooperativa Coopseguros del Ecuador (Miño, 2013: 72). En septiembre de 1966 se promulgó una nueva ley de cooperativas.

En los albores del boom del petróleo la DNC registró 2.274 cooperativas, pero muchas de ellas no sobrevivieron el fin de la bonanza y la interrupción de la ayuda norteamericana. En todo caso, en 1982 ya había 442 cooperativas de ahorro y crédito con 445 mil socios (Oleas, 2016: 58).

Con la crisis de la deuda y los ajustes recesivos iniciados en 1983 comenzó un largo periodo de estancamiento. La inconsistente implementación de las reformas del Consenso de Washington en la década final del siglo XX tuvo un efecto no deseado: la interrupción de las políticas distributivas como medio para equilibrar el gasto público provocó el "surgimiento de numerosas y pequeñas cooperativas de ahorro y crédito" (Miño, 2013: 91). En 1999 la crisis financiera destruyó la mitad del sistema bancario privado; con el feriado bancario del 8 de marzo se "congelaron" unos 9,7 millones de dólares depositados en el sistema cooperativo (Oleas 2015: 126). A pesar de esto, según la FECOAC, "la confianza [...] de la gente se reflejó en el incremento de los depósitos, en especial a plazo fijo, que crecieron en un 116% en el periodo de enero a junio, lo que demuestra la seguridad que el sistema cooperativo despertó en los ahorristas" (Miño, 2013: 94).

Al declararse la dolarización (9 de enero de 2000), los depósitos monetarios fueron canjeados a razón de 25.000 sucres por dólar, lo que significó una cuantiosa pérdida del valor de los activos de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito. Pero la crisis y la sustitución monetaria tuvieron otro efecto no esperado: el desplazamiento de un número importante de depositantes, desde el sistema financiero privado, hacia el sistema de ahorro y crédito cooperativo. Según Miño, "...entre 1998 y 2006, los depósitos a plazo (dólares corrientes), en el sistema cooperativo se incrementaron a razón de 58% en promedio anual" (2013: 97).

La experiencia del cooperativismo en el último siglo de historia ecuatoriana confluye en el vigésimo proceso constituyente del país, realizado entre 2007 y 2008. En este se desarrollaron debates —amplios y diversos— sobre los contenidos de la nueva constitución. Uno de los más relevantes fue el de la conceptualización del "régimen de desarrollo³", que terminó por definir al sistema económico ecuatoriano en su conjunto como "social y solidario",⁴ entendido como un sistema que "reconoce al ser

³ El Título VI de la Constitución de 2008 contiene los elementos de la cosmovisión del buen vivir (*sumak kawsay*) aprobada como alternativa del tradicional concepto de desarrollo. Así, el artículo 275 define al régimen de desarrollo como al "conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*". Y, más adelante, entre los objetivos de ese régimen el artículo 276 señala el de "construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable".

⁴ El artículo 283 de la Constitución del Ecuador señala que: "El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios".

humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir” (artículo 283 de la Constitución).

Este sistema está integrado por formas de organización económica pública, privada, mixta, y popular y solidaria. Por primera vez se reconoció, en el nivel jurídico constitucional, que la EPS es otro sector económico, constituido por “los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”, regido por un marco legal específico. Por otro lado, los artículos 309 y 311 de la Constitución establecen que el sistema financiero ecuatoriano está conformado por los sectores público, privado, y popular y solidario. Las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y las cajas de ahorro forman parte del sistema financiero popular y solidario.

Este cambio constitucional provocó la obsolescencia de la Ley de Cooperativas de 1966 y terminó con el rol marginal del cooperativismo ecuatoriano convirtiéndolo, en virtud de sus méritos sociales y económicos, en la sustancia de un sector económico visibilizado a nivel constitucional, sujeto de políticas públicas específicas y con sus derechos y obligaciones distintivos. Más todavía, la Constitución de 2008 señala que “las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria”; que el Estado podrá delegar a empresas mixtas, privadas y a organizaciones de la EPS el ejercicio de actividades relacionadas con sectores estratégicos (energético, telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, transporte y refinación de hidrocarburos, biodiversidad y el patrimonio genético, espectro radioeléctrico, agua, entre otros) y servicios públicos; y que las compras públicas del Estado (gobierno nacional y gobiernos seccionales) deben priorizar “los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas” (artículos 288, 311 y 316).

La Constitución de 2008 desencadenó un proceso normativo que dio como resultado la expedición de las dos leyes que norman al sector: la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), publicada en el Registro Oficial el 10 de mayo de 2011⁵, y el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF), publicado en el Registro Oficial el 12 de septiembre de 2014.

La LOEPS tiene por objeto reconocer, fomentar y fortalecer la EPS; establecer un marco jurídico común para el sector; instaurar un régimen de derechos, obligaciones y beneficios para las organizaciones reguladas por esa ley; determinar la estructura organizativa interna de las organizaciones; y establecer una institucionalidad pública para la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento de la EPS. El subsector cooperativista se encuentra bajo el ámbito normativo de la LOEPS (artículos 2, 8 y sección 3). Este marco jurídico clasifica las cooperativas en función de su actividad principal, en cinco grupos: producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito, y servicios. Estos grupos están definidos de la siguiente manera:

Art. 24.- Cooperativas de producción. - Son aquellas en las que sus socios se dedican personalmente a actividades productivas lícitas, en una sociedad de propiedad colectiva y manejada en común, tales como: agropecuarias, huertos familiares, pesqueras, artesanales, industriales, textiles.

Art. 25.- Cooperativas de consumo. - Son aquellas que tienen por objeto abastecer a sus socios de cualquier clase de bienes de libre comercialización; tales como: de consumo de artículos de primera necesidad, de abastecimiento de semillas, abonos y herramientas, de venta de materiales y productos de artesanía.

⁵ Su Reglamento fue elaborado por el Ejecutivo y publicado en el Registro Oficial el 27 de febrero de 2012.

Art. 26.- Cooperativas de vivienda. - Las cooperativas de vivienda tendrán por objeto la adquisición de bienes inmuebles para la construcción o remodelación de viviendas u oficinas o la ejecución de obras de urbanización y más actividades vinculadas con éstas, en beneficio de sus socios. En estas cooperativas la adjudicación de los bienes inmuebles se efectuará previo sorteo en Asamblea General, una vez concluido el trámite de fraccionamiento o declaratoria de propiedad horizontal; y, esos bienes se constituirán como patrimonio familiar. Los cónyuges o personas que mantiene unión de hecho, no podrán pertenecer a la misma cooperativa.

Art. 28.- Cooperativas de servicios. - Son las que se organizan con el fin de satisfacer diversas necesidades comunes de los socios o de la colectividad, los mismos que podrán tener la calidad de trabajadores, tales como: trabajo asociado, transporte, vendedores autónomos, educación y salud. En las cooperativas de trabajo asociado sus integrantes tienen, simultáneamente, la calidad de socios y trabajadores, por tanto, no existe relación de dependencia.

De su lado, el COMYF define el marco legal de los servicios financieros. Establece el alcance de aplicación de las políticas, regulaciones, supervisión, control y rendición de cuentas del sistema monetario, financiero, de valores y seguros del país. Todo lo concerniente al marco jurídico del sector financiero popular y solidario, en especial lo relacionado con las cooperativas de ahorro y crédito, que se encontraba contemplado en la LOEPS, pasó a formar parte del COMYF. En este proceso algunos artículos fueron eliminados, otros fueron reformados y también se añadieron nuevas regulaciones. El COMYF define a las cooperativas de ahorro y crédito de la siguiente manera:

Art. 445.- Naturaleza y objetivos. Las cooperativas de ahorro y crédito son organizaciones formadas por personas naturales o jurídicas que se unen voluntariamente bajo los principios establecidos en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, con el objetivo de realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios y, previa autorización de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, con clientes o terceros, con sujeción a las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera regulará tomando en cuenta los principios de territorialidad, balance social, alternancia en el gobierno y control democrático y social del sector financiero popular y solidario.

Antes de la promulgación de la LOEPS las cooperativas se encontraban bajo el control de la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC), entidad del Ministerio de Bienestar Social a cargo de la aprobación y registro, fiscalización y asesoramiento de las cooperativas de todo tipo⁶. La DNC velaba por el cumplimiento de la Ley de Cooperativas y aplicaba sanciones. El Consejo Cooperativo Nacional era un organismo mixto (público-privado) conformado por funcionarios del gobierno y por representantes del sector cooperativo. Estaba facultado para investigar, coordinar, planificar, fomentar y educar. Su presupuesto se alimentaba de las multas aplicadas por la DNC depositadas en la Cuenta Especial del Fondo Nacional de Educación Cooperativa. Además, en el Ministerio de Inclusión Económica y Social se estableció el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria, orientado a financiar y fortalecer procesos de inclusión financiera en organizaciones de la economía solidaria, entre ellas las cooperativas. Según la Ley de Cooperativas vigente hasta abril de 2011 el sector estaba conformado por federaciones nacionales, uniones y asociaciones cooperativas, instituciones de crédito cooperativo (cooperativas de ahorro y crédito) y una confederación nacional de cooperativas que nunca pudo constituirse.

Es necesario precisar que, en virtud de las regulaciones 120 y 266 de la Junta Monetaria del Banco Central del Ecuador, en 1985 comenzó una etapa de supervisión dual: las 23 cooperativas de ahorro y

⁶ En 2007 esta secretaría de Estado cambió de nombre a Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

crédito más grandes del país comenzaron a ser controladas y reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, y el resto (unas 300 cooperativas de ahorro y crédito medianas y pequeñas) continuó bajo el control de la DNC del Ministerio de Bienestar Social.

Con la promulgación de la LOEPS se estableció una nueva estructura institucional, consistente con la Constitución de 2008. Si bien se mantuvieron los diferentes tipos de organizaciones, se establecieron otras formas de representación y nuevos criterios para su conformación. Este tema se analiza en detalle en la segunda sección (sobre la institucionalidad de la EPS y el cooperativismo en el Ecuador). Por el momento basta ratificar que a partir de la vigencia de la Constitución de 2008 se generaron cambios significativos en la concepción de la economía ecuatoriana y se ampliaron las opciones de expansión y consolidación de la EPS. En esta nueva etapa se desencadenaron procesos de elaboración de políticas públicas con diferentes niveles de intervención, alcances e impactos inéditos, en particular en el sector cooperativo.

La LOEPS inauguró una etapa de mayor intensidad en la interacción entre el Estado y los actores del cooperativismo en el diseño de políticas públicas, regulación, control, fomento y promoción de las organizaciones. La visibilización del sector de la EPS en el imaginario social, económico y político del país ha sido determinante. Desde su inclusión explícita en la Constitución de 2008 las discusiones y mesas de trabajo impulsadas por el gobierno, para tratar temas relacionados a las políticas públicas para el sector, han contado con una presencia creciente de organizaciones de la EPS y del cooperativismo⁷. Los actores políticos han incorporado en su discurso la importancia de este sector. Cabe recordar que, además de las normas citadas, en los últimos diez años fueron expedidas otras leyes que toman en consideración al sector de la EPS y al cooperativismo. Al ser debatidas en el pleno de la función legislativa por los representantes de las diferentes tendencias políticas del país, la acción de los asambleístas ha contribuido a la interiorización en el imaginario colectivo de la trascendencia social y económica del cooperativismo en particular, y del sector de la EPS en general⁸.

Sin embargo, a pesar de estos avances, no se debe perder de vista que el camino para el afianzamiento y expansión de la EPS y del cooperativismo está expuesto a los vaivenes de los ciclos políticos y con ellos, a una consideración variable de las políticas públicas requeridas para el sector. La base constitucional de la institucionalidad de la EPS enfrentó el recelo y la oposición de los representantes del libre mercado desde su nacimiento. Cuando se discutió el texto constitucional, en el informe de mayoría se propuso un régimen de desarrollo “denominado social y solidario [...] que se resume en el paso de una economía centrada en el mercado, la acumulación y el capital a una que pone en el centro de su atención al ser humano,” integrada por un sistema de economías “pública, privada, mixta, cooperativa, asociativa, comunitaria, familiar y las demás que la Constitución determine” (Asamblea Constituyente, Acta 055). Esta propuesta fue criticada por los representantes de la banca y los exportadores, suscriptores de un informe de minoría: “Al plantear que el sistema económico ya no es una economía social de mercado sino una economía social y solidaria, se elimina el concepto de mercado (con todos los defectos que el mismo pueda tener), lo que es muy peligroso. Además, la supuesta ‘economía solidaria’ no constituye una teoría de manejo del mercado, peor un sistema económico, configurándose por lo tanto como un concepto indeterminado, de carácter indefinido que puede ser interpretado y aplicado en forma subjetiva adecuándose a la voluntad del gobernante de

⁷ En Ecuador las instituciones públicas están obligadas a realizar anualmente un informe de rendición de cuentas. La elaboración de este informe requiere de la retroalimentación de los actores (sujetos de la política pública) sobre el diseño e implementación de los programas y proyectos desarrollados por cada institución. Así, en las diferentes entidades públicas que conforman la institucionalidad de la EPS, las dinámicas de participación e interacción con las organizaciones del sector necesariamente aumentaron a partir de la Constitución de 2008 y de la promulgación de la LOEPS. Esto se evidencia con claridad en los informes de rendición de cuentas del IEPS, CONAFIPS, SEPS, entre otros.

⁸ Para mayor detalle sobre otras leyes que tratan sobre la EPS y sus organizaciones, ver Naranjo (2016).

ocasión [...] Al eliminar el concepto de mercado se quiere profundizar el rol social u solidario [sic.] del Estado en detrimento de la libertad de las personas que crea riqueza" (Ibid.).

La consolidación de la EPS debe ocurrir en un contexto económico, global y nacional, específico, de "supremacía de las empresas capitalistas y [...] concentración del poder económico en las transnacionales [que] debilita la política pública en apoyo de la economía social [...] El sistema [la economía capitalista] presiona contra la expansión del modelo alternativo, empeñándose en otorgarle un rol asistencialista e intersticial, enfocado a aliviar la exclusión económica y la precariedad social generada por la economía de mercado" (Jácome y Oleas, 2020).

Por otro lado, cabe señalar que un aspecto a resaltar en la historia inmediata del cooperativismo ecuatoriano tiene que ver con el crecimiento asimétrico de los diferentes sectores que lo componen. El cooperativismo de ahorro y crédito y el de servicios de transporte han experimentado niveles de desarrollo mucho más intensos que el resto. En 2012 las cooperativas de ahorro y crédito representaban 5% de los activos del sistema financiero nacional; en la actualidad representan 20%, siendo uno de los más distintivos en América Latina⁹.

En los últimos diez años los avances de la institucionalización y normativa de la EPS y del cooperativismo han sido muy significativos. Este sector se ha constituido en factor fundamental de la dinámica económica ecuatoriana. La innegable influencia del cooperativismo en el sector financiero y en los servicios de transporte, sumada al creciente protagonismo del cooperativismo productivo, configuran una singular dinámica económica.

2. Situación actual del cooperativismo

Las estadísticas del sector cooperativo ecuatoriano se encuentran dispersas, son incompletas y se elaboran siguiendo metodologías concebidas para medir fenómenos económicos desde la óptica de las empresas de capital y sus objetivos (por ejemplo, utilidades, crecimiento, productividad, competitividad...). En el nivel micro, las organizaciones de la EPS que llevan balances de revelación social siguen siendo una minoría, por lo que muchas características intrínsecas del sector todavía permanecen invisibles, como las relativas a su valores y principios.

Tomando como referencia al Directorio de Empresas de 2018¹⁰, fuente de información que no categoriza al sector cooperativo en forma específica, sino al sector de la EPS en general, se aprecia que este tiene una baja participación dentro de la dinámica económica del país. Este Directorio recopila información del sector formal desde una perspectiva tributaria y de bienestar (afiliación de trabajadores a la seguridad social). Con esta óptica la EPS (cooperativismo incluido) representa el 0,63% del total de unidades económicas del sector formal ecuatoriano, agrupa al 1,38% de los trabajadores, representa 1,37% de las ventas totales de 2018 y 1,05% de las exportaciones.

El Directorio de Empresas recopila información de las unidades productivas formalizadas, lo que invisibiliza a buena parte de la EPS (cooperativismo incluido), que está más relacionada con el segmento informal de la economía ecuatoriana. No existe otra fuente de información pública (oficial) que permita verificar características específicas o los aportes de ventas o exportaciones del sector EPS o cooperativo¹¹. Por su parte, los catastros de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) y del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) todavía no han asumido el reto de

⁹ Arzbach y Durán (2020) destacan los avances y representación del sector cooperativo de ahorro y crédito en países de América Latina y El Caribe.

¹⁰ El Directorio de Empresas compila los registros administrativos de todos los operadores económicos del sector formal de la economía ecuatoriana. Este registro es elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el período con la información más actual, al momento de redacción de este documento, corresponde a 2018. Para ese año se registraron 889.208 unidades económicas.

¹¹ El Servicio de Rentas Internas (SRI) tiene información sobre los balances financieros de las personas naturales y jurídicas, pero sus bases de datos no son públicas.

generar métricas concebidas para describir el alcance y dimensiones de la EPS y el cooperativismo ecuatorianos, desde sus objetivos y atributos específicos.

A manera de análisis exploratorio, y para tener una idea más real de la cantidad de empleo que generaría la EPS y el sector cooperativo, se considera la metodología de identificación de fuerza laboral de la EPS desarrollada por Burgos et al. (2018), que considera las conceptualizaciones de empleo propuestas por Razeto (1999) y Coraggio (1992), así como las definiciones de la LOEPS. Esta metodología puede aplicarse a la encuesta de empleo del INEC, por lo que permite identificar en forma directa la cantidad de trabajadores de la población económica activa (PEA) que son parte de las actividades productivas de la EPS, que incluye las que despliega el cooperativismo.

Según esta metodología, en diciembre de 2019 la fuerza laboral vinculada a la EPS representó el 29,69% de la PEA total. Este grupo está localizado en su mayoría en áreas urbanas (76,91%), tres de cada cuatro trabajadores de la EPS enfrentan condiciones precarias de trabajo (76,53%) y dos de cada diez se encuentran en condiciones de pobreza por ingresos (18,43%).

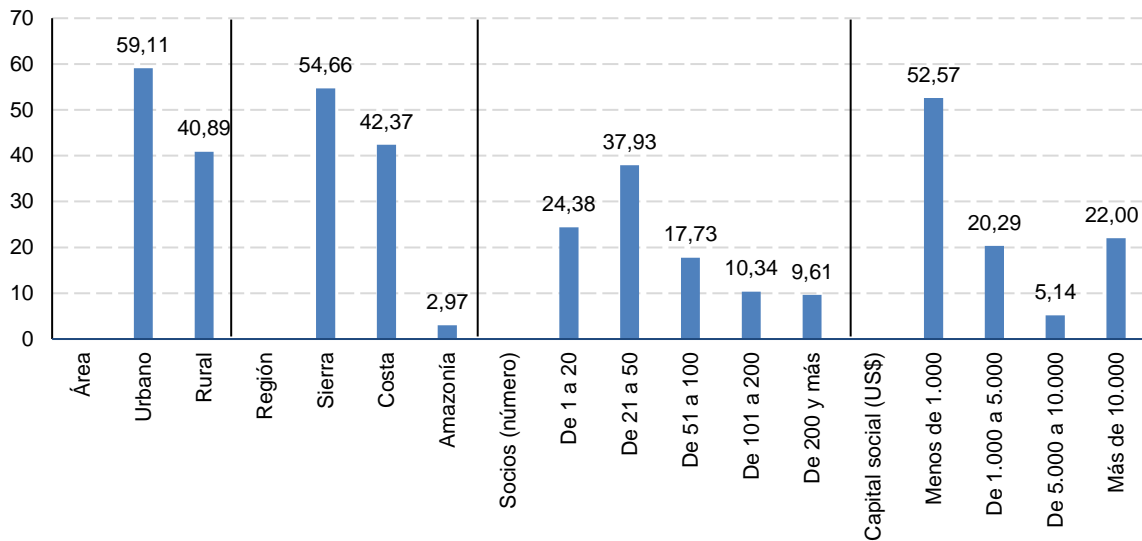
Las fuentes utilizadas para este análisis consideran a la EPS, pero no desagregan la información de forma que se pueda identificar las dimensiones específicas del cooperativismo. Más todavía, es necesario tomar en cuenta que al interior de este sector se distingue entre el sector cooperativo de producción real y el sector cooperativo financiero. Para el primero existen dos catastros públicos, uno es el Registro EPS del IEPS y otro es el Catastro EPS de la SEPS¹². Ambos permiten la identificación directa de todos los grupos o tipos de cooperativas, pero difieren en cuanto al número de organizaciones registradas.

Según el Registro EPS del IEPS en 2019 existían 472 cooperativas activas del sector real. Seis de cada diez se encontraban en el área urbana; el 54,7% en la región Sierra, el 42,4% en la región Costa y el 2,9% en la región Amazónica. En relación con el número de socios, el 24,4% de cooperativas poseía entre 1 y 20 socios, el 37,9% entre 21 y 50 socios y el 17,7% entre 51 y 100 socios. Asimilando la categorización de tamaño de empresa de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), medida por número de trabajadores, el 19,9% de las cooperativas del sector real habrían sido empresas grandes, ya que el 10,3% poseía entre 101 y 200 socios y el 9,6% más de 201 socios (gráfico 1). En el caso del capital social¹³, el 52,6% tenía un monto inferior a US\$ 1.000, el 20,3% entre los US\$ 1.000 y US\$ 5.000, el 5,4% entre los US\$ 5.000 y US\$ 10.000 y el 22,0% más de US\$ 10.000, lo que refleja que cerca del 73% de organizaciones cooperativas eran unidades económicas pequeñas con bajos niveles de capitalización a través de los aportes de sus socios, lo que en parte puede ser explicado por las limitaciones para ahorrar que tienen las personas de los quintiles de menores ingresos que se unen para formar cooperativas. Considerando el sector en el que desempeñan sus actividades productivas, el 40,0% de las cooperativas pertenecían al sector agricultura y minas, el 12,1% al sector manufacturero, 11,2% a la construcción, 4,0% al comercio y 32,6% a servicios.

¹² Esto se debe a que la SEPS es la entidad que otorga personalidad jurídica a las organizaciones de la EPS; por sus funciones debe mantener el registro y estadísticas de las organizaciones bajo su control y supervisión. El artículo 6 de la LOEPS establece que "las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, deberán inscribirse en el Registro Público que estará a cargo del ministerio de Estado que tenga a su cargo los registros sociales", es decir el MIES, entidad que cumple esta función por intermedio del IEPS.

¹³ De acuerdo con el Catálogo Único de Cuentas (CUC) emitido por la SEPS, el Capital Social es parte del Patrimonio de la organización y comprende los aportes de los socios. El Patrimonio está constituido por el Capital Social, Reservas, Otros Aportes, Superávit por Valuaciones y los Resultados.

Gráfico VI.1
Caracterización de las cooperativas del sector real – Registro IEPS 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de IEPS – RUEPS 2019.

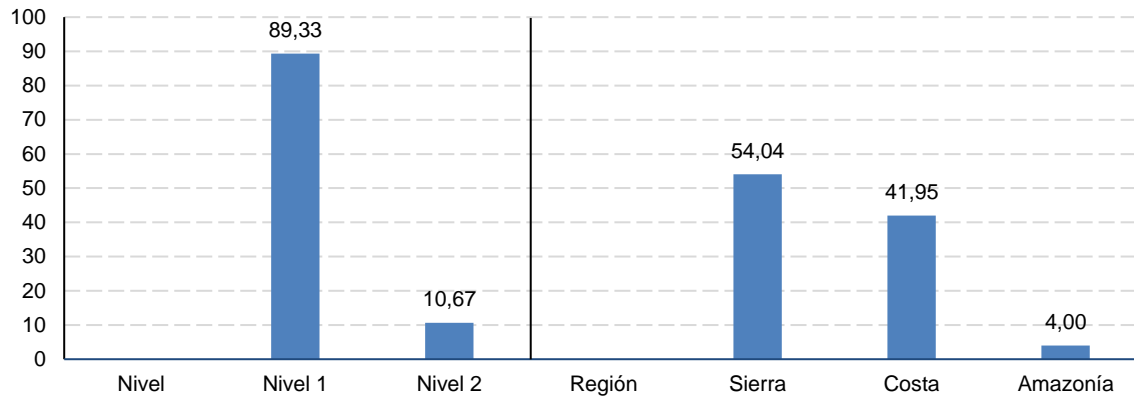
El catastro de organizaciones de la EPS de la SEPS es más completo y fiable¹⁴. Según esta entidad, en el sector real de la EPS existen 2.624 cooperativas activas (5 veces más que el número detectado por el IEPS). La SEPS publica el listado de las organizaciones de la EPS que incluye las cooperativas. Sin embargo, la información recopilada no es exhaustiva, especialmente para el sector real, por lo que solo es posible realizar ciertas caracterizaciones.

Según la información proporcionada por la SEPS el 89,3% de las cooperativas del sector real corresponde a cooperativas pequeñas (Nivel 1) y el 10,7% a cooperativas grandes (Nivel 2)¹⁵. La distribución geográfica de las cooperativas es similar a la detectada en la información del IEPS: la mayor cantidad de cooperativas de producción se encuentran en la región Sierra (54,0%); en la Costa se domicilia el 41,9% y en la Amazonia el 4,0% (gráfico VI.2).

¹⁴ La diferencia entre los dos catastros se debe a que las organizaciones de la EPS, entre ellas las cooperativas, tienen obligación legal de estar registradas en la SEPS, mientras que el del IEPS es voluntario y con fines de fomento. El catastro del IEPS toma como marco muestral al catastro de la SEPS para el año 2018, lo que provoca pérdida de información en el catastro del IEPS.

¹⁵ Las cooperativas del sector real de la economía (producción, transporte, vivienda y servicios) están clasificadas en dos niveles, según el tamaño de los activos y el número de socios. Las cooperativas de nivel 1 son las de menor tamaño, tanto en activos como en número de socios. Los límites para cada uno de los niveles y por tipo de cooperativa se detalla en la Resolución No. MCDS-EPS-003-2013, del extinto Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Gráfico VI.2
Caracterización de las cooperativas del sector real – Catastro SEPS 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPS – CATASTRO EPS 2020.

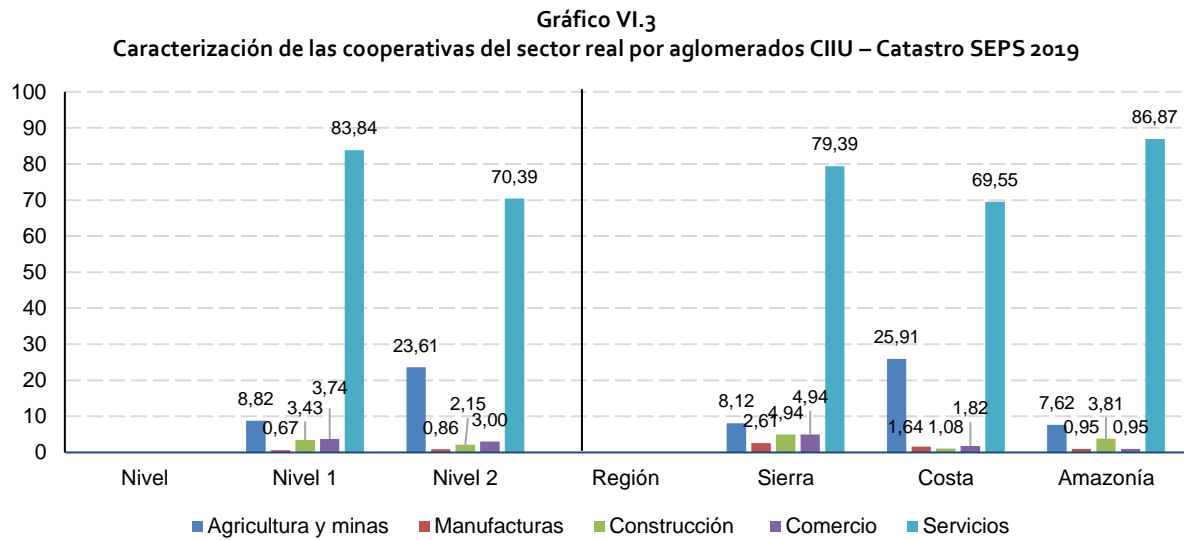
En función del tipo de actividad económica (siguiendo la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, CIIU, revisión 4, utilizada también para analizar el catastro del IEPS) se tiene que el 15,6% pertenece al sector agrícola y minero, 2,1% al sector manufacturero, 3,3% a la construcción, 3,5% al comercio y 75,5% a servicios. Los registros de la SEPS evidencian la preponderancia de las cooperativas en el sector de servicios.

Al analizar la información proporcionada por el catastro de la SEPS se aprecia que en el Nivel 1 ocho de cada diez cooperativas desarrollan sus actividades en el sector de servicios, mientras en el Nivel 2 esta proporción baja a siete de cada diez. Dos de cada diez cooperativas del Nivel 2 desempeñan actividades agrícolas, manufactureras o mineras, mientras en el Nivel 1 esta frecuencia es algo menor. La región amazónica presenta la mayor proporción de cooperativas en el sector servicios en relación con las otras dos regiones naturales (86,67%). La región Costa posee la mayor proporción de unidades en el sector primario. Esta característica del cooperativismo ecuatoriano refleja el amplio tejido de empresas cooperativas de tamaño pequeño y mediano, y su extendida presencia en el sector servicios. El cooperativismo de transporte es muy importante, tanto por el tamaño de sus activos como por el número de cooperativas que prestan este servicio (gráfico VI.3)¹⁶.

El catastro de la SEPS también contiene información sobre las cooperativas del sector financiero, lo que le otorga una mayor cobertura analítica y descriptiva en relación con el Registro del IEPS. El detalle de la información del sector financiero se refiere a la región natural en donde se domicilian las cooperativas de ahorro y crédito, según una clasificación por segmentos determinados por el monto de activos¹⁷. Son cinco segmentos con los siguientes umbrales: Segmento 1, más de US\$ 80 millones; Segmento 2, entre US\$ 20 y US\$ 80 millones; Segmento 3, entre US\$ 5 y US\$ 20 millones; Segmento 4, entre US\$ 1 y US\$ 5 millones; y Segmento 5 menos de US\$ 1 millón.

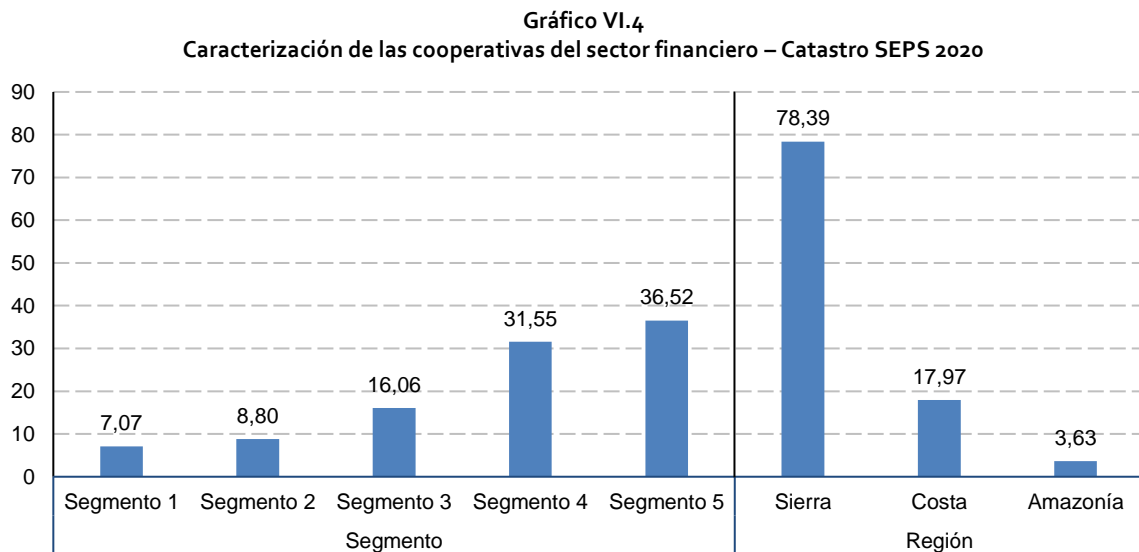
¹⁶ Existen cooperativas de transporte pesado, interprovincial, provincial, taxis, entre otros.

¹⁷ La Resolución No. 038-2015-F, del 13 de febrero de 2015, expedida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, establece los límites para cada segmento.



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPS – CATASTRO EPS 2020.

En 2020 el número total de cooperativas de ahorro y crédito asciende a 523. El 7,1% corresponden al Segmento 1, y dos tercios del total se ubica entre los segmentos 4 y 5 (31,5% y 36,3%, respectivamente). Ocho de cada diez cooperativas de ahorro y crédito se domicilian en la región Sierra (gráfico VI.4).



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPS – CATASTRO CAC 2020.

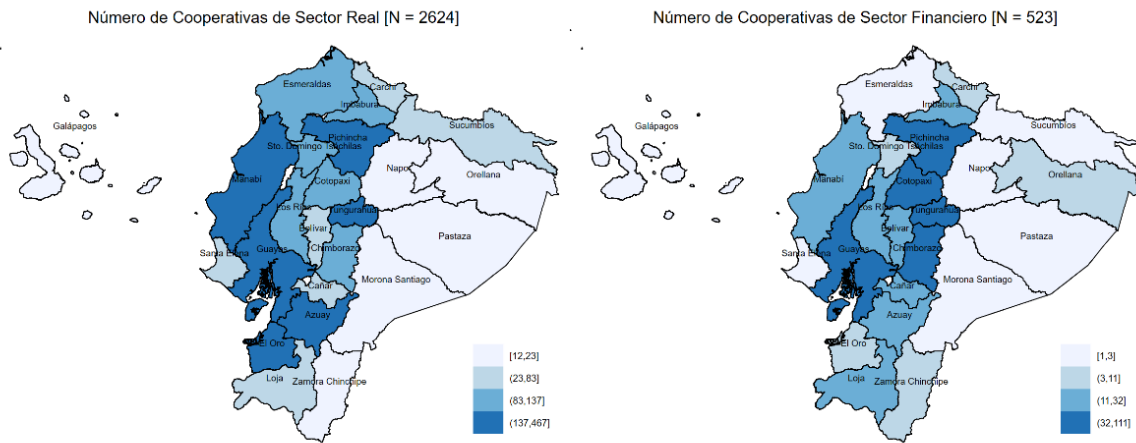
Ambos catastros permiten identificar el domicilio de las cooperativas a nivel provincial¹⁸. Para comparar la distribución geográfica de las cooperativas del sector real con la del sector financiero se presenta a continuación la ubicación en base a la información de la SEPS. En valores absolutos, las

¹⁸ El territorio ecuatoriano está dividido en provincias, estas se dividen en cantones y estos a su vez en parroquias. El territorio continental ecuatoriano tiene tres regiones geográficas: la Costa del Pacífico, la región andina conocida como Sierra y la Amazonía.

cooperativas del sector real se encuentran concentradas en las provincias de Manabí, Guayas y El Oro, en la Costa; y en Pichincha, Tungurahua y Azuay, en la Sierra. En cada una de estas jurisdicciones se han domiciliado más de 137 cooperativas del sector real.

Las provincias de Imbabura, Cotopaxi y Chimborazo (Sierra) y Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Los Ríos (Costa) registran entre 83 y 137 cooperativas del sector real. El resto de las provincias del país domicilian a menos de 87 cooperativas en sus respectivos territorios. Esta distribución guarda relación con la estructura demográfica y productiva que caracteriza a las provincias. Las provincias de Pichincha y Guayas concentran la mitad de la población y de la producción nacional (mapa VI.1).

Mapa VI.1
Distribución de cooperativas de los sectores real y financiero, por provincia - Catastro SEPS 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPS – CATASTRO EPS y CAC 2020.

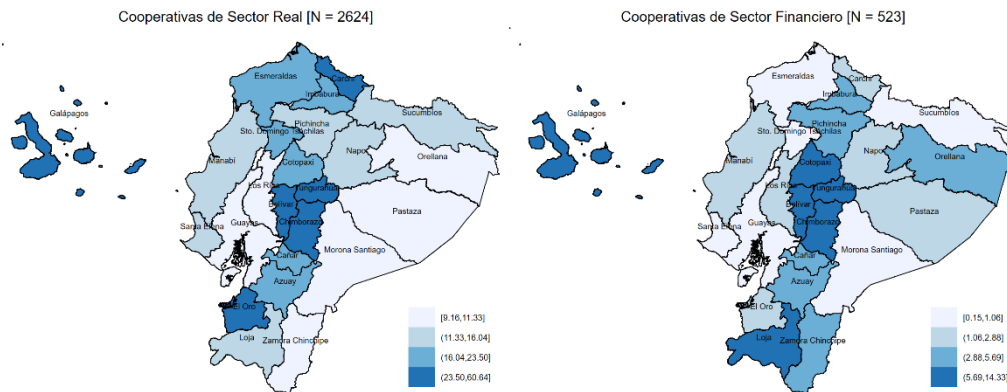
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

No ocurre lo mismo con la distribución de las cooperativas de ahorro y crédito. Estas entidades se encuentran concentradas en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pichincha en la Sierra, y en Guayas en la Costa. En las tres primeras provincias es relevante la actividad financiera popular y solidaria en relación con el resto de las provincias del país. En Guayas y Pichincha no llama la atención la concentración de estas entidades, dadas sus características demográficas y productivas. Esta asimetría geográfica, entre las cooperativas del sector real y las del sector financiero, podría entorpecer las lógicas locales de financiamiento de las actividades productivas, tan deseables en la EPS. El sector cooperativo de ahorro y crédito muestra una presencia muy densa en la Sierra, especialmente en la subregión Sierra-centro, frente a la Costa. Sin embargo, la presencia de sucursales en esta región empieza a tener un poco más de presencia en los últimos años.

Las asimetrías demográficas de las provincias distorsionan la comparación de las magnitudes geográficas del cooperativismo. Es necesario corregir esta distorsión para disponer de criterios comparativos adecuados. Al tomar como factor de corrección la tasa de cooperativas por cada 100 mil habitantes, se evidencia que el sector cooperativo, real y financiero, tiene como eje territorial las provincias de la Sierra central (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar). En el caso de las cooperativas del sector real, también se nota una fuerte presencia en las provincias de Carchi en la Sierra

y El Oro en la Costa. Esta mayor densidad del cooperativismo en la Sierra se debe a su trayectoria histórica, como ya se mencionó. Por otro lado, en la Costa existe una mayor cantidad de emprendimientos bajo la figura de asociaciones, que es otra forma de organización de la EPS, con características parecidas a las cooperativas (diagrama VI.2).

Mapa VI.2
Cantidad de cooperativas por 100 mil habitantes – Catastro SEPS 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPS – CATASTRO EPS y CAC 2020 / INEC – ENEMDHU Acumulada 2019.

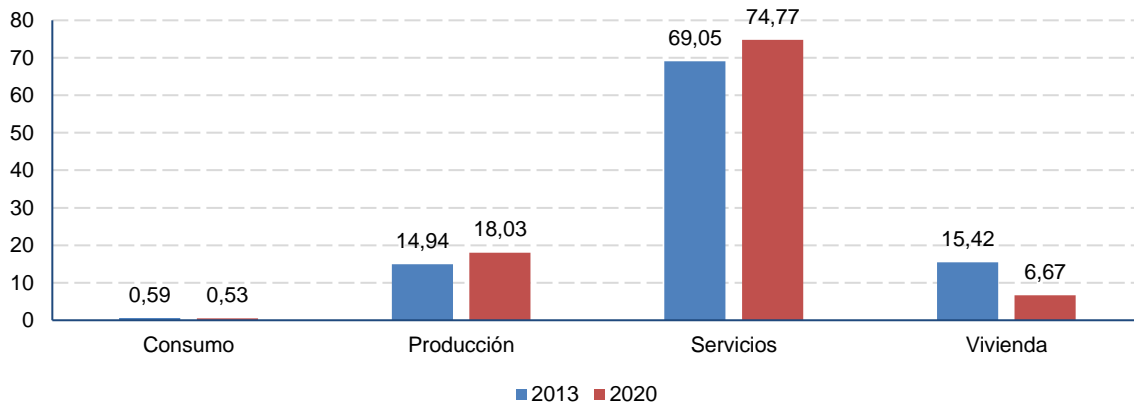
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

La presencia de cooperativas del sector financiero es más intensa en las provincias de la Sierra central y sur (en la provincia de Loja). En las provincias de Pichincha y Guayas —las más pobladas del país— se evidencia una caída, en relación con la comparación en valores absolutos. Es decir, si bien existe una apreciable cantidad de este tipo de unidades financieras, su presencia no es tan fuerte como en otras provincias, en relación con el tamaño de sus poblaciones. En estos casos la cantidad de unidades respondería a la cantidad de habitantes, más que a una eventual preferencia de los ahorristas y demandantes de crédito de esas provincias.

Las cooperativas del sector real reportan un crecimiento sostenido y controlado, como lo evidencia el Registro de Organizaciones de la EPS de la SEPS. De acuerdo con esta fuente, en 2013 se registraron 2.285 organizaciones cooperativas en el sector real, mientras que en 2020 ese número creció 14,80%, para alcanzar las 2.624. Se observa un sostenido crecimiento de cooperativas en el sector de la producción, pasando de 14,94% del total en 2013 a 18,03% del total en 2020, lo que implica un incremento relativo de este tipo de entidades, y también absoluto, al aumentar de 431 a 473 unidades, equivalente a una variación de 2,6%. Las cooperativas de vivienda registran un decremento de su proporción en el total y las de consumo se mantienen en una proporción marginal (gráfico VI.5)¹⁹.

¹⁹ Para ver información interanual de la evolución del cooperativismo en el Ecuador, periodo 2012-2020, consultar en el Boletín sectorial de la Economía Popular y Solidaria de la SEPS, disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYWMzMmMmQ2NDktOTI5Y1ooNDUzLWE3ODMtYzcxNzEoODQ5ZmQ4IiwidCI6ImMwNWUxMWU1LTcwNmMtNGNiZi1iYTVILTE4ZWVhYmYxMDAzNyJj>.

Gráfico VI.5
Evolución 2013 - 2020 del número de cooperativas del sector real
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPS – CATASTRO EPS 2020 / ROEPS 2013.

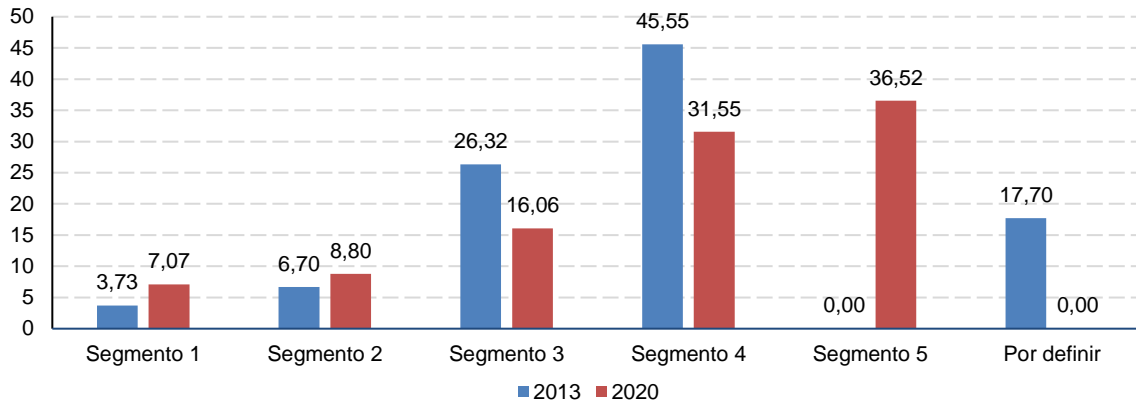
La cantidad de cooperativas del sector financiero muestra una tendencia diferente, pues su número ha disminuido debido a procesos de fusión y a liquidaciones. Entre 2013 y 2020 se han eliminado 522 cooperativas de ahorro y crédito, con lo cual este subsector ha pasado de 1.045 a 523 unidades. La distribución por segmento ha experimentado cambios sustanciales: las cooperativas del Segmento 1 registran un aumento de casi 90% en su participación entre el total de cooperativas de ahorro y crédito, al pasar de 3,7% en 2013 a 7,1% en 2020. En el Segmento 3 se nota una caída de 10 puntos porcentuales, tendencia similar a la que reporta la ponderación de cooperativas del Segmento 4 (14 puntos porcentuales).

Los cambios en el número total de cooperativas de ahorro y crédito y en la composición porcentual de los segmentos, registrados entre 2013 y 2020, son la consecuencia de un proceso de fortalecimiento y, sobre todo, del control del sector financiero popular y solidario ejercido por la SEPS. El crecimiento de los segmentos 1 y 2 es consecuencia del aumento de la cantidad de activos de las cooperativas de ahorro y crédito, fenómeno que se plasma no solo en el incremento de la solvencia sino también en las coberturas del sistema financiero popular y solidario. En los últimos diez años el cooperativismo de ahorro y crédito ha sido el sector de mayor crecimiento y desarrollo de la EPS (gráfico VI.6).

Las fuentes de información utilizadas disponen de una limitada cantidad de variables, lo que no permite un análisis más detallado del sector cooperativo ecuatoriano. Para de alguna manera suplir esta limitación, a modo de complemento se presenta información del Balance Social de la SEPS del año 2013. Esta fuente contiene la recopilación de auto registro de 1.320 cooperativas: 805 del sector real y 515 del sector financiero.

Esta fuente de información tiene la ventaja de detallar la cantidad de socios, trabajadores y otras variables del balance general. A continuación, se presenta la caracterización del sector, según el total de socios y trabajadores, activos, pasivos, patrimonio, capital social, utilidades (excedentes) y utilidades acumuladas (excedentes acumulados) para el año 2013.

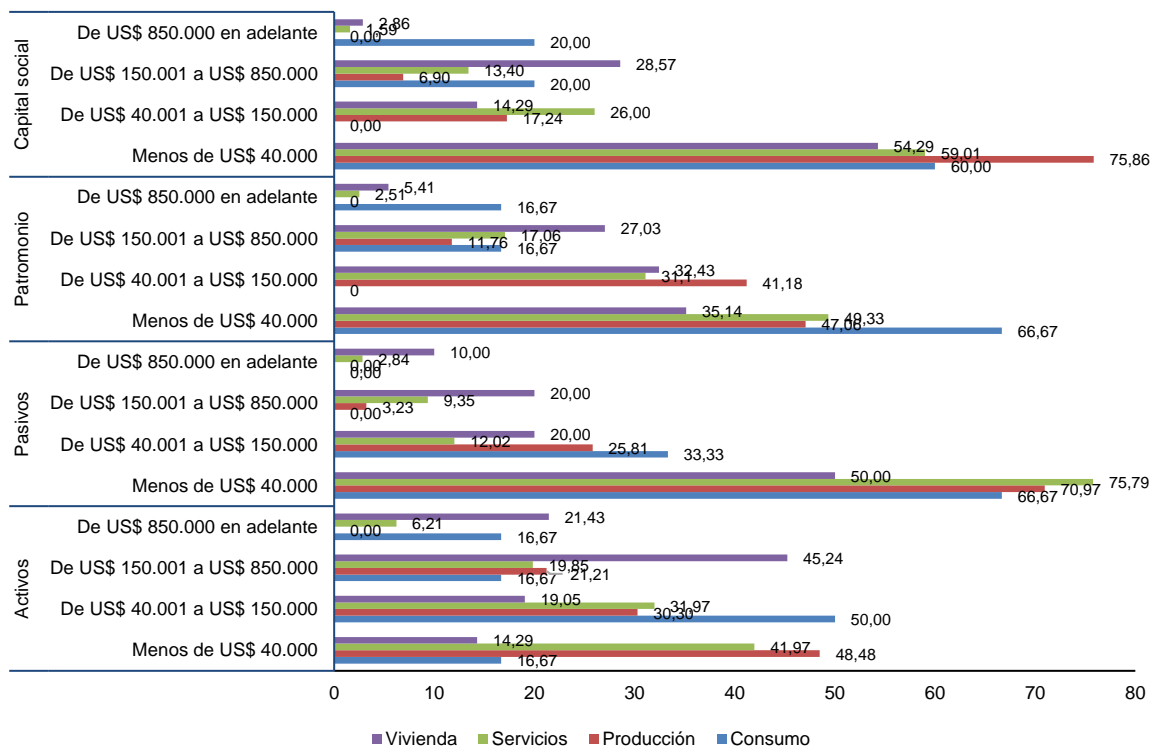
Gráfico VI.6
Evolución 2013 - 2020 del número de cooperativas del sector financiero



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPS – CATASTRO CAC 2020 / ROEPS 2013.

716 cooperativas del sector real (88,9% del total de ese sector) pertenecían al segmento de servicios. 41,9% de las cooperativas de servicios y 48,5% de las cooperativas de producción poseían activos por menos de US\$ 40.000. 16,7% de las cooperativas de consumo, y 21,4% de las de vivienda reportaron activos por más de US\$ 850.000. Más de la mitad de las cooperativas, sin importar el segmento de actividad al que pertenecían, poseían pasivos por menos de US\$ 40.000. Algo similar sucedía con el capital social. Con relación al patrimonio, poco menos de 50% de las cooperativas de producción y servicios reportaron patrimonios inferiores a US\$ 40.000 (gráfico VI.7).

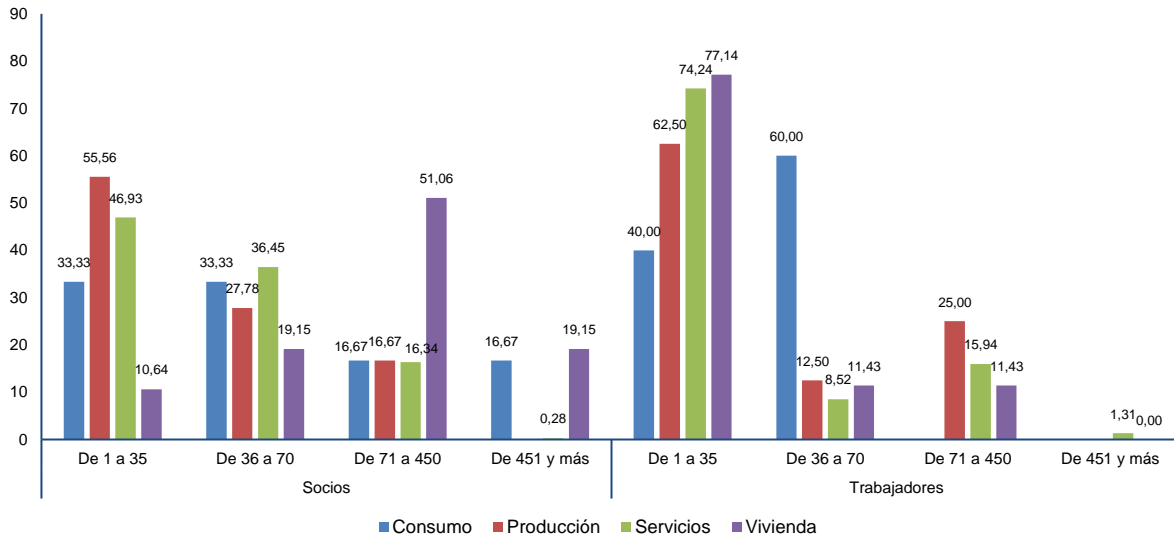
Gráfico VI.7
Activos, pasivos, patrimonio y capital social de las cooperativas del sector real – Balance Social 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPS – BALANCE SOCIAL 2013.

Con relación a la cantidad de socios y trabajadores se observa que más del 45% de las cooperativas de servicios y de producción reportaron tener entre 1 y 35 socios. Alrededor de 1 de cada 5 cooperativas de consumo y vivienda tenían más de 450 socios. La mayoría de las cooperativas de los cuatro sectores registraron entre 1 y 35 trabajadores (gráfico VI.8).

Gráfico VI.8
Número de socios y trabajadores en las cooperativas del sector real – Balance Social 2013



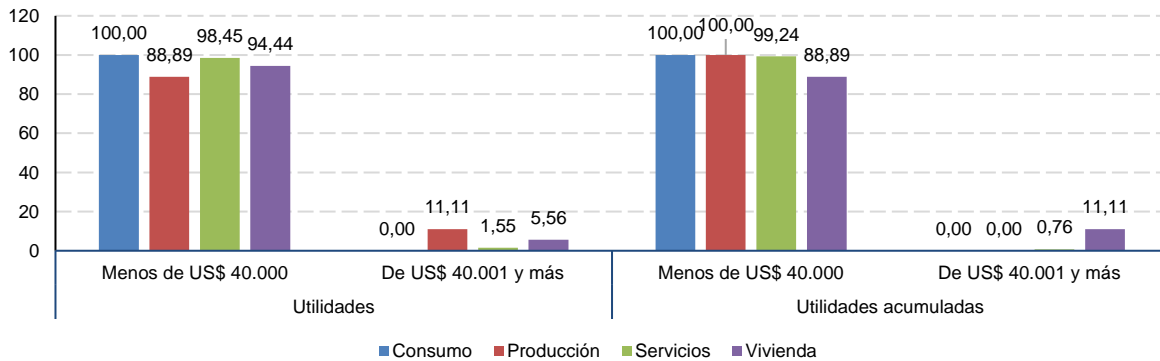
Fuente: Elaboración propia a partir de SEPS – BALANCE SOCIAL 2013.

La información contenida en el Balance Social de la SEPS (2013) evidencia cierta correlación entre el patrimonio, pasivos y capital social, por una parte, y el número de socios que tienen estas cooperativas por otra. Esta constatación encaja dentro de la lógica del tamaño de la planta en la teoría de la firma, especialmente entre la cantidad de patrimonio y el número de socios. Por otro lado, con relación al número de trabajadores, con excepción de las cooperativas de consumo, el mayor porcentaje de cooperativas de producción, servicios y vivienda empleaba hasta 35 personas.

Las utilidades y utilidades acumuladas de casi la totalidad de cooperativas del sector real serían inferiores a los US\$ 40.000. Este dato llama la atención, si se considera la existencia de unidades que reportan activos y patrimonios superiores a los US\$ 850.000 y con pasivos inferiores al mismo umbral, en especial entre las cooperativas de servicios.

De ser plausible, este dato tendría como determinantes dos factores. El primero, que dada la forma de recolección de información de la fuente analizada (auto registro), no se entregaron datos verídicos de esa variable. O, el segundo, que en 2013 las cooperativas no tenían un manejo financiero apropiado para generar incrementos de los excedentes de producción, tomando en cuenta las cantidades de socios y trabajadores que registraron (gráfico VI.9).

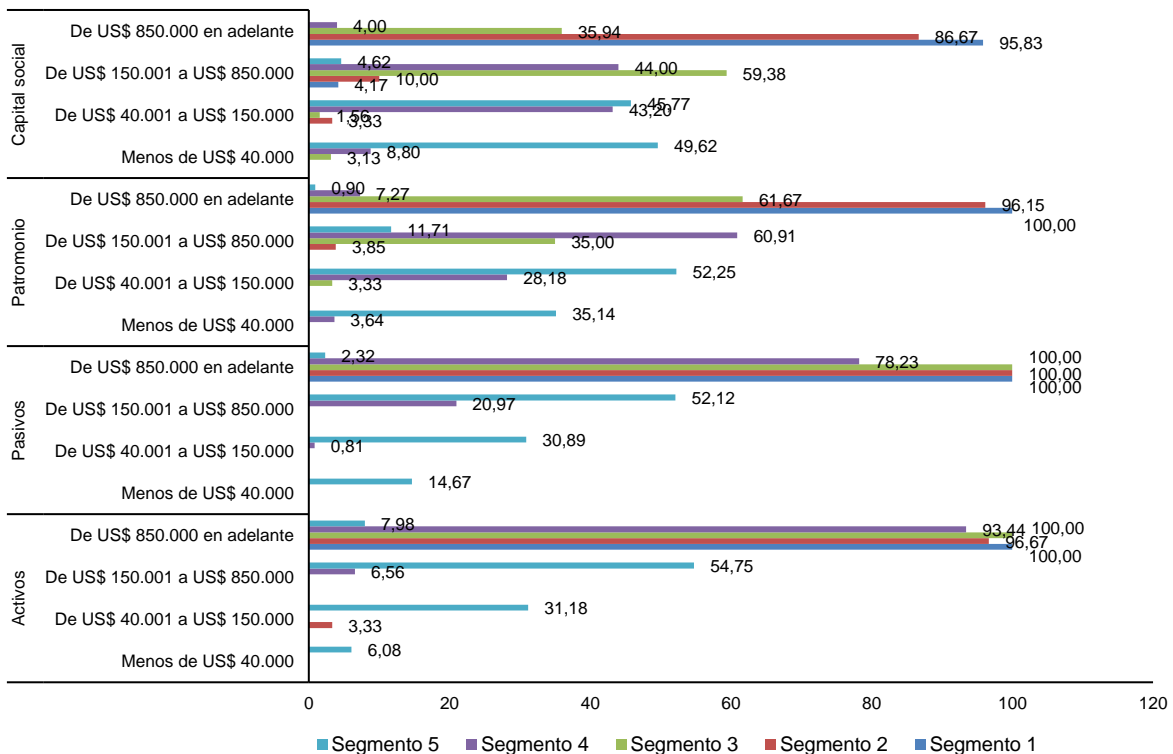
Gráfico VI.9
Utilidades y utilidades acumuladas de las cooperativas del sector real – Balance Social 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPS – BALANCE SOCIAL 2013.

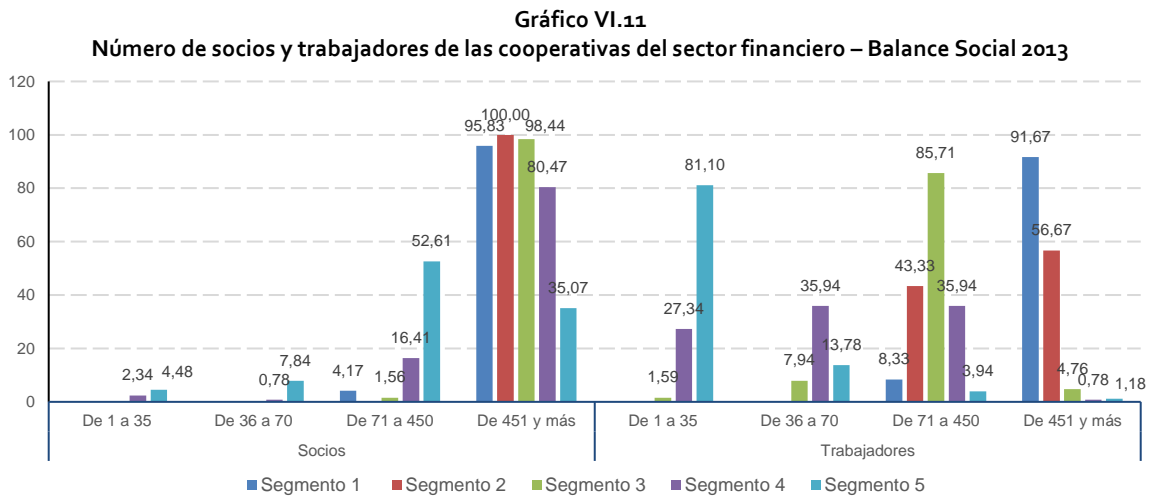
Entre las cooperativas del sector financiero se evidencia un panorama distinto y diferenciado. Si bien la segmentación de estas se basa en la cantidad de activos, existe relación directa entre sus dimensiones (especialmente activos y patrimonio) y el número de socios y la cantidad de excedentes. El gráfico V.10 detalla la cantidad de activos, pasivos, patrimonio y capital social de las unidades del sector financiero. Se evidencia que a medida que la cooperativa pertenece a un sector de mayor cantidad de activos, crece la cantidad de las otras tres variables en el balance general.

Gráfico VI.10
Activos, pasivos, patrimonio y capital social de las cooperativas del sector financiero – Balance Social 2013



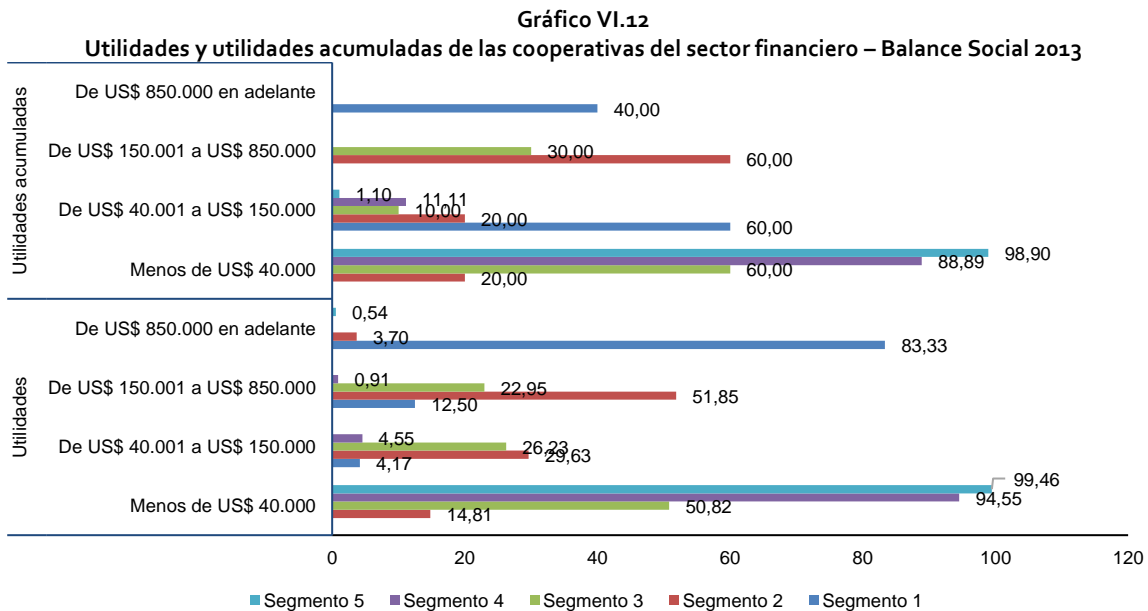
Fuente: Elaboración propia a partir de SEPS – BALANCE SOCIAL 2013.

Algo similar ocurre con la cantidad de socios y trabajadores, y las utilidades reportadas en el ejercicio contable de 2013; una mayor cantidad de activos tiene relación directa con un número más grande de socios y trabajadores (gráfico VI.10). Así mismo, más utilidades, en especial en las unidades más grandes, las del Segmento 1 (gráfico VI.11).



Fuente: SEPS – BALANCE SOCIAL 2013, elaboración propia.

En Ecuador la evolución experimentada por el sector cooperativo tiene entre sus principales determinantes la arquitectura institucional desarrollada a partir de 2011, con la promulgación de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS). El fomento, seguimiento y acompañamiento dado al sector real por el IEPS y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) han permitido un importante crecimiento de este tipo de organizaciones. Por otro lado, el control de las cooperativas del sector financiero por parte de la SEPS facilita un crecimiento ordenado y sólido de este sector, lo que da más seguridad a los activos financieros de los socios.



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPS – BALANCE SOCIAL 2013.

Las reformas impulsadas por la Constitución de 2008 han desempeñado un papel determinante en el crecimiento del sector, especialmente en el ámbito productivo. Esto se ve reflejado en el significativo aumento del número de cooperativas. La revisión de las cifras de la EPS (y del cooperativismo) demuestra importantes avances, así como también nuevos retos, desde los relacionados a la compilación de fuentes de información, hasta la gestión de la planificación, el seguimiento, el fomento, el control y otras expresiones de las políticas públicas requeridas por la EPS.

La formalización del cooperativismo debe constituir una práctica constante, conjugada con las entidades del sector público y los cooperativistas, de forma que se amplíe su cobertura. El alto porcentaje de trabajadores cooperativos y de la EPS que padecen condiciones precarias de trabajo debe reducirse en el mediano plazo. Lo mismo debe ocurrir con la vinculación tributaria del sector, pero tomado en consideración sus características intrínsecas, es decir, las cooperativas no pueden ser tratadas como empresas de capital. Estos objetivos fortalecerán el cooperativismo y facilitarán su expansión hacia la prestación de servicios y la provisión de bienes para los sectores de la población no cubiertos por la lógica de los mercados capitalistas. La presencia de este tipo de organizaciones en los sectores rurales podría ofrecer mecanismos de inclusión económica, financiera y social no imaginables desde las posibilidades que ofrece la política pública tradicional.

B. Instituciones

1. Instituciones públicas

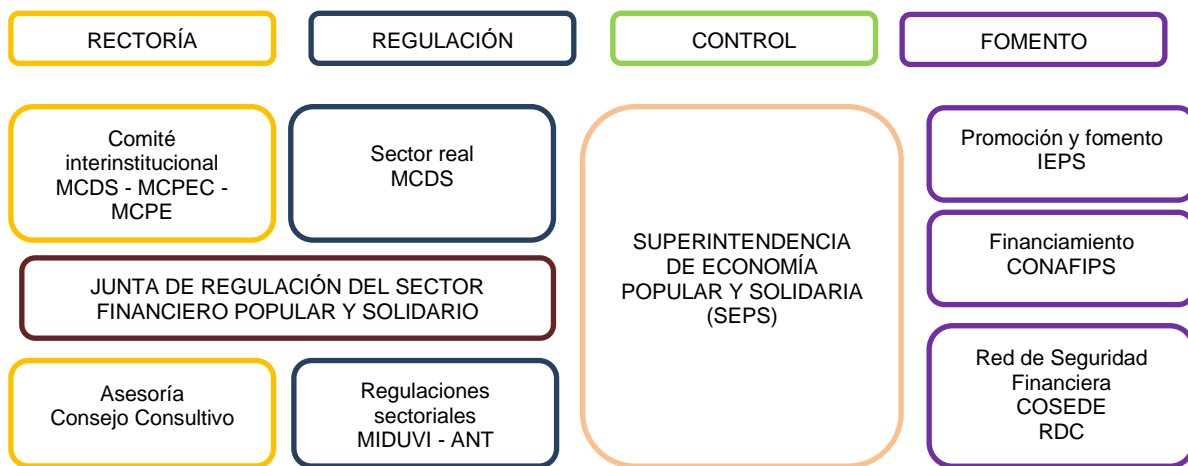
La Constitución de 2008 consagró la EPS en el más alto nivel jurídico ecuatoriano. Esto facilitó la creación de entidades capaces de fomentarla, regularla y de supervisar a sus actores, lo que se hizo posible a partir de la promulgación de la LOEPS (2011). Esta ley delineó los cimientos de una nueva estructura institucional que, luego de casi una década de consolidación, ya abarca a las entidades públicas y privadas, y a todos los actores que la conforman. El más reciente fortalecimiento de los organismos de control y de fomento sectorial es muy auspicioso.

A continuación, se detalla el marco institucional y legal de las entidades públicas de promoción del cooperativismo y de la EPS; se analizan las leyes que dan origen a los diferentes organismos y su interacción conjunta; y se revisan los presupuestos asignados a ellas. También se pasa revista a las implicaciones que tienen dichas asignaciones en el fomento y control del sector.

La LOEPS estableció el marco jurídico para consolidar la institucionalización del sector de la economía popular y solidaria y del cooperativo ecuatoriano. Esta norma fundamental, de carácter sectorial, se complementa con otras dos leyes de índole general: el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF) y la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos (LSNRDP). La rectoría, regulación, control y fomento son los pilares en los que se asienta el marco institucional diseñado para el sector (diagrama VI.1).

La LOEPS creó el Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria, como ente rector del sector. Este tiene atribuciones para establecer y coordinar políticas sobre "fomento, promoción, e incentivos, funcionamiento y control" para el fortalecimiento del sector y sus organizaciones, así como para evaluar la aplicación de estas políticas (Artículo 142). Este Comité inicialmente se conformó por los ministerios coordinadores de Desarrollo Social (MCDs), de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) y de Política Económica (MCPE) pero, como se verá más adelante, en los últimos años se realizaron varios cambios. Esta conformación expresa la necesidad de que el sector de la EPS sea visto de manera transversal, a través de las tres perspectivas (desarrollo social, producción y política económica), de forma que la aplicación de las políticas públicas, desde los diferentes ministerios, tenga un carácter integral. Los ministerios coordinadores son entidades dependientes del poder Ejecutivo y sus máximas autoridades, los ministros de Estado, son designados por el presidente de la República.

Diagrama VI.1
Esquema institucional de la EPS y de las cooperativas del Ecuador



Fuente: Elaboración propia a partir de LOEPS (2011) y COMYF (2014).

También se creó el Consejo Consultivo, como un espacio conformado por representantes de los gobiernos autónomos descentralizados (GADS) del país y representantes de las organizaciones de la EPS y el cooperativismo para brindar información, emitir sus opiniones y proponer recomendaciones a las políticas establecidas por el Comité Interinstitucional. Este espacio de participación y de retroalimentación de las políticas para el sector no ha sido constituido, entre otros motivos, por lo engorroso que sería el proceso de designación de los representantes a este Consejo²⁰. En forma alternativa, cada ministerio más bien optó por realizar sus propios acercamientos a los GADS y a las organizaciones de la EPS.

La Regulación de la EPS y de las cooperativas se divide en función del sector económico en el cual actúan: real o financiero. La regulación de las actividades realizadas por las cooperativas que prestan servicios de intermediación financiera era atribución de la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario, entidad creada para este sector en la LOEPS. Sin embargo, con la promulgación del COMYF en 2014 se unificó la regulación para todo el sistema financiero ecuatoriano, con un triple objetivo: visibilizar de manera integral el sector financiero; no restar importancia al cooperativismo de ahorro y crédito, cuyo peso relativo en el sistema financiero nacional ha estado en permanente crecimiento; y no regular de manera aislada. Así, a partir de 2014 la regulación de todo el sistema financiero está a cargo de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, máximo organismo de políticas y regulación del país en el ámbito financiero y monetario (artículo 14 del COMYF). Esta Junta está conformada por ministros de Estado (parte de la Función Ejecutiva) con voz y voto: Economía y Finanzas Públicas, quien preside la Junta, Planificación, Producción, y un delegado del presidente de la República. Participan, además, con voz, pero sin voto, los superintendentes de Bancos, de Compañías, Valores y Seguros, de Economía Popular y Solidaria, el Gerente General del Banco

²⁰ El artículo 142 del Reglamento a la LOEPS establece que el Consejo Consultivo estará integrado por nueve miembros, elegidos en la siguiente forma: 1. Uno, en representación de la Asociación de Municipalidades del Ecuador; 2. Uno, en representación del Consorcio de Gobiernos Provinciales; 3. Uno, en representación del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador; y, 4. Seis, en representación de las organizaciones amparadas por la presente ley, elegidos de la siguiente forma: uno, en representación de las federaciones de las unidades económicas populares, tres en representación de las federaciones de los sectores comunitario, asociativo y cooperativista; y, dos en representación del Sector Financiero Popular y Solidario. El Consejo Nacional Electoral, tendrá a su cargo la organización y ejecución del proceso electoral, de los representantes a los que se refiere el número 4 del presente artículo, en aplicación de lo previsto en el artículo 25 del Código de la Democracia.

Central del Ecuador y el presidente del Directorio de la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados.

Por otro lado, la regulación de las cooperativas del sector real de la EPS tenía, hasta 2017, como ente rector al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS). Las diferentes regulaciones sectoriales se fijaban en los distintos ministerios o agencias de control y regulación de cada subsector. Por ejemplo, en el caso de las cooperativas de vivienda, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) es la autoridad encargada de la regulación sectorial de ese conjunto de cooperativas; en el caso de las cooperativas de transporte es la Agencia Nacional de Tránsito.

Para ejercer el control de las organizaciones de la EPS y las cooperativas la LOEPS creó la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) como organismo técnico de control y supervisión. La SEPS forma parte de la Función de Transparencia y Control Social que es otra función, creada por la Constitución de 2008, independiente de los demás poderes del Estado²¹.

Entre las atribuciones que se detallan en los artículos 146 y 147 de la LOEPS, se encuentran las siguientes:

- Ejercer el control de las actividades económicas de las personas y organizaciones sujetas a la LOEPS.
- Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las organizaciones sujetas a control.
- Otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sujetas a la LOEPS y disponer su respectivo registro.
- Fijar las tarifas de los servicios prestados por las entidades del sector financiero popular y solidario (entre ellas, las de las cooperativas de ahorro y crédito).
- Autorizar las actividades financieras de las organizaciones del sector financiero popular y solidario.
- Llevar las estadísticas de las actividades que realizan las organizaciones sujetas a la LOEPS.
- Imponer sanciones.
- Expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

El accionar de la SEPS se encuentra normado por el artículo 74 del COMYF (desde su expedición), lo que refuerza su ámbito de acción en el marco de la supervisión y control. Así, la SEPS se rige por las disposiciones del COMYF y de la LOEPS. Las potestades otorgadas en este marco legal a la SEPS, como ente especializado en el control contribuyen al crecimiento, fortalecimiento y transparencia en el manejo de las organizaciones del sector de la EPS.

El nombramiento de la máxima autoridad de la SEPS, el Superintendente, dura cinco años y solo puede ser destituido mediante juicio político sustanciado por la Asamblea. Este periodo de duración de las funciones de los superintendentes es diferente al periodo en funciones del presidente de la República, que es de cuatro años.

Para el fomento de la EPS el esquema institucional ha creado varias entidades públicas. Entre ellas, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), adscrito al Ministerio de Inclusión

²¹ De acuerdo con la Constitución de 2008, la estructura del Estado se divide en cinco funciones: Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. Esta última está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana, la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y las superintendencias.

Económica y Social, cuya misión es el fomento y la promoción de las organizaciones y personas del sector de la EPS incluidas las cooperativas. El artículo 161 del Reglamento de la LOEPS establece las siguientes funciones para el IEPS:

- Brindar apoyo al Comité Interinstitucional.
- Ejecutar las políticas públicas dictadas por el Comité Interinstitucional.
- Elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos para el fortalecimiento organizativo y funcional de las entidades que forman parte de la Economía Popular y Solidaria.
- Ejecutar las medidas de fomento, promoción e incentivos que correspondan en favor de las personas y organizaciones sujetas a la ley, y verificar su cumplimiento.
- Promover y fomentar los circuitos de la Economía Popular y Solidaria.
- Generar y desarrollar estudios e investigaciones sobre la Economía Popular y Solidaria.
- Promover y formar capacitadores para las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria.
- Coordinar la ejecución de sus funciones, con las diferentes instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad en general.
- Proponer al Comité Interinstitucional políticas públicas, para el desarrollo de la economía popular y solidaria, los sectores, organizaciones y personas que lo conforman.
- Estimular y coordinar la cooperación entre las instituciones del Estado, gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad en general, en acciones y programas dirigidos al desarrollo y fomento de la economía popular y solidaria.
- Diseñar e implementar estrategias de inserción y participación de las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria en los mercados público y privado, propiciando relaciones directas entre productores y consumidores.

El hecho de que el IEPS esté adscrito al MIES ha sido tema de debate. Más adelante se analiza la pertinencia o no de encontrarse bajo esta cartera de estado o en otro ministerio, o incluso de ser, en sí mismo, un ministerio diferente.

La Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) es una entidad financiera pública de segundo piso, que brinda servicios financieros a las organizaciones del sector financiero popular y solidario, entre ellas a las cooperativas de ahorro y crédito -que cumplen la función de entidades financieras de primer piso. Por medio de servicios financieros (créditos, servicios de garantías, fortalecimiento y transferencia tecnológica a las organizaciones), procura generar procesos de inclusión financiera con mayor profundidad y alcance a personas y organizaciones de la EPS que desarrollan sus actividades económicas en el sector real de la economía. El directorio de esta Corporación está conformado por ministros de Estado que forman parte de la Función Ejecutiva.

Las operaciones que puede realizar la CONAFIPS se indican en el artículo 194 del COMYF, entre ellas:

- Otorgar préstamos hipotecarios, prendarios, quirografarios o cualquier otro tipo de préstamos que autorice la Junta de Regulación Monetaria y Financiera.
- Otorgar créditos en cuenta corriente.
- Negociar letras de cambio, libranzas, pagarés, facturas, y otros documentos que representen obligación de pago creados por ventas a crédito.

- Recibir depósitos a la vista y depósitos a plazo.
- Recibir préstamos y aceptar créditos de entidades financieras del país y del exterior.
- Asumir obligaciones por cuenta de terceros a través de aceptaciones, endosos o avales de títulos de crédito, el otorgamiento de garantías, fianzas y cartas de crédito internas y externas, o cualquier otro documento.
- Actuar como emisor u operador de tarjetas de crédito, débito o de pago.

El IEPS y la CONAFIPS son las entidades con mayor significancia para el fomento y promoción de las organizaciones de la EPS. La primera enfocada en mayor medida a un apoyo técnico y de acompañamiento al sector real que comprende, entre otras organizaciones, las cooperativas de diferente tipo; y la segunda, más enfocada al financiamiento del sector financiero de la EPS, en el que se encuentra el mayor número de socios de las cooperativas.

Otras dos entidades públicas que apoyan el fomento del sector de la EPS, configurando una red de seguridad financiera son la Corporación de Seguros de Depósitos (COSEDE) y el Registro de Datos Crediticios (RDC).

La COSEDE es una entidad que contribuye a la estabilidad y confianza del sistema financiero en su conjunto mediante la gestión del seguro de depósitos, del fondo de liquidez y del fondo de seguros privados. Su directorio está conformado por ministros de Estado, con voz y voto, y por los superintendentes de los sectores controlados y protegidos por el seguro de depósitos que participan con voz pero sin voto²². Sus funciones se encuentran detalladas en el artículo 80 del COMYF, entre las que se destacan las siguientes:

- Administrar el Seguro de Depósitos de los sectores financiero privado y del popular y solidario y los recursos que lo constituyen.
- Administrar el Fondo de Liquidez de los sectores financiero privado y del popular y solidario y los aportes que lo constituyen.
- Pagar el seguro de depósitos.

El Seguro de Depósitos es un mecanismo de contingencia financiera gratuito para los depositantes de las entidades financieras, entre ellas las cooperativas de ahorro y crédito. Su objetivo es pagar a los depositantes de las entidades financieras cubiertas en el caso de liquidación forzosa. La cobertura del Seguro de Depósitos para el sector cooperativo de ahorro y crédito está en función del segmento al que pertenece cada entidad. Las entidades pertenecientes al Segmento 1 tienen una cobertura máxima por depositante de US\$ 32.000, las del Segmento 2 una cobertura de US\$ 11.290, las del Segmento 3 una cobertura de US\$ 5.000, y las de los segmentos 4 y 5 una cobertura de US\$ 1.000.

Las entidades de los sectores financieros privado y popular y solidario están obligadas a pagar contribuciones para financiar el Seguro de Depósitos, diferenciadas por cada sector financiero y tipo de entidad.

²² El artículo 83 del COMYF establece que el Directorio de la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados – COSEDE tendrá un directorio integrado por tres miembros plenos: un delegado del presidente de la República quien lo presidirá, el titular de la cartera de estado a cargo de la planificación nacional o su delegado y el titular de la secretaría de Estado a cargo de las finanzas públicas o su delegado. El Superintendente de Bancos, el Superintendente de Economía Popular y Solidaria, el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros y el Gerente General del Banco Central del Ecuador o sus delegados participarán en las sesiones del directorio en el ámbito de sus competencias con voz y sin voto. Actuará como secretario del directorio el Gerente General de la Corporación, quien participará en las deliberaciones con voz, sin derecho a voto. Cuando el directorio trate temas relacionados con el Fondo de Liquidez, se integrarán al cuerpo colegiado dos delegados adicionales que representarán al sector financiero privado y al sector financiero popular y solidario, respectivamente, con voz, que serán designados de acuerdo con las normas que expida la Junta.

Finalmente, el Registro de Datos Crediticios (RDC) tiene como objetivo brindar el servicio de referencia o historial crediticio de personas naturales y jurídicas. El RDC contiene la información individualizada de las operaciones de crédito que reportan las superintendencias de Bancos, Economía Popular y Solidaria, y de Compañías, Valores y Seguros. Hasta 2017 el RDC estaba a cargo de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP), y a partir de ese año fue colocada bajo la Superintendencia de Bancos (SB). Sus atribuciones legales se estipulan en el artículo 357 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.

El esquema institucional presentado en la Ilustración 15 sufrió algunos cambios ocasionados, en primer lugar, por la promulgación del COMYF en septiembre de 2014. La política y regulación del sistema financiero pasó a ser potestad de la naciente Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. En la LOEPS se derogó la norma sobre la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario.

A partir de mayo de 2017 se suscitaron nuevos cambios con la renovación del gobierno. La política de austeridad fiscal eliminó varios organismos públicos, lo que ha afectado las funciones de rectoría y regulación de la EPS. El primer cambio se dio con la eliminación de los ministerios coordinadores; el Comité Interinstitucional (MCDS-MCPEC-MCPE) pasó a ser formado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y, temporalmente, por la Vicepresidencia de la República, por lo que en la actualidad la rectoría y regulación del subsector está a cargo del MIES (diagrama VI.2).

La intervención de la Vicepresidencia de la República fue una disposición presidencial. La vicepresidenta de turno asumió la responsabilidad de fomentar la EPS. Cuando renunció a su magistratura, en 2019, se eliminó esa función y la rectoría y regulación del sector real de la EPS pasó al Ministerio de Inclusión Económica y Social. Si bien la rectoría y regulación del sector financiero de la EPS no han variado, los cambios en la rectoría del sector real podrían convertirse en un obstáculo para la adecuada implementación de políticas públicas en el ámbito de la regulación y fomento, dada una eventual falta de estabilidad de los actores que rigen el subsector.

Diagrama VI.2
Esquema institucional actual de la EPS y cooperativas



Fuente: Elaboración propia a partir de LOEPS (2011), COMYF (2014) y Decretos Ejecutivos.

La institucionalidad de la EPS y el cooperativismo establecida en la LOEPS y el COMIF refleja de manera explícita la voluntad de los actores sociales de la EPS, de los legisladores, de la función Ejecutiva, entre otros, de fortalecer, brindar más visibilidad y dotar de mayor seguridad jurídica y de derechos a las organizaciones de la EPS. Todo esto con el objetivo de que las personas y organizaciones de sus

diferentes sectores económicos no queden excluidos de las acciones afirmativas que el Estado debe impulsar mediante el diseño y ejecución de la política pública, según manda la Constitución de la República. De hecho, como se menciona en las entrevistas realizadas para este estudio, muchos logros alcanzados han sido posibles gracias a la movilización social y luchas políticas de los actores del cooperativismo y de la EPS.

Sin embargo, los cambios que ha tenido esta estructura institucional desde su diseño inicial pueden ser objeto de diferentes lecturas. Por un lado, el hecho de que el sector financiero de la EPS dependa de la Junta de Política Monetaria y Financiera ha contribuido a que las políticas y regulaciones para el sector financiero en su conjunto se vean de manera integral y que no permanezca marginado o invisibilizado como ocurría antes de 2008. Cabe señalar que el marco regulatorio debe respetar el carácter diferenciado de bancos y cooperativas, como señala la Constitución²³. Esta situación no está exenta de tensiones entre el sector bancario privado y el cooperativista. Por otro lado, se puede entender que esos cambios reflejan las debilidades que evidencian las potestades de la función Ejecutiva. Por ejemplo, la eliminación de ministerios ha dejado en la incertidumbre y sin dirección estable a varias de las entidades creadas para el sector, como el Comité Interinstitucional o la entidad encargada de la regulación del sector real de la EPS.

Por otro lado, la condición del IEPS, como entidad adscrita al MIES, generó dudas desde un inicio. ¿Era esa cartera de estado la más adecuada para potenciar el fomento de la EPS y el cooperativismo? El MIES opera enfocado en grupos de atención prioritaria y en la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, como continuación del antiguo Ministerio de Bienestar Social. Mirar a la EPS como parte de los grupos vulnerables y no como un sector económico, como establece la Constitución, ha sido cuestionado, pues esa visión institucional podría debilitar el fomento requerido. De hecho, algunos foros han propuesto que un espacio más propicio para el IEPS sería la cartera de producción, o la de economía, más afines a la dinámica económica del sector. Incluso se ha sugerido que podría ser un ministerio autónomo. Este tema suscitó una amplia reflexión en la Asamblea Nacional (función Legislativa), cuando en 2016-2017 se planteó un conjunto de reformas a la LOEPS. Finalmente, estas reformas no prosperaron y fueron archivadas, al ser vetadas en su totalidad por el Ejecutivo.

Este proyecto de reformas planteaba transformar al IEPS en una entidad con rango de ministerio. La denominación propuesta fue "Servicio Nacional de Desarrollo de la Economía Popular y Solidaria", con autonomía administrativa, operativa, técnica y financiera, con las siguientes competencias:

- Ejercer la rectoría del sector no financiero de la economía popular y solidaria.
- Emitir normas de control para organizaciones del sector no financiero de la economía popular y solidaria.
- Impulsar las políticas y acciones conducentes al fomento, promoción e incentivo de personas y organizaciones de la economía popular y solidaria y evaluar sus impactos.
- Ejercer el control de las organizaciones sector no financiero de la economía popular y solidaria.
- Otorgar personería jurídica a las organizaciones del sector no financiero de la economía popular y solidaria.

Es relevante resaltar que esta propuesta evidencia el malestar del sector de la EPS con los resultados y el alcance de las acciones de fomento realizadas desde 2008. Esta frustración sería el resultado, entre otros factores, de las limitaciones que el diseño institucional le da al IEPS. Además de las competencias

²³ El artículo 309 de la Constitución establece que el sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.

sobre el fomento y promoción, ese “Servicio Nacional” habría asumido las competencias para ejercer el control en las organizaciones de los sectores asociativo y comunitario, con lo que, además de los cambios sustantivos que implicaban para el IEPS, también habrían afectado a la SEPS, entidad que habría quedado con el control de las cooperativas, tanto financieras y no financieras, o con el control solo de las cooperativas del sector financiero. Estas discusiones evidencian la complejidad del ejercicio del control sobre dos sectores diferentes y complejos, el financiero y el no financiero de la EPS. Todo esto constituye un aspecto relevante a ser analizado al tratar el diseño de la institucionalidad y el ejercicio de la política pública para el cooperativismo en particular, y la EPS en general.

Como se ya se mencionó, la rotación de ministros en los diferentes periodos de gobierno también afecta el desempeño del IEPS y la CONAFIPS. Lo que impacta en la estabilidad de las políticas y programas estructurales y de largo aliento para el fortalecimiento del sector. En general, cada director de estas entidades tiende a cambiar de políticas y a remover funcionarios, lo que repercute en los resultados de las acciones de fomento con las organizaciones del sector y en las asignaciones presupuestarias. Desde su creación, el IEPS ha tenido cerca de 12 directores y la CONAFIPS seis, en menos de 9 años. Las entrevistas realizadas para este estudio mencionan la falta de acciones por parte del IEPS. Es decir, no se ha dado una atención adecuada al sector; ha faltado capacitación y, cuando la hubo, su frecuencia fue mínima (en muchos casos se redujo a una capacitación); la asistencia técnica en el giro de la actividad económica ha escaseado; se percibe una preferencia en la atención a cooperativas de las zonas urbanas en detrimento de las que se encuentran en zonas rurales; la falta de presupuesto restringe iniciativas planteadas desde las cooperativas y otras organizaciones; faltan proyectos de asistencia tecnológica e innovación; poco apoyo frente a carencias o limitaciones de servicios públicos básicos como el acceso a internet y los costos asociados a este servicio, entre otros problemas.

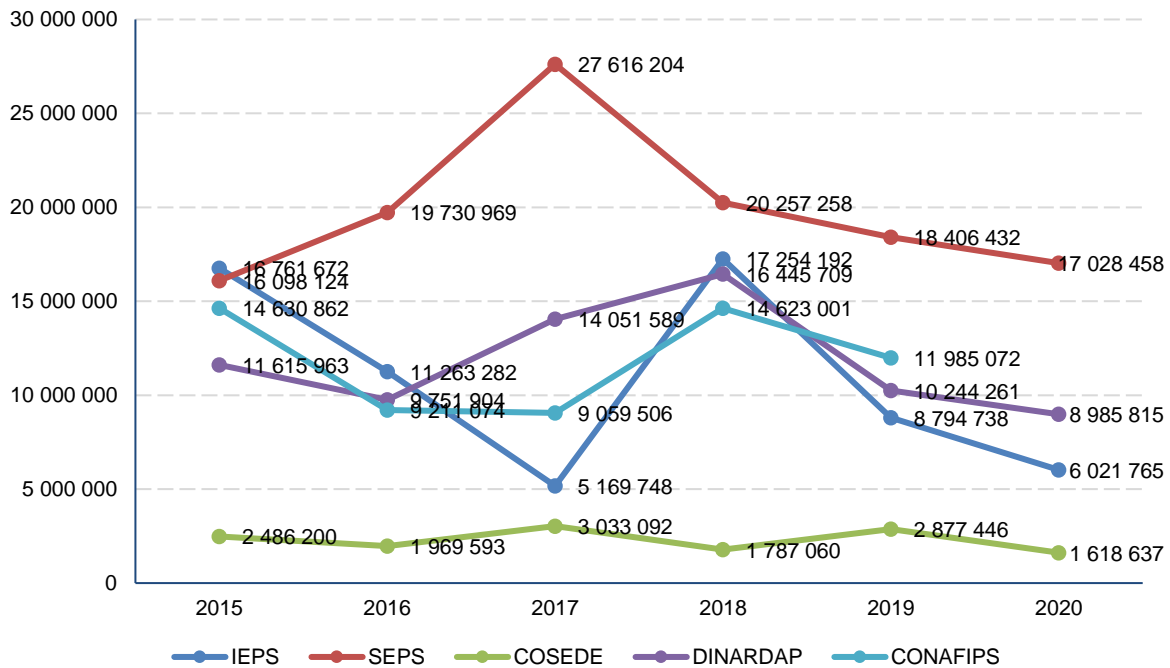
Posiblemente la alta rotación de funcionarios se podría minimizar realizando una reforma legal con la cual el proceso para ocupar el cargo de director del IEPS o de la CONAFIPS considere un concurso público de merecimientos para un periodo en funciones de cuatro o cinco años. En el caso concreto del sector de la EPS y el cooperativismo, visibilizados con decisión en la Constitución de 2008 (hace poco más de una década) que, sin embargo, siguen necesitando consolidarse en el imaginario de la política pública, de la economía ecuatoriana y de la sociedad en su conjunto, parecería que contar con instituciones que diseñen y mantengan políticas de mediano y largo plazo es algo imprescindible.

Los presupuestos de las entidades públicas del sector tampoco han sido los deseados. A partir de 2018 se evidencian reducciones en las asignaciones presupuestarias de todas las entidades públicas del sector (gráfico VI.13). Esta política de reducción del gasto repercute en forma directa en la cobertura y calidad de la política de fortalecimiento del sector, en especial en el segmento productivo y en las áreas rurales. Si bien la asignación de recursos está condicionada —entre otros factores— al desempeño del gasto ejecutado en el período precedente, se aprecia disparidades importantes, especialmente entre los presupuestos asignados a la SEPS (control) y al IEPS (fomento). En 2015 estas dos entidades recibieron montos similares (US\$ 16,1 millones y US\$ 16,8 millones, respectivamente), pero a partir de 2016 el presupuesto del IEPS comenzó a fluctuar con una tendencia a la baja y el de la SEPS a aumentar hasta 2017 y posteriormente a caer hasta llegar en 2020 a niveles iguales a los de 2015.

Si se toma como referencia el presupuesto de la SEPS, se aprecia que en 2020 el presupuesto del IEPS representa solo el 35,4% del presupuesto de la SEPS; en 2017 el presupuesto del IEPS era 18,7% del presupuesto de la SEPS (gráfico VI.14). Estas diferencias entre las entidades de fomento y de control abre la posibilidad de que las actividades que cada una de ellas implementa adolezca de diferencias entre las coberturas de los servicios y la aplicación de la política pública. Por un lado, la SEPS con una asignación presupuestaria relativamente más estable (en los últimos 6 años) ha podido desarrollar un conjunto de procesos para realizar un adecuado control del sector. Por otro, la tendencia a la reducción presupuestaria del IEPS y la disminución —relativa y absoluta— de sus fondos contrae la política de fomento del sector, como se mencionó con anterioridad.

Para el caso del IEPS la reducción presupuestaria tuvo un impacto en el número de funcionarios que trabajan en la entidad, particularmente en la reducción de funcionarios técnicos/operativos desconcentrados, es decir, los que trabajan en los territorios (provincias) cerca de las organizaciones de la EPS. Esta situación representa también un factor que incide negativamente en el alcance y atención de los servicios que ofrece el IEPS a las organizaciones del sector a nivel nacional, entre diciembre de 2014 y diciembre de 2020 los funcionarios en los territorios pasaron de 162 a 60 personas (gráfico VI.13).

Gráfico VI.13
Presupuestos asignados a entidades públicas del sector popular y solidario
(En millones de dólares)



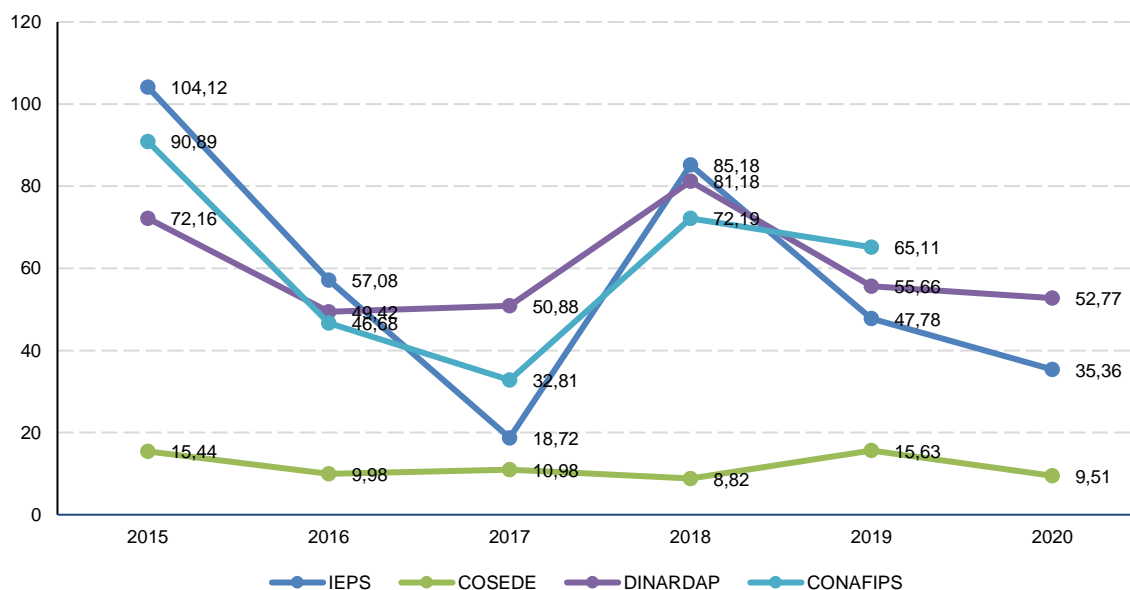
Fuente: Elaboración propia a partir de MINFIN – Proforma Presupuestaria 2015-2020 / CONAFIPS – Proforma Presupuestaria 2015-2020.

Entre 2015 y 2017 los presupuestos de las entidades públicas de la EPS experimentaron altibajos. A partir de 2018 la tendencia decreciente de todos los organismos es evidente, con excepción de la COSEDE, cuya principal fuente de ingresos son las contribuciones de las entidades aseguradas. Esto repercute directamente en la disponibilidad de talento humano y en el gasto de inversión, lo que tiene impacto directo en las capacidades institucionales y en la implementación de la política pública.

A pesar de los factores adversos señalados, el avance experimentado es evidente. El reconocimiento constitucional y la promulgación de leyes específicas que sustentan la estructura institucional de la EPS y el cooperativismo expresan el consenso social para fortalecer el sector. El incremento de las cooperativas y socios del segmento real y la estabilidad de las del segmento financiero son, inequívocamente, el resultado de las políticas públicas ejecutadas en la década pasada. Sin embargo, las modificaciones administrativas y la asignación presupuestaria parecen sincronizadas con los ciclos políticos y su mayor o menor apoyo al sector. Por otro lado, si bien no se considera en este estudio, las circunstancias de la economía ecuatoriana y de los intereses en juego condicionan las asignaciones de recursos en el Presupuesto General del Estado (PGE). En el caso de la SEPS, al ser una entidad de control y parte de otra función del Estado, las reducciones presupuestarias están más relacionadas con la reducción global del PGE que, a su vez, está asociado a la situación económica del

país. Si bien las reducciones más importantes se han dado en las instituciones de fomento, se puede indicar que no se las han eliminado por completo debido a que las organizaciones del sector de la EPS y el cooperativismo también inciden y presionan por una mayor atención por parte del gobierno. El resultado final es el que se alcanza por la interacción de actores sociales activos y organizados en redes, uniones y federaciones.

Gráfico VI.14
Porcentaje de presupuestos asignados por entidad, en relación con el presupuesto de la SEPS



Fuente: Elaboración propia a partir de MINFIN – Proforma Presupuestaria 2015 2020 / CONAFIPS – Proforma Presupuestaria 2015 2020.

Cuadro VI.1
Número de funcionarios del IEPS

Año	Total número de funcionarios	Directivos	Técnicos/operativos (matriz - Quito)	Técnicos/operativos desconcentrados (en provincias)	Apoyo
2014	287	4	53	162	68
2015	271	4	49	152	66
2016	268	6	42	152	68
2017	254	5	38	137	74
2018	262	3	59	138	62
2019	215	2	55	97	61
2020	177	5	62	60	50

Fuente: Elaboración propia a partir de los distributivos de personal del IEPS 2014-2020. Información a diciembre de cada año, salvo el año 2017 que es a noviembre.

2. Instituciones de formación y capacitación

La naturaleza de la empresa cooperativa llama a una visión intercultural de las dinámicas económico-productivas y de presencia dentro del mercado, según una perspectiva históricamente replicada de inclusión económica, cultural, ideológica, étnica y de género. Estudiar el modelo cooperativo significa

enfrentarse con una forma empresarial enraizada en el territorio, cuyo nacimiento y sobrevivencia dependen de la presencia de ciertos elementos culturales e identitarios que llaman a una diversidad de propuestas productivas que reflejan al territorio mismo y a su natural vocación y especialización. Esto se traduce en una dinamización importante del espacio económico y en la concreción de respuestas incluyentes, que dejan lugar para iniciativas construidas de abajo hacia arriba, desde lo local hacia lo nacional y global.

Frente al importante crecimiento del sector en la última década, la oferta formativa se orienta más hacia el estudio de las organizaciones de la EPS en general y no específicamente hacia el sector cooperativo. Esto refleja la necesidad de fortalecer este vacío evidente de formación académica que permita a los actores involucrados en el sistema cooperativo gestionar de mejor manera sus organizaciones con herramientas conceptuales, técnicas y prácticas fundamentales, a la hora de disputar u obtener mayor relevancia en los procesos económicos de los territorios y comunidades en los que se desenvuelven. Esta formación debe especializarse y adaptarse a la naturaleza del sector cooperativo, de la empresa cooperativa y de su potencial para el desarrollo socioeconómico y productivo, como agentes de transformación de la calidad de vida de las personas y de inclusión social y económica.

La escasa oferta de formación sobre el sector cooperativo y sobre el funcionamiento de las empresas cooperativas como agentes microeconómicos, demanda promover la formación académica y la capacitación. La asimetría frente a la formación de empresas de capital se puede ver, por ejemplo, en el número de carreras y posgrados en administración de empresas²⁴. La formación para el cooperativismo debe, en primer lugar, enfocarse en el fortalecimiento de las bases conceptuales y en el entendimiento de los principios cooperativos²⁵. En varias de las entrevistas realizadas en esta investigación es recurrente la percepción de que muchas personas involucradas en el sector no conocen ni practican los principios cooperativos, lo que lleva a reflexionar sobre la presencia de algunas cooperativas “de membrete” y no de verdaderas cooperativas, apegadas a los principios fundacionales del sector.

Un estudio de Páez (2017) realizado a cooperativas ecuatorianas durante 2012-2013,²⁶ para indagar sobre la aplicación del balance social y el cumplimiento de los principios de la economía social y solidaria, evidencia las limitaciones encontradas en las organizaciones del sector. Alrededor de 30% de las organizaciones no cumplen con los principios de la economía social y solidaria (medida en base a diferentes indicadores). En su mayoría, las cooperativas no han implementado una metodología de balance social (BS), vista ésta como un sistema de gestión cooperativo para el cumplimiento de los principios, ni un código de buen gobierno cooperativo, “...solo el 18,82% de las cooperativas afirma tener y desarrollar una metodología de BS en su gestión diaria; mientras que el 81,18% nunca ha aplicado una metodología de BS. Así mismo, de éste 18,82% que afirman implementar una metodología de BS solo el 68,10% hace públicos los resultados, mientras que existe un 32,8% de cooperativas que haciendo BS no muestran sus resultados.” (Páez, 2017: 297-298). Y con relación a las prácticas de buen gobierno cooperativo (BGCoop), el estudio señala que:

²⁴ De acuerdo con la información del Consejo de Educación Superior (CES) sobre la oferta vigente en el Sistema de Educación Superior: En nivel de pregrado se ofertan 89 programas de Administración de Empresas a nivel nacional, tomando en cuenta que una misma universidad puede ofertar la misma carrera en diferentes ciudades y en diferentes modalidades. De los 89 programas, 54 son en modalidad presencial, 18 semipresencial, 10 a distancia y 7 en línea. Para cuarto nivel se ofertan 76 programas de Administración de Empresas, 75 maestrías y una especialización. De los 76 programas, 56 tienen modalidad presencial, 12 en línea y 8 son semipresenciales. También tomando en cuenta que una misma universidad puede ofertar la misma maestría en diferentes modalidades. Disponible en: http://appcmi.ces.gob.ec/oferta_vigente/maestrias/postgrados.php.

²⁵ Sobre los principios cooperativos se puede consultar en: <https://www.ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>.

²⁶ El estudio utilizó el catastro de la SEPS (3.367 cooperativas). La tasa de respuesta de encuestas completadas en tiempo y forma fue de 40,56% (1.365 cooperativas, con corte al 21/12/2014, de las cuales 39,12% corresponde a cooperativas de ahorro y crédito y 60,88% a cooperativas no financieras).

- 24,5% de las cooperativas desconoce el concepto de BGCoop,
- 23,6% del total de cooperativas posee un código de BGCoop,
- 33,2% de las cooperativas posee un código ético,
- 13,2% de las cooperativas afirma tomar decisiones de forma poco democrática, ya que no se evitan sesgos, influencias, discriminaciones o una justa convocatoria de la sesión que facilite la participación (Páez, 2017: 301).

Ciertamente estos resultados dimensionan el alcance de la pérdida de identidad en algunas organizaciones cooperativas y refuerza la necesidad de mejorar la formación y capacitación en este ámbito.

También existe una demanda importante en la formación de pregrado y posgrado en aspectos relacionados al fomento de los encadenamientos productivos y cadenas de valor, asociatividad y cooperación para generar valor agregado en productos y procesos, cumplimiento de estándares de calidad de productos y servicios, optimización de costos, aplicación de reducción de los canales y los márgenes de intermediación, entre otras temáticas. Esto demanda la activa participación de la academia para investigar y estudiar en forma especializada al sector; una adecuada asistencia técnica sobre estrategias conjuntas para la absorción de impactos sistémicos y mecanismos que contribuyan a mejorar la competitividad sistémica intra sectorial, así como transferencias tecnológica e implementación de procesos de innovación.

Según los datos disponibles a nivel nacional, los programas ofertados sobre EPS y cooperativismo por las universidades se concentran en posgrados. En el pregrado no existe ningún programa. Y, sin duda, en general esta es una oferta muy limitada frente a la demanda potencial del sector. El enfoque de la oferta de programas está en su mayoría dirigida de manera general a organizaciones de la EPS, sólo un programa es específico para el cooperativismo del sector financiero.

Un hito significativo e inédito para el sector de la EPS y del cooperativismo es la aprobación en 2020, por parte del Consejo de Educación Superior (CES), del "Instituto Superior Tecnológico de la Economía Social, Popular y Solidaria" como una institución de educación superior que puede ofertar carreras técnicas y tecnológicas de pregrado. Este Instituto surge de la iniciativa del sector cooperativo, con el patrocinio de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo. Su misión es "formar profesionales tecnólogos que aporten a fortalecer a los actores de la economía popular y solidaria del país, con sentido crítico, creativo, innovador y ético, que desarrollen conocimientos científicos y tecnológicos con responsabilidad social y compromiso ciudadano alineados a los principios de la economía popular y solidaria²⁷". En la actualidad oferta cursos cortos de educación continua, mientras prepara las carreras de pregrado específicas para el sector.

También existe una limitación en programas o carreras de tipo virtual ofertadas a nivel nacional. Tampoco se ofrecen propuestas específicas sobre ámbitos temáticos dentro del tema general de la EPS, como es el de los estudios cooperativos. La educación virtual puede ser una herramienta de gran cobertura para la formación específica del sector cooperativista y de la EPS. El programa ofertado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) para cooperativas de ahorro y crédito es el único en el país bajo esta modalidad. Parece imprescindible cubrir el vacío existente en la actualidad en términos de una formación teórica y técnica que tome en consideración las características específicas, principios y formas de funcionamiento del sector de la EPS, con un enfoque especializado en las empresas cooperativas y en sus organizaciones de segundo nivel. Este objetivo debe acompañarse del desarrollo de estudios e investigaciones académicamente sustentadas en un adecuado balance teórico, metodológico e instrumental, para garantizar un trabajo científico que contribuya al diseño,

²⁷ La página web del Instituto es <https://www.isteps.edu.ec/>.

implementación y evaluación del crecimiento y desarrollo del sector cooperativistas, en particular, y de la EPS en general, así como de propuestas y estrategias sectoriales para la mejora de los procesos económicos conducidos en el sector y para la consolidación de sus organizaciones.

Cuadro VI.2
Programas académicos vigentes sobre EPS y cooperativismo, 2020

Institución	Programa	Tipo	Modalidad
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	Inclusión Financiera y gestión de cooperativas de ahorro y crédito	Especialización	En línea
Instituto de Altos Estudios Nacionales	Economía Social y Solidaria	Maestría de investigación	Presencial
Instituto de Altos Estudios Nacionales	Economía Social y Solidaria mención emprendimiento y políticas públicas	Maestría con trayectoria profesional	Semipresencial
Instituto de Altos Estudios Nacionales	Economía Social y Solidaria mención en gestión de las finanzas populares y solidarias	Maestría con trayectoria profesional	Semipresencial
Universidad Andina Simón Bolívar	Economía y Finanzas Populares y Solidarias	Maestría con trayectoria profesional	Presencial
Universidad Tecnológica Indoamérica	Administración de las organizaciones de la economía social y solidaria	Maestría con trayectoria profesional	Semipresencial

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo de Educación Superior.

En el sector público, entre las atribuciones que tiene el IEPS se encuentra la de capacitar a las organizaciones del sector, entre ellas a las cooperativas, y desarrollar estudios especializados. Un mayor detalle de estas actividades se encuentra en la siguiente sección.

3. Instituciones gremiales de la EPS y cooperativas

La LOEPS reconoce dos formas de integración del sector de la EPS y del cooperativismo con carácter local, provincial, regional y nacional. La primera, es la forma de integración representativa que, de acuerdo con el artículo 123 de la LOEPS, comprende la afiliación de organizaciones con el “objeto de defender los intereses de sus afiliadas, ante organismos públicos y privados, colaborar en la solución de sus conflictos y brindarles capacitación, asesoría y asistencia técnica y podrán ser uniones, redes, federaciones de cada grupo y confederaciones”.

La segunda forma de integración es la económica (artículo 124) definida como la afiliación de organizaciones con el objeto de “complementar las operaciones y actividades de sus afiliadas mediante la gestión de negocios en conjunto; producir, adquirir, arrendar, administrar o comercializar bienes o servicios en común; estructurar cadenas y/o circuitos de producción, agregación de valor o comercialización; y, desarrollar sus mutuas capacidades tecnológicas y competitivas, a través de alianzas estratégicas, consorcios, redes o grupos, de manera temporal o permanente, bajo la forma y condiciones libremente pactadas por sus integrantes”.

La primera forma de integración (representativa) es de carácter gremial, la más extendida en el sector cooperativo. La segunda forma está más relacionada con acuerdos o alianzas de tipo económico, entre actores del sector, para potenciar sus actividades empresariales.

La integración de carácter gremial es de larga data en el cooperativismo ecuatoriano y ha estado principalmente asociada a la defensa de los intereses particulares de cada gremio, en el sector económico en el que se desenvuelven. En Ecuador no existe una confederación de cooperativas, que debería estar constituida solo por federaciones nacionales. Esta carencia da cuenta de las debilidades

que tienen los procesos de integración para los diferentes tipos de cooperativas y, del engorroso conjunto de requisitos exigidos para conformar una federación, una unión o una red²⁸. Cuando se creó la SEPS las organizaciones del sector debían registrarse y adecuar sus estatutos a la LOEPS. En ese momento existían 4 federaciones que mantuvieron su nombre, pese a que no cumplían lo estipulado en el Reglamento a la LOEPS²⁹.

En la actualidad existen 109 organismos de integración (federaciones, uniones y redes) en el sector de la EPS registrados en la SEPS, entre los que destacan, por ser la mayoría, los organismos de integración del sector cooperativo, tanto financiero como no financiero, cuya evolución muestra un crecimiento importante frente a los 60 organismos de integración registrados en la SEPS al 31 de diciembre de 2013.

Uno de los estudios realizado por las SEPS (2013) de caracterización de los organismos de integración representativa (gremiales) del sector de la EPS aporta con información sobre aspectos relevantes de las actividades que desempeñan para sus afiliados. Así, entre los objetivos recurrentes que señalan los organismos de integración buscar para sus organizaciones afiliadas se encuentran los siguientes:

- Defender los intereses de sus organizaciones afiliadas y colaborar en la solución de conflictos que se generen.
- Ser entes de representación de sus organizaciones, ante entidades públicas y privadas.
- Brindar capacitación, asistencia técnica y asesoramiento para el adecuado desarrollo de las actividades de sus organizaciones y sus socios.
- Establecer relaciones con otros organismos de integración, a fin de lograr vínculos que permitan el desarrollo de sus actividades.
- Elaborar y ejecutar proyectos que fortalezcan a las organizaciones afiliadas y a los miembros de estas.
- Mejorar la calidad de vida de todos sus afiliados.

²⁸ Las dificultades para conformar organismos de integración se pueden evidenciar en los siguientes artículos del Reglamento a la LOEPS: Artículo 115.—Integración representativa—La integración representativa de las organizaciones sujetas a la ley, se efectuará entre unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones EPS y cooperativas que tengan idéntico objeto social, de conformidad con la siguiente estructura:

1. Uniones y redes, constituidas por unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones EPS o cooperativas;
2. Federaciones nacionales, constituidas por cooperativas; asociaciones EPS, uniones y redes; y,
3. Confederaciones nacionales, constituidas por federaciones nacionales.

La afiliación a los organismos de integración por parte de las personas y organizaciones amparadas por la ley, será voluntaria.

Artículo. 116.- Uniones y redes.- Las uniones, son organismos de integración representativa de unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, cajas de ahorro, bancos comunales, asociaciones EPS o cooperativas con idéntico objeto social, a nivel cantonal, provincial o regional, que canalizan, en su ámbito geográfico, los servicios de las federaciones y representan a sus afiliadas, ante ellas y se constituirán con, al menos, el veinte y cinco por ciento de unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones EPS o cooperativas del cantón, provincia o región de su domicilio que se encuentren inscritas en el Registro Público.

Las redes, se constituirán con un número mínimo de veinte organizaciones de, por lo menos, tres formas de organización diferentes y podrán incluir a entidades de apoyo, no obstante lo cual estas últimas no podrán tener más del 20% por ciento de participación en los órganos directivos y de control internos.

Artículo 117.- Federaciones.- Las federaciones son los organismos de representación a nivel nacional e internacional, de las unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones EPS y cooperativas. Se constituirán con un mínimo de cincuenta cooperativas de, al menos, trece provincias diferentes o diez uniones provinciales de la misma clase, con excepción de las asociaciones EPS y cooperativas, cuya actividad principal sea la producción o explotación de bienes existentes únicamente en determinadas regiones del país, tales como pesqueras o mineras, las que podrán formar su federación con cinco uniones provinciales o cincuenta cooperativas de cinco provincias diferentes. En la constitución de las federaciones, además de las uniones provinciales podrán participar uniones cantonales. No se podrá constituir, a nivel nacional, más de una federación de una misma clase.

²⁹ Federación Nacional de Cooperativas de Transporte Pesados- FENACOTRAPE, Federación Nacional de Cooperativas de Transporte Público de Pasajeros del Ecuador- FENACOTIP, Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras de Ecuador- FENACOPEC y la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador- FECOAC.

Como se puede evidenciar, los organismos de integración no solo se limitan a representar y defender los intereses de sus afiliados, sino también a prestar servicios para fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de sus organizaciones y cooperativas. Sobre esto último, el estudio señala que los servicios que mayormente brindan a sus asociados son los de formación y capacitación en el fortalecimiento de valores y principios de la economía solidaria y del cooperativismo, principalmente. Además, brindan servicios en procesos de auditoría externa, asesoramiento jurídico y asesoramiento financiero, entre otros. Además, otro aspecto importante en el que participan activamente los organismos de integración (86% de los encuestados) en apoyo a sus cooperativas afiliadas, es en la resolución de conflictos internos y de gobernabilidad a través de la mediación. Sin necesidad de recurrir a un centro de mediación oficial, esta actividad se ha convertido en una práctica habitual en el sector.

Otra información relevante para entender las características de la agremiación en el sector, es que el 50% de los organismos de integración encuestados tienen hasta 12 entidades afiliadas, el 26,2% entre 13 y 34 entidades, el 16,7% agrupa entre 35 y 80 entidades y el 7,1% de los organismos de integración tiene más de 80 entidades afiliadas³⁰. La principal fuente de fondeo de estos organismos proviene de las aportaciones de sus cooperativas agremiadas, seguida de ingresos por autogestión provenientes principalmente de las capacitaciones. Otras fuentes menos recurridas son los fondos del exterior y la cooperación de gobiernos autónomos descentralizados.

Los representantes de los organismos de integración entrevistados en el estudio de la SEPS concuerdan en que:

"...parte del rol de los organismos de integración en beneficio de sus afiliadas es la articulación con distintos programas del Estado, así como con proyectos de agencias de cooperación al desarrollo, orientados al fomento y promoción de la economía popular y solidaria. Así, por ejemplo, la federación nacional de transporte ha concentrado esfuerzos en vincular a sus afiliadas a planes de chatarrización promovidos por el Estado central y canalizan los recursos financieros gestionados en beneficio de las organizaciones. Así mismo, las uniones y federaciones que reúnen cooperativas y asociaciones de producción intervienen de manera proactiva en la presentación y gestión de propuestas a concursos de fondos reembolsables y no reembolsables para el financiamiento de proyectos productivos: abastecimiento de materia prima, infraestructura y equipamiento productivo, circuitos cortos de comercialización, sistemas de riego, entre otros". (SEPS, 2013:16-17)

C. Política pública de fomento y control del cooperativismo

Esta sección revisa las principales intervenciones de política pública implementadas en Ecuador en los últimos años. Es importante considerar que las intervenciones de las entidades públicas no distinguen la forma jurídica de los operadores económicos del sector real de la EPS. Es decir, no importa si la organización es una cooperativa o una asociación u organización comunitaria. Todas reciben la misma atención y el mismo tratamiento. No ocurre lo mismo en el caso del sector financiero, en el que existe una clara preponderancia de las cooperativas de ahorro y crédito frente al resto. En consecuencia, la mayoría de las políticas públicas ha sido dirigida hacia las cooperativas.

Este análisis se realiza en base a la información publicada por las entidades a cargo del fomento y control de la EPS, en especial de los documentos anuales de rendición de cuentas que los organismos públicos deben presentar a la ciudadanía.

³⁰ Cabe señalar que la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte Público de Pasajeros del Ecuador (FENACOTIP), es la que tiene el mayor número de organizaciones afiliadas que, en la actualidad, son más de 290 cooperativas.

1. Política pública de fomento

La información disponible destaca las intervenciones de fortalecimiento a los actores de la EPS por medio de capacitaciones en temáticas administrativas, financieras y técnicas que ha realizado el IEPS.³¹ Se han impartido capacitaciones a alrededor de 15 mil actores de la EPS (personas naturales, organizaciones y cooperativas) cada año. Un tercio de ellos domiciliados en zonas rurales. 40% de los capacitados han sido mujeres a cargo de actividades económicas fuera del hogar, que contribuyen a mejorar los conocimientos y capacidades técnicas para una mayor inclusión económica desde una perspectiva de género. También se consideran las capacitaciones a servidores públicos de distintas dependencias del gobierno con el objetivo de que se conozcan los principios y cuerpos legales de la EPS y sus implicaciones en el accionar de la política pública. Sin embargo, pese al número importante de actores capacitados, sigue siendo un nivel de alcance limitado debido a que el universo de organizaciones y de unidades económicas populares es muy grande³². Esto genera la percepción de que el impacto en términos de alcance de las capacitaciones es limitado y provoca inconformidad entre las organizaciones cooperativas, malestar que se recoge en las entrevistas realizadas. Por otro lado, cabe señalar que desde entidades como el Ministerio de Educación del Ecuador no existe ningún programa ni iniciativa para insertar en los pensum de estudio a nivel de educación básica o bachillerato contenidos sobre cooperativismo o economía social y solidaria.

El IEPS otorga la “marca EPS” a las organizaciones del sector. Este premio tiene la finalidad de dar a conocer a las organizaciones que, en sus prácticas y procesos de producción, se distinguen por el cumplimiento de los principios de la EPS estipulados en la LOEPS. 47 organizaciones recibieron este distintivo en 2019.

Dentro del portafolio de intervenciones destaca el Fortalecimiento de los Actores Rurales de la Economía Popular y Solidaria (FAREPS). Este programa busca promover las actividades económicas de los productores y organizaciones de la EPS en el ámbito rural, en los sectores artesanal, piscícola, lácteo, agropecuario, servicios, ecoturismo y otros, mediante la inyección de recursos y capacitaciones. Abarca a 35 cantones del Austro, Costa central y Amazonia. Este programa inició en 2018 y tiene un horizonte de 5 años, hasta 2022, con un presupuesto total de US\$ 35.973.536³³.

La vinculación a los mercados es uno de los principales componentes de la política de fomento del IEPS. En 2019 las ventas registradas de las organizaciones e individuos de la EPS alcanzaron un valor aproximado a los US\$ 140 millones. El principal comprador de estos productores es el gobierno, por medio del sistema de compras públicas, que representan 90% de las ventas totales. Destacan las ventas por servicios de alimentación (catering), servicios de limpieza y el programa “Hilando el Desarrollo” (confecciones textiles).

En el ámbito netamente privado sobresalen las ventas de manufacturas agroalimentarias, agropecuarias y lácteos, que en 2019 sumaron cerca de US\$ 10 millones. En ese año el sector registra exportaciones por US\$130.000, lo que vislumbra un potencial todavía no explorado.

El portafolio de intervenciones del IEPS ha promovido el incremento del número de cooperativas y organizaciones de la EPS dentro del sector real. Sin embargo, las lógicas productivas del sector todavía siguen apegadas a procesos de escaso valor agregado, en cadenas de valor precarias y poco articuladas. Se requieren políticas que fomenten con más intensidad la generación de valor agregado en procesos

³¹ Se tiene como referencia los documentos de rendición de cuentas de los años 2017 a 2019 del IEPS (IEPS, 2020).

³² De acuerdo con la información de la SEPS (corte a octubre de 2020), en el sector real de la EPS existen cerca de 15.000 organizaciones registradas, de las cuales 2.586 son cooperativas (no incluye cooperativas de ahorro y crédito), con 477.097 socios o asociados a estas organizaciones, de los cuales 133.929 son socios de cooperativas. En el sector financiero existen 523 cooperativas de ahorro y crédito con 8.008.791 socios. Una persona puede ser socia de más de una cooperativa.

³³ Para este programa se cuenta con un cofinanciamiento por parte del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) por US\$ 19,9 millones, Gobierno Nacional US\$ 12 millones y los beneficiarios aportan US\$ 4,07 millones.

productivos que vinculen entre sí a las organizaciones de la EPS, en especial en sectores de manufacturas de mediana y alta complejidad, como la metalmecánica, la producción de químicos básicos o los servicios especializados a base de prácticas profesionales o desarrollo de tecnología. Por otro lado, en las entrevistas realizadas en esta investigación, además de los temas señalados, se evidencia la necesidad de apoyo en las cadenas de comercialización e inteligencia de mercados para llegar a nuevos mercados nacionales e internacionales.

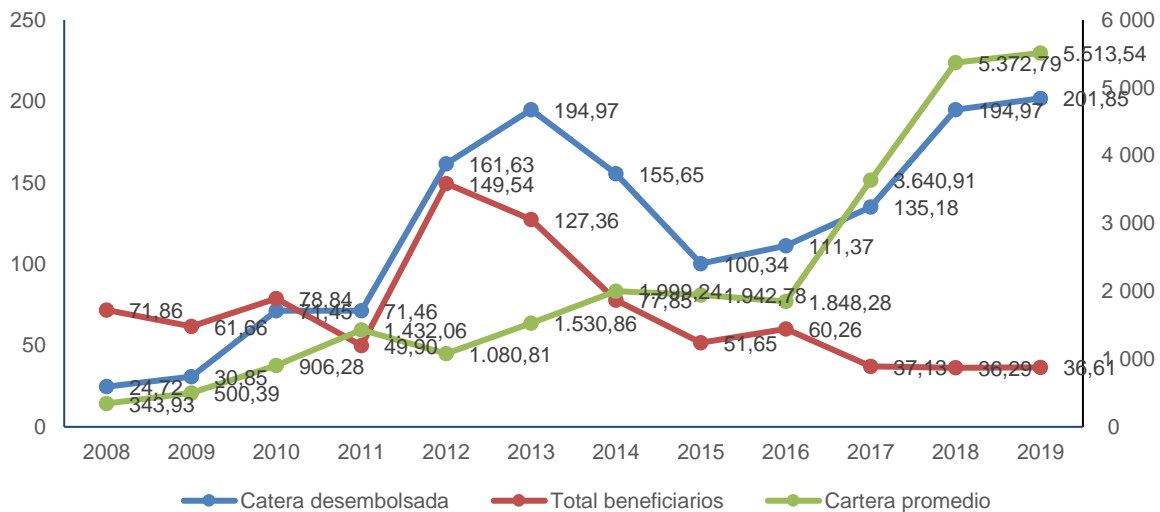
Para esto en 2018 se realizó el levantamiento del Registro Único de Actores de la Economía Popular y Solidaria (RUEPS). Con este Registro es posible determinar a nivel de cuatro dígitos de la CIU las diferentes actividades productivas desempeñadas por los actores de la EPS y buscar los potenciales sectores no saturados por agentes de este segmento económico. También se pueden establecer encadenamientos productivos entre los propios actores de la EPS, vinculando la producción intermedia con la producción final de bienes y servicios. La limitación que tiene es el número de organizaciones de la EPS y cooperativas registradas en el mismo. Este proceso de registro todavía sigue en marcha y todavía no se han publicado resultados de su implementación.

En el corto plazo es necesario implementar políticas de ampliación de los mercados a los que acceden las organizaciones de la EPS. Para este sector las compras públicas cumplen, en cierta forma, el papel de monopsonio, lo que siempre es un riesgo, ante un eventual cambio de la política de compras públicas del gobierno.

En 2019 la CONAFIPS reportó una colocación de crédito por US\$ 201 millones, de los cuales US\$ 159 millones fueron destinados a cartera propia de la EPS, en proyectos de inversión productiva. Otros US\$ 26 millones se destinaron a vivienda y US\$ 18 millones a proyectos de inclusión económica y social. Estos montos fueron dirigidos a unos 36.000 beneficiarios (CONAFIPS, 2020).

Entre 2008 y 2018, la CONAFIPS ha desembolsado un total de US\$ 1.200 millones, siendo 2013 y 2018 los años de mayor actividad, con totales de US\$ 195 millones en cada período. A pesar de las dificultades de la coyuntura económica, 2019 fue el año con el mayor monto de colocaciones. La política de colocaciones de CONAFIPS evidencia dos etapas. En la primera (2008-2016) se buscó mayor cobertura; en la segunda (2017-2019) se prefirió una mayor cantidad de monto por beneficiario, como lo evidencian las colocaciones promedio por beneficiario dentro de la serie temporal que presenta el gráfico VI.15.

Gráfico VI.15
Colocaciones de la CONAFIPS, 2008 - 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de CONAFIPS – Rendición de Cuentas 2019.

El Crédito de Desarrollo Humano (CDH), gestionado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social es un programa que también busca financiar a la EPS. Está focalizado en personas beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano (BDH). Este crédito opera como un adelanto de la transferencia mensual del Bono. En la actualidad tiene dos tipos de transferencias, una de US\$ 600 y otra de US\$1.200. La finalidad de este adelanto de la transferencia es entregar capital de trabajo a los beneficiarios del BDH con el objetivo de que lo empleen en emprendimientos productivos vinculados a la economía popular.

Desde 2008 se ha entregado más de US\$ 1.000 millones. No existen estudios que midan el efecto causal de esta transferencia, por lo que no se puede determinar si ha servido para que los individuos en condiciones de pobreza realicen emprendimientos productivos. Si bien no está dirigido hacia el sector cooperativo de producción de manera directa, el CDH llega a personas de quintiles de ingresos bajos que comprenden las unidades económicas populares³⁴ y que, en algunos de los casos, pueden ser socios de cooperativas que al mismo tiempo son beneficiarios del BDH. Las cooperativas de ahorro y crédito participan directamente como canalizadoras de estos recursos a los beneficiarios.

Las intervenciones de fomento a la EPS y al cooperativismo no tienen evaluaciones de impacto rigurosas, con las cuales verificar su eficacia. La ausencia de este tipo de investigaciones impide concluir el ciclo de la política pública para el sector.

2. Política pública de control

La SEPS gestiona un conjunto de intervenciones de supervisión para verificar el estado de las organizaciones del sector financiero y del sector real. De acuerdo con la información oficial de esta entidad de control, desde 2012 se han ejecutado 600 supervisiones mediante 1.108 visitas in situ a las cooperativas de ahorro y crédito. También se han practicado 560 supervisiones a organizaciones del sector real de la EPS.

La SEPS también realiza supervisiones extra situ. Estas consisten en el análisis de indicadores generados en base a la información de los balances contables remitidos a la autoridad de control, en cumplimiento de las disposiciones legales. Entre 2015 y 2019 se han efectuado 2.244 supervisiones extra situ, de las cuales 307 han sido a cooperativas de ahorro y crédito y el resto a organizaciones del sector real.

La SEPS ha incursionado en estrategias de fortalecimiento del marco normativo del cooperativismo y de la EPS. Se destaca el fortalecimiento normativo del proceso de fusiones, la constitución de fideicomisos, la norma de control para el cierre y liquidación de las entidades del sector financiero y la norma de registro de socios.

En el ámbito de la inclusión financiera la SEPS presentó a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera una propuesta de Norma de Cuenta Básica para COAC y Mutualistas con la finalidad de incrementar la cobertura de afiliados o socios en las zonas rurales del país, en donde la bancarización de los ciudadanos continúa siendo relativamente baja.

Entre 2012 y 2019 se culminaron 193 procesos de extinción de cooperativas de ahorro y crédito inviables. Cerca de 235.000 depositantes de esas entidades fueron beneficiados con el seguro de depósitos de la COSEDE. En el sector real, la SEPS ha gestionado 503 procesos de liquidación de cooperativas de producción.

³⁴ De acuerdo con el artículo 73 de la LOEPS, se entiende por unidades económicas populares "las que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad. Se considerarán también en su caso, el sistema organizativo, asociativo promovido por los ecuatorianos en el exterior con sus familiares en el territorio nacional y con los ecuatorianos retornados, así como de los inmigrantes extranjeros, cuando el fin de dichas organizaciones genere trabajo y empleo entre sus integrantes en el territorio nacional".

D. Reconocimiento de buenas prácticas y puntos a mejorar

1. Buenas prácticas

El cambio suscitado para las cooperativas y el sector de la EPS en los últimos años ha sido importante, como se ha detallado a lo largo de este estudio. Esto complejiza la identificación de buenas prácticas ya que, como todo proceso de cambio, es multidimensional. Por otro lado, la valoración puede abordarse desde una visión global del proceso o a partir de programas específicos y concretos. Para el caso ecuatoriano, debido a su propio proceso de cambio, se asume que el análisis de buenas prácticas debe ser abordado desde una perspectiva global, que parte como detonante de la política pública del reconocimiento de la EPS como un sector económico en la Constitución ecuatoriana. Este factor propició un conjunto de praxis de la política pública en diferentes ámbitos, entre los principales:

- La regulación. La promulgación de la LOEPS caducó la antigua Ley de Cooperativas y dio un soporte legal al cooperativismo en un marco de derechos y obligaciones, así como el reconocimiento de ser parte de un sector económico más amplio. Si bien se han dado algunas reformas a la LOEPS, y otros intentos de reformas, en su mayoría tienen que ver con aspectos de la institucionalidad y temas muy concretos del funcionamiento de los diferentes sectores que comprenden la EPS. En general las opiniones de las personas entrevistadas apuntan a que la LOEPS es un marco legal beneficioso para el cooperativismo, que ha contribuido a su desarrollo.
- Por otro lado, la unificación del sector financiero en el COMYF, con la inclusión del sector financiero popular y solidario, y principalmente de las cooperativas de ahorro y crédito, ha sido fundamental. Más aún cuando este sector representa el 20% de los activos del sistema financiero nacional y el 23% del total de la cartera de crédito del sistema, no podía ser excluido de la mirada de los hacedores de políticas económicas y de los reguladores del sector. La mayor preocupación de las personas entrevistadas es que la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMYF) no respete la naturaleza y características específicas del sector e intente regular de manera igualitaria, como si las entidades financieras de la EPS fueran entidades de capital (bancos comerciales privados). Este riesgo también estaba presente en la Junta creada en la LOEPS, habida cuenta que sus miembros con derecho a voz y voto dependían de la función Ejecutiva. Otra dificultad que evidencian las entrevistas es la que hace relación con los pocos canales de acercamiento a la JPRMYF, para contar con mayores procesos de retroalimentación de las políticas y regulaciones. Los consultados sienten que los representantes de la banca privada tienen más canales de acercamiento, lo que podría debilitar las posiciones del sector cooperativista.
- La institucionalidad. El diseño institucional de la EPS es amplio y complejo. Lo valioso en términos de diseño de políticas públicas es que se asienta en cuatro pilares fundamentales: rectoría, regulación, control y fomento, lo que evita descuidar las entidades responsables de cada uno estos pilares, y facilita promover el desarrollo económico de la EPS y del cooperativismo. En este ámbito, lo destacable en términos de diseño institucional y políticas públicas son las instituciones de control y fomento.
- En el caso de la SEPS, su creación y consolidación eliminó el antiguo modelo de control, a cargo de la DNC. Ese control era ineficiente, su nivel técnico era básico y adolecía de un alto grado de corrupción. Fue un acierto reconocido por los actores entrevistados establecer una superintendencia autónoma e independiente de intereses específicos y del poder político, para el control de las organizaciones de la EPS y del cooperativismo. Los procedimientos que demanda el control financiero y administrativo ejercido por la SEPS no siempre han sido del agrado de los controlados, pero en general han sido aceptados y vistos como algo

necesario para el fortalecimiento de las organizaciones y del sector en su conjunto. La SEPS es una entidad especializada para la EPS y su estructura, procedimientos y objetivos toman en consideración las diferencias y asimetrías existentes entre las organizaciones del sector. Esta fue una de las razones que motivaron las clasificaciones por segmentos en el sector financiero y por niveles en el sector no financiero. Para el subsector cooperativo de ahorro y crédito contar con una superintendencia especializada en organizaciones de personas, que no sea controlado como si sus integrantes fuesen bancos privados, es decir entidades de capital, era un antiguo anhelo que se hizo posible con las reformas implementadas a partir de la Constitución de 2008. Los resultados del control especializado a cargo de la SEPS se han visto reflejados en un mayor grado de conocimiento de las organizaciones, información más transparente, disminución de los riesgos, más crecimiento y más confianza en los socios de las organizaciones financieras de la EPS y en la ciudadanía en general.

- En el caso del IEPS, si bien ha tenido problemas, dada su ubicación como entidad adscrita un ministerio inadecuado y la alta rotación de sus directores, la importancia de contar con una entidad de fomento para el sector de la EPS y el subsector cooperativista es fundamental. Las personas entrevistadas lo resaltan, sin embargo, también critican el alcance y efectividad de sus intervenciones.
- La CONAFIPS es una institución relevante para el sector debido a su condición de banca de segundo piso, para el sistema cooperativo de ahorro y crédito. Coadyuva a los procesos de inclusión financiera a nivel territorial, a través de las cooperativas, organizaciones que son las mayores canalizadoras de microcrédito en el país y que tienen procesos de inclusión financiera de mayor alcance que la banca privada³⁵.
- La Red de Seguridad Financiera compuesta por la COSEDE y la RDC es un avance institucional y de política pública trascendente para el sector cooperativista de ahorro y crédito y sus socios. Previene los pánicos financieros, contribuye a mejorar los análisis crediticios de las entidades y garantiza a los socios depositantes en caso de liquidación de las entidades.
- Programas específicos. Se puede destacar tres programas específicos para la EPS y el cooperativismo: la compra pública, el acceso de la EPS a las grandes cadenas de supermercados y el levantamiento de información para el sector.
- El acceso a la compra pública de los actores de la EPS y el cooperativismo, si bien no representa un porcentaje significativo en el total de la compra pública del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), es un importante mecanismo de inclusión económica para este sector. Este ha sido un tema muy disputado por parte de las medianas y grandes empresas locales y también por las transnacionales. De hecho, este tema genera grandes presiones corporativas en las negociaciones de los tratados de libre comercio. Proteger a los micro y pequeños empresarios nacionales o dejar que el libre mercado resuelva el subdesarrollo siempre ha sido un dilema. Para nadie es desconocido que el sector de la EPS tiene un gran porcentaje de personas en condiciones socioeconómicas menos favorecidas, micro y pequeñas empresas cuyos niveles de competitividad, de tecnología y de innovación presentan grandes asimetrías frente a la gran empresa y a las transnacionales. Por estas razones la compra pública a nivel del gobierno central y de los GAD, bajo criterios de acción afirmativa para las organizaciones y personas

³⁵ Para profundizar más sobre inclusión financiera entre bancos y cooperativas en el Ecuador ver: Jácome, Hugo (2019), Inclusión económica y financiera en el Ecuador: diferencias entre el sistema cooperativo de ahorro y crédito y el sistema bancario. <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/19119>.

de la EPS, es una política pública de inclusión económica y social muy potente y facilitación del acceso a un mercado que, en otras condiciones, simplemente estaría vetado para este sector. Sin perjuicio de la presencia de cooperativas con altos nivel de competitividad. Las cooperativas de transporte y de ahorro y crédito compiten de manera muy eficiente con el sector privado, por ejemplo.

- i) El acceso de productos y servicios de las organizaciones de la EPS y el cooperativismo a las grandes cadenas de supermercados ha sido una política pública relevante para el sector³⁶. Esta política comprende, entre otros aspectos, porcentajes mínimos de participación de los actores de la EPS y micro y pequeña empresa (Mipymes) en el volumen de compras de las cadenas de supermercados; también se establece que el 20% las islas, cabeceras y finales de góndolas o estanterías de los mercados deberán estar ocupadas con productos de la EPS y las Mipymes; y que el plazo máximo de pago por parte del supermercado a los proveedores del sector de la EPS y microempresas sea de 15 días.
- ii) Los catastros de información del sector han sido fundamentales para dimensionar, comprender e investigar al sector de la EPS y el cooperativismo, y para diseñar la política pública. Se debe destacar todo el proceso de registro y adecuación de estatutos conducido por la SEPS al inicio de su gestión. Por primera vez en el país se pudo conocer el número de organizaciones, socios, ubicación e información económica de las organizaciones de la EPS. Por otro lado, todo es sistema de acopio de información desarrollado por la SEPS para el sector financiero cooperativo es realmente meritorio, y es la base de su sistema integral de supervisión y control.

2. Puntos a mejorar

En la evolución de la política pública para la EPS y el sector cooperativista se reconocen aciertos y desaciertos en la mayoría de los aspectos analizados a lo largo de este estudio. En consecuencia, los puntos a mejorar pueden desagregarse en los mismos términos analizados en la sección anterior:

- La regulación. Los aspectos a mejorar en el marco regulatorio se han inferido de algunas de las preocupaciones de las personas entrevistadas, entre ellos: a) La necesidad de revisar las contradicciones que persisten en la LOEPS, como el tratamiento diferenciado otorgado a las asociaciones frente al otorgado a las cooperativas del sector no financiero; b) Las ambigüedades generadas en la rectoría y regulación del sector no financiero de la EPS y en el cooperativismo cuando se suprimen ministerios; c) Las dificultades para constituir organismos de integración representativos, como por ejemplo la confederación de cooperativas, lo que debe mejorarse en el Reglamento a la LOEPS; d) Reforzar los mecanismos de participación del sector para la construcción de las políticas públicas; destrabar la forma en la que está constituido el consejo consultivo, para que pueda constituirse con los organismos de representación existente y registrados en la SEPS. Este tema es fundamental para contar con un mecanismo de pesos y contrapesos, si los hacedores de política pública y regulación quisieran desconocer la naturaleza del sector cooperativo y de la EPS.
- La institucionalidad. Entre los aspectos a mejorar y que también surgen de las preocupaciones de las personas entrevistadas, se pueden destacar: a) En el caso del IEPS y de la CONAFIPS un primer elemento a mejorar es reducir la frecuencia de la rotación de los directores de esas entidades para lograr mayor estabilidad y continuidad de la política

³⁶ Para mayor detalle ver la Resolución No. 14 de la Junta de Regulación de la Ley Orgánica de Regulación y Control Del Poder de Mercado, disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/12/Resolucion-No.-014-expedicion-de-nuevas-Normas-Regulatorias-para-las-Cadenas-de-Supermercados-y-sus-Proveedores.pdf>.

pública; b) El universo de personas y entidades que debe atender el IEPS es muy grande y difícil de abarcar; es indispensable que se concentre principalmente en las organizaciones existentes (cooperativas y asociaciones) para establecer programas concretos de intervención y, a través de ellas, articular a las unidades económicas populares en los territorios. Crear organizaciones desde arriba (el gobierno) hacia abajo (las persona), y no al revés, es un grave error de enfoque de la política pública; c) Para el caso de la SEPS, el número de los sujetos del control de los dos sectores (financiero y no financiero), es muy extenso y complejo, se podría pensar en especializar a la SEPS en el sector financiero de la EPS y que la regulación y control para el sector no financiero se asiente en los diferentes ministerios del ramo.

- Programas específicos. Aspectos que demandan mejoras: a) Los programas de capacitación del IEPS deben orientarse hacia los procesos de producción, ventas y gestión administrativa. El conocimiento de las leyes y de los diferentes beneficios conferidos al sector es importante. Sin embargo, más necesario es mejorar y aumentar la eficiencia de los procesos de producción y promover el cambio tecnológico dentro de parámetros de sostenibilidad; b) La CONAFIPS podría fortalecer más sus servicios para lograr un mayor impulso a los procesos de inclusión financiera que realizan las cooperativas de ahorro y crédito, así como establecer los canales de articulación de estas con cajas y bancos comunales. Esto implica inyectar más fondos a la CONAFIPS para ampliar su ámbito de acción. Por otro lado, las tasas de interés activas de los programas que se impulsan deberían tender a la baja; c) Las entidades de formación y capacitación, públicas, privadas y del sector, así como también las mismas organizaciones deben fortalecer y ampliar sus programas de formación. Temas como principios y valores cooperativistas, balance social y responsabilidad social, buen gobierno, gestión, tecnología e innovación, apegados a la naturaleza del sector son indispensables para incrementar las capacidades de incidencia de la EPS y el cooperativismo en la economía ecuatoriana.

E. Conclusiones

El cooperativismo apareció al final del siglo XIX. Como en otros países, también en Ecuador las prácticas cooperativas antecedieron a los marcos normativos sancionados por el Estado. Su evolución ha sido modelada por dos factores. El primero define su sustancia, resultado de la amalgamación de prácticas andinas —como el intercambio, la reciprocidad y la complementariedad— con el socialismo utópico traído por inmigrantes europeos entre finales del siglo XIX y comienzos del XX. El segundo factor define su evolución, producto de la oscilante relación del Estado con las organizaciones, lo que ha determinado los periodos de auge del movimiento cooperativo.

En la última década la EPS y el cooperativismo han experimentado un significativo crecimiento gracias, en buena medida, a la estructura institucional erigida en base al mandato formulado en la Constitución de 2008. Esta reforma cambió el concepto de desarrollo centrado en la economía social de mercado por un “régimen de desarrollo social y solidario” con cuatro sectores económicos: público, privado, mixto y popular y solidario. Esta decisión política aceleró el proceso de cambio y consolidación institucional de la EPS y el cooperativismo, respaldado en un marco legal específico, constituido por la LOEPS (2011) y el COMYF (2014), y sustentado en su propia estructura institucional basada en cuatro pilares: rectoría, regulación, fomento y control.

El sector cooperativo, tal vez el más representativo de la EPS, se ha constituido en un segmento característico de la economía ecuatoriana y de su organización social. Según la información oficial, cortada a diciembre de 2020, en el sector real de la EPS se han registrado 15.172 organizaciones (con

484.757 socios), de las cuales 2.593 son cooperativas (con 135.410 socios). En el sector financiero operan 522 cooperativas de ahorro y crédito (con 8.118.701 socios).

Con una metodología exploratoria (véase Burgos et al., 2018), se estima que a diciembre de 2019 la fuerza laboral vinculada a la EPS —que incluye a las cooperativas— representa 29,69% de la PEA total ecuatoriana. La mayoría está localizada en áreas urbanas (76,91%) y padecen condiciones precarias de trabajo (76,53%); también se ha detectado condiciones de pobreza por ingresos (18,43%).

El sector cooperativo (real y financiero) tiene como eje territorial las provincias de la Sierra central (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar). En el caso de las cooperativas del sector real, también están presentes en las provincias de Carchi en la Sierra y El Oro en la Costa. Las cooperativas del sector financiero tienen una presencia más intensa en las provincias de la Sierra central y sur (en la provincia de Loja).

Las cooperativas del sector real han crecido en número de organizaciones y socios: las 2.518 organizaciones registradas en 2012 se han incrementado a 2.593 en 2020, y los socios han pasado de 99.894 a 135.410 en ese mismo periodo. Las cooperativas de producción, que en 2012 representaban 14% del total de cooperativas, en la actualidad representan cerca de 18% de ese total. De su lado, la cantidad de cooperativas de ahorro y crédito muestra una tendencia diferente: entre 2012 y 2020 debido a procesos de fusión y liquidación ha disminuido en número. El fortalecimiento del cooperativismo financiero se evidencia con el crecimiento de los activos totales del sector que han pasado de US\$ 3.831 millones en diciembre de 2012 a US\$ 17.801 millones en diciembre de 2020.

La promulgación de la LOEPS marcó el punto de partida de la formalización, control y fomento del sector en un marco plenamente institucionalizado. Este proceso ha consolidado el cooperativismo, en especial en el ámbito financiero. Esta ley también impulsó los mecanismos de fomento de las dinámicas productiva y laboral, según los principios solidarios distintivos de la EPS.

Sin embargo, el avance institucional se encuentra relativamente desfasado en relación con la producción estadística requerida para potenciar y evaluar la política pública. Existen fuentes de información que permiten una descripción básica del sector, pero es indispensable intensificar la producción de estadísticas con más detalle y mejores niveles de desagregación, enfocados a identificar los componentes y características de la EPS y el cooperativismo.

Con las fuentes disponibles es posible, no obstante, realizar una caracterización general que rompe algunos estereotipos ligados a la conceptualización de la economía popular y solidaria. En primer término, que las formas de organización socioeconómicas cooperativistas no siempre son de tamaño pequeño o se encuentran ligadas a la población en condiciones de pobreza. Dicho de otra manera, hay varias organizaciones cooperativas medianas y grandes, por su tamaño de activos y de socios, y no todas son parte de la economía de subsistencia.

Un gran reto que enfrenta el sector es la paulatina formalización de sus actividades productivas, en especial en cuanto a las condiciones en las que se desenvuelven las relaciones laborales y de solidaridad, y en cuanto a los compromisos tributarios que debería asumir, respetando su naturaleza de organizaciones de personas.

El análisis realizado confirma la escasa presencia de organizaciones de la EPS y cooperativas en actividades productivas con alto valor agregado. Su participación es casi nula en sectores clave para el desarrollo, como la metalmecánica, la producción básica de manufacturas o la prestación de servicios especializados. La prevalencia de la producción de servicios de alimentación, limpieza o manufacturas agrícolas debe dar paso a actividades que generen más valor agregado, y que permitan la inclusión de los diferentes sectores de la EPS en la economía de exportación.

La institucionalidad en la que se desenvuelven las actividades de las cooperativas se encuentra bien definida, gracias al marco legal que garantiza su existencia como uno de los componentes de la EPS, que es parte del sistema económico social y solidario establecido por la Constitución de 2008. No obstante, la articulación interinstitucional deseable para el adelanto de la EPS al parecer no se considera parte de las políticas públicas sostenibles de mediano y largo plazo. Más bien parece responder a la voluntad política de los gobiernos, lo que puede mermar el accionar de las entidades públicas, principalmente para las de fomento de la EPS y el cooperativismo.

La política pública debería enfocarse en intervenciones para ampliar los mercados de las organizaciones y cooperativas del sector real. La dependencia que actualmente existe entre estos agentes económicos y el sistema de compras públicas de los gobiernos central y descentralizados podría tener efectos negativos en el mediano plazo si no van acompañados de programas que incidan en mejoras de competitividad e innovación en las organizaciones cooperativas. Se considera necesario generar mecanismos que garanticen el consumo intermedio en los entes productivos del sector, de manera que se puedan consolidar cadenas de valor conformadas por agentes de la EPS y el cooperativismo.

La capacitación a las cooperativas y a sus socios debería priorizar la instrucción en técnicas de producción y acceso a tecnología adecuada. Este tipo de intervenciones potenciaría la producción de los operadores de la EPS. Si bien en la actualidad la política crediticia se encuentra enfocada hacia el otorgamiento de mayores montos de préstamos por parte de la entidad pública de fomento del subsector financiero, no se debe descuidar las coberturas. Existe un conjunto de actores de la EPS que pueden tener barreras de acceso al financiamiento dentro del mismo cooperativismo, así como, de otros servicios financieros.

Las actividades de control presentan parámetros adecuados para identificar y prevenir eventuales problemas que podrían aparecer en el sector. Estas competencias se verían disminuidas por consecuencia de la política de austeridad fiscal, afectando las capacidades operativas de toda la estructura institucional.

Bibliografía

- Arzbach M. y Durán A. (2020), *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina*. Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV). 24ª. ed. Actualizada. San José, C.R.
- Asamblea Constituyente (2008), Acta 055, 30 de mayo de 2008, <https://montecristivive.com/wp-content/uploads/2014/05/acta-055-30-05-2008.pdf>, recuperado el 13/12/2020.
- Burgos S., Peñaherrera A., Hidalgo P. y Flor J. (2018), *Caracterización laboral de la Economía Popular*. Quito, Ecuador: Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria.
- Código Orgánico Monetario y Financiero (2014). Registro Oficial Suplemento 332 de 12 de septiembre de 2014, Quito.
- Constitución de la República del Ecuador (2008), Registro Oficial, No. 449, 20 octubre de 2008, Quito.
- Coraggio, José. (1992), *Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social*. Quito: Ponencias del Instituto FRONESIS.
- Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (2020), *Rendición de Cuentas CONAFIPS*. Disponible en: <https://www.finanzaspopulares.gob.ec/rendicion-de-cuentas/>.
- Endara P. (2004), *Las instituciones microfinancieras como instrumento para el desarrollo del país*. Tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito.
- Espinosa, Roque (2014), *Desmemoria y olvido: la economía arrocera en la cuenca del Guayas 1900-1950*, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, Quito.
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. *Rendición de Cuentas IEPS (2020)*, <https://www.economiasolidaria.gob.ec/rendicion-de-cuentas-ieps/>.

- _____. Rendición de Cuentas IEPS (2020a), Distributivo de personal, Transparencia. <https://www.economiasolidaria.gob.ec/transparencia/>.
- Jácome H. y Oleas J. (2020), La clave para la transición postpandemia: La Economía Social. Revista Ecuador Debate. Por publicarse.
- Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (2011), Registro Oficial 444 de 10 de mayo de 2011, Quito.
- Miño W. (2013), Historia del cooperativismo en el Ecuador. Ministerio de Coordinación de Política Económica, Quito.
- Mills N. (1989), El Cooperativismo en el Ecuador. Cooperativismo Latinoamericano: Antecedentes y Perspectivas. Comisión Económica para América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.
- Murra J. (1975), Formaciones económicas y políticas del mundo andino, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Naranjo C. (2016), La economía popular y solidaria en la legislación ecuatoriana, Serie Estudios sobre Economía Popular y Solidaria: Economía Solidaria. Historia y práctica de su fortalecimiento, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Quito.
- Oleas J. (2016), La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional”, Serie Estudios sobre Economía Popular y Solidaria: Economía Solidaria. Historia y práctica de su fortalecimiento, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Quito.
- _____. (2015), Ecuador en la década final del siglo XX: liberalización financiera, crisis bancaria y colapso de la moneda nacional, 1992-2000, VI Encuentro de Historia Económica, liberalización financiera y crisis de fin de siglo, Banco Central del Ecuador, Quito.
- Páez J. (2017), El Balance Social como herramienta de gestión integral para las organizaciones de la Economía Social: Desarrollo metodológico para la EPS del Ecuador, Tesis Doctoral, <https://rio.upo.es/xmlui/handle/10433/6927>.
- Razeto L. (1999), La economía de solidaridad: Concepto, realidad y proyecto. Persona y Sociedad, 13(2).
- Reglamento a Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (2012). Registro Oficial Suplemento 648 de 27 de febrero de 2012, Quito.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Rendición de Cuentas SEPS (2020), Disponible en: <https://www.seps.gob.ec/rendicion-de-cuentas?index>.
- _____. (2013), “Organismos de integración representativa de la Economía Popular y Solidaria”. Boletín trimestral III, noviembre de 2013. Quito. Disponible en: <https://www.seps.gob.ec/documents/20181/26626/Bolet%C3%ADn%20de%20Coyuntura%20No.%203.pdf/c97beeec-2f52-42b5-83b0-2ca9a07feg1>.

VII. Panorama asociativo, arquitectura institucional y políticas públicas de fomento cooperativo en México durante las primeras dos décadas del siglo XXI

Juan José Rojas Herrera¹

En este capítulo se presenta un estudio que describe las características distintivas del actual panorama asociativo del sector cooperativo en México, la institucionalidad de soporte y las políticas públicas de fomento que se han implementado en los últimos años. Su relevancia deriva del hecho de que, sin duda, contar con esa información de manera oportuna y suficiente puede marcar la diferencia entre un adecuado o un inapropiado diseño de las políticas públicas de fomento y promoción del sector cooperativo, a cargo de las autoridades responsables del ramo. Una aseveración análoga se puede expresar respecto a la mejora en la calidad de los procesos de planificación de su crecimiento y expansión que realice el propio movimiento cooperativo nacional con base en datos confiables, realistas y objetivos.

Para la realización del estudio, pese a la inexistencia de una institución pública o privada que, de forma profesional y permanente, se encargue de procesar las estadísticas del sector cooperativo, se ha procurado a través de fuentes indirectas como la base de datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y los indicadores derivados del estudio piloto sobre la Cuenta Satélite de la Economía Social en México, realizada con base en datos de 2013 por el INEGI, así como mediante la realización de diversas entrevistas en profundidad con informantes clave², obtener la información indispensable para poder tener una aproximación general al panorama asociativo del cooperativismo mexicano, a la arquitectura institucional de apoyo y supervisión, así como a las políticas públicas de fomento cooperativo que se

¹ Profesor-investigador del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo.

² La lista de personas entrevistadas puede verse en el anexo VII.A.1.

han puesto en operación a lo largo de la segunda década del siglo XXI. Por lo anterior, los datos presentados, con excepción del caso de las cooperativas de ahorro y préstamo, que están recuperados del Registro Nacional de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (RENSOCAP), deben considerarse como provisionales y meramente aproximados.

Otro problema al que nos hemos enfrentado está asociado a la inexistencia de un referente institucional exclusivo del cooperativismo. En efecto, la atención de las necesidades de las cooperativas, tanto a nivel nacional como en algunos estados y municipios de la República se procesa, hoy en día, por diferentes dependencias públicas que, en su denominación, hacen alusión explícita a la economía social y solidaria³, de tal modo que el cuidado y fomento del cooperativismo queda invisibilizado, permaneciendo como un asunto implícito o subyacente al quehacer cotidiano de dichas instituciones, pero ya no en el primer plano que ocupó hasta la década de los noventa del siglo pasado.

La aclaración anterior resulta pertinente, además, porque la presente investigación tiene como interés analítico fundamental al cooperativismo y no a la economía social o solidaria, de tal suerte que, aunque las referencias a este concepto genérico y más específicamente al de Sector Social de la Economía (SSE), —que es la forma en que la Constitución de la República y otros ordenamientos jurídicos derivados, reconocen a este tipo de economía—, serán frecuentes a lo largo del documento, dado que es imposible soslayarlas, las reflexiones más profundas y, sobre todo, las conclusiones finales aplican exclusivamente al cooperativismo.

Con base en lo antes señalado, el objetivo general del estudio consistió en contribuir a la descripción y caracterización de la institucionalidad y las políticas públicas relacionadas al sector cooperativo en México, así como proponer líneas generales de acción que contribuyan al perfeccionamiento de dichas políticas y al fortalecimiento de las instituciones competentes en esta materia.

Entre los elementos de soporte teórico-conceptual que sustentan el esfuerzo analítico realizado y justifican el diseño e implementación de una política pública de fomento y protección del sector cooperativo como una actividad irrenunciable del Estado mexicano, destaca el reconocimiento de las sociedades cooperativas, por parte de los poderes públicos, como organismos de utilidad pública e interés social que coadyuvan al desarrollo económico nacional, fortalecen la cohesión social y reducen la exclusión económica de los grupos vulnerables de la sociedad⁴. Por tal motivo, las políticas públicas de fomento al cooperativismo y su institucionalidad de apoyo deben ser parte de un sistema de relaciones dinámicas entre el Estado y el movimiento cooperativo en el que partiendo de la plena autonomía de las cooperativas y sus organismos de representación gremial, se les aliente a participar en forma activa y propositiva en la atención de los problemas económico-sociales del país, creando el ambiente propicio en el que éstas puedan desplegar todas sus potencialidades asociativas y empresariales para el bien común.

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, la estructura del documento se ha organizado en cinco secciones. En la primera sección, se describen las características que distinguen el actual panorama asociativo del cooperativismo mexicano y se presentan algunos elementos que dan cuenta de su presencia macroeconómica y social. En la segunda sección, se exhibe la arquitectura institucional de atención y control de las actividades de las sociedades cooperativas. En la tercera sección, se abordan las políticas públicas de fomento que se han puesto en marcha en los últimos años,

³ El caso más representativo y visible de esta circunstancia sería el del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), que, si bien atiende a las cooperativas, lo hace únicamente en la medida en que estas forman parte del llamado Sector Social de la Economía.

⁴ A este respecto cabe señalar que la actual Ley General de Sociedades Cooperativas, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo primero, tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las sociedades cooperativas, por lo que sus disposiciones son de interés social y de observancia general en el territorio nacional. A mayor abundancia, el artículo 85 del citado precepto legal, mandata a los organismos de integración cooperativa a elaborar "planes sociales y de carácter educativo y cultural, que ayuden a consolidar la solidaridad y eleven el nivel cultural de sus miembros".

discutiendo sus alcances y limitaciones. En la cuarta sección, se destacan aquellas experiencias de política pública que se han estimado como buenas prácticas en la materia y que, en razón de ello, podrían ser replicadas en otros contextos o latitudes y, finalmente, en la quinta y última sección, se presentan las conclusiones generales del estudio y algunas recomendaciones puntuales que podrían contribuir a mejorar la acción pública de fomento y supervisión prudencial del sector cooperativo.

A. Características generales del panorama asociativo del cooperativismo mexicano y su influencia económica y social

1. Antecedentes históricos

La primera cooperativa mexicana de la que se tenga registro se fundó en la Ciudad de México a mediados de 1872 y se trató de la cooperativa de producción y venta de sombreros: “Sombrerería de la Sociedad Fraternal”, creada por los socios de la Sociedad Mutualista Fraternal de Sombrereros (Rojas Herrera, 2014). A partir de este acontecimiento fundacional, la creación de diferentes sociedades cooperativas se empezó a multiplicar por todo el país convirtiéndose en un componente más de la oferta asociativa y empresarial al servicio de los trabajadores del campo y la ciudad. De esta manera, la lenta, pero gradual y sistemática expansión y crecimiento del cooperativismo determinaría que el gobierno federal se convenciera de la necesidad de impulsarlo y promoverlo, razón por la cual en 1889 el poder legislativo resolvió incluir un capítulo referente a las cooperativas en el Código de Comercio, siendo el primer precepto legal que, de manera expresa, hizo referencia a este tipo de entidades asociativas, otorgándoles reconocimiento jurídico.

Así, a lo largo de la Dictadura Porfirista (1876-1910), de la posterior conmoción social que sacudió al país durante la revolución mexicana de 1910-17 y en medio del proceso de configuración del nuevo Estado-Nación surgido de ella, transcurrieron casi 40 años hasta que, en 1927, se expidió la primera Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC). Seis años después, en 1933, se emitiría una segunda Ley corrigiendo muchos de los defectos que —por haber sido la primera en su tipo— presentaba la de 1927 (Rojas Coria, 1984). Sin embargo, el cooperativismo como tal, sólo experimentaría un verdadero auge durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), bajo cuyo mandato se crearon gran número de cooperativas de consumo y de producción, tanto en el medio rural como en los principales centros urbanos del país. En este marco, en 1938, se dictó una nueva LGSC que anuló a la anterior. No obstante, durante las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta, el desarrollo del cooperativismo dejó de ser estimulado y sólo cobró nuevo impulso durante los mandatos presidenciales de Luís Echeverría Álvarez (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982), período durante el cual el cooperativismo volvió a ser fomentado por el Gobierno Federal como parte de la estrategia del régimen neopopulista y paternalista, orientada a refuncionalizar determinados factores de la producción y como fuerza social en apoyo al sistema de partido de Estado, entonces establecido (Fritz-Krockow, 1986).

En este contexto, el 3 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que se incluía la relativa al artículo 25, en cuyo párrafo tercero se dispuso que “al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”, lo cual significa que, desde entonces, la Constitución General de la República reconoce y consagra la existencia de un sistema de economía mixta de carácter tripartito, integrado por las organizaciones y empresas de los sectores público, privado y social.

Por su parte, el párrafo séptimo de este mismo artículo, establece la responsabilidad del Estado mexicano en la promoción de las empresas del sector social y precisa qué entidades asociativas forman parte de éste, en los siguientes términos: “La ley establecerá los mecanismos que faciliten la

organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria y exclusivamente a los trabajadores y en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”.

No obstante lo anterior, a lo largo de las cuatro décadas que comprende la época neoliberal (1980-2018), al sector cooperativo se le impuso una política pública regresiva y discriminatoria, así como una legislación más controladora, fiscalizadora y mercantilista, que se tradujo en pérdida sistemática de privilegios y prerrogativas. Como ejemplo de lo anterior, puede señalarse que en 1999 se eliminó el sistema simplificado de cotización del impuesto sobre la renta del cual gozaban las cooperativas de productores pasando, desde entonces, a formar parte del régimen general de cotización, en condiciones similares al de cualquier empresa de tipo mercantil o lucrativa. Con este conjunto de medidas prácticamente se forzó a las cooperativas a una participación cada vez más abierta y sin salvaguardas en los mercados globalizados.

Bajo este contexto, en 1994, se emitió la actual LGSC, en la que se prescribe que forman parte del sistema cooperativo, las siguientes clases de sociedades cooperativas:

- De consumidores de bienes y/o servicios, cuyos miembros se asocian con el objeto de obtener en común artículos, bienes y/o servicios para ellos, sus hogares o sus actividades de producción.
- De productores de bienes y/o servicios, en las que los miembros se asocian para trabajar en común en la producción de bienes y/o servicios, aportando su trabajo personal, físico o intelectual. Estas cooperativas, independientemente del tipo de producción a la que estén dedicadas, podrán almacenar, conservar, transportar y comercializar sus productos.
- De ahorro y préstamo, regidas tanto por la LGSC, como por lo dispuesto en la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP), publicada el 13 de agosto de 2009. Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAP) tienen por objeto realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus socios, sin ánimo especulativo o de lucro. Las SCAP con activos inferiores a 2.5 millones de Unidades de Inversión (UDIS) están clasificadas dentro del llamado Nivel Básico, en tanto que las SCAP con activos superiores a 2.5 millones de UDIS⁵, se agrupan en los niveles del I al IV.

Finalmente, vale la pena destacar que el 23 de mayo de 2012, se promulgó la Ley de Economía Social y Solidaria (LESS), reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al SSE⁶. A este respecto, vale la pena aclarar que la expedición de la LESS no anula a las leyes particulares que regulan a cada una de las figuras asociativas del SSE, sino que simplemente se erige como una ley marco o general que comprende al conjunto de éstas, otorgándoles una identidad y un estatus jurídico compartido.

2. Panorama asociativo

Para avanzar en el discernimiento del panorama actual que guarda el asociacionismo cooperativo en el país, se recurrió a dos fuentes de información. Por una parte, a la información estadística disponible en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al mes de abril de 2020, que agrupa a las cooperativas de producción y de consumo en

⁵ Al 1 de noviembre de 2020, el valor de una UDI era equivalente a 6 pesos con 57 centavos. Por su parte, la paridad del dólar estadounidense respecto al peso mexicano, al 19 de noviembre del mismo año, era de 20.24 pesos por dólar.

⁶ Cabe aclarar que, a pesar de que el título de la Ley es de Economía Social y Solidaria, en realidad, sus disposiciones se limitan a la economía social, es decir, a lo que, como ya indicamos, en México se entiende como Sector Social de la Economía (SSE).

Unidades Económicas a nivel nacional y por estado⁷, y, por la otra, a la base de datos del Registro Nacional Único de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (RENSOCAP) que presenta el número de SCAP existentes en el país, al mes de noviembre de 2020, obteniéndose un total de 18.038 cooperativas a nivel nacional, en las que se agrupan 8.875.186 socios cooperativistas, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro en el que los estados⁸ de la República están ordenados de mayor a menor, según el número de cooperativas (columna 1) y en razón del número de asociados (columna 2)⁹.

Cuadro VII.1
Distribución por estado de las cooperativas de consumo, producción y ahorro y préstamo

Posición Número de coops.	Posición Número de socios	Estado	Número de coops. de consumo	Número de socios de las coops. de consumo	Número de coops. de producción	Número de socios de las coops. de producción	Número de SCAP	Número de socios de las SCAP	Número total de cooperativas (producción, consumo, SCAP) por estado	Número total de socios por estado	Proporción de cooperativista/ población estatal (%)
1	19	México	1 615	8 630	48	1 510	31	125 083	1 694	135 223	0,80%
2	1	Jalisco	1 219	7 170	200	7 625	83	1 448 313	1 502	1 463 108	17,53%
3	7	Nuevo León	1 078	5 505	12	635	20	417 518	1 110	423 658	7,32%
4	6	Veracruz	538	3 145	503	28 690	50	497 294	1 091	529 129	6,56%
5	15	Guerrero	593	3 375	370	18 915	32	154 060	995	176 350	4,98%
6	32	Baja California Norte	874	4 755	57	3 320	3	1 968	934	10 043	0,27%
7	20	Sinaloa	285	1 500	548	39 165	9	69 599	842	110 264	3,64%
8	30	Sonora	388	2 250	381	16 505	6	3 234	775	21 989	0,75%
9	14	Chiapas	38	200	662	32 920	28	148 870	728	181 990	3,28%
10	22	Ciudad de México	456	3 395	191	2 935	18	88 339	665	94 669	1,03%
11	3	Michoacán	439	2 835	139	7 615	70	878 977	648	889 427	18,73%
12	4	Oaxaca	123	810	292	11 455	137	709 889	552	722 154	17,48%
13	31	Baja California Sur	242	1 280	293	12 005	3	1 044	538	14 329	1,79%
14	9	Puebla	374	2 890	94	1 195	23	252 873	491	256 958	3,90%
15	26	Tamaulipas	357	2 165	103	8 460	6	46 474	466	57 099	1,62%
16	27	Tabasco	103	875	334	17 940	2	33 939	439	52 754	2,20%
17	5	Querétaro	343	1 845	39	1 910	31	617 001	413	620 756	26,21%
18	2	Guanajuato	325	1 895	37	695	43	1 242 301	405	1 244 891	20,19%
19	25	Aguascalientes	366	2 070	15	195	5	59 562	386	61 827	4,34%
20	18	Chihuahua	343	1 855	34	1 150	6	136 700	383	139 705	3,73%

⁷ Para el INEGI una Unidad Económica es cualquier establecimiento (desde una pequeña tienda o abarrotes hasta una gran fábrica) asentado en un lugar de manera permanente y delimitado por construcciones e instalaciones fijas, en el que además se realiza la producción y/o comercialización de bienes y/o servicios. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/glosario/u.aspx?tema=G>

⁸ La división política nacional divide al país en 32 estados o entidades federativas, los que a su vez se subdividen en municipios (2. 457 a nivel nacional) y éstos últimos en diversas demarcaciones territoriales urbanas y rurales, tales como: sindicaturas, localidades, colonias, pueblos, barrios, comunidades, ejidos, rancherías, etc.

⁹ El número de socios por estado se recuperó y acumuló tomando como base el domicilio social de su oficina matriz; sin embargo, tomando en cuenta que algunas cooperativas, especialmente las de ahorro y préstamo, tienen sucursales en varios estados de la República, en aras de aproximarnos a una distribución más objetiva de los socios, se procedió a dividir el número total de socios de las cuatro SCAP más grandes, entre el número de sucursales o de municipios en los que tienen presencia. Cabe destacar que estas 4 SCAP representan el 44% del total de socios del subsector cooperativo de ahorro y préstamo, tal como puede verse en el Anexo No. 2, en el que se desglosa esta información. De cualquier modo, la distribución estatal por número de socios aquí presentada debe tomarse como meramente indicativa.

Posición Número de coops.	Posición Número de socios	Estado	Número de coops. de consumo	Número de socios de las coops. de consumo	Número de coops. de producción	Número de socios de las coops. de producción	Número de SCAP	Número de socios de las SCAP	Número total de cooperativas (producción, consumo, SCAP) por estado	Número total de socios por estado	Proporción de cooperativista/ población estatal (%)
21	21	Hidalgo	272	1 590	65	3 900	15	97 700	352	103 190	3,35%
22	10	Durango	274	1 415	25	675	23	198 461	322	200 551	10,94%
23	13	Colima	236	1 330	58	1 745	10	179 891	304	182 966	25,02%
24	23	Quintana Roo	217	1 205	76	5 460	3	65 021	296	71 686	3,86%
25	8	San Luis Potosí	235	1 355	15	285	21	279 684	271	281 324	9,97%
26	24	Campeche	41	255	224	7 345	3	54 431	268	62 031	6,68%
27	17	Zacatecas	113	615	114	865	5	144 527	232	146 007	9,00%
28	12	Nayarit	95	540	114	10 155	18	178 334	227	189 029	15,30%
29	29	Coahuila	197	1 145	17	230	9	29 848	223	31 223	0,99%
30	16	Yucatán	91	510	109	5 315	20	164 736	220	170 561	7,35%
31	28	Tlaxcala	158	860	12	220	6	39 949	176	41 029	3,06%
32	11	Morelos	48	450	19	805	23	188 014	90	189 269	9,60%
		Total	12 076	69 715	5 200	251 840	762	8 553 631	18 038	8 875 186	7,04%

Fuente: Elaboración propia en base al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al mes de abril de 2020 y del Registro Nacional Único de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (RENSOCAP), al mes de noviembre de 2020.

De acuerdo con los datos del cuadro VII. 1, los tres estados de la República con mayor número de cooperativas son, en orden decreciente, los siguientes: Estado de México con 1.694 cooperativas, Jalisco con 1.502 y Nuevo León con 1.110. Estos tres estados juntos representan el 23.8% del total del país. En el extremo opuesto, con menor número de cooperativas se ubican los estados de Yucatán con 220, Tlaxcala con 176 y Morelos con tan solo 90 cooperativas.

Pero, si la distribución o implantación territorial del cooperativismo se analiza en razón del número de socios cooperativistas se tiene una configuración distinta a la anterior. Efectivamente, los estados de la República en los que habitan el mayor número de socios son en orden decreciente: Jalisco con 1.463.108 que representan el 16,4% del total, Guanajuato con 1.244.891 (14.02% del total) y Michoacán con 889.427, equivalente al 10.02% del total. La suma de socios de estos tres estados representa el 40.44% del total nacional. En contraste, los estados con el menor número de socios son: Sonora con 21.989; Baja California Sur con 14.329 y, en último lugar, aparece Baja California Norte con solo 10.043 socios cooperativistas. Como puede apreciarse, las diferencias entre ambos polos son abismales, lo que sugiere una desigual implantación territorial del cooperativismo en el territorio nacional, debido en buena medida al crecimiento exponencial alcanzado por el cooperativismo de ahorro y préstamo en algunos estados de la República.

Por otra parte, una correlación entre los datos de ambos procedimientos de comparación, permite verificar que únicamente en el caso del estado de Jalisco, ubicado en el nivel superior, hay correspondencia, ya que ocupa el primer lugar en cuanto al número de socios y el segundo en términos del número de cooperativas. En cambio, en el nivel inferior no hay correspondencia en ninguno de los seis estados aludidos.

Con base en lo anterior, otro criterio de discernimiento utilizado fue el correspondiente a la determinación del porcentaje que los socios cooperativistas representan en la población total de cada uno de las 32 entidades federativas del país, tal como se recupera en la última columna del cuadro. De este modo, encontramos que, al tomar la población total del país, que de acuerdo con los resultados del

Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI, está constituida por 126.014.024 habitantes, los 8.869.817 socios que actualmente integran el movimiento cooperativo representan el 7,04% de la población nacional, lo que da cuenta de la presencia social del cooperativismo en México. Visto a nivel de los estados de la República y correlacionando los datos del Censo 2020 con los registrados en el cuadro VII.1, tenemos que en Querétaro los socios cooperativistas alcanzan el 26.21% de la población total del estado; en Colima, representan el 25.02% y, en Guanajuato, el 20.19%. En el extremo opuesto se ubican cuatro estados en los que los socios cooperativistas no llegan siquiera al 1% de la población total de la entidad correspondiente. Dichos estados son en orden decreciente: Coahuila con 0.99%, Estado de México con 0.80%, Sonora con 0.75% y, Baja California Norte, con tan sólo 0.27%.

Visto desde una perspectiva aún más amplia, si el panorama asociativo del cooperativismo se analiza en función de la distribución de las cooperativas y los socios cooperativistas por regiones económicas¹⁰, se obtienen los datos recuperados en el siguiente cuadro.

Cuadro VII.2
Distribución por región económica de los socios de las cooperativas de consumo, producción y ahorro y préstamo

Posición Núm. de coops.	Posición Núm. de socios	Zona Económica	Número de coops. de consumo	Número de socios de las coops. de consumo	Número de coops. de producción	Número de socios de las coops. de producción	Número de SCAP	Número de socios de las SCAP	Número total de cooperativas (producción, consumo, SCAP) por zona	Número total de socios por zona
1	2	Centro-Sur	3 266	19 660	468	12,475	147	1 408 959	3 881	1 441 094
2	7	Noroeste	1 884	10 325	1 393	81,150	39	254 178	3 316	345 653
3	1	Centro-Occidente	2 585	15 300	449	17,875	211	3 809 044	3 245	3 842 219
4	3	Pacífico Sur	754	4 385	1 324	63,290	197	1 012 819	2 275	1 080 494
5	6	Noreste	1 435	7 670	115	9,095	26	463 991	1 576	480 756
6	5	Golfo de México	641	4 020	837	46,630	52	531 233	1 530	581 883
7	4	Norte	1 162	6 385	205	3,205	64	789 220	1 431	798 810
8	8	Península de Yucatán	349	1 970	409	18,120	26	284 187	784	304 277
Total			12 076	69,715	5 200	251,840	762	8 553 631	18 038	8 875 186

Fuente: Elaboración propia en base al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al mes de abril de 2020 y del Registro Nacional Único de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (RENSOCAP), al mes de noviembre de 2020.

Los datos del cuadro VII.2 permiten confirmar que la región centro-sur, en la que se encuentra el estado de México es la que tiene el mayor número de cooperativas. A su vez, se verifica que la región Centro-Occidente donde se ubican los estados de Jalisco, Guanajuato y Michoacán es la que cuenta con el mayor número de socios cooperativistas, cifra que con la incorporación de los estados de Aguascalientes y Colima se eleva hasta los 3.842.219 socios, que representan el 43,2% del total nacional. De igual manera, se confirma que la región Península de Yucatán es la que tiene el menor número de cooperativas y de socios individuales. Finalmente, un caso atípico es el de la región Noroeste, ya que

¹⁰ De acuerdo con la clasificación establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el país está dividido en 8 zonas económicas que incluyen a los siguientes estados: I) Zona Noroeste: Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; II) Zona Norte: Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí; III) Zona Noreste: Nuevo León y Tamaulipas; IV) Zona Centro-Occidente: Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Colima y Michoacán; V) Zona Centro-Sur: Querétaro, Hidalgo, México, Distrito Federal, Morelos, Tlaxcala y Puebla; VI) Zona Golfo de México: Veracruz y Tabasco; Zona Pacífico-Sur: Guerrero, Oaxaca y Chiapas, y VIII) Zona Península de Yucatán: Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

pese a ocupar el segundo lugar por el número de cooperativas, se ubica en la séptima posición en lo que hace al número de asociados.

Volviendo a los datos del cuadro VII.1, es posible comprobar que del total de 18.038 cooperativas existentes en el país, el mayor número corresponde a las de consumo (12.076), seguidas de las de producción (5.200) y, finalmente, aparecen las de ahorro y préstamo (762); sin embargo, el 96,3% de los socios están integrados en cooperativas de ahorro y préstamo.

Además, de acuerdo con los datos del ya referido RENSOCAP una característica distintiva de dichas cooperativas es su concentración, ya que 155 de ellas administran el 93% de los activos totales del sector, cuyo monto se aproxima a los 190 mil millones de pesos, y representan el 86% de los socios. Más aún, una sola cooperativa, la Caja Popular Mexicana con 2.862.979 socios, concentra el 32,2% de los socios a nivel nacional. En el polo opuesto, se sitúan 497 SCAP que operan en el nivel básico y que sólo administran el 1% de los activos del sector y escasamente representan al 3% de los socios. En medio de ambos polos se ubican 101 SCAP que no fueron autorizadas y que, por tanto, se encuentran en proceso de salida ordenada o de fusión con otras entidades. Las 9 SCAP restantes se hallan en fase de evaluación.

En el caso específico de las cooperativas de consumo, el DENUÉ del INEGI las clasifica en dos grupos: cooperativas de consumo escolar y cooperativas de consumo en general, pero sin aportar ninguna definición que permita establecer la diferencia entre unas y otras. Dentro del primer rubro distingue 9 áreas de actividad económica en las que se desempeñan dichas cooperativas, en tanto que en el segundo grupo se destacan 14 distintos giros de actividad económica. El detalle de estos giros o áreas de actividad económica para cada subtipo de cooperativas de consumo, puede apreciarse en el anexo VII.A.1. La distribución absoluta correspondiente a los dos grupos principales se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro VII. 3
Cooperativas de consumo y número de socios

Tipo de cooperativa	Número de cooperativas	Número de socios
Consumo escolar	11 775	65 955
Consumo en general	301	3 760
Totales	12 076	69 715

Fuente: Elaboración propia en base al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUÉ) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al mes de abril de 2020.

Como puede apreciarse, tanto en número de cooperativas como de socios, las de consumo escolar superan con mucho a las de consumo en general, lo que puede deberse a que las cooperativas que están amparadas bajo la protección de algún plantel escolar tienen mejores condiciones de sobrevivencia que aquellas que se ven obligadas a enfrentar la competencia abierta en el mercado, sin contar con el apoyo o cobertura de algún ente externo.

En el caso de las cooperativas de producción, el DENUÉ del INEGI las agrupa en un solo rubro genérico, aunque en su interior se puede distinguir la existencia de hasta 52 giros o áreas de actividad económica en las que este tipo de cooperativas desenvuelven sus actividades empresariales (véase anexo VII.A.1). De cualquier modo, el mayor número de cooperativas de producción, 92,3% del total, en las que se agrupan el 96,2% del total de los socios, se ubican en las siguientes actividades económicas: pesca y acuicultura, transporte, comercio, servicios profesionales de capacitación y consultoría, y agroindustria, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro VII.4
Principales giros económicos de las cooperativas de producción y número de socios

Giro económico	Número de cooperativas	Número de socios
Pesca y acuicultura	3 256	201 625
Transporte	820	26 320
Comercio	437	8 990
Servicios profesionales de capacitación y consultoría	175	2 560
Agroindustria	112	2 995
Totales	4 800	242 490

Fuente: Elaboración propia en base al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al mes de abril de 2020.

Profundizando en el tema de las cooperativas de producción, algunos de los dirigentes del movimiento cooperativo entrevistados en el marco del presente estudio, manifestaron que entre los principales problemas económicos, jurídicos, políticos y técnicos, de carácter externo, que obstaculizan su desarrollo empresarial y asociativo, podrían enumerarse los siguientes: dificultades de acceso y permanencia en los mercados abiertos, lo que los convierte en víctimas de los intermediarios comerciales nacionales e internacionales; escaso desarrollo tecnológico y de equipamiento para competir con el sector privado en el actual contexto de revolución científico-tecnológica mundial; exceso regulatorio de carácter legal, ambiental y fitosanitario; carga fiscal excesiva; falta de crédito oportuno y barato, y ausencia casi total de asistencia técnica.

A nivel interno, reconocen que sus principales debilidades están asociadas a la fuerte atomización que presenta el subsector, a la falta de educación cooperativa de los socios y directivos, al enquistamiento de un cacicazgo gerencial que les genera fuertes costos de agencia y a la incapacidad para formar dirigentes de relevo y alcanzar la equidad de género.

A manera de cierre de esta subsección, vale la pena destacar que, de acuerdo con su tamaño, la inmensa mayoría de las cooperativas de producción y de consumo se ubican en la categoría de micro y pequeñas empresas, como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro VII.5
Tamaño de las cooperativas de producción y de consumo, según su número de socios

Estrato	Cooperativas de producción	Cooperativas de consumo	Total absoluto	Porcentaje
De 1 a 15 (micro)	2 060	11 937	13 997	81,0%
De 16 a 100 (pequeña)	2 745	136	2 881	16,7%
De 101 a 250 (mediana)	310	3	313	1,8%
251 y más (grande)	85		85	0,5%
Total	5 200	12 076	17 276	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al mes de abril de 2020.

3. Presencia macroeconómica

A efecto de medir el impacto de la producción de las empresas de la economía social en la economía nacional y, de este modo, obtener una primera aproximación de la presencia económica del cooperativismo en México, en esta subsección se han recuperado los resultados que arrojó el estudio de factibilidad que para la elaboración de una cuenta satélite de la economía social en México realizó el INEGI, durante los años 2017 y 2018, con el propósito de obtener una medición general de la contribución del SSE a los grandes agregados nacionales y sectoriales de la actividad económica del

país. El estudio de mérito fue dado a conocer a las autoridades del INAES a finales de 2018, aunque tomó como año base el de 2013. Entre los datos de interés obtenidos, se encuentran los relativos al valor bruto de la producción (VBP), al consumo intermedio (CI) y al producto interno bruto (PIB) del SSE.

Los tres indicadores arriba señalados se encuentran organizados, bajo un esquema contable, en la llamada Cuenta de producción. Dentro de ésta, el VBP se configura con la aportación de cada uno de los organismos del SSE considerados en el estudio.

Por su parte, el CI, es el valor de los bienes y servicios empleados como insumos por las empresas del SSE en sus procesos productivos. Finalmente, el PIB, "es el valor de la producción menos el consumo intermedio, es decir es el saldo contable de la cuenta de producción" (INEGI, 2018: 16). Los montos correspondientes a cada uno de estos indicadores se recuperan en el siguiente cuadro, tanto para el SSE en su conjunto como para el subsector cooperativo.

Cuadro VII.6
Valor bruto de la producción, Consumo Intermedio y Producto Interno Bruto del Sector Social de la Economía y del subsector cooperativo en millones de pesos corrientes. Año base 2013. 2018

	Valor Bruto de la Producción	Consumo Intermedio	Producto Interno Bruto
Sector social de la economía	286, 363	94, 768	191, 595
Cooperativas de producción y consumo	19, 930	10, 557	9,373
Cooperativas de ahorro y préstamo	38, 557	4, 958	33, 599
Subtotal del sector cooperativo	58, 487	15, 515	42, 972
Participación porcentual del sector cooperativo	20.4%	16.3%	22.4%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del estudio de caso de la Cuenta Satélite de la Economía Social de México. Año base 2013. (INEGI, 2018).

Ahora bien, si tomamos en cuenta que el monto del PIB de la economía nacional en el año 2013 ascendió a 15.642.620 millones de pesos, la aportación al PIB del SSE se ubicó en 1,22%, en tanto que el subsector cooperativo apenas contribuyó con el 0,2%.

Por otro lado, es importante señalar que, en el citado estudio de factibilidad para la elaboración de una cuenta satélite de la economía social en México, también se avanzó en la determinación del personal ocupado en las empresas del SSE. Para ello, el documento de metodología del estudio precisa que el procedimiento utilizado, consistió "en compilar el número de puestos de trabajo que reportan las unidades de observación en las distintas fuentes utilizadas. Las variables que componen al personal ocupado son: a) personal remunerado dependiente de la razón social, b) propietarios, familiares y otros trabajadores no remunerados y c) personal dependiente de la razón social, lo cual es correspondiente con el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México" (INEGI, 2018: 20).

De este modo, el estudio de factibilidad arrojó datos relativos al personal remunerado, no remunerado y dependiente de las empresas del SSE, en general, y de las sociedades cooperativas, en particular, para el año antes indicado. En el caso específico de las cooperativas, debe entenderse por personal remunerado al personal contratado y remunerado directamente por la sociedad cooperativa y trabajadores-socios de las cooperativas de productores que recibieron una remuneración. En sentido estricto, se trataría de los puestos de trabajo generados.

Por su parte, en el personal no remunerado, se incorporan a los propietarios y socios activos que trabajan en la unidad económica y que no registraron un sueldo base. Incluye, asimismo, a los familiares y personal voluntario que trabajaron sin sueldo.

Finalmente, el personal dependiente de la razón social, está compuesto por la suma del personal remunerado más el personal no remunerado que trabajó durante el periodo de referencia para la unidad

económica sujeto a su dirección y control. Los datos precisos de estos tres rubros, tanto para el SSE como para el subsector cooperativo, por género, se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro VII. 7
Personal remunerado, no remunerado y dependiente en las empresas del Sector Social de la Economía y en las cooperativas de producción, consumo y ahorro y préstamo por género. Año base 2013. 2018

Personal remunerado	Total	Hombres	Mujeres	Personal no remunerado	Total	Hombres	Mujeres	Personal dependiente	Total	Hombres	Mujeres
Cooperativas de producción y consumo	66 331	56 227	10 104	Cooperativas de producción y consumo	90 243	75 559	14 684	Cooperativas de producción y consumo	156 574	131 786	24 788
Cooperativas de ahorro y préstamo	21 518	10 067	11 451	Cooperativas de ahorro y préstamo	541	275	266	Cooperativas de ahorro y préstamo	22 059	10 342	11 717
Totales subsector cooperativo	87 849	66 294	21 555	Totales subsector cooperativo	90 784	75 834	14 950	Totales subsector cooperativo	178 633	142 128	36 505
Totales Sector Social de la Economía	1 180 847	1 030 824	150 023	Totales Sector Social de la Economía	2 948 998	2 334 928	640 070	Totales Sector Social de la Economía	4 129 844	3 365 752	764 092
Participación porcentual del subsector cooperativo	7,4	6,4	14,3	Participación porcentual del subsector cooperativo	3,07	3,24	2,43	Participación porcentual del subsector cooperativo	4,32	4,22	4,77

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del estudio de caso de la Cuenta Satélite de la Economía Social de México. Año base 2013. (INEGI, 2018).

De acuerdo con los datos del cuadro Número 7, lo primero que se aprecia es que, en el SSE como en todo, el personal no remunerado o voluntario es casi dos veces el personal remunerado. En cambio, en el subsector cooperativo, ambas categorías se encuentran casi a la par. Ello se debe a que si bien en las cooperativas de producción y consumo el personal no remunerado es 28% más grande que el personal remunerado, en las SCAP, se da el caso opuesto.

Asimismo, resulta evidente que el subsector cooperativo aporta poco a la generación de empleo, pues su participación en este rubro, con respecto al total del SSE, apenas alcanza el 7,4%. Porcentaje que se reduce casi a la mitad si se mide con respecto al personal dependiente de las cooperativas, pues tan sólo llega al 4,32% del total.

De igual manera, resulta interesante constatar que, en todos los rubros, el personal de sexo masculino es ampliamente mayoritario, tanto en el SSE como en el subsector cooperativo.

En relación con la PEA, si tomamos en cuenta que, al cuarto trimestre del año 2013, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, la PEA nacional ascendió a 52.370.900 personas, la aportación a este rubro de parte del SSE se ubicó en 2,25%, en tanto que la del subsector cooperativo representó únicamente el 0,16%.

B. Arquitectura institucional de apoyo y control de las sociedades cooperativas y del Sector Social de la Economía

En la primera parte de esta sección, la temática relativa a la arquitectura institucional de apoyo y control del cooperativismo y del SSE se abordará, primeramente, mediante la presentación de una descripción general de las instituciones encargadas de la ejecución de la política pública de fomento cooperativo y del SSE, así como de los espacios en que se articulan las organizaciones representativas del cooperativismo nacional con las instituciones públicas; continuará con la explicación de la

institucionalidad de control y fomento del subsector cooperativo de ahorro y préstamo, el cual ha merecido una atención especial en los últimos años y, por último, se presentará una referencia general al ámbito legislativo, considerando las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

Las subsecciones dos y tres, estarán dedicadas a describir la estructura de representación gremial del cooperativismo y los organismos públicos y privados que ofrecen servicios de educación y capacitación cooperativa, respectivamente.

1. Descripción general de las instituciones encargadas de la ejecución de la política pública de fomento cooperativo y del Sector Social de la Economía

De acuerdo con lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Constitución General de la República, el Estado mexicano y los gobiernos que de él emanen, tienen la obligación de dirigir y planear el desarrollo nacional, mediante el fomento económico de los sectores público, social y privado, que favorezcan el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza entre los individuos, grupos y clases sociales que integran la nación.

Atendiendo a dicho mandato, en el decreto por el que se promulga la LESS¹¹, los legisladores dispusieron la transformación de la Coordinación General del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), dependiente de la Secretaría de Economía en el nuevo Instituto Nacional de la Economía Social (INAES). De esta manera, el surgimiento del INAES dio pie a la conformación de un referente institucional claramente identificado como contraparte del gobierno federal, consagrado a la ejecución de la política pública de fomento al SSE.

En su momento, la transformación del FONAES en INAES, se justificó como la única salida legislativa que no implicaba aumentar la burocracia pública ni comprometer recursos adicionales en programas de nueva creación que tuvieran impacto presupuestario o implicaran disminución en los ingresos fiscales. A tal efecto, el artículo tercero transitorio del decreto antes citado señalaba textualmente que: "El Instituto deberá quedar constituido, instalado y reglamentado en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales posteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, asumiendo las funciones e integrándose con los recursos financieros, materiales y humanos que actualmente están asignados a la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad". De esta manera, el INAES mantuvo tanto al personal del FONAES como a su estructura orgánica. Es decir, un personal y un organigrama creados y formados básicamente para apoyar con un criterio asistencial las iniciativas económicas de los individuos y los grupos sociales de bajos ingresos que carecen de acceso a los servicios de la banca comercial para financiar sus proyectos productivos¹². Esta circunstancia explica, en parte, el hecho de que la actividad del INAES durante buena parte de su existencia se haya limitado al reparto de apoyos o subsidios gubernamentales, pero no al fomento real del SSE, funcionando más como un Fondo económico que como un verdadero Instituto de fomento y promoción.

Otros problemas que han afectado la consolidación del INAES, en el corto tiempo de su existencia, han sido su cambio de adscripción institucional y su tendencia a la baja en el número de personal y en el presupuesto asignado. En cuanto al primer tema, el INAES nació en 2012 como organismo desconcentrado de la Secretaría de Economía (SE). Pero, en diciembre de 2015, en medio de una fuerte crisis presupuestal que obligó al cierre y fusión de diversos programas e instituciones públicas, se decretó el cambio de adscripción del INAES, el cual pasó de la SE a la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

¹¹ Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3501-III, 30 de abril de 2012.

¹² Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 2009.

Para diversos analistas y dirigentes del movimiento cooperativo, el traslado del INAES, de la SE a la SEDESOL y su consecuente sectorización presupuestal en el Ramo 20 de Bienestar, no obedeció a un simple cambio administrativo sino que respondió al predominio de una visión de corte asistencial de la política social y a una percepción del quehacer de las empresas del SSE como una actividad periférica y marginal, razón por lo cual su población potencial quedó definida como aquella ubicada por debajo de la línea de bienestar¹³.

De esta manera, el INAES, durante varios años, estuvo sujeto a las necesidades de control corporativo y contención social del antiguo régimen de partido de Estado. Esta situación irracional se materializaba a través de la actividad de lobby que realizaban diversas centrales campesinas vinculadas al partido oficial y que les permitía actuar como intermediarios entre la población demandante y las autoridades del INAES, a fin de llevar a cabo la gestión político-administrativa de cuotas de proyectos productivos que posteriormente distribuían, como una dádiva, entre sus agremiados, sin que mediara ningún procedimiento efectivo y transparente de rendición de cuentas.

Con la llegada del gobierno de la autoproclamada Cuarta Transformación, la SEDESOL se convirtió en la nueva Secretaría del Bienestar, desde la que se ha instrumentado una política social de atención directa y personalizada a los beneficiarios, a través de la que se ha propuesto lograr un efecto redistributivo del ingreso mayor a la anterior mediante el combate a la corrupción y a la intermediación política, a cargo de diferentes grupos de interés.

En el caso específico del INAES, una primera medida exitosa de reestructuración orgánica consistió en la desaparición de la figura de los Delegados Estatales que estaban al frente de cada una de las 32 sedes estatales con que cuenta el Instituto y que concentraban un gran poder de decisión respecto a aspectos sustantivos del quehacer de la institución, convirtiéndose en una fuente de corrupción y malos manejos. Esta figura se sustituyó por la de encargado de oficina que, al estar dotado de menos atribuciones, se espera que mantenga una relación más horizontal con el personal a su cargo y más transparente con los beneficiarios. Junto con lo anterior, el personal adscrito a las diferentes delegaciones se asigna de acuerdo a la carga de trabajo que presenta cada una de ellas. Por esta razón, hay algunas delegaciones con más personal como Oaxaca y Chiapas y otras con menos actividad y, por ende, con menor personal.

Empero, más allá de este cambio significativo, no se ha producido ningún otro de igual de importancia, ya que a nivel central la estructura orgánica del INAES siguió operando con las siete coordinaciones generales heredadas de la anterior administración gubernamental, tal como se prescribe en el "Acuerdo de organización y funcionamiento del Instituto Nacional de la Economía Social", publicado el 31 de mayo de 2018. Estas son: Jurídica, de Fomento Empresarial, de Banca Social, de Impulso Productivo a la Mujer y Grupos Vulnerables, de Operación, de Administración y Finanzas, y de Planeación y Evaluación.

En cambio, la aplicación de la política de austeridad republicana y de combate a la corrupción se ha llevado al extremo, al grado que su capacidad real de fomento al SSE, se ha visto severamente debilitada, pues se le ha reducido significativamente, tanto su presupuesto como su personal operativo. La reducción presupuestaria se analizará con mayor profundidad en la siguiente sección, pero en lo que hace a la disminución de personal, podemos indicar que entre 2013 y 2018, el número de empleados se

¹³ De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social la medición de la pobreza en México es un proceso multidimensional que contempla dos dimensiones: el bienestar económico y las carencias sociales. La línea de bienestar económica se mide a través del ingreso corriente per cápita, en tanto que las carencias sociales se refieren a los elementos mínimos o esenciales que garantizan el ejercicio de los derechos sociales. Tales elementos son: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. Con base en ello, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas; se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias sociales y se ubica por debajo de la línea de bienestar mínimo.

redujo de 900 a 700¹⁴. Hacia noviembre de 2020, sólo quedaban 500 (250 en la sede central y 250 en las delegaciones estatales).

Entre el actual personal del INAES, en opinión de algunos de los entrevistados para este estudio, existen personas muy talentosas junto con otras que arrastran muchos vicios del pasado. Anteriormente, el perfil del personal era sobre todo técnico, enfocado en el diseño y evaluación de proyectos productivos, por lo que el enfoque cooperativo y de la economía social no era asimilado ni asumido por los trabajadores. Actualmente, debido a la reconfiguración del INAES, se está viviendo un proceso de reconversión, es decir, se está tratando de cambiar la forma de pensar de los empleados, sobre todo de aquellos que tienen más años trabajando, hasta veinte en algunos casos, lo que no ha resultado una tarea sencilla, pues de hecho algunos elementos tuvieron que ser separados de sus puestos debido a actos relacionados con corrupción. Dada esta circunstancia, la selección de personal se ha vuelto más rigurosa.

La transparencia de las actividades del INAES, estaría también asegurada puesto que el Instituto opera tomando en cuenta todos los lineamientos que a ese respecto emite la Secretaría de la Función Pública. Como resultado de ello, cada año se realizan auditorías por parte del Órgano Interno de Control del INAES y cuentan, además, con una Unidad de Transparencia a través de la cual cualquier ciudadano puede solicitar información¹⁵.

En estas condiciones por demás adversas, el INAES no ha podido revertir su principal debilidad institucional que consiste en el hecho de que carece de las atribuciones o competencias suficientes para poder convertirse en el ente centralizador y coordinador de la política pública de fomento al SSE, al menos en lo relativo a la implementación del Programa de Fomento a la Economía Social (PFES) en todas sus fases, desde el diagnóstico y diseño hasta la evaluación y ajuste.

Esta debilidad se origina desde el marco jurídico vigente que determina que el INAES opere como un ente público exclusivamente ejecutor. Ciertamente, en el segundo párrafo del artículo 13 de la LESS se establece que el Instituto tiene por “objeto instrumentar, como parte de la Política Nacional de Desarrollo Social, las políticas públicas de fomento del Sector Social de la Economía, con el fin de fortalecer y consolidar al sector como uno de los pilares del desarrollo económico y social del país...”. Con este mismo criterio, el artículo 14, referido a las funciones del INAES, ratifica en su fracción I, la correspondiente a instrumentar las políticas públicas de fomento a la economía social. A su vez, la fracción IV le permite “formular y ejecutar programas y proyectos de apoyo público a la promoción, fomento y desarrollo del sector” y, más aún, la fracción II lo mandata a establecer el PFES. Sin embargo, la función ejecutiva o meramente operativa del INAES, queda claramente señalada en la fracción VI, al reconocerlo como “órgano consultivo del Estado en la formulación de políticas relativas al sector, en términos de lo dispuesto por la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables a las actividades económicas que desarrollen los organismos del sector”. De este modo queda claro que las funciones de diseño, elaboración y evaluación de las políticas públicas de fomento al SSE no están explícitamente asignadas al INAES. Ni mucho menos la relativa a coordinar las políticas destinadas al sector en general por parte de las distintas entidades o áreas de la administración pública federal, así como de los gobiernos de los estados y municipios.

Ahora bien, en el caso específico del sector cooperativo, es importante aclarar que, en 1994, con la promulgación de la nueva LGSC se decretó la desaparición de la Dirección General de Fomento

¹⁴ Datos contenidos en el Acta de la Novena Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo del INAES, celebrada el 30 de agosto de 2018.

¹⁵ Finalmente, vale la pena mencionar que como producto de la pandemia del COVID 19, se decretó una reducción del 75% del gasto operativo de los programas gubernamentales federales, hecho que afectó severamente al INAES, al grado que debieron abandonar las instalaciones que ocupaban en una zona céntrica de la CDMX y lo mismo ocurrió con todas las delegaciones estatales, las que acabaron refugiándose en las oficinas de las delegaciones estatales de la SB, desde las cuales han venido operando a un ritmo e intensidad de trabajo mucho menor al acostumbrado.

Cooperativo que desde 1938 había funcionado adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pero que en la reforma legislativa de 1994 no se le sustituyó por ninguna otra dependencia pública. Desde entonces, no ha existido un referente institucional exclusivo para las cooperativas mexicanas a nivel nacional. De 2013 a la fecha, esta función la ha asumido el INAES, pero sin el énfasis o prioridad que ameritaría.

En contraste con lo anterior, el subsector de cooperativas de ahorro y préstamo, a partir de la expedición de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) en 2001, ha sido objeto de una regulación y vigilancia que involucra a la mayoría de las dependencias públicas que tienen que ver con el manejo del sector financiero del país, cada una de las cuales tiene funciones distintas, aunque, en la práctica, algunas de éstas se sobrepone o duplican, como se verá en seguida en relación con algunas de ellas.

Estructura institucional en relación con el subsector cooperativo de ahorro y préstamo

Como punto de partida y para una mejor comprensión del tema, vale la pena aclarar que la aparente justificación del reforzamiento de la supervisión y regulación en esta área, obedeció a la necesidad de resolver la crisis sistémica de credibilidad por la que atravesó el subsector de cooperativas de ahorro y préstamo a mediados del año 2000 y que se saldó con la práctica desaparición de alrededor de 40 instituciones financieras con vocación social en las que se habían cometido diverso tipo de fraudes, la afectación a cerca de 250. 000 ahorradores y la emisión por parte del poder legislativo de dos ordenamientos jurídicos. Por una parte, la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, conocida como Ley FIPAGO, la cual fue publicada en el DOF el 29 de diciembre de 2000 y, por la otra, la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), promulgada el 4 de junio de 2001.

La Ley FIPAGO se expidió con el objeto de desactivar, en un plazo inicial de dos años, el problema social y político derivado de la crisis sistémica del cooperativismo de ahorro y préstamo antes indicada. Con este propósito, el Fideicomiso cubriría hasta el 70% del saldo neto del ahorrador afectado, siempre que sus ahorros no rebasaran los 190 mil pesos y la institución de pertenencia se hubiese constituido antes del año 2000. A su vez, la LACP pretendió cubrir el vacío existente en materia de regulación y supervisión, así como prevenir la eventual comisión de fraude a los ahorradores. Sin embargo, debido al fuerte sentido punitivo de los procedimientos de supervisión, así como al marcado contenido bancario y mercantil de sus disposiciones regulatorias, al interior del sector se generó un cada vez más amplio y enérgico proceso de resistencia contra lo que se interpretaba como imposición legislativa, que se mantuvo a lo largo de ocho años hasta que, finalmente, en agosto de 2009, se publicó la llamada Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP), al amparo de la cual se ha ido creando la institucionalidad de fomento y control del subsector cooperativo de ahorro y préstamo que a continuación se comenta, empezando con el FIPAGO.

Como ya se indicó, este Fideicomiso debía resolver el problema de los ahorradores defraudados en un plazo de dos años; sin embargo, su existencia se prolongó hasta el 8 de octubre de 2020, fecha en la que el Congreso de la Unión, en un intento por poner coto a los actos de corrupción y mal uso de los recursos, aprobó la desaparición de un total de 109 Fideicomisos públicos, incluido el FIPAGO.

La razón por la cual el FIPAGO prolongó su actividad durante tanto tiempo obedeció al hecho de que, si bien la crisis sistémica se resolvió como un problema genérico, la nueva regulación a que fueron sometidas las SCAP a partir de 2009 resultó excesiva para una cantidad importante de éstas, especialmente las de tamaño pequeño y cobertura local o regional. Ante esta circunstancia, el FIPAGO amplió sus funciones asumiendo las correspondientes a apoyar tanto el proceso de consolidación de las SCAP autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) como la salida ordenada de aquellas que no lograran tal autorización.

Durante su larga y dilatada vida, el FIPAGO distribuyó miles de millones de pesos entre ahorradores defraudados y entre aquellos cuyas SCAP cayeron en quiebra, sin que dichos problemas se hubiesen resuelto en su totalidad. Por tal razón, el dictamen aprobado por el Congreso de la Unión en octubre de 2020, establece que una vez consumada la desaparición del Fideicomiso que administra el FIPAGO, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) quedaría obligada a realizar la función de este ente, es decir, apuntalar la salida ordenada de las SCAP que tienen que dejar de operar, así como apoyar a los ahorradores defraudados de forma directa, para lo cual dispondrá de los 1. 100 millones de pesos que, al 30 de junio de 2020, aún se encontraban en los fondos del FIPAGO¹⁶.

Otra institución igualmente desaparecida por el actual gobierno federal, pero que en el pasado jugó un papel relevante en relación con el subsector de SCAP es el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), creado el 1 de enero de 2002. Su antecedente lo constituye el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), establecido el 31 de diciembre de 1949 con el objetivo de promover el hábito del ahorro entre la población mexicana y que dejó de operar el 31 de diciembre de 2001¹⁷.

Acorde a los postulados de la LACP (2001), se pretendió que el BANSEFI fungiera como el banco de las SCAP y otras figuras asociativas contempladas en dicha Ley. En virtud de lo anterior, una tarea del BANSEFI era servir a estas organizaciones como banco de segundo piso, con capacidad para brindar servicios que permitirían generar economías de escala para reducir los costos y mejorar la rentabilidad de las SCAP. Dicho esquema también pretendía ampliar la gama de servicios que las sociedades pudieran ofrecer a sus socios, fortaleciendo la inclusión financiera¹⁸.

Adicionalmente, el BANSEFI se encargó de coordinar los apoyos que el Gobierno Federal y organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Multilateral de Inversiones administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, asignaban al sector de ahorro y crédito popular para facilitar su transformación y formalización.

Entre los servicios de apoyo que el BANSEFI debía otorgar a las SCAP se incluían los siguientes: capacitación y asistencia técnica; constituir la plataforma tecnológica que permitiera integrar a todas las sociedades en una red con conectividad en tiempo real a través de internet, y campañas de difusión para destacar las bondades y beneficios derivados de la formalización del sector.

Como producto de ello, se estableció una alianza comercial entre BANSEFI y algunas de las sociedades de ahorro y crédito popular y cooperativo, que se denominó “La Red de la Gente” mediante la que se buscaba generar economías de escala en la distribución de productos y servicios, así como lograr la expansión ordenada de los servicios financieros en el medio rural.

Al inicio de 2019, según Arenas López (2020: 3), “BANSEFI contaba con 429 sucursales, 184 Swaps integrantes de La Red de la Gente con 1.846 sucursales y 2.118 corresponsables bancarios, administrando once millones de cuentas”. Su presencia territorial abarcaba un total de 984 municipios, lo que la convertía en la red financiera más grande de México por el número de sucursales y con la mayor cobertura municipal, ubicándose por arriba incluso de las instituciones de banca múltiple. Los servicios que se ofrecieron fueron: remesas internacionales, entre ellos, envíos de dinero Cuenta a Cuenta;

¹⁶ Información recuperada del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, publicado en la Gaceta Parlamentaria, Número 5621-V, de fecha 1 de octubre de 2020.

¹⁷ El Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), de acuerdo con su Ley Orgánica, publicada en el DOF el 26 de diciembre de 1986, fue un organismo descentralizado del Gobierno Federal, investido de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Tenía por objeto fomentar el ahorro entre sectores sociales de escasos recursos económicos mediante diversos instrumentos de captación, entre los que destacan: la emisión de bonos y estampillas del ahorro nacional, el establecimiento de planes de ahorro para la formación de capitales pagaderos a plazo y el otorgamiento de préstamos a los titulares de los bonos del ahorro nacional y planes de ahorro hasta por el valor del rescate de los mismos. Cabe destacar que todas estas operaciones gozaban de la garantía incondicional de pago en efectivo por parte del Gobierno Federal.

¹⁸ Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2001.

remesas nacionales; entrega de apoyos de programas gubernamentales; recepción de pagos por cuenta de terceros, y distribución de micro seguros.

No obstante, la labor del BANSEFI estaba atrapada en una contradicción insalvable ya que, por una parte, debía impulsar la consolidación del subsector cooperativo de ahorro y préstamo, pero, por otra, al estar facultado para captar ahorro, en la práctica, se convertía en competidor de las entidades financieras a las que supuestamente debería apoyar.

En estas condiciones, el BANSEFI llegó a extender su presencia en todo el territorio nacional; sin embargo, el 19 de julio de 2019, sin que quedarán suficientemente claros los motivos, mediante Decreto publicado en el DOF en la fecha indicada, se oficializó la transformación del BANSEFI en el nuevo Banco del Bienestar (BB), Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.

Aparentemente la intención del gobierno federal al establecer el BB es que la población más necesitada del país, residente hasta en los pueblos más apartados, pueda contar con una cuenta bancaria que, sin ayuda de intermediarios, le permita cobrar las ayudas del gobierno, recibir remesas y otros ingresos, así como mantener sus ahorros con rendimientos y garantías de seguridad.

El esquema de distribución del gobierno federal a través del BB prevé que, mediante alianzas comerciales, incremente su presencia en más de 1 900 municipios, se construyan 2 700 sucursales al término de 2021 y 7 000 al concluir el actual mandato presidencial (2024), distribuidas en las 32 entidades federativas del país, lo que, según Arenas López (2020: 5), "equivale a toda la infraestructura de los 4 bancos más grandes de México".

En este contexto, el 30 de octubre de 2020, la Directora General del BB, Diana Álvarez Maury, informaba que ya se contaba con 334 sucursales cuya construcción había sido concluida. Adicionalmente señalaba que existían 226 sucursales en construcción y las labores estaban por arrancar en 42 más, para un total programado de 612 sedes, en las que se habrían invertido 948.7 millones de pesos y 285.3 millones para equiparlas. Merced a lo antes indicado, se preveía que para noviembre de 2020 las sucursales del BB ya estarían habilitadas para pagar los apoyos de los principales programas de desarrollo social del gobierno federal¹⁹.

Finalmente conviene apuntar que, si bien el BB prevé continuar trabajando con las SCAP, bajo esquemas aun insuficientemente definidos, lo que sí es un hecho es que cuenta con la facultad de captar ahorro y que, además, lo hará en las zonas de influencia de las SCAP.

Por otra parte y en un sentido opuesto al desenlace que tuvieron tanto el FIPAGO como el BANSEFI, una de las instituciones, que con el cambio de gobierno no sólo no ha perdido protagonismo, sino que se ha reforzado, es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la cual, conforme a las disposiciones de la LRASCAP (2009), le corresponde la triple función de autorizar a las SCAP; emitir la normatividad secundaria para la regulación y supervisión prudencial en materia financiera, operativa e informática, y supervisar su actividad financiera.

En cuanto a la función de autorización, es importante aclarar que ésta no existía en la LGSC de 1994. En este ordenamiento jurídico, la autorización se estimaba como un procedimiento automáticamente derivado del cumplimiento de los requisitos de constitución legal. Ahora, en cambio, la única excepción a la obligatoriedad de autorización expresa de la CNBV, corresponde a las SCAP que mantengan activos por debajo de 2.5 millones de unidades de inversión, denominadas SCAP de Nivel Básico, las que podrán operar sin autorización de la CNBV, siempre y cuando estén registradas en el Registro Nacional de las SCAP (RENSOCAP). Por tanto, si bien estas no están sujetas a la supervisión secundaria de la CNBV, sí deben entregar información de manera semestral al Comité de Supervisión Auxiliar (CSA) del Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de

¹⁹ *La Jornada*, 31 de octubre de 2020.

Protección a sus Ahorradores (FOCOOP) incluyendo, entre otras cosas, sus estados financieros. Tratándose de SCAP de Nivel Básico con más de 2.000 socios, éstas deben actualizar la información enviada al CSA de manera trimestral. Al cumplir con todo ello, se considera que estas SCAP están legalmente regularizadas.

En este mismo orden de ideas, es importante resaltar que las SCAP de Nivel Básico no cuentan con un seguro de depósito, salvo que, por así convenir a sus intereses, soliciten y obtengan su autorización para operar en un nivel distinto al básico. Además, este tipo de SCAP solo pueden realizar ciertas operaciones que establece la LRASCAP, a diferencia de las SCAP autorizadas que, de acuerdo al nivel en qué se ubiquen y según el monto de sus activos, podrán proporcionalmente realizar un mayor número de actividades financieras.

En cuanto a la función de regulación prudencial de la CNBV, a pesar de ser sometida a la consideración y estudio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), en general, se ha caracterizado por ser excesiva, inflexible y poco apegada a la realidad y capacidad operativa de las SCAP.

Finalmente, en lo que respecta a la función de supervisión, es importante aclarar que la CNVB la ejerce en forma directa sobre el conjunto del sistema cooperativo de ahorro y préstamo, disponiendo de atribuciones plenas para remover, suspender o inhabilitar a cualquier persona, así como para vetar las operaciones, productos y servicios de las SCAP. De manera complementaria, la Ley le permite delegar la supervisión auxiliar en el ya referido CSA del FOCOOP.

Bajo este tenor, el FOCOOP se constituyó en términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la LRSCAP, en febrero de 2011. En un primer momento, se integró por un fideicomiso constituido en BANSEFI como fiduciaria específica y, desde entonces, ha desempeñado las siguientes funciones:

- Llevar a cabo la supervisión auxiliar de las SCAP con Niveles de Operación I a IV.
- Realizar operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros en las SCAP.
- Procurar el cumplimiento de las obligaciones relativas a los depósitos de ahorro de sus socios.

El órgano rector de gobierno del Fondo de Protección es el Comité Técnico, el cual está integrado por dos comités colegiados: i) el Comité de Supervisión Auxiliar (CSA) encargado de ejercer la supervisión auxiliar de las SCAP, y ii) el Comité de Protección al Ahorro Cooperativo encargado de administrar la cuenta de seguro de depósitos del fondo.

De acuerdo con información contenida en el Boletín del 31 de diciembre de 2019, emitido por el FOCOOP, el saldo actual de la Cuenta del Seguro de Depósitos, que se integra con las aportaciones de las SCAP autorizadas más las aportaciones del gobierno federal, permiten que el 98.34% de los socios queden cubiertos en la totalidad de sus ahorros.

Adicionalmente al FOCOOP, existe otro conjunto de instituciones públicas que intervienen en la regulación y supervisión del subsector cooperativo de ahorro y préstamo, entre las que se encuentran el Banco de México, asumiendo la encomienda de vigilar o supervisar a las SCAP de tercer y cuarto nivel; la SHCP, encargándose de la previsión en contra del lavado de dinero, y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), responsable de la publicación de las quejas presentadas por los usuarios de la banca, incluidas las SCAP autorizadas. De este modo, se ha montado todo un entramado financiero institucional amplio y complejo, respecto al cual difícilmente se puede aseverar que exista comunicación fluida y coordinación asertiva entre las instituciones antes señaladas.

Institucionalidad de fomento cooperativo en el ámbito legislativo

Al interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión²⁰, la primera comisión legislativa dedicada parcialmente a atender los asuntos relativos a la formulación y perfeccionamiento del marco jurídico del cooperativismo se creó el 20 de marzo de 1934, con la instalación de la Comisión Ordinaria de Economía y Estadística, contemplada en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos²¹. Sin embargo, no sería sino hasta 1940, cuando se instalaría la primera comisión legislativa que, en forma directa y exclusiva, se encargaría de tales labores, la Comisión de Fomento Cooperativo, la cual se mantuvo en el Reglamento de 1949 y, por lo tanto, durante las tres décadas posteriores.

En el mes de mayo de 1979, se presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados, el proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde 1934. En este proyecto ya no se contemplaba la permanencia de la Comisión de Fomento Cooperativo, pero sí de dos comisiones que retomaron el tema: la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial y la Comisión de Comercio²². En 1994, una nueva reforma a la Ley Orgánica del Congreso, creó las comisiones de Fomento Cooperativo y de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo, mismas que en 1999 con la tercera reforma a la Ley Orgánica del Congreso General se fusionaron para integrar la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social. Las reformas posteriores del 9 de octubre de 2000 y del 29 de septiembre de 2003 mantuvieron la vigencia de la Comisión hasta que, en la última reforma de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ocurrida el 4 de octubre de 2018, su denominación fue modificada para pasar a identificarse como Comisión de Economía Social y Fomento del Cooperativismo, con la que se mantiene hasta el día de hoy.

La relevancia de esta comisión legislativa reside en el hecho de que, al tratarse de una comisión ordinaria o permanente, tiene a su cargo el estudio, análisis y dictamen de todas las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación. En el caso que nos ocupa, es importante destacar que la comisión de economía social y fomento al cooperativismo cuenta con la facultad expresa de legislar en materia de cooperativismo y economía social, lo que permitiría crear las condiciones legales apropiadas en cuyo marco las empresas cooperativas y del SSE pudieran desplegar todas sus potencialidades asociativas y empresariales a fin de contribuir eficazmente al desarrollo económico y social del país. Adicionalmente, puede interactuar con el gobierno federal, de los estados y municipios con el propósito de incentivar la formulación de políticas públicas destinadas a promover la acción social de las cooperativas y demás empresas sociales de naturaleza no lucrativa. Y, puede, finalmente, apoyar y animar los procesos de integración y de construcción de alianzas entre las empresas del SSE. Todo lo cual la convierte en un actor clave en el desarrollo y fortalecimiento del movimiento cooperativo nacional.

En el caso del Senado de la República, la Comisión de Fomento Cooperativo se creó igualmente en 1940 y se mantuvo hasta el año 2000, cuando se acordó su desaparición, si bien sus funciones fueron trasladadas a la Comisión de Fomento Económico, misma que las asumió hasta el inicio de la LIV Legislatura (septiembre de 2018), cuando su denominación fue cambiada a Comisión de Asuntos Económicos, que mantiene hasta el día de hoy.

²⁰ Sobre el régimen parlamentario del país, el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos dispone que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, lo que significa que funciona bajo el principio del bicameralismo. La Cámara de Diputados está concebida para ejercer la representación nacional, en tanto que la Cámara de Senadores cumple la función de representación territorial. Las funciones legislativas de ambas Cámaras se realizan inicialmente a través de comisiones parlamentarias designadas por el Pleno de cada una de ellas para el desempeño de una labor en particular. Las comisiones parlamentarias son órganos colegiados, plurales y de integración proporcional de los diferentes grupos parlamentarios, contando con un máximo de hasta 30 miembros.

²¹ Artículo 66 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1934.

²² Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 25 de mayo de 1979.

2. Procesos recientes de integración cooperativa

La LGSC emitida en 1994, decretó la disolución de todos los organismos de integración creados hasta entonces y estableció la no obligatoriedad de afiliación de las cooperativas de base a los diferentes organismos de integración de segundo y tercer nivel, tal como se disponía en la LGSC de 1938, en cuyo marco prevaleció un sistema de representación de intereses basado en el unitarismo y la estructuración piramidal.

En cambio, la nueva estructura organizativa del movimiento cooperativo nacional quedó definida a partir de 1994 bajo el criterio de pluralidad y libre adscripción de los organismos de grado inferior a los de grado superior, pudiendo conformarse los siguientes niveles de integración, en torno a los organismos que a continuación se indican: cooperativas de base (primer grado); federaciones o uniones (segundo grado), confederaciones nacionales (tercer grado) y el Consejo Superior del Cooperativismo (cuarto grado).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8, las sociedades cooperativas se podrán dedicar libremente a cualesquiera actividades económicas lícitas. Por su parte, los artículos del 74 al 78, disponen que las federaciones podrán agrupar a sociedades cooperativas que realicen actividades en la misma área o rama de actividad económica, mientras que las uniones podrán integrar a sociedades cooperativas de distintas ramas o sectores económicos. Las confederaciones nacionales se podrán constituir con varias uniones o federaciones de por lo menos diez entidades federativas. Y, finalmente, el Consejo Superior del Cooperativismo (CSC), considerado como el órgano integrador del movimiento cooperativo nacional, se constituirá con las confederaciones nacionales y con las instituciones u organismos de asistencia técnica al cooperativismo²³.

Desafortunadamente la LGSC no prevé ni el número de confederaciones nacionales necesarias para constituir el CSC ni la instancia o dependencia del Gobierno Federal encargada de convocar a la constitución de dicho órgano, así como validar o legitimar su constitución legal. Esta circunstancia se agrava aún más debido a que en el capítulo correspondiente a la constitución y registro de las sociedades cooperativas y sus organismos de integración, artículos 11 a 20, se establece un mecanismo igualmente ambiguo e impreciso. En efecto, según el precepto legal indicado, la constitución de las cooperativas de base o de los organismos de integración, deberá realizarse en asamblea general que celebren los interesados y de la cual se levantará un acta que deberá protocolizarse ante alguna autoridad investida de fe pública. Acto seguido, el acta constitutiva deberá inscribirse en el Registro público de Comercio que corresponda a su domicilio social, con lo cual quedarán consumados los actos de constitución y registro. Por último y a fin de mantener actualizada la estadística nacional de sociedades cooperativas y organismos de integración, las oficinas encargadas del Registro Público de Comercio deberán expedir y remitir en forma gratuita, a la Secretaría de Desarrollo Social, copia certificada de todos los documentos que sean objeto de inscripción por parte de las sociedades cooperativas y de sus organismos de integración. Esta última disposición no se ha cumplido al día de hoy; sin embargo, más allá de ello lo importante a destacar aquí es que la LGSC vigente instituye un mecanismo de constitución y de registro meramente procedimental que no incluye ninguna acción de sanción o de validación legal a cargo de autoridad alguna. Así, una vez firmada y protocolizada el acta constitutiva, las sociedades cooperativas y/o los organismos de integración obtienen personalidad jurídica propia y están autorizados para celebrar actos y contratos, así como para asociarse libremente para la consecución de su objeto social.

²³ La LGSC en sus artículos 79 y 80, reconoce la existencia de Organismos o Instituciones de Asistencia Técnica al Movimiento Cooperativo Nacional, entre los que, de manera genérica, se incluyen "todos aquellos cuya estructura jurídica no tenga un fin de especulación, político o religioso y en cuyo objeto social o actividades, figuren programas, planes o acciones de asistencia técnica a los organismos cooperativos" contemplados en la Ley. La función general que se les asigna a dichos Organismos o Instituciones de Asistencia Técnica es la de "impulsar y asesorar al propio movimiento cooperativo...".

Lo antes expuesto explica que, a la fecha, dos grupos distintos se hayan constituido y registrado como CSC. El primero de ellos, se constituyó el 23 de abril de 2010 con la participación de la Confederación Nacional Cooperativa de Abastecimiento y Distribución (CONABASTO), el organismo de integración denominado Alianza Cooperativista Nacional (ALCONA)²⁴, la Federación de Sociedades Financieras Populares (FESOFIP), la Unión de Cooperativas de Jalisco y varias cooperativas individuales, entre las que destacan algunas de las grandes cooperativas de producción industrial: Pascual, Trabajadores Democráticos de Occidente (TRADOC) y una parte de Cruz Azul. En su conjunto, representan una membresía de alrededor de 450.000 socios.

El segundo grupo, a finales de 2013, formó el llamado Consejo Superior del Cooperativismo de la República Mexicana (MEXICOOP), al que se adhirieron siete confederaciones de diversas áreas de actividad económica, las que en su conjunto asocian a cerca de 7 millones de socios.

A continuación, se describe el proceso de formación de las ocho confederaciones nacionales actualmente existentes, junto con algunos elementos destacados de cada una de ellas.

La primera confederación que se constituyó bajo los preceptos de la actual LGSC fue la Confederación Nacional de Sociedades Cooperativas Pesqueras, creada el 18 de septiembre de 1995 en Mazatlán, Sinaloa. Actualmente cuenta con 28 uniones y federaciones, a las que están asociadas 1.089 cooperativas de base.

El 30 de agosto de 1996, se conformó la Confederación Nacional de Sociedades Cooperativas de Transporte en General de la República Mexicana. Dos años después, el 28 de octubre de 1998, en Jasso, Hidalgo se realizó la asamblea general constitutiva de la Confederación Nacional Cooperativa de Actividades Diversas de la República Mexicana. Actualmente está integrada por 20 uniones y 4 federaciones, que asocian a 190 cooperativas de base en las que se agrupan poco más de 200.000 socios.

En marzo de 2001, se integró la Confederación Nacional de Sociedades Cooperativas de Transporte y Servicios Turísticos en General de la República Mexicana. Seis años más tarde, el 24 de agosto de 2007, en Ocuilán, Estado de México, se produjo la formación de la Confederación Nacional Cooperativa de Abastecimiento y Distribución (CONABASTO). En la actualidad esta Confederación tiene presencia en 19 estados de la República y cuenta con un total de 92 uniones y federaciones.

En abril de 2010, se constituyó la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México (CONCAMEX). Es la única con presencia en todo el territorio nacional, cuenta con 10 federaciones en las que están agrupadas 112 SCAP, que integran a un total de 6.361.393 socios.

Finalmente, en el transcurso del año 2013, se formaron las últimas dos Confederaciones. En febrero, se constituyó en la Ciudad de México la Confederación Mexicana de Cooperativas por la Emancipación Social y, en noviembre, la Confederación Mexicana de Empresas Sociales Cooperativas (COMECOOP), a cuya asamblea constitutiva, realizada en Morelia, Michoacán, concurren 14 uniones y 2 federaciones con actividad agropecuaria preponderante y presencia en 14 estados de la República.

Antes de dar por concluida esta subsección, estimamos conveniente indicar que actualmente el único mecanismo existente, a nivel federal, para la articulación y concertación entre las instituciones públicas y los organismos de representación del cooperativismo mexicano, es el Consejo Consultivo del INAES, figura cuya composición y funciones están contempladas en los artículos 16 y 17 de la LESS y que, en julio de 2014, aprobó su reglamento interno. Su composición es plural, ya que cuenta con representantes procedentes de distintas dependencias públicas, organismos de representación cooperativa y del SSE, e investigadores especializados en el tema, quienes asumen la función de consejeros a invitación expresa del Director General del Instituto. Debe reunirse, en forma ordinaria,

²⁴ Aunque ALCONA agrupa básicamente a sociedades cooperativas, su figura legal es la de Asociación Civil y no la de Federación o Confederación Nacional de Cooperativas.

una vez por semestre y trabajar por medio de comisiones ordinarias de trabajo. Sin embargo, desde su última reunión celebrada en diciembre de 2018, no ha vuelto a sesionar.

3. Instituciones del sector educativo que prestan servicios profesionales a las cooperativas

A lo largo de las últimas cuatro décadas, por iniciativa de docentes e investigadores, adscritos a diversas universidades públicas y privadas, se han puesto en marcha distintos proyectos de apoyo y vinculación con el movimiento cooperativo nacional, entre las que destacan, por una parte, la creación de diversos programas de estudio a nivel tanto de licenciatura como de posgrado y, por otra, la formación de dos redes nacionales de investigadores.

En cuanto a los programas de estudio que cuentan con validez oficial y reconocimiento de la Secretaría de Educación Pública, hasta el momento se han creado dos a nivel licenciatura y cinco a nivel posgrado (tres maestrías y dos doctorados), cuyas instituciones de adscripción se presentan en el cuadro VI.8. Las características más específicas relativas a su modalidad, fecha de inicio de actividades, número de docentes y alumnos adscritos, así como la metodología pedagógica preferente que desarrollan, entre otros aspectos de interés, se sintetizan en los cuadros que se presentan en el anexo VII.A.1.

Cuadro VII.8

Programas de estudio en cooperativismo y economía social actualmente vigentes a nivel licenciatura y posgrado

Nivel educativo	Nombre del Programa	Institución de adscripción
Licenciatura	Gestión y Desarrollo de Empresas Sociales	Universidad Autónoma de Querétaro
Licenciatura	Economía Social y Desarrollo Local	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
Maestría	Gestión de Empresas de Economía Social	Universidad Iberoamericana, Campus Puebla
Maestría	Economía Social	Universidad Autónoma de Guerrero
Maestría	Economía Social y Solidaria	Universidad Intercultural de Chiapas
Doctorado	Interinstitucional en Economía Social Solidaria	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Autónoma de Guanajuato y Universidad Autónoma de Aguascalientes
Doctorado	Interinstitucional en Economía Social Solidaria	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad Autónoma Chapingo

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por los directivos responsables de los diferentes programas.

De acuerdo con Rojas (2021), actualmente en la oferta educativa de siete universidades del país están incluidos un total de nueve diplomados en economía social solidaria. Seis de ellos se desarrollan en la modalidad presencial y tres a distancia, teniendo un promedio de 150 horas de trabajo teórico-práctico. Como ejemplos destacados de dichos diplomados, en base a su trayectoria y originalidad, podemos mencionar, en la modalidad presencial, al Diplomado en Economía Social y Emprendimiento Cooperativo que se imparte en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y, bajo modalidad virtual, al Diplomado de Creación, Desarrollo y Dirección de Empresas Sociales, que ofrece la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por otra parte, esta misma autora afirma que “hay siete universidades que ofrecen en total veintidós cursos de ESS, dentro de los planes de estudio de otras carreras de ciencias sociales y humanidades. En el grado de licenciatura se imparten ocho de estas materias, en maestría se identificaron siete cursos, cuatro cursos que se dan indistintamente en maestrías y doctorados, uno más a nivel doctorado y uno en bachillerato. De éstos, doce son de carácter curricular obligatorio y nueve son optativos. Hay once teóricos, nueve teórico-prácticos y uno práctico” (Rojas, 2021: 188).

Finalmente, vale la pena comentar que seis universidades y un instituto de educación superior han establecido diferentes programas de extensión, incubación y servicio técnico al sector de la ESS. Entre los ejemplos más sobresalientes en esta área de actividad, se podría señalar a la Incubadora de

Empresas Sociales que opera en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, al Servicio de Consultoría e Investigación Social de la Universidad Cooperativa de Cancún y al Programa de Servicio y Capacitación en Cooperativismo, establecido por el Instituto de Capacitación para el Trabajo del estado de Michoacán.

De igual modo, vale la pena destacar que existen dos redes nacionales de investigadores: la Red Nacional de Investigadores y Educadores en Cooperativismo y Economía Solidaria (REDCOOP) y el Capítulo México del Centro Internacional de Investigación y Documentación de la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC).

La primera de ellas se creó el 22 de agosto de 2009, en la ciudad de Querétaro, Querétaro. Actualmente cuenta con una membresía de más de 250 investigadores y alumnos de 18 universidades distintas del país. Entre sus logros más importantes se encuentran la puesta en marcha de los dos Programas Educativos del Doctorado Interinstitucional en Economía Social Solidaria y la organización de ocho Foros Nacionales y dos Congresos Internacionales de Cooperativismo y Economía Solidaria, realizados en distintos estados de la República.

Por su parte, el Capítulo México del CIRIEC, después de poco más de un año de trabajos previos de preparación, se constituyó formalmente el 31 de mayo de 2019, en la ciudad y puerto de Acapulco, Guerrero. Actualmente está integrado por 49 investigadores y estudiantes, adscritos a 12 universidades públicas y privadas del país. Cuenta con un Consejo Científico debidamente integrado y reglamentado y se encuentra en proceso de poner en pie su Consejo Social con más de dos decenas de organizaciones representativas de la economía social y cooperativa, tanto de ámbito nacional como regional.

Finalmente, estimamos necesario agregar que la mayoría de los organismos de integración cooperativa realizan actividades de formación y capacitación de sus asociados, aunque no lo hacen en forma permanente o sistemática sino en función de las necesidades coyunturales a las que se enfrentan. De parte de las instituciones del gobierno federal es relevante la labor desarrollada por el INAES a través del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada (SINCA), algunos de cuyos logros y pormenores se expondrán en las siguientes dos secciones.

C. Descripción de las políticas públicas de fomento cooperativo implementadas en los últimos años

A partir de la década de los años veinte del siglo pasado, el cooperativismo mexicano, ya sea con mayor o menor efectividad o con más o menos permanencia y continuidad, ha sido beneficiario de diferentes programas de fomento que han respondido a distintas circunstancias y han pretendido alcanzar objetivos bastante disímolos. En esta parte del capítulo se describirán las políticas de fomento a la economía social y al cooperativismo implementadas durante los dos últimos sexenios gubernamentales, el de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y el actual de Andrés Manuel López Obrador (2018-2020), abordándolos en el orden cronológico de su desarrollo.

Así pues, el primer elemento a destacar del sexenio peñista es que, por primera vez en la historia, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, se incluyó una leve, pero significativa alusión a la economía social²⁵. Tal referencia formó parte del objetivo estratégico 4.8, relativo a "Desarrollar los

²⁵ El primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) fue presentado por el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, para el período 1983-1988. Desde entonces, el PND se elabora y aprueba por la Cámara Federal de Diputados dentro del primer semestre del sexenio de cada Gobierno Federal y su validez legal finaliza con el período constitucional que corresponda. Asimismo, se entiende que constituye el documento rector del Gobierno Federal en el que se precisan los objetivos nacionales, así como las estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. En tal virtud, la inclusión de la economía social en el PND 2013-2018, equivale a su reconocimiento como parte constitutiva del proyecto de desarrollo nacional.

sectores estratégicos del país” y se incluyó en la estrategia 4.8.5, orientada a “fomentar la economía social... a través de un mejor acceso al financiamiento”.

Sobre esta base y en atención a lo establecido en la LESS (2012), las actividades del INAES dieron inicio propiamente hablando, en septiembre de 2013, y tuvieron como objetivo general: sentar las bases para realizar la promoción, visibilización, desarrollo y cooperación regional e intersectorial de las empresas de la economía social, a fin de mitigar las diferentes formas de exclusión económica y productiva, así como contribuir al fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas, financieras y gerenciales de las empresas de la economía social.

Esta misma orientación prevaleció en 2014, año en el que después de haber realizado el llamado Estudio Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social (PFES), se logró identificar el problema público a resolver por el INAES, en los siguientes términos: “los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE), al contar con medios y capacidades limitadas tienen serias dificultades para consolidarse como una alternativa real para la inclusión productiva de los sectores marginados”. Con base en lo anterior, se dio cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 14 (fracción II) y 46 de la LESS que instruye a la Secretaría a crear el PFES, “así como los programas regionales y especiales, cuyo objeto será atender iniciativas productivas del sector mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de organismos del sector y la participación en esquemas de financiamiento social”.

Derivado de lo anterior, el 18 de junio de 2015, se publicó el PFES 2015-2018, mediante el cual se pretendió alcanzar los siguientes objetivos generales:

- Avanzar en la visibilización de la Economía Social en México.
- Desarrollar las capacidades empresariales de los organismos del SSE.
- Impulsar proyectos de inversión para incrementar las oportunidades de inclusión productiva y laboral.
- Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la Banca Social e impulsar actividades de ahorro y financiamiento empresarial.
- Promover la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del SSE.

De estos objetivos, se derivaron 11 estrategias y 33 líneas de acción mediante las cuales quedó estructurada la política de fomento del SSE. Sobre esta base, a partir del año fiscal 2014, esta política pública se ha materializado mediante el otorgamiento de las siguientes tres modalidades de apoyo que, si bien han variado en algunos aspectos formales y de implementación, en lo fundamental, han mantenido una relativa continuidad:

- i) Apoyos en efectivo para proyectos productivos de los OSSE, ya sea para la implementación de un proyecto nuevo o que estando en operación se encuentre en proceso de desarrollo, consolidación o crecimiento, o bien para la vinculación en redes o cadenas de valor.
- ii) Apoyos en efectivo o en especie para el desarrollo de capacidades organizativas y empresariales de los OSSE.
- iii) Apoyos en especie o en efectivo para la Banca Social destinados a fomentar y apoyar la creación, transformación, fortalecimiento, consolidación e integración de OSSE de ahorro y crédito que operen bajo la modalidad de SCAP, Sociedades Financieras Comunitarias y cualquier otra forma de organización social que funcione como intermediario no bancario del SSE.

Antes de presentar los resultados obtenidos durante el período 2014-2018, conviene recordar que desde 2015, cuando el INAES fue transferido de la SE a la SEDESOL, la ejecución del PFES se realizó, tanto por el INAES como por la Dirección General de Opciones Productivas (DGOP)²⁶, razón por la cual una parte del presupuesto del programa, el manejado por la DGOP, se ha destinado a apoyos para grupos sociales o personas por debajo de la línea de bienestar que están en proceso de acuerparse en torno a alguna figura asociativa del SSE.

De cualquier modo, el total OSSE y grupos sociales apoyados, así como de beneficiarios del PFES, durante el período indicado, pueden verse en el siguiente cuadro.

Cuadro VII. 9
Presupuesto ejercido por el Programa de Fomento a la Economía Social (millones de pesos), Organismos del Sector Social de la Economía y grupos sociales apoyados y número de beneficiarios (personas físicas) durante los ejercicios fiscales 2014 a 2018

Año	2014	2015	2016	2017	2018	Totales
Presupuesto PFES en millones de pesos	3 321,05	4 174,31	4 524,91	2 626,95	2 701,44	17 348,66
Total de apoyos	8 519	4 044	4 730	8 641	8 724	34 658
OSSE y Grupos sociales apoyados	6 467	3 682	6 461	7 181	7 187	30 978
Número de beneficiarios	44 012	22 889	34 699	39 035	39 823	180 458

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Padrón de Beneficiarios del INAES, para cada uno de los ejercicios fiscales indicados.

Para una mejor interpretación de los datos del cuadro anterior, conviene recordar que la población potencial de un programa público es aquella que presenta el problema que la política pública busca resolver²⁷ y consideramos que, de acuerdo con el Estudio Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social (2013), la población potencial del PFES, vista en términos de personas morales, está constituida por 62. 237 OSSE; entonces, dentro de un escenario optimista, podríamos suponer que en los cinco años fiscales comprendidos en el período que va del 2014 al 2018, se ha apoyado a OSSE diferentes, alcanzando un total de 30.978, lo que supondría que la cobertura total lograda se ubicaría en 49.7%. Si este mismo fenómeno se observa en forma anual y desagregada, encontramos que, respecto a la población potencial total, la cobertura del programa se movió dentro de un rango máximo, alcanzado en 2017 y 2018, de 11.5% y un mínimo de 5.9%, obtenido en 2015, lo que confirma que el PFES en todos estos años de ejecución estuvo muy por debajo de la demanda real existente.

Por otra parte, si se promedia el número de beneficiarios entre el número de OSSE y grupos sociales apoyados, se encuentra que el promedio de socios por cada una de las entidades apoyadas es de 5.5 personas, lo que significa que se ha apuntalado preferentemente a microempresas, lo cual pareciera ser un reflejo del tamaño dominante de las sociedades cooperativas mexicanas, tal como se

²⁶ Al igual que el INAES, la DGOP está adscrita a la Secretaría del Bienestar. De acuerdo con su Manual de Organización y Procedimientos, tiene como misión: "Contribuir a disminuir las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de las personas y grupos sociales proponiendo estrategias que impulsen la generación de empleo e ingreso a través de proyectos productivos, para mejorar sus condiciones de vida e impulsar el desarrollo social".

²⁷ Por su parte, la Población Objetivo (PO) es el subconjunto de la población potencial que el programa público se propone atender dentro de un ejercicio fiscal determinado, teniendo en cuenta las limitaciones financieras e institucionales existentes. Esto significa que para definir la PO se debe considerar la capacidad operativa con la que se cuenta para atender el problema. Sin embargo, en el caso del PFES, desde el primer año de su implementación, la PO se definió con un criterio ambiguo e impreciso, es decir, en lugar de indicar el número de OSSE y de grupos sociales que se apoyarían, así como las regiones prioritarias o elegibles, se incurrió en generalidades en las que prácticamente cabía cualquier OSSE, cuya figura legal estuviera reconocida en el Catálogo de OSSE del INAES, así como cualquier grupo social, de cualquier región del país, que realizará el trámite respectivo, tal como se puede constatar en la información contenida en el anexo, en el que se detalla la forma en que se definió la PO del PFES en las Reglas de Operación correspondientes a los años fiscales que van de 2014 a 2020.

expuso en la primera sección de este documento. Además, como puede apreciarse, los montos mayores de asignación presupuestal corresponden a los tres primeros años, en tanto que en los dos últimos, se produce un descenso dramático cercano a los 2.000 millones de pesos; sin embargo, los apoyos otorgados experimentaron un cambio en sentido inverso y casi de manera proporcional, lo cual podría ser indicativo de un uso más racional o menos concentrado de los recursos disponibles. Finalmente, el número de OSSE y grupos sociales apoyados mantiene un rango estable, que oscila entre los 6.500 y 7.000 beneficiados por año, salvo en 2015, en el que se presentó un descenso cercano al 50% de las cifras antes indicadas.

Ahora bien, la distribución histórica de los apoyos otorgados por cada uno de los tipos de apoyo indicados líneas arriba, puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro VII. 10
Distribución anual de los apoyos otorgados por el INAES durante los ejercicios fiscales de 2014 a 2018

Año	2014	2015	2016	2017	2018	Totales
Apoyos Tipo I	4 438	2 927	2 628	4 515	5 099	19 607
Apoyos Tipo II	3 774	979	1 960	3 806	3 529	14 048
Apoyos Tipo III	307	138	142	320	96	1 003
Totales	8 519	4 044	4 730	8 641	8 724	34 658

Fuente: Elaboración propia con base en los datos contenidos en el Padrón de Beneficiarios del INAES, para cada uno de los ejercicios fiscales indicados.

Como acciones complementarias a los apoyos entregados, el INAES desarrolló otras actividades, entre las que destacan las siguientes. En el año 2015, se llevó a cabo la Primera Feria Nacional de la Economía Social en México; asimismo, para promover la visibilización del SSE, se puso en marcha el Observatorio del SSE, como herramienta o plataforma tecnológica para la sistematización y difusión de las experiencias nacionales del sector, y se estableció el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada (SINCA).

En 2016, sobresalen las siguientes acciones: la celebración de 32 Encuentros Estatales de Economía Social; la elaboración de una propuesta de reforma a la LGSC²⁸, y el establecimiento de las bases y mecanismos generales de coordinación con la CONDUSEF.

Durante 2017, se firmó un convenio de colaboración con el INEGI para realizar un estudio de factibilidad para el desarrollo de una Cuenta Satélite de la Economía Social; nuevamente se celebraron 32 Encuentros Estatales de Economía Social; se llevó a cabo la Tercera Feria Nacional de Economía Social en México; se realizaron Encuentros de Intercambio de Experiencias por Línea de Producción entre OSSE beneficiados por el INAES que cuentan con proyecto productivo de la misma actividad y al final se realizó el Encuentro de Comités de Promoción de la Constitución de Redes Nacionales de OSSE por Línea de Producción, siendo la participación de OSSE en ambas actividades de un total de 1.428.

Recuperando la experiencia positiva del año inmediato anterior, en 2018, nuevamente se realizaron 32 Encuentros Estatales de Intercambio de Experiencias por Línea de Producción y un Encuentro Nacional, a manera de cierre.

Con la llegada del nuevo gobierno federal, que entró en funciones el 1 de diciembre de 2018, se esperaba que el PFES se enrumbara hacia su fortalecimiento cuantitativo y cualitativo en todos los

²⁸ Dicha propuesta, aunque contó con la participación y aval de varios integrantes del Consejo Consultivo, no logró transformarse en iniciativa de Ley, debido a que la SHCP cuestionó el proyecto dado el impacto presupuestario que su eventual aprobación hubiera implicado al erario público. En consecuencia, ningún legislador la suscribió.

aspectos. Tal expectativa se desprendía de la lectura del PND 2019-2024, publicado el 30 de abril de 2019, en el que se incorporaron un total de siete alusiones expresas al SSE, a la economía verde y circular y al cooperativismo, como parte de las estrategias a implementar dentro de los ejes generales de Bienestar y Desarrollo Económico. Las menciones específicas al cooperativismo se encuentran en las estrategias que a continuación se reproducen: Eje Bienestar, objetivo 2.1, estrategia 2.1.2. "Atender las demandas sociales desde y en el territorio, romper las brechas de desigualdad, generar procesos de inclusión productiva y financiera mediante la economía social y el cooperativismo para que el bienestar sea sostenible en el largo plazo".

Eje Desarrollo Económico, objetivo 3.2., estrategia 3.2.4. "Se promoverá el cooperativismo y la economía social y solidaria, reconociendo a estas iniciativas como parte importante de la economía e impulsando su proliferación y socialización. Se vinculará a las empresas sociales con el mercado y se facilitará el acceso a los apoyos a este sector".

Por todo ello, incluso en algunos círculos del gobierno federal y en ámbitos del poder legislativo, se llegó a afirmar que el fomento del cooperativismo formaba parte de la "política de Estado", que se encontraba en fase de formulación para impulsar al SSE como un factor esencial que generaría condiciones más equitativas para el desarrollo integral de la nación, debiendo adquirir la forma de un derecho social irrevocable que garantizaría el acceso a una vida digna para cualquier ciudadano mexicano.

Una vez publicado el PND, la correspondiente alineación del PFES se estableció a través del Eje "Política social", específicamente en el objetivo: "Construir un país con bienestar", cuya finalidad consiste en favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México.

Pero contrariamente a las expectativas antes señaladas, los resultados en los primeros dos años fiscales de ejecución del PFES han sido francamente desalentadores. Sin modificaciones importantes, ni en los objetivos, ni en el tipo de apoyos a otorgar, a nivel discursivo, en las Reglas de Operación correspondientes a los años 2019 y 2020, se procuró llamar la atención en relación al énfasis que el programa pondría en el apoyo a los OSSE ubicados en los municipios de mayor rezago social, con mayor presencia de población indígena y afrodescendiente y con los más altos índices de violencia²⁹.

Como puede apreciarse, se trató de cambios meramente formales o simbólicos. Lo único realmente relevante y absolutamente inesperado, fue la reducción extraordinaria del presupuesto destinado tanto al PFES como al INAES. En el caso del PFES, en 2019, el presupuesto a ejercer se ubicó en 685.094.038 pesos, lo que representa una disminución de 74.7% respecto al año inmediato anterior. Del presupuesto asignado en 2019, el 57.8%, equivalente a 396.477.518 pesos fueron ejercidos por el INAES, en tanto que los restantes 288.616.520 pesos, es decir, el 42.2% del total, por la DGOP. En 2020, la tendencia a la baja se profundizó aún más, pues apenas alcanzó a ubicarse en 143.114.938 pesos, (ejercidos en su totalidad por la DGOP). Esta cifra representa una reducción de 79.2% respecto a lo ejercido en 2019, y ya para 2021, al no asignarle presupuesto alguno, se le ha colocado en una situación extremadamente vulnerable que pone en entredicho su continuidad como programa gubernamental.

En el caso específico del presupuesto asignado al INAES, en 2019 ejerció un total de 629.362.530 pesos. Para 2020, dispuso de 220.677.070 pesos, lo que representa una fuerte disminución de 65% respecto al año inmediato anterior y, para 2021, se le han asignado 211.264.083 pesos, lo que se traduce en una disminución de 9.412.987 pesos, es decir, 4% menos que el año anterior. Adicionalmente, debe subrayarse que casi el 90% del presupuesto para 2021, equivalente a 184.806.219 pesos, está reservado

²⁹ Véanse: Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2019, de fecha 28 de febrero de 2019 y Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2020, del 31 de diciembre de 2019.

para servicios personales, esto es, a cubrir la nómina, de tal modo que únicamente los 26.457.864 pesos restantes, se canalizarán a gasto de operación.

Con tales recursos, una revisión de la lista de beneficiarios del INAES permite verificar que, en 2019, se apoyaron a un total de 977 grupos sociales y OSSE, lo que se traduce en una reducción de 86.5%, respecto al año inmediato anterior. La cobertura del programa en ese año se ubicó en apenas el 1.5% de la población potencial.

En total el INAES transfirió 1.847 apoyos, que representan un descenso global equivalente a 79% respecto a los apoyos concedidos en 2018. La distribución por tipo de los apoyos otorgados en 2019 fue la siguiente: I: 208; II: 830, y III: 809. Del total de 1.847 apoyos entregados, 806 (44% del total), fueron para OSSE en etapa previa a su constitución legal y 1.041 (56%) para organismos legalmente constituidos.

Ahora bien, de los apoyos transmitidos a los OSSE ya legalmente constituidos, el 85% (888) fue otorgado a sociedades cooperativas, y el 15% restante a sociedades anónimas y sociedades de producción rural.

En términos absolutos, el total de cooperativas beneficiadas en 2019 fue de 311, de éstas 180 (el 58% del total) recibió dos o más apoyos, sumando un total de 757 apoyos, mientras que el restante 42% (131 cooperativas) recibió solo un apoyo. Aunque es de destacar que el número de apoyos no tiene relación directa con la cantidad de dinero pagada. Por ejemplo, la Caja Popular Santiago Apóstol, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. recibió 10 apoyos y la cantidad total pagada fue de \$4.304.353,59, mientras que Tosepan Tomin, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. recibió 3 apoyos y la cantidad transferida fue de \$4.852.016,88³⁰.

De las 311 sociedades cooperativas apoyadas, el 71% son de ahorro y préstamo, lo que permite deducir que el apoyo al sector de ahorro y préstamo sigue siendo prioritario, en detrimento de las cooperativas de productores y de consumidores.

En un intento por compensar las debilidades antes indicadas o bien para encauzar el cambio de rumbo en la orientación de la política pública que se explicará más adelante, el INAES ha impulsado una doble estrategia consistente, por una parte, en la facilitación de alianzas entre instituciones públicas, universidades y OSSE, a través de los llamados Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria (NODESS), creados con el objeto de poner en marcha el SINCA, como se verá con mayor detalle en la siguiente sección y, por otra, la firma de diversos convenios bilaterales con diferentes instituciones públicas³¹. A título de ejemplo puede mencionarse que, en febrero de 2020, los titulares de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el INAES, firmaron un convenio para impulsar proyectos de economía social y solidaria bajo un esquema de sustentabilidad, con particular énfasis en la rama de la cafecultura³². El 1 de octubre de 2020 se anunció el lanzamiento de una convocatoria conjunta entre el Instituto Mexicano de la Juventud (INJUVE) y el INAES para la formación de cooperativas juveniles en seis entidades en las que tendrán influencia los proyectos del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec y el Tren Maya³³, y pocos días después, la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo de la Ciudad de México y el INAES emitieron una convocatoria para acercar a cooperativas y empresas de la economía social y solidaria que generen productos médicos y alimentos

³⁰ Al no ser excluyentes, la diferencia en los apoyos económicos recibidos por los OSSE respondió al número de convocatorias en los que cada uno de ellos participó y al tipo de apoyos (I, II y III) que solicitó.

³¹ A diferencia de los convenios que constituyen un documento oficial que compromete legalmente a las partes que los suscriben, las alianzas de los actores para la conformación de un NODESS son acuerdos establecidos de buena fe y en forma libre y voluntaria.

³² Redacción de la Agencia de noticias *La Cooperacha*, 4 de marzo de 2020.

³³ *La Jornada*, 1 de octubre de 2020.

no pereceros como proveedores del Sistema Nacional de Tiendas del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (IMSS-SNTSS)³⁴.

De cualquier modo, para algunos analistas y dirigentes del movimiento cooperativo entrevistados para este estudio, las debilidades intrínsecas del INAES y que se reflejan en los resultados obtenidos en la ejecución del PFES, amén de la severa disminución presupuestal y en el personal ya comentadas, podrían resumirse en los siguientes factores:

- El PFES arrastra problemas de origen relacionados con su elaboración o diseño. Esta es la conclusión de la evaluación de diseño del programa, realizado en 2016, por académicos de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)³⁵. Las debilidades detectadas fueron básicamente dos: a) La operación del PFES por dos dependencias públicas distintas se traduce en problemas de coordinación que no permiten una adecuada planeación, ejecución y evaluación de los resultados alcanzados, fenómeno que se agrava en la medida en que cada dependencia opera con sus propios procedimientos para la selección de beneficiarios y para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, y b) Las actividades del PFES han estado insertas en una perspectiva cortoplacista, lo que significa que no cuenta con un horizonte de mediano y largo plazos. Lo anterior significa que el PFES, al estar adscrito en el Presupuesto de Egresos de la Federación como un programa de subsidios (S 17), su labor, vista desde el ámbito meramente operativo, consistía en recibir una suma determinada de recursos económicos para posteriormente dispersarlos entre su población objetivo, dentro del plazo del año fiscal correspondiente. La consecuencia práctica de lo anterior es que estaba imposibilitado para apoyar proyectos de desarrollo empresarial o productivo, cuya maduración o consolidación requiriera más de un año calendario.
- El PFES no ha estado enfocado exclusivamente en el fomento de la economía social, sino que, a lo largo de los años, se le han impuesto tareas que no corresponden con su misión u objeto. Así, en 2014, se le forzó a coadyuvar al cumplimiento de las metas del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. A partir de 2016, se le requirió contribuir a alcanzar los objetivos de los siguientes programas: Desarrollo Innovador, Desarrollo Social, Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, y Derechos Humanos.
- Los apoyos otorgados por el INAES no han tenido un efecto progresivo, sino que más bien operan en sentido regresivo, esto se debe a que, en la práctica, no se ha privilegiado a quienes más lo necesitan: las cooperativas de productores y consumidores, sino a las SCAP que, debido a restricciones de orden legal, únicamente pueden operar con sus socios y, por tanto, están imposibilitadas para otorgar créditos a otras entidades del SSE.
- El PFES representa una parte muy pequeña de la política de desarrollo social del gobierno federal. No está entre los programas prioritarios en la materia, por lo cual recibe menos recursos que otros programas que, de manera colateral o indirecta, atiendan a la población objetivo del programa. En el actual sexenio gubernamental esta circunstancia se presenta principalmente en el caso de los programas Sembrando vida y Jóvenes construyendo el futuro, igualmente adscritos a la SB.

Sembrando vida tiene como objetivos generales para los próximos dos años: plantar un millón de hectáreas de árboles frutales y maderables, impulsar la producción agroecológica de alimentos, crear 400 mil empleos y arraigar a los productores en sus comunidades de origen. La única condición para participar en el programa es que los beneficiarios dediquen

³⁴ Redacción de la Agencia de noticias *La Cooperacha*, 4 de octubre de 2020.

³⁵ SEDESOL (2016). Evaluación de diseño del Programa de Fomento a la Economía Social, Secretaría de Desarrollo Social, México, 46 pp.

un predio de, al menos, 2.5 hectáreas a las labores productivas del programa. A cambio de ello, reciben capacitación y un apoyo económico de 5.000 pesos mensuales por su trabajo como sembradores, los cuales se dividen en 4.500 por concepto de pago directo al productor y 500 que son retenidos para la creación de una SCAP. De igual modo, se tiene prevista la constitución de 430 cooperativas de producción y de consumo al término del año 2021.

De acuerdo con datos dados a conocer en el Segundo Informe de Gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), entre septiembre de 2019 y junio de 2020, el programa había beneficiado a 414.337 productores de 20 estados de la República, distribuido un total de 12.150 millones de pesos por concepto de pago y destinado 1.350 millones de pesos al rubro de ahorro. En total la inversión realizada en Sembrando Vida, durante 2019 y 2020, asciende a 13.500 millones de pesos. Frente a tales montos de inversión, los 828.208.976 millones de pesos canalizados a través del PFES, durante esos mismos años, representan apenas el 6.1%. Para 2021, se tiene previsto que el programa Sembrando Vida ejerza un presupuesto de 29 mil millones de pesos, monto que por sí solo superará a los 18.176.274.976 millones de pesos invertidos en el PFES de 2014 a 2020.

Por su parte, Jóvenes construyendo el futuro tiene como objetivo general capacitar a 2.3 millones de jóvenes, de entre 18 y 29 años de edad, que ni estudian ni trabajan, mediante su contratación temporal por seis meses como aprendices en diversas empresas de los sectores privado, público y social, debiendo laborar cinco días a la semana por entre cinco y ocho horas por día. La expectativa es que al término de su capacitación puedan ser contratados, en forma definitiva, por las empresas que los acogieron. Durante el período de capacitación los jóvenes percibirán un apoyo económico de 3.600 pesos mensuales durante un año, pero sin posibilidad de renovación. La distribución porcentual de los jóvenes solicitantes del programa en los tres tipos de empresas e instituciones, es el siguiente: sector privado: 70% del total; sector público: 20% y, sector social: el restante 10%.

El presupuesto del programa para 2019 se fijó en 41.400 millones de pesos. Sin embargo, al presentar un fuerte subejercicio, sufrió una disminución de -38% para 2020, ubicándose en 25.614 millones de pesos (Jaramillo Molina, 2020). Aun así, durante su segundo informe de gobierno, el presidente AMLO, afirmó que, entre septiembre de 2019 y junio de 2020, un total de 1.377.684 jóvenes habían prestado o se encontraban prestando sus servicios en 161.928 centros de trabajo. El gasto acumulado por el programa ascendía a 14.167,3 millones de pesos, frente a los cuales la inversión total realizada a través del PFES en esos dos años, representa apenas el 5.8%.

Asimismo, en el caso del sector cooperativo, a pesar de que se le asignó el porcentaje más pequeño de jóvenes becarios, en la práctica, no los ha podido atender adecuadamente, ya que, como se señaló en la primera sección de este capítulo, la mayoría de las cooperativas mexicanas son micro y pequeñas, que arrastran diversos problemas de capitalización, de infraestructura, de instalaciones y equipo, de tal suerte que la incorporación productiva de más personas, aunque sea en forma temporal, resulta particularmente compleja.

Así, a pesar de las fallas o inconsistencias de los programas antes indicados, lo que es importante subrayar es que sus prioridades y reglas de operación se definen al margen y sin coordinación alguna con el INAES. Además, tales programas no se reconocen a sí mismos como parte de una política explícita de fomento a la economía social o al cooperativismo, lo cual genera confusión, dispersión y duplicidad de funciones, reduciendo el impacto de la acción gubernamental.

- Un último elemento, en el que coinciden varios de los entrevistados, en relación con la anterior administración gubernamental, tiene que ver con los ya señalados problemas vinculados con un estilo de gestión marcado por la indebida reserva de cuotas de proyectos productivos a diversos grupos de interés y por el asistencialismo. Todo ello permeado por distintas prácticas de corrupción.

Pero, al margen de los señalamientos anteriores, desde la perspectiva de los funcionarios del INAES, los hechos antes descritos no son fortuitos o casuales, sino que obedecen a un cambio radical de enfoque en la forma, objetivos y estilo de ejecución de la política pública a cargo de la Institución. Los primeros dos años del trabajo del INAES deben interpretarse como parte de un complejo y arduo proceso de transición que se ha venido impulsado para, de una vez por todas, dejar de ser una institución de asistencia social, enfocada en la distribución de apoyos económicos, en forma de subsidios, para reconvertirse en un verdadero instituto de fomento, concentrado en acciones sustantivas de fortalecimiento empresarial y asociativo de los OSSE.

Bajo esta lógica, la reducción tanto del presupuesto como del personal del INAES e, incluso, la posible cancelación del PFES, deben interpretarse a la luz de este giro estratégico. Hacia el futuro inmediato, aspiran a que el fomento del SSE y del cooperativismo sea una actividad transversal en el que estén involucradas diversas dependencias públicas y no solamente el INAES. Por tanto, la atención a las necesidades de los actores del SSE y del cooperativismo, será abordada de forma integral y multilateral por los diversos programas que se encuentran implementando distintas instituciones públicas. Esto porque, a su entender, el SSE no es un sector, sino un vector, es decir, una línea de acción a la que hay que imprimirle dirección y sentido. Entre tales programas pueden destacarse los ya comentados Sembrando vida y Jóvenes construyendo el futuro, a los que habría que añadir la labor del BB, y los proyectos del Tren Maya y Corredor Transistmico, así como el Plan de Justicia para el Pueblo Yaqui, en cuyo marco la labor del INAES consistirá en garantizar que se realicen diversas acciones de fomento y fortalecimiento del SSE. Para ello, se va a incentivar el acercamiento y complementariedad entre las instituciones del gobierno y diversas expresiones del movimiento de la economía social y el cooperativismo, por ejemplo, se buscará la complementariedad de acciones entre el BB y las SCAP. Pero, también se va a apoyar al cooperativismo de consumo con la formación de una cooperativa de consumidores de ámbito nacional en la que esperan acuerpar a cerca de 15 millones de mexicanos. El establecimiento de diversas mesas de concertación institucional, según las necesidades coyunturales, parece ser la apuesta para lograr esa indispensable coordinación.

En virtud de lo antes dicho, el programa que eventualmente sustituiría al PFES, se encuentra en proceso de elaboración; aunque, ya se puede adelantar que la Red de NODESS que se está montando a nivel nacional será la columna vertebral del mismo.

En este contexto, la población potencial del nuevo programa será toda la población que va a salir de la pobreza mediante las acciones de política social del actual gobierno federal y se seguirán apoyando a todas las entidades registradas en el catálogo de OSSE hasta ahora vigente, aunque con énfasis en las sociedades cooperativas.

Sin embargo, la propuesta de reorientación estratégica de la actual administración del INAES antes expuesta genera diversas dudas e inquietudes, entre las que destacan las siguientes: el nuevo programa de fomento a la economía social aún no está publicado en el DOF, los efectos devastadores de la crisis sanitaria y económica auguran pocos avances reales en la lucha contra la pobreza, no se prevé que la tendencia a la baja en el presupuesto y personal del Instituto se pueda detener o revertir en el futuro inmediato y, la creación de un espacio formal y estable de coordinación de las distintas dependencias públicas para lograr la sinergia que se propone, constituye un fuerte reto que en el pasado reciente ha sido imposible materializar.

D. Reconocimiento de buenas prácticas en materia de políticas públicas de fomento cooperativo y puntos por mejorar

1. Reconocimiento de buenas prácticas en materia de políticas públicas de fomento cooperativo

De acuerdo con lo reseñado en las secciones B y C, estimamos que dos de las mejores prácticas de política pública que podrían ser replicables en otros contextos sociales y económicos, serían, en primer lugar, el establecimiento de una Cuenta Satélite de la Economía Social (CSES), dado que actualmente en el mundo, solamente España, Portugal y Rumania tienen CSES. Y si bien es cierto que cada uno de estos países ha diseñado "el traje a su medida" y según sus propias necesidades o prioridades, la utilidad de la CSES es notoria y contundente; en segundo lugar, incentivar la formación de alianzas más duraderas entre funcionarios públicos, dirigentes de las organizaciones cooperativas e investigadores del sector académico, como las que se han estructurado a partir de la puesta en marcha de los llamados Nodos de Economía Social y Solidaria (NODESS), cuyas bondades intentaremos demostrar en esta sección.

La cuenta satélite de la Economía Social

La falta de estadísticas confiables sobre el estado que guarda periódicamente el SSE y el cooperativismo tiene su origen, por una parte, en insuficiencias de orden legislativo, ya que ni en los ordenamientos jurídicos particulares que regulan a los organismos del SSE, ni en la propia LESS, se establecen mecanismos específicos para llevar a cabo su registro y mantener actualizada la estadística nacional correspondiente.

Afortunadamente después de reiterados exhortos parlamentarios³⁶ y de diversas gestiones realizadas por los directivos del INAES, durante un largo período que, en su fase final, se prolongó desde el mes de septiembre de 2015 y hasta abril de 2017, se logró convencer a las autoridades del INEGI para que realizaran un primer proyecto piloto en la materia, como se explicará a continuación.

Como primer paso para cumplir con la citada encomienda, se integró un equipo plural conformado por académicos de distintas universidades públicas y privadas del país, y funcionarios y técnicos tanto del INAES como del INEGI. Al cabo de diversas reuniones realizadas entre septiembre y diciembre de 2017, cuyo objetivo principal consistió en dotar al INEGI de un marco conceptual que le ayudara a entender la naturaleza y lógica intrínseca del SSE, se confirmó la necesidad de realizar un primer estudio de caso que permitiera confirmar la factibilidad de integrar una CSES de México. El citado estudio se realizó en el transcurso del primer semestre de 2018, tomó como año base el de 2013 y se basó en información contenida en el Censo Económico (2014), el Censo Agropecuario, Ganadero y Forestal (2007), el Censo Ejidal (2007), la Encuesta Nacional Agropecuaria (2014) y retomó del Sistema de Cuentas Nacionales de México 2008 información contenida en la Cuenta de Bienes y Servicios y en la Matriz de Insumo Producto. Los resultados finales fueron presentados al INAES el 27 de noviembre de 2018.

El estudio de caso de la CSES se realizó con base en una definición operativa del llamado SSE que se redactó en los términos siguientes: "Se entiende por SSE el conjunto de actividades económicas llevadas a cabo por entidades organizadas con autonomía de decisión y gestión democrática que privilegian al trabajo y al ser humano sobre el capital, en las que los miembros reúnen una doble condición de trabajadores y socios para satisfacer las necesidades de sus integrantes y comunidades donde se desarrollan" (INEGI, 2018).

³⁶ El primer exhorto parlamentario del que se tenga registro se produjo el 24 de noviembre de 2004, fecha en la que la entonces Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la H. Cámara de Diputados, aprobó la Proposición con Punto de Acuerdo para solicitar que el INEGI realizará un censo de cooperativas durante el año 2005.

Para destacar aún más la relevancia e importancia de las cuentas satélites, conviene recordar que las Cuentas Nacionales proporcionan una descripción integral de toda la actividad económica del país, incluyendo información sobre indicadores clave, tales como: Producto Interno Bruto (PIB), generación y distribución del ingreso, ahorro nacional, ocupación, consumo, inversión de capital, financiamiento y otros.

Por su parte, las cuentas satélites son estudios sobre un sector específico de la economía que permiten registrar con un mayor nivel de detalle su desempeño e influencia macroeconómica; además, da cabida a conceptos alternativos y logran medir aspectos que, por su dificultad o especificidad, normalmente no se incluyen en las Cuentas Nacionales, tales como las externalidades de la actividad económica o los efectos intangibles de la misma.

Este último aspecto es fundamental en el caso del cooperativismo y la economía social, ya que buena parte de los beneficios que aporta a la sociedad y a la economía nacional son de carácter intangible, entre éstos se encuentran: el fortalecimiento de la cohesión social, la creación de sinergias sociales, el desarrollo de innovaciones en el tejido productivo, la formación cívica de los ciudadanos, la generación de capital social y la construcción de paz.

De este modo, las cuentas satélites tienen la virtud de ampliar y complementar la información contenida en las Cuentas Nacionales, poniendo en evidencia el valor agregado del trabajo incluido en un sector específico de la economía nacional, concentrando toda esa información en una sola cuenta.

Sin duda alguna, en el futuro inmediato, contar con una CSES permitiría conocer el comportamiento del SSE a lo largo y ancho del país. Esto provocaría diversos beneficios, entre los que pueden mencionarse los siguientes: En primer lugar, generar diagnósticos adecuados para la toma de decisiones, lo que contribuirá a perfeccionar las políticas públicas que se llevan a cabo y las estrategias de atención que se emplean por parte del gobierno con base en información confiable, veraz y oportuna.

En segundo lugar, generar una mayor visibilización de lo que ya están haciendo los actores de la economía social y cooperativa y tener mayor claridad de hacia dónde se dirigen.

En tercer lugar, contar con elementos de juicio para el mejor diseño y elaboración de los planes de expansión y consolidación de los organismos del SSE a nivel local y regional, lo que posibilitará identificar los nichos de oportunidad que tienen las unidades económicas en sus lugares de origen de acuerdo al giro que realizan o para diversificarse a otras actividades, formulando proyectos productivos más objetivos o realistas que puedan ser susceptibles de apoyo.

En cuarto lugar, mejorar la labor de investigación de las universidades en esta importante materia, pudiéndose realizar, incluso, estudios comparativos con otros países para conocer el estado en el que se encuentra la economía social a nivel global y las acciones que necesitan replantearse para ser más eficientes o competitivos en un contexto internacional.

Y, en quinto lugar, acumular la experiencia, conocimientos e información suficientes para que en un futuro, se pueda establecer un sistema robusto de información y de indicadores económicos y sociales que permitirían seguir la evolución histórica de la economía social en el país, identificar sus tendencias dominantes y formular diversos escenarios prospectivos³⁷.

Con la publicación del PND, se tenía la expectativa de que esta iniciativa se vería reforzada en el transcurso del actual sexenio gubernamental, toda vez que, en el texto del mismo, dentro del Eje Desarrollo Económico, objetivo 3.10, estrategia 3.10.5, se propone: "Crear un diagnóstico integral que

³⁷ De algún modo, esta circunstancia ya se vive en Europa, particularmente en España, tal como se puede apreciar en los trabajos desarrollados por la comisión responsable del CIRIEC, encabezada por el profesor José Luis Monzón. Véase el trabajo: Monzón, José Luis y Tejeiro, José Barea (2011). *Las cuentas satélite de las cooperativas, mutuas y mutualidades de previsión social en España. Año 2008*. Ediciones del CIRIEC de España. Valencia, España.

incluya el valor de la aportación de la economía social a la economía mexicana”, lo cual como hemos intentado explicar sólo se puede lograr mediante la elaboración de la correspondiente CSES.

Sin embargo, más allá de la experiencia piloto de 2013, no se ha vuelto a elaborar ninguna otra CSES, lo que significa que se carece de series temporales que muestren el comportamiento y evolución de la economía social y el cooperativismo a lo largo de los últimos años. Se ignora, por tanto, si la aportación de la economía social al PIB nacional ha aumentado o disminuido desde 2013 a la fecha, entre otros temas importantes.

En suma, existe el peligro de que el esfuerzo realizado con el estudio de caso de la CSES del año 2013 pueda quedar como un hecho meramente anecdótico si no se retoma el trabajo iniciado y se le da continuidad, de tal manera que se pueda evaluar el efecto de las políticas públicas de fomento a la economía social, instrumentadas en los últimos años por las instituciones responsables de su implementación.

Preocupados por esta circunstancia, el 29 de noviembre de 2019, el Pleno de la H. Cámara de Diputados, a instancias de los Diputados integrantes de la Comisión de Economía Social y Fomento del Cooperativismo, aprobaron una proposición con punto de acuerdo mediante la que “se exhorta a la Secretaría de Bienestar, al INAES y al INEGI, a fin de que se implemente una Cuenta Satélite y que forme parte del Sistema de Cuentas Nacionales de México, así como integrar a su acervo estadístico los datos recabados para apoyar la toma de decisiones sobre el SSE³⁸.”

Esta iniciativa aparentemente tendrá éxito, pues ya las autoridades del INEGI han expresado su disposición para suscribir el convenio respectivo y realizar un nuevo estudio piloto en 2021, tomando como año base el de 2018.

Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria (NODESS)

Para entender el contexto en el que surge la iniciativa de impulsar la formación de los NODESS, es importante tomar en cuenta que la fracción IX del artículo 14 de la LESS establece que corresponde al INAES: “Promover la consolidación empresarial y el desarrollo organizacional de las diversas formas asociativas que integran el sector, para lo cual establecerá un Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada, mediante el diseño de su propia metodología, la firma de convenios de coordinación y colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal, así como con dependencias de las Entidades Federativas, Municipios y Universidades e Instituciones de Educación Superior”.

Así, si bien desde 2015 se estableció formalmente el SINCA, en términos reales, los avances obtenidos fueron mínimos. Por esta razón, en 2019 el INAES puso en operación una acción estratégica para construir el SINCA mediante la creación de una Red Nacional de NODESS, concebidos como alianzas locales o regionales, conformadas por al menos tres actores interesados en sumarse al impulso, promoción y fomento de la economía social y solidaria: una instancia de gobierno, una institución de educación superior y un OSSE.

La misión de los NODESS consiste en diseñar, ejecutar y evaluar, en coordinación con el INAES, las estrategias y acciones del SINCA. Con dicho propósito, el INAES publicó, en septiembre de 2019, una invitación abierta a universidades e instituciones de educación superior, a dependencias de los gobiernos estatales y municipales y a los organismos del SSE legalmente constituidos para que conformaran los NODESS.

Posteriormente se publicaron los términos de referencia conforme a los cuáles los NODESS deberían formular su propuesta de trabajo, que incluía desde la definición de los antecedentes y

³⁸ Gaceta Parlamentaria del 29 de noviembre de 2019.

situación actual de cada uno de los participantes o aliados, hasta la oferta de un espacio físico o sede en el que operaría el NODESS. Con base en tales propuestas se realizó la evaluación de los candidatos, siendo aprobadas 14 iniciativas.

En 2020, nuevamente se emitió una convocatoria para integrar NODESS, al cabo de la cual se seleccionaron 58 propuestas. De esta manera, la Red Nacional de NODESS se integró con un total de 72 grupos. La meta es que al final de la actual administración gubernamental la Red cuente con 300 NODESS.

En el corto tiempo de su existencia la Red ha impulsado algunas actividades destacadas, entre las que se pueden mencionar la organización del "Primer Seminario Virtual de NODESS" que arrancó el 6 de octubre de 2020 y tiene considerada la realización de 13 sesiones semanales. Adicionalmente a lo anterior, los NODESS han impulsado también diversas actividades de colaboración bilateral o multilateral.

Pero, sin duda, lo más destacado de esta iniciativa es el interés por involucrar a actores de la sociedad civil en el cumplimiento de las tareas institucionales, confiando en sus habilidades y competencias para aportar a una tarea esencial como lo es el acompañamiento técnico, a nivel territorial, de los esfuerzos organizativos y empresariales de los OSSE. En este mismo sentido, cabe aclarar, por último, que esta iniciativa se ha desarrollado hasta el día de hoy sin apoyo financiero de parte del INAES, lo que demuestra que las organizaciones de la sociedad civil sí tienen la voluntad de colaborar en el cumplimiento de metas institucionales de beneficio común sin perseguir un fin político o de lucro.

2. Puntos por mejorar

De manera resumida y tomando en cuenta todo lo expuesto a lo largo de este trabajo, los que pueden considerarse como puntos a mejorar tanto para reforzar la institucionalidad del INAES como para hacer más eficientes las políticas públicas de fomento al SSE y al cooperativismo, serían los que a continuación se enumeran.

Refuerzo a la institucionalidad del INAES

- i) Dado que como se ha mostrado en este trabajo, las cooperativas siguen siendo el núcleo duro del SSE en México, esta circunstancia tendría que reflejarse en la existencia de un área administrativa de atención específica a este tipo de organizaciones sociales.
- ii) Es imperativo impulsar una reforma legal, ya sea a la LESS o bien a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en el DOF el 16 de abril de 2008 y que norma el funcionamiento y actividades a cargo del INEGI, para que ambos institutos se coordinen y establezcan el procedimiento más adecuado para tener estadísticas actualizadas y confiables del SSE y del cooperativismo a nivel nacional. Esto mismo incluye la elaboración anual de la CSES.
- iii) Los gobiernos de los estados y municipios deberían establecer acuerdos y convenios de colaboración, coordinación y concertación, a efecto de lograr la indispensable complementariedad de acciones en la implementación de sus respectivos planes y programas de fomento a las sociedades cooperativas.
- iv) Recuperar y fortalecer al Consejo Consultivo como un espacio privilegiado de interlocución con el movimiento cooperativo nacional a fin de avanzar hacia procesos innovadores de coproducción de las políticas públicas de fomento cooperativo.
- v) Dedicar los recursos necesarios a fin de formar y capacitar adecuadamente a todo el personal de base y funcionarios del Instituto en materia de cooperativismo y economía social.

Mejora sustantiva en las políticas públicas de fomento al SSE y al cooperativismo

- i) Si efectivamente el nuevo programa de fomento al SSE y al cooperativismo va a dejar de ser un programa dispersor de subsidios destinados a los sectores más vulnerables de la sociedad mexicana, entonces, tendría que diseñarse con una perspectiva de mediano y largo plazo (multianual) y concentrarse en el fortalecimiento de los esfuerzos organizativos y asociativos de las entidades del SSE, debidamente formalizadas. Por tanto, es fundamental que sus recursos se concentren en apoyar exclusivamente a este tipo de OSSE y no distraerse en la atención de otras necesidades sociales, como ha ocurrido con relativa frecuencia en el pasado reciente.
- ii) Tomando en cuenta la debilidad numérica y de desarrollo empresarial que exhiben actualmente las cooperativas de producción y consumo, los apoyos principales del INAES tendrían que concentrarse en este tipo de cooperativas, a fin de conformar un sector cooperativo más integrado y menos desigual.
- iii) La política pública de fomento cooperativo y del SSE debe asumir claramente un enfoque de empoderamiento organizacional y comunitario, lo que deberá reflejarse en el desarrollo y perfeccionamiento continuo de las habilidades técnicas, gerenciales y asociativas de los socios del movimiento cooperativo. Por consiguiente, los servicios de capacitación organizacional, de asistencia técnica, de información amplia y oportuna sobre el comportamiento de los mercados, de asesoría jurídica y contable y de educación cooperativa, entre otros, deben estar en el centro de los apoyos y estímulos gubernamentales.
- iv) Dado que probablemente el principal obstáculo para el desarrollo y fortalecimiento de las cooperativas de producción sea la relacionada con la enorme dificultad que enfrentan para poder acceder y sostenerse en los mercados, es necesario enfocar las políticas públicas en torno a la superación de esta debilidad. Entre otras, una primera medida que podría contribuir a lograr este propósito, sería el establecimiento legal de un sistema de compras gubernamentales de carácter obligatorio que se convirtiera en un canal de salida de los productos y servicios generados por las cooperativas y demás OSSE, pero cuidando que la reglamentación secundaria no la nulifique al momento de su aplicación práctica. De igual modo, debe evitarse caer en el extremo opuesto, es decir, en la dependencia extrema respecto de las compras gubernamentales.
- v) La política pública de fomento cooperativo y del SSE debe seguir insistiendo en incentivar y premiar los esfuerzos de las cooperativas para generar encadenamientos productivos territoriales con un enfoque de desarrollo local, basado en las condiciones específicas de cada región y en un diálogo constructivo de saberes con los actores locales.

E. Conclusiones generales

Como se ha señalado a lo largo del presente documento, a pesar del reconocimiento discursivo de la necesidad de apoyar y fomentar el desarrollo del cooperativismo en México mediante una activa, vigorosa y consistente política pública de fomento y promoción, inscrita en un horizonte de largo plazo, en la práctica, ésta se desenvuelve como una política pública marginal y accesorio, dado que la asignación presupuestal que se le otorga es insignificante si se compara con otros programas de desarrollo social como los actuales: Sembrando vida o Jóvenes construyendo el futuro.

En virtud de lo anterior, lo que especialmente llama la atención del análisis de la política pública de fomento cooperativo instrumentada en México, durante el período comprendido entre 2014 y 2020,

es la enorme disparidad existente entre los postulados constitucionales y legales establecidos y su débil concreción a través de planes, programas y proyectos gubernamentales de promoción y fomento.

En efecto, el artículo 25 constitucional, establece el compromiso explícito del Estado mexicano en la expansión y crecimiento del SSE, compromiso que es ratificado y validado por la LESS, expedida en 2012. La existencia de la anterior base jurídica, supondría que la atención, protección y fomento del SSE estaría de suyo instalado en la agenda nacional y, por consiguiente, en las prioridades de política pública del Estado mexicano. Y, sin embargo, esto no es así. En la práctica, los mandatos constitucionales y legales no se reflejan en planes y programas vigorosos y en asignaciones presupuestales que permitan atender con suficiencia a la población potencial de lo que se ha identificado como el tercer sector de la economía nacional. La cobertura del PFES, a lo largo de los siete años de su ejecución, medida en términos del número de OSSE y grupos sociales atendidos, no alcanzó en ninguno de ellos al 12% de su población potencial, una cifra decepcionante que no se concilia con el reconocimiento jurídico otorgado.

Con base en los antecedentes antes descritos, resulta particularmente preocupante el hecho de que en los últimos dos años la política pública de fomento a la economía social y el cooperativismo exhiba un proceso acelerado de debilitamiento que ha llegado a un punto crítico con la decisión de no asignarle presupuesto alguno al PFES en el ejercicio fiscal 2021, lo que nos conduce a una situación inédita, legalmente injustificable y de pronóstico reservado.

En estas circunstancias, aunque se afirma que está en curso una reestructuración integral de esta política pública, lo cierto es que en lo inmediato no hay nada concreto a la vista. La parálisis en que entra el PFES, equivale a caer en una especie de vacío programático, pues, sin duda, se abre un impasse en la ejecución de esta política pública. Las actividades complementarias o compensatorias, de visibilización o asistencia técnica a los OSSE, que se puedan realizar desde el INAES, aun pudiendo calificarse de loables, en tanto no estarán alineadas a un instrumento programático, será imposible justificarlas plenamente, pues no se sabrá a qué objetivos se alinean, qué metas cumplen y, mucho menos, con qué criterio evaluarlas. Entramos así a un complejo período que estará marcado por la incertidumbre, frente al cual lo único que se puede desear o recomendar es que no se prolongue en exceso y que, en un tiempo relativamente rápido, se hagan los reemplazos y ajustes necesarios.

Hacia el futuro inmediato, si lo antes expuesto se logra superar, lo que procedería implementar sería una profunda reestructuración y reorientación de la política pública de fomento cooperativo y de la economía social, de tal modo que asuma un enfoque preponderante de empoderamiento organizacional y territorial de las cooperativas y demás OSSE. Junto al reforzamiento de las capacidades asociativas, empresariales y de gestión de los OSSE, sería recomendable avanzar en su enraizamiento territorial, lo que implicaría poner el acento en incentivar diversos esfuerzos tendientes a generar encadenamientos productivos territoriales que impacten en el desarrollo local y comunitario, en función de las condiciones específicas de cada región y en un diálogo constructivo de saberes con los actores locales.

Evidentemente la reorientación de la política pública de fomento de la economía social arriba esbozada requiere, a su vez, del indispensable fortalecimiento institucional del INAES, lo que podría materializarse mediante la puesta en marcha de, al menos, dos medidas fundamentales. En primer lugar, elevar la jerarquía institucional del Instituto, de tal manera que adquiriera mayor autonomía técnica, financiera y operativa, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. En segundo lugar, reactivar el Consejo Consultivo para que se convierta en un órgano representativo, deliberativo y resolutorio de composición plural y paritaria, integrado por representantes del movimiento cooperativo y de economía social, funcionarios públicos de distintas dependencias vinculadas con el sector y académicos adscritos a las universidades que cuenten con programas educativos en la materia o que formen parte de las redes temáticas que sobre el tema se han constituido a nivel nacional. Sería igualmente deseable que, en esta nueva etapa, los consejeros tuvieran voz y voto y, por tanto, capacidad

para evaluar y participar activa y decisivamente en los procesos de diseño de la política pública de fomento cooperativo y de la economía social, conservando la dirección del INAES, la prerrogativa del voto de calidad, en caso de empate.

Además de las medidas de reestructuración antes indicadas, se requiere fortalecer las funciones del INAES y dotarlo con los recursos económicos y humanos suficientes que le permitan atender al grueso de su población potencial y, de esta manera, lograr convertir realmente al cooperativismo y la economía social en uno de los pilares fundamentales del desarrollo económico y social del país, tal como se postula en la LESS.

Este conjunto de transformaciones organizativas, dotarían al INAES de la fortaleza institucional indispensable, no solo para asumir en forma directa, completa y exclusiva los procesos de diseño, aplicación y evaluación del PFES, sino lograr la coordinación de todos los programas y recursos destinados al fomento cooperativo y de la economía social que hoy en día se encuentran dispersos y desarticulados, convirtiéndose en la Instancia Rectora de este tipo de políticas públicas.

En conclusión, aunque hay una especie de consenso en relación a que el INAES no puede seguir funcionando como lo ha hecho hasta el día de hoy y qué es imprescindible que supere su carácter de institución dispersora de subsidios entre población socialmente vulnerable, como si su función exclusiva fuese contribuir en el combate a la pobreza estructural, no hay el mismo nivel de consenso en torno a la forma o mecanismos mediante los que se produciría el fortalecimiento institucional y tampoco respecto a la orientación dominante que debe seguir la política pública a implementar en el futuro. El debate nacional está abierto. En distintos espacios del poder legislativo y ejecutivo se discute con intensidad sobre el tema y lo mismo ocurre al interior de las organizaciones representativas del movimiento cooperativo nacional. No obstante, las evidencias del presente estudio señalan con toda claridad que, al menos en el caso del cooperativismo de producción y consumo, aún se requiere un largo proceso de acompañamiento y protección si se aspira a superar las enormes asimetrías que actualmente exhibe el panorama asociativo del cooperativismo en el país. Por consiguiente, la transición debe ser gradual, evitarse los extremismos y, sobre todo, no caer en la tentación de imponer las decisiones al conjunto de los actores, sin antes haber agotado y sopesado las múltiples posibilidades que pueden surgir del diálogo y la concertación medidas.

Bibliografía

- Arenas López J. L. (2020), De BANSEFI a Banco del Bienestar una falsa creación. *Asesores*, marzo 2020, Puebla, Puebla. Pp. 1-5.
- Diario Oficial de la Federación (2019), "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2019", de fecha 28 de febrero de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551579&fecha=28/02/2019.
- _____ (2019a), "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2020", 31 de diciembre de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583183&fecha=31/12/2019.
- _____ (2018), "Acuerdo de organización y funcionamiento del Instituto Nacional de la Economía Social", 31 de mayo de 2018, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5524661&fecha=31/05/2018.
- _____ (2015), "Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018", 18 de junio de 2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397085&fecha=18/06/2015.
- _____ (2013), "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", 20 de mayo de 2013, Segunda sección, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013.
- Fideicomiso del Fondo de Supervisión Auxiliar de Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección de sus Ahorradores (2019), Boletín Informativo (emitido el 31 de diciembre de 2019), disponible en: <http://www.focoop.com.mx/WebSite16/Webforms/RegistroGridConsolidada.aspx>.

- Fritz-Krockow B. (1986), Evaluación del cooperativismo mexicano. *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 9. México, Septiembre 1986, pp. 789-796.
- Gaceta Parlamentaria (2019), "Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024", año XXII, núm. 5266-XVIII, anexo XVIII-Bis, 30 de abril de 2019, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>.
- Gobierno de la República (2018), "Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018. Logros 2018", disponible en: http://www.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/Rendicion_Cuentas/Avance%20y%20Resultados%202018%20PFES.pdf.
- Honorable Congreso de la Unión (2015), Ley de Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LESS_301215.pdf.
- Instituto Nacional de la Economía Social (2018). Acta de la Novena Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo, disponible en: <https://www.inaes.gob.mx>.
- _____ (2013), *Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social*. Secretaría de Economía, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2018), Fuentes y Metodologías de la Cuenta Satélite de la Economía Social de México. Estudio de caso, 2013.
- Jaramillo Molina M. E. (2020), ¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. *Análisis Plural*, Tlaquepaque, Jalisco: ITESO. Pp. 137-154.
- Monzón J. L. y Tejeiro J. B. (2011), *Las cuentas satélites de las cooperativas, mutuas y mutualidades de previsión social en España. Año 2008*. Ediciones del CIRIEC-España. Valencia, España.
- Rojas Coria R. (1984), *Tratado de Cooperativismo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición. México, D. F.
- Rojas Herrera J. J. (2014), *La formación del Movimiento Cooperativo en México: antecedentes organizacionales y momento constitutivo*. Juan Pablos Editor-UACH, México.
- Rojas Herrera M. E. (2021), La economía social solidaria: semblanza de su enseñanza en las universidades mexicanas. *Revista IDELCOOP*, núm. 233, pp. 174-200.
- SEDESOL (2016), Evaluación de diseño del Programa de Fomento a la Economía Social. Secretaría de Desarrollo Social, México.

Anexo VII.A.1

Relación de dirigentes del movimiento cooperativo, funcionarios públicos e investigadores entrevistados en el marco del proyecto: Instituciones y Políticas Públicas para el Desarrollo Cooperativo en América Latina, caso México.

Dirigentes del Movimiento Cooperativo

- Tec. José Guadalupe Armenta Martínez, Presidente del Consejo de Administración del Consejo Superior del Cooperativismo (COSUCCOOP).
- Dr. Dov Orian, Jefe de Oficina de la Confederación Nacional de Cooperativas de Actividades Diversas de la República Mexicana.
- Lic. Rafael Martínez Ponce, Presidente de Alianza Cooperativista Nacional (ALCONA).
- Lic. Manuel de la Rosa, Presidente del Consejo de Administración de la Confederación de Abasto y Distribución (CONABASTO).
- C. Enrique Gómez Delgado, Asesor Técnico de la Cooperativa Trabajadores Democráticos de Occidente.

Funcionarios públicos

- Lic. Arturo Acosta, Director de la Dirección de Economía Social, adscrita a la Secretaría de Innovación y Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Chihuahua.
- Dr. Agustín Ávila Romero, exdirector de la Dirección General de Opciones Productivas de la Secretaría de Bienestar.

Investigadores

- M.C. Miguel Ángel González García, Coordinador de la Licenciatura en Economía Social de la Universidad Autónoma de Querétaro.
- Dr. Roberto Cañedo Villarreal, Presidente del Capítulo México del CIRIEC y Coordinador de la Maestría en Economía Social de la Universidad Autónoma de Guerrero.
- M.C. Sandra Calderón Mares, Presidenta de la Red Nacional de Investigadores y Educadores en Cooperativismo y Economía Solidaria (REDCOOP).

Cuadro VII.A1.1
Giros económicos de las cooperativas de consumo en general

Tipo de cooperativa	Sector económico	Actividad	Número de cooperativas	Número de cooperativistas (Estimado)
Consumo	Primario	Subtotal por sector económico	2	200
		Pesca y acuicultura	2	200
	Secundario	Subtotal por sector económico	8	190
		Agroindustria	6	175
		Industria de la construcción	1	10
		Industria maderera	1	5
		Terciario	Subtotal por sector económico	291
		Captación y suministro de agua	2	150
		Comercios	198	2 510
		Farmacia	1	5
		Lavanderías	1	5
		Preparación y venta de alimentos en cafeterías, restaurantes, comedores industriales, comedores comunitarios, etc.	66	420
		Renta de bienes inmuebles	3	40
		Reparación y mantenimiento de automóviles	1	5
		Servicios funerarios	1	5
		Servicios profesionales (capacitación, consultoría, administración, organización, etc.)	17	220
		Transporte	1	10
		Total general	301	3 760

Fuente: Elaboración propia en base al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al mes de abril de 2020.

Cuadro VII.A1.2
Giros económicos de las cooperativas de consumo escolares

Tipo de cooperativa	Sector económico	Actividad	Número de cooperativas	Número de cooperativistas (Estimado)	
Consumo (Escolar)	Primario	Subtotal por sector económico	2	110	
		Pesca y acuicultura	2	110	
	Secundario	Subtotal por sector económico	5	270	
		Agroindustria	4	265	
		Industria maderera	1	5	
	Terciario	Subtotal por sector económico	11 768	65 575	
		Comercios	1 982	10 815	
		Escuelas	7	180	
		Farmacia	1	5	
		Preparación y venta de alimentos en cafeterías, restaurantes, comedores industriales, comedores comunitarios, etc.	9 771	54 515	
		Servicios de fotocopiado, fax y afines	1	5	
			Servicios profesionales (capacitación, consultoría, administración, organización, etc.)	6	55
	Total general			11 775	65 955

Fuente: Elaboración propia en base al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al mes de abril de 2020.

Cuadro VII.A1.3
Giros económicos de las cooperativas de producción

Tipo de cooperativa	Sector económico	Actividad	Número de cooperativas	Número de cooperativistas (Estimado)
Producción	Primario	Subtotal por sector económico	3 285	203 300
		Minería	29	1 675
		Pesca y acuicultura	3 256	201 625
	Secundario	Subtotal por sector económico	209	6 305
		Agroindustria	112	2 995
		Fabricación de artículos de herrería y alfarería, muebles, anuncios y productos diversos	13	395
		Fabricación de computadoras y equipo similar	2	15
		Fabricación de maquinaria	2	15
		Industria agrícola (fertilizantes)	1	5
		Industria cosmética	3	65
		Industria de la construcción	18	1 430
		Industria del calzado	5	55
		Industria energética	3	50
		Industria maderera	1	30
		Industria metalúrgica	3	135
		Industria textil	38	1 020
		Manufactura diversa	3	40
		Orfebrería	5	55

Tipo de cooperativa	Sector económico	Actividad	Número de cooperativas	Número de cooperativistas (Estimado)
	Terciario	Subtotal por sector económico	1 706	42 235
		Actividades y servicios de turismo	21	345
		Café internet	1	5
		Captación y suministro de agua	2	15
		Clubes deportivos	11	355
		Comercios	437	8 990
		Consultorio médico	9	75
		Escuelas	8	120
		Estacionamientos	12	110
		Farmacia	3	20
		Fomento de desarrollo económico y del medio ambiente	2	10
		Guardería	1	5
		Impresión de periódicos	1	100
		Lavanderías	3	25
		Museo, zoológico y/o jardín botánico	4	25
		Parque de diversiones, recreativos	16	285
		Preparación y venta de alimentos en cafeterías, restaurantes, comedores industriales, comedores comunitarios, etc.	47	660
		Promoción de eventos culturales, artísticos	2	35
		Renta de bienes inmuebles	22	355
		Renta de mobiliario	7	65
	Terciario	Renta de vehículos y/o maquinaria	11	405
		Reparación de maquinaria industrial, equipo eléctrico, electrodomésticos	9	50
		Reparación y mantenimiento de automóviles	19	215
		Salón de belleza	7	65
		Sanitarios públicos y boquerías	16	130
		Servicio de fumigación, control de plagas	2	20
		Servicio de hospedaje	20	650
		Servicio de jardinería y mantenimiento	1	30
		Servicio de manejo de residuos	1	5
		Servicio fotográfico	1	5
		Servicio veterinario	1	5
		Servicios de fotocopiado, fax y afines	3	15
		Servicios de telecomunicaciones	1	50
		Servicios funerarios	8	75
		Servicios profesionales (capacitación, consultoría, administración, organización, etc.)	175	2 560
		Servicios relacionados con la agricultura	2	35
		Transporte	820	26 320
	Total general		5 200	251 840

Fuente: Elaboración propia en base al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al mes de abril de 2020.

Cuadro VII.A1.4
Programas de estudio a nivel Licenciatura

Nombre oficial del Programa	Gestión y Desarrollo de Empresas Sociales	Economía Social y Desarrollo Local
Universidad y Unidad Académica de adscripción	Universidad Autónoma de Querétaro; Facultad de Contaduría y Administración	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, con sede en el Centro de Educación Continúa, Abierta y a Distancia
Fecha de inicio de actividades (mes y año)	Inicio en 1985 como Técnica Superior en Administración de Empresas Cooperativas, en 2007 se transformó en el actual Programa de Licenciatura	Agosto de 2016
Tipo de programa: Orientado a la investigación o profesionalizante	Profesionalizante, pero con asignaturas enfocadas a la investigación	Sin orientación definida
Modalidad: presencial, semipresencial o a distancia	Presencial	A distancia
Pertenencia a programas de evaluación de calidad educativa	Evaluated por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES)	No aplica
Número de profesores de tiempo completo y medio tiempo adscritos al programa	5 profesores de tiempo completo, 8 tiempo libre y 15 por honorarios	El número es variable, pues solo se les contrata por asignatura
Número de cohortes atendidas desde el inicio del programa	Diez	Cuatro
Número de estudiantes graduados: titulados y egresados	En el período 2014-2019 han egresado 95 estudiantes, de los cuales se han graduado 85	Ninguno
Número de estudiantes que se encuentran cursando los estudios	86	24
Metodología pedagógica preferente, en caso de existir alguna	Metodología basada en competencias	Metodología basada en competencias

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por los directivos responsables de los diferentes programas.

Cuadro VII.A1.5
Programas de estudio a nivel Maestría

Nombre oficial del Programa	Maestría en Gestión de Empresas de Economía Social	Maestría en Economía Social	Maestría en Economía Social y Solidaria
Universidad y Unidad Académica de adscripción	Univ. Iberoamericana, Campus Puebla. Dpto. de Ciencias Sociales.	Univ. Autónoma de Guerrero; Fac. de Economía	Universidad Intercultural de Chiapas
Fecha de inicio de actividades (mes y año)	2010	Febrero de 2020	1 de octubre de 2020
Tipo de programa: Orientado a la investigación o profesionalizante	Profesionalizante	Profesionalizante	Profesionalizante
Modalidad: presencial, semipresencial o a distancia	Escolarizada con módulos presenciales de tres días, en los que se imparte un total de 32 horas clase, una vez por mes.	Presencial	Presencial
Pertenencia al Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC) o a otro programa de evaluación de calidad educativa	No pertenece al PNPC	Reconocido en el PNPC	Aún no está reconocido en el PNPC
Número de profesores de tiempo completo y medio tiempo adscritos al programa	6 de Tiempo completo y 6 de asignatura (medio tiempo)	8 profesores de Tiempo Completo	8 profesores de Tiempo Completo

Nombre oficial del Programa	Maestría en Gestión de Empresas de Economía Social	Maestría en Economía Social	Maestría en Economía Social y Solidaria
Número de cohortes atendidas desde el inicio del programa	8	Una	Una
Número de estudiantes graduados: titulados y egresados	30 alumnos titulados y 49 egresados	No aplica	No aplica
Número de estudiantes que se encuentran cursando los estudios	12	17	Desconocido
Metodología pedagógica preferente, en caso de existir alguna	Integrada por dos ejes básicos de formación: a) Desarrollo de un proyecto integrador de mejora del contexto en que reside el estudiante y 2) Las herramientas de gestión de las empresas sociales.	Constructivista, basado en competencias y centrado en el estudiante.	Apegado al Modelo de Universidad Intercultural por lo que privilegia el trabajo en comunidad, el uso de las lenguas originarias, el respeto a las diferentes culturales y el diálogo constructivo de saberes.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por los directivos responsables de los diferentes programas.

Cuadro VII.A1.6
Programas de estudio a nivel Doctorado

Nombre oficial del Programa	Doctorado Interinstitucional en Economía Social Solidaria	Doctorado Interinstitucional en Economía Social Solidaria
Universidad y Unidad Académica de adscripción	Univ. Michoacana de San Nicolás Hidalgo, Univ. Autónoma de Guanajuato y Univ. Autónoma de Aguascalientes	Benemérita Univ. Autónoma de Puebla y Univ. Autónoma Chapingo
Fecha de inicio de actividades (mes y año)	Septiembre de 2018	Enero de 2019
Tipo de programa: Orientado a la investigación o profesionalizante	A la investigación	A la investigación
Modalidad: presencial, semipresencial o a distancia	Semipresencial los cuatro años	Presencial los dos primeros años y semipresencial los dos últimos años
Pertenencia al Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC) o a otro programa de evaluación de calidad educativa	Pertenece al PNPC	Pertenece al PNPC
Número de profesores de tiempo completo y medio tiempo adscritos al programa	13 profesores	15 profesores de Tiempo Completo y 5 de medio tiempo
Número de cohortes atendidas desde el inicio del programa	1	3
Número de estudiantes graduados: titulados y egresados	No aplica	No aplica
Número de estudiantes que se encuentran cursando los estudios	13	22
Metodología pedagógica preferente, en caso de existir alguna	Investigación-Acción Participativa	Método del Aprendizaje Cooperativo e Investigación-Acción Participativa

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por los directivos responsables de los diferentes programas.

Cuadro VII.A1.7

Población objetivo del Programa de Fomento a la Economía Social durante los años fiscales 2014 a 2020

Ejercicio fiscal	Población objetivo
2014	<p>OSSE señalados en el Catálogo elaborado por el INAES y publicado en el sitio web: www.inaes.gob.mx.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejidos. 2. Comunidades. 3. Uniones de Ejidos. 4. Uniones de Comunidades. 5. Asociaciones Rurales de Interés Colectivo integradas por dos o más ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural integradas por ejidatarios y/o comuneros o uniones de sociedades de producción rural integradas por ejidatarios y/o comuneros. 6. Sociedades de Producción Rural integradas por dos o más ejidatarios y/o comuneros. 7. Uniones de Sociedades de Producción Rural que estén integradas por ejidatarios y/o comuneros. 8. Sociedades Mercantiles que cuenten con participación de organismos del sector social de la economía señalados en el Catálogo, con al menos 51% del capital social. 9. Cajas de ahorro de trabajadores. 10. Sociedades Cooperativas de productores de bienes y/o servicios. 11. Sociedades Cooperativas de consumidores de bienes y/o servicios. 12. Sociedades Cooperativas de ahorro y préstamo. 13. Organismos Cooperativos (Uniones, Federaciones y Confederaciones de Sociedades Cooperativas de productores de bienes y/o servicios; de consumidores de bienes y/o servicios; de ahorro y préstamo). 14. Sociedades de Solidaridad Social. 15. Sociedades Mutualistas constituidas por cualquier colectivo de individuos, sea gremial o no gremial. 16. Uniones de Crédito integradas por ejidatarios, y/o comuneros u otro organismo del sector social de la economía señalado en el Catálogo. 17. Sociedades Financieras Comunitarias integradas por ejidatarios, y/o comuneros u otro organismo del sector social de la economía señalado en el Catálogo. 18. Sociedades Financieras de Objeto Múltiple No Reguladas, integradas por ejidatarios, y/o comuneros u otro organismo del sector social de la economía señalado en el Catálogo. 19. Grupos sociales, integrados de conformidad con lo que señalan las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social.
2015	OSSE bajo la forma de ejidos, comunidades, sociedades cooperativas, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, bajo cualquier forma de organización social consideradas en la LESS, para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios, en los términos señalados en el Catálogo de OSSE, elaborado por el INAES y publicado en el sitio www.inaes.gob.mx .
2016	Organismos del Sector Social de la Economía que adopten cualquiera de las formas previstas en el catálogo de OSSE ^a , así como personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales, que cuenten con iniciativas productivas.
2017	<p>Los Organismos del Sector Social de la Economía previstos en la LESS^b, con actividades o iniciativas productivas que presentan medios y capacidades limitados para consolidarse como una alternativa de inclusión productiva y financiera, integrados bajo los siguientes criterios territoriales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Que se encuentran en municipios con grado de marginación medio, alto o muy alto; <input type="checkbox"/> Municipios considerados como ZAP rurales; <input type="checkbox"/> Municipios con al menos el 25% de su población en ZAP urbanas; <input type="checkbox"/> Municipios con al menos 50% de su población con ingresos por debajo de la LB <input type="checkbox"/> Aquellos Municipios que cumplen con los criterios para el seguimiento de la acción pública en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, establecidos por la CDI; <input type="checkbox"/> Municipios sede u oficina matriz de la Banca Social (SOCAP y SOFINCO); <p>En adición a los OSSE ubicados en los municipios considerados en la definición de población objetivo, podrán considerarse para su atención los OSSE localizados en municipios que cuenten con proyectos estratégicos, o estrategias territoriales, o por vocación productiva considerados como proyectos especiales.</p>
2018	<p>Los Organismos del Sector Social de la Economía previstos en la LESS^c, con actividades o iniciativas productivas que presentan medios y capacidades limitados para consolidarse como una alternativa de inclusión productiva y financiera, integrados bajo los siguientes criterios territoriales^d:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Que se encuentran en municipios con grado de marginación medio, alto o muy alto; <input type="checkbox"/> Municipios considerados como ZAP rurales; <input type="checkbox"/> Municipios con al menos el 25% de su población en ZAP urbanas; <input type="checkbox"/> Municipios con al menos 50% de su población con ingresos por debajo de la LB <input type="checkbox"/> Aquellos municipios que cumplen con los criterios para el seguimiento de la acción pública en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, establecidos por la CDI; <input type="checkbox"/> Municipios sede u oficina matriz de la Banca Social (SOCAP y SOFINCO); <p>En adición a los OSSE ubicados en los municipios considerados en la definición de población objetivo, podrán considerarse para su atención los OSSE localizados en municipios que cuenten con proyectos estratégicos, o estrategias territoriales, o por vocación productiva considerados como proyectos especiales.</p>

Ejercicio fiscal	Población objetivo
2019	Los Organismos del Sector Social de la Economía previstos en la LESS ^e , que presentan medios y capacidades limitados para la inclusión productiva, financiera y al consumo, a partir del trabajo colectivo.
2020	Los Organismos del Sector Social de la Economía previstos en la Ley de Economía Social y Solidaria, que presentan medios y capacidades limitados para la inclusión productiva, financiera y al consumo, a partir del trabajo colectivo, y que se detallan en el catálogo que se encuentra en el siguiente sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/473301/Cat_logo_de_OSSE_2019.pdf .

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social durante los años fiscales 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

^a En el portal www.gob.mx/sedesol y www.inaes.gob.mx.

^b En el portal <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/programa-de-fomento-a-la-economia-social> y www.gob.mx/inaves.

^c En el portal https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102206/4.-_Cat_logo_OSSE.pdf.

^d En el portal <https://www.gob.mx/inaves/documentos/municipios-considerados-en-la-cobertura-nacional-de-las-reglas-de-operacion-del-programa-de-fomento-a-la-economia-social-2017>.

^e En el portal https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102206/4.-_Cat_logo_OSSE.pdf.

VIII. Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020)

Juan Pablo Martí¹

Entre los escasos antecedentes de estudios sobre el cooperativismo en Uruguay se destaca el trabajo de Terra (2015 [1986]): "Proceso y significado del cooperativismo uruguayo". Esta publicación era el resultado de una investigación sobre el cooperativismo uruguayo que Juan Pablo Terra realizó como consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Al igual que en esta oportunidad, la investigación se enmarcaba en una línea de trabajo de la CEPAL que buscaba generar información sistemática sobre la situación del cooperativismo en la región a partir del estudio de los países más representativos. Se buscaba vincular la problemática del cooperativismo con las inquietudes más globales de la CEPAL sobre el desarrollo latinoamericano². El trabajo de Juan Pablo Terra no solo fue el

¹ Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay (juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy). Para la realización de este trabajo contribuyeron diversas instituciones y personas a quienes quiero agradecer su aporte. En primer lugar, al Instituto Nacional del Cooperativismo, autoridades y funcionarios. A la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas en las personas de sus dirigentes y trabajadores. Al Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra que me facilitó su archivo y colaboración para la realización de actividades. A todos y todas las entrevistadas por su colaboración y disponibilidad. A la Lic. Verónica Núñez Scorza quien colaboró con el estudio de las experiencias asociativas vinculadas al Instituto Nacional de Colonización. Finalmente, a mis colegas del grupo de investigación del proyecto y a las instituciones que lo llevaron adelante: las Cooperativas de las Américas (Región de la Alianza Cooperativa Internacional - ACI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Todo error y omisión es de mi entera responsabilidad.

² Los estudios nacionales tenían como objetivo exponer la situación del movimiento cooperativo en sus diversas modalidades, su evolución histórica y las áreas que cubrían, así como respecto a las formas de organización y sus objetivos. Los mismos estudios fueron realizados por investigadores de otros países de la región: Argentina, Brasil, Paraguay, Colombia y Ecuador. Fueron presentados en una Reunión Técnica Subregional sobre Realidad y perspectivas del cooperativismo en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay realizado en Montevideo del 18 al 20 de noviembre de 1985. Los trabajos se publicarían posteriormente bajo el título "Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas" (CEPAL, 1989).

primero de estos estudios, sino que tuvo tal repercusión que la CEPAL accedió a que se publicara en Uruguay a través de las editoriales ARCA y Banda Oriental, lo que finalmente se realizó en el año 1986.

El trabajo de Terra mantuvo vigencia a lo largo de los años y se constituyó en referencia obligada de los estudios sobre el cooperativismo en Uruguay. Esto motivó que, 30 años después, el Instituto Humanista Cristiano “Juan Pablo Terra” realizara la reedición del libro. La reedición estuvo acompañada de un capítulo en el que Isola y Martí (2015) realizan una relectura de la obra de Terra para construir un contrapunto entre la realidad que se vivía a mediados de los años '80 y la coyuntura del sector y la política pública 30 años después. Entre otros aspectos se retoma una de las ideas centrales del trabajo de Terra cuando propone que

La estructura capitalista es conflictiva con el cooperativismo y la autogestión. Como mínimo, limita extremadamente su papel. [Pero],... importa señalar que el análisis de los hechos indica la existencia de grandes espacios que han podido ser ocupados por la cooperación y que los cambios de políticas pueden extender mucho esos espacios (Terra, 2015 [1986]: 183).

Esta afirmación partía del análisis de Terra (2015 [1986]) que sostenía que el surgimiento, expansión y crecimiento de las cooperativas en Uruguay ha estado ligado a la acción del Estado que, por medio de leyes, normas, o diversas disposiciones, ha manifestado su apoyo o no a este desarrollo. En su análisis mostraba que luego de la aprobación de una nueva legislación en el proceso normativo uruguayo se ha dado una fase de crecimiento cooperativo. El aumento en la cantidad de cooperativas y asociados a partir de la aprobación de la Ley 18.407 de 2008 estaría confirmando esta afirmación puesto que, como se verá más adelante, se ha generado una fase de crecimiento cooperativo en los últimos años.

El otro trabajo referente para el estudio del cooperativismo en Uruguay es el de Bertullo *et al.* (2004). Este documento, al igual que el anterior, se originó en el marco de una serie de estudios sobre el cooperativismo en cada uno de los países integrantes de la “Red Universitaria de las Américas en estudios cooperativos y asociativismo” (UniRcoop). El estudio sobre el cooperativismo en Uruguay fue realizado por el Prof. Bertullo y un equipo de jóvenes investigadores quienes realizaron un aporte significativo al conocimiento del cooperativismo uruguayo de ese momento. Uno de los aportes del trabajo relacionado con las políticas públicas es que retoma la idea de Terra y propone que

El surgimiento, expansión y crecimiento, ha estado ligado a la acción del Estado que por medio de leyes, normas, o diversas disposiciones ha manifestado su apoyo o no a este desarrollo. Esta valoración no ignora que el movimiento cooperativo uruguayo ha tenido y tiene total independencia de los poderes públicos. Sin embargo se estima que la “oportunidad”, “la forma” en que se han procesado algunas normas legales han facilitado u obstaculizado, circunstancialmente, el desarrollo del movimiento cooperativo (Bertullo et al., 2004).

Como antecedentes de las políticas públicas para el cooperativismo en Uruguay también se puede señalar el trabajo realizado por Cibils (2007). Este autor se desempeñó como Presidente de la Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC) y escribió el trabajo en el marco de una investigación sobre las políticas públicas para el cooperativismo de la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM) cuyos resultados se publicaron en el libro de Cracogna y De Lisio (2007): “Políticas públicas en materia de cooperativas”.

Más adelante en el tiempo se puede encontrar un trabajo que, con enfoque histórico, analiza “Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay. Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado (1935-2008)” (Martí, 2019) y que constituye un antecedente directo y se encuentra en la base de este documento.

Existen también antecedentes relevantes que analizan algunos aspectos específicos de las políticas públicas. En un panorama de escasez general es particularmente prolífica la producción de estudios sobre la legislación cooperativa. Especialmente los trabajos de dos especialistas en Derecho

Cooperativo como lo son Danilo Gutiérrez y Sergio Reyes (Gutiérrez, 2008; Reyes, 2008, 2009, 2013; Reyes y Gutiérrez, 2005, 2009; Reyes *et al.*, 2011). Esto sin desconocer los aportes de otros especialistas como Rippe (1987) y Cazéres (1994), y más acá en el tiempo Amorin y Algorta (2018).

Se pueden mencionar una serie de estudios sectoriales que abordan de forma central o lateral el tema de las políticas públicas. Entre otros se pueden destacar para las cooperativas agrarias los trabajos de Jacob (1984) y Maldini, Ramos y Vasallo (1987), así como la investigación realizada en conmemoración de los primeros treinta años de las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF, 2014). Para las modalidades de cooperativas de producción y trabajo, es posible mencionar el trabajo sobre la legislación de Faedo (2004) o sobre los programas públicos para la promoción de cooperativas de trabajo de Martí, Soria y Dabezies (2008). Las cooperativas sociales ha sido otro tema ampliamente abordado por estudios académicos y que se relaciona directamente con las políticas públicas. Sobre este tema se pueden mencionar los trabajos de Weisz Kohn (2018) y Rieiro (2012). Referido a las políticas públicas para las cooperativas de vivienda se pueden señalar algunos trabajos vinculados a la legislación (Cecilio, 2009) y los aspectos jurídicos (Cazéres, 2008). También la fecunda producción referida a las cooperativas de vivienda por ayuda mutua (Chavez y Carballedo, 1997; Nahoum, 2008)³. Respecto de las políticas públicas para el sector de ahorro y crédito, no son muchos los estudios. Uno de los pocos se refiere a la crisis de Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito (COFAC), una de las cooperativas más grandes, y la incidencia de los cambios en las políticas públicas es el de Silveira y Martí (2008). Finalmente, entre los muy escasos trabajos referidos a las políticas públicas para las cooperativas de consumo se pueden mencionar los trabajos de Boragno (2001) y Montes Canabal (2009).

Este relevamiento no hace más que dejar en evidencia el contado número de estudios que tienen a las políticas públicas para la promoción de cooperativas en el centro y pone en relevancia la pertinencia de este trabajo. Sin embargo, los alcances acotados de esta investigación no permiten dar cuenta de la amplitud de los vacíos antes mencionados.

Para poder llevar adelante el trabajo fue necesario diseñar una estrategia metodológica que delimitara los ejes prioritarios del estudio y seleccionara las técnicas de investigación factibles a ser desplegadas en el marco temporal determinado para el estudio.

En primer lugar, se debió hacer un recorte temporal y tomar como punto de partida la aprobación de la Ley 18.407 de Sociedades Cooperativas de 2008. Esta ley, además de armonizar la legislación preexistente, tuvo como uno de sus aspectos más destacados la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP) permitiendo integrar e incrementar las acciones de promoción. La aprobación de la Ley permite un interesante recorte temporal para el estudio de las políticas públicas para la promoción de cooperativas porque marca la finalización de una etapa y el comienzo de una nueva. Constituye un marco temporal particularmente singular ya que se trata de una ley impulsada por el propio movimiento donde se recogen muchas de sus aspiraciones y se actualiza el marco jurídico en los distintos sectores. A esto se suma la ya señalada creación del INACOOOP que tiene entre sus objetivos la promoción de las cooperativas.

³ De acuerdo a lo establecido en la Ley 18.407 General de Cooperativas de 2008, que conserva la definición de cooperativas de vivienda de la Ley 13.728 Plan Nacional de Vivienda, es posible clasificar a las cooperativas en dos modalidades: las de ahorro previo que constituyen el capital inicial exigido mediante ahorro previo a la escritura del préstamo y las de ayuda mutua que lo constituyen mediante el aporte de mano de obra benévola y ahorro en aportes sociales (Altoberro, 2008). La innovación que representa el sistema de construcción por ayuda mutua, es decir "el trabajo comunitario adoptado por los socios para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa" (Ley 18.407, Artículo 124) ha motivado que haya una gran cantidad de estudios nacionales e internacionales que recogen su experiencia (Dominguez, 2017; Ghilardi, 2017; Vidal-Folch Duch, 2019).

En segundo lugar, se opta por analizar las políticas públicas para el cooperativismo de carácter nacional dejando de lado algunas interesantes experiencias de gobiernos departamentales⁴.

En tercer lugar, el estudio se debió acotar a las políticas públicas dirigidas a las cooperativas y dejar de lado otro tipo de organizaciones que, estando íntimamente relacionadas con las cooperativas, no revisten esa figura jurídica⁵. Es por ello que el trabajo se propone relevar las políticas públicas para el conjunto del sector cooperativo con énfasis en las cooperativas de producción. En el caso de Uruguay se proponen como cooperativas de producción a las cooperativas de trabajo asociado –que tiempo atrás eran denominadas como cooperativas de producción– y las cooperativas agrarias puesto que, además de brindar servicios de provisión de insumos y comercialización a los productores asociados, realizan algún tipo de proceso de industrialización y transformación de la producción.

En cuarto lugar, en las conclusiones se priorizó destacar los aspectos más distintivos y específicos del caso uruguayo y la formulación de los desafíos de las políticas públicas para las instituciones de promoción y apoyo.

Finalmente, en lo referido a las técnicas de recolección de información se recurrió en primer lugar a la revisión bibliográfica y el análisis documental. Durante el mes de octubre de 2020 se realizaron más de veinte entrevistas a informantes calificados vinculados a las políticas públicas para la promoción de cooperativas. Finalmente, el 26 de octubre se realizó un grupo focal sobre “Las políticas públicas vistas desde el movimiento cooperativo. Evaluación y perspectivas” en el que participaron representantes del movimiento cooperativo uruguayo y de las distintas federaciones que lo integran⁶.

A. Contexto

1. Orígenes de las cooperativas y su marco legal

Los orígenes del cooperativismo en Uruguay se pueden ubicar en la segunda mitad del siglo XIX. Diferentes trabajos, como los de Bertullo *et al.* (2004); Terra (2015 [1986]), también vinculan sus inicios al aporte de los inmigrantes europeos y núcleos católicos que promovieron la creación de organizaciones solidarias como gremios, sindicatos, sociedades de socorros mutuos y cooperativas.

Las primeras organizaciones habrían sido cooperativas de trabajo y cooperativas de consumo que buscaban mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Las incipientes cooperativas surgen en Montevideo y estaban organizadas por trabajadores de algunos rubros u oficios como la Sociedad Cooperativa de Mucamos y Cocineros (1877), la Asociación Cosmopolita de Socorros Mutuos y Cooperativa de Peluqueros y Barberos: El Arco Iris (1880), la Sociedad Cooperativa de Construcción de Casas (1883), la Sociedad Cooperativa de Consumo (1888), la Sociedad Cooperativa de Consumos de Carne (1889) y la Sociedad Cooperativa de Zapateros (1890) (Bertullo *et al.*, 2004; Decia, 2012). Esta última, por ejemplo, en agosto de 1889 comenzó la publicación de “La Voz de la Cooperativa”, para la difusión de los ideales y principios del movimiento (Decia, 2012). Por su parte, las primeras cooperativas de consumo tienen su origen en el marco de grandes empresas industriales, como por ejemplo la cooperativa de los trabajadores de la fábrica Liebig’s en la ciudad de Fray Bentos (Departamento de Río Negro) en 1903 y la Sociedad Cooperativa de Consumo “La Unión” de los obreros textiles de la localidad de Juan Lacaze (Departamento de Colonia) en 1909 (Terra, 2015 [1986]).

⁴ En este sentido es particularmente interesante la experiencia de la Unidad de Economía Social y Solidaria del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional de la Intendencia Departamental de Montevideo con la instrumentación de “Enlace”, el primer co-work cooperativo del país.

⁵ En la Ley 18.407 el legislador restringió el accionar del INACOOOP a las cooperativas, aunque dejando abierta la puerta para que impulse investigaciones y realice propuestas para la Economía Social y Solidaria (Artículo 187º).

⁶ Las entrevistas y los participantes del grupo de discusión son presentadas en los anexos de este documento.

Bertullo *et al.* (2004) proponen como una de las características del cooperativismo uruguayo la vinculación desde sus orígenes a los movimientos sociales, particularmente al movimiento sindical y a organizaciones gremiales. Terra (2015 [1986]) ya había propuesto para explicar el proceso del cooperativismo uruguayo la idea de que la presencia de un “motor extra cooperativo” explica el crecimiento del sistema cooperativo e incluso la creación misma de muchas cooperativas. En los orígenes de los distintos sectores cooperativos se pueden encontrar distintos motores extra cooperativos. En el caso de las cooperativas de trabajo y consumo fueron las organizaciones gremiales y sindicales. Para la creación y difusión de las cooperativas de ahorro y crédito fue fundamental la acción del Estado y la Iglesia católica a través de las cajas rurales y las cajas populares, respectivamente. Las cooperativas agrarias tienen sus antecedentes directos en las Sociedades de Fomento Rural (SFR) impulsadas por la empresa del ferrocarril⁷ y en los sindicatos agrícolas cristianos promovidos por la acción de la Iglesia católica. En el origen de las cooperativas de vivienda se encuentra la promoción realizada por organizaciones de la sociedad civil como el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU).

La división en cinco grandes tipos o clases de cooperativas: consumo, ahorro y crédito, vivienda, producción o trabajo asociado, y agrarias, es un reflejo de la división en la legislación durante todo el siglo XX. Como se verá más adelante, la fragmentación de la legislación estableció la organización de representación por tipos o clases de cooperativa.

La primera ley sobre una clase de cooperativas fue la Ley 10.008 de “Cooperativas Agrarias Limitadas” del 5 de abril de 1941. Posteriormente, en 1946, se aprueba la Ley 10.761 de “Sociedades cooperativas” y su decreto reglamentario del 5 de marzo de 1948 conformando el marco regulatorio de todas aquellas cooperativas que no fueran las agrarias, en particular las ya existentes cooperativas de consumo y de producción o trabajo asociado. La ley identifica a las cooperativas como sociedades de naturaleza comercial y las clasifica en cooperativas de producción y cooperativas de consumo, atendiendo al criterio de distribución de los excedentes (Reyes y Gutiérrez, 2005)⁸. La legislación posterior reguló las distintas clases de cooperativas de manera fragmentada, aprobándose una norma para cada clase de cooperativa hasta la Ley 18.407 de 2008⁹.

Las cooperativas de producción o trabajo asociado van a tener su reconocimiento específico con Ley 13.481 de “Exoneraciones Tributarias” de 1966. Durante la década de 1960 las cooperativas de trabajo se organizaron y movilizaron buscando la superación de las limitaciones y dificultades que obstaculizaban su desarrollo. De esta organización nació la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) en 1962. A partir de la movilización del sector se logró la aprobación de la Ley 13.481 que las exoneró del pago de impuestos nacionales y del aporte jubilatorio patronal, siempre que cumplieran con determinados requisitos. Las cooperativas de trabajo tuvieron un importante impulso a fines de la década de 1990 y comienzos del nuevo siglo, fundamentalmente a partir del proceso de recuperación de empresas en crisis (Martí, Thul y Cancela, 2014). La legislación dio cuenta de estos cambios y en 2004 se aprobó la Ley N° 17.794 de “Cooperativas de producción o trabajo asociado” que atendió temas no considerados anteriormente como por ejemplo en materia concursal facilitando la

⁷ Las Sociedades de Fomento Rural (SFR) fueron impulsadas por la empresa del Ferrocarril Central con la finalidad de promover el progreso y estimular la producción y el comercio (Terra, 1984). En un Congreso realizado en la ciudad de Minas el 15 de agosto de 1915 se crea la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) que reuniría a las distintas SFR. Las SFR fueron reconocidas legalmente por la ley 6.192 del 16 de julio de 1918 que, entre otras cosas, le confiere a la CNFR su registro y fiscalización.

⁸ El Artículo 1° de la Ley 10.761 distingue entre las cooperativas de producción que distribuyen sus rendimientos a prorrata en razón del trabajo aportado y las de consumo que lo hacen en proporción a las operaciones realizadas.

⁹ Se podrían señalar dos excepciones a la legislación por clase: la Ley 16.060 de 1989 que, si bien es sobre las Sociedades comerciales en general, en su Artículo 515^o ordena la aplicación del Código de Comercio a las cooperativas; y la Ley 16.156 de 1990 que refiere a la personería jurídica de las cooperativas. A excepción de estas normas, y hasta la aprobación de la Ley General de Cooperativas, la legislación se ocupó de cada una de las modalidades.

adjudicación de los bienes a los trabajadores en caso de quiebra o abandono de una empresa por parte de sus titulares (Faedo, 2004)¹⁰.

Un tipo particular de cooperativas de trabajo son las cooperativas sociales, que incluso tienen su propio marco regulatorio. La idea de las cooperativas sociales surge de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) en la "Propuesta programática" presentada a los partidos políticos previo a las elecciones de 2004. El gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2009) retoma esta propuesta como un instrumento valioso para la generación de empleo e integración social. A partir de la iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se aprueba la Ley 17.978 en 2006 que crea las cooperativas sociales con el objetivo de proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades, 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 (Artículo 1º de la Ley N° 17.978)¹¹.

Las primeras experiencias de vivienda cooperativa surgen a través de tres proyectos piloto surgidos en el interior del país (en Salto, Fray Bentos e Isla Mala) e impulsados por el CCU. Se constituyeron como cooperativas de consumo puesto que, hasta la aprobación del marco legal específico, las cooperativas de vivienda se regían por la Ley 10.761 de 1946. Este marco específico se lo dio la Ley 13.728 aprobada en diciembre de 1968 que en su Capítulo X establece la normativa para las cooperativas de vivienda. El marco normativo para las cooperativas de vivienda se mantuvo incluso en la Ley 18.407 de 2008 que transcribe casi textualmente el Capítulo X de la Ley 13.728 referido a las cooperativas de vivienda.

Las cooperativas de ahorro y crédito propiamente dichas comenzaron a formarse a mediados de los años sesenta y tuvieron su mayor desarrollo a partir de los setenta. En 1965 la Ley N° 13.330 prohíbe la instalación de nuevas "sociedades financieras" a raíz de todas las financieras particulares paralelas a los bancos que habían quebrado.¹² El legislador no estaba pensando en prohibir a las cooperativas que no tenían un peso significativo, sin embargo, la prohibición suponía la restricción de la operatoria a las entidades bancarias y, por extensión, las cooperativas estaban incluidas entre las "sociedades financieras". No obstante la prohibición, se continuaron creando cooperativas de ahorro y crédito que, posteriormente y con el asesoramiento del CCU, impulsaron su reconocimiento legal.¹³ Este llegó con la aprobación de la Ley 13.988 de 1971 que reconoció la existencia de las cooperativas de ahorro y crédito y estableció el marco regulatorio, lo que permitió el desarrollo de importantes experiencias como la Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC), COFAC y la Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito (ACAC). A fines de la dictadura, en 1982, se aprobó el Decreto Ley 15.322 que dedicaba un capítulo a las cooperativas de ahorro y crédito y distinguía las de intermediación financiera o "abiertas" y las de capitalización o "cerradas" (que no reciben depósitos de socios ni de terceros). A las primeras se les permite una operatoria plena y son controladas y fiscalizadas por el Banco Central del Uruguay (BCU). En la década del noventa se produce el crecimiento y concentración del sector en torno a ACAC y COFAC. En 1998 ACAC se asocia con *Crédit Agricole* de Francia pasando a

¹⁰ Un caso particular de cooperativas de trabajo lo constituyen las cooperativas médicas y odontológicas. Estas fueron previstas por el Decreto-Ley 15.181 de 1981 como un tipo de organización para brindar asistencia médica. La Ley 18.440 de Cooperativas de Profesionales de la Salud de diciembre de 2008 y su decreto reglamentario N° 230/013 las va a diferenciar del resto de las cooperativas de trabajo y va a permitir que adquieran la figura de instituciones de asistencia médica privada de profesionales (IAMPP).

¹¹ En el Decreto N° 369/007 de 1 de octubre de 2007 por el que se reglamenta la ley está previsto que "En caso que el desarrollo de la Cooperativa la ubique fuera de los parámetros legales, por la posibilidad o intención de distribuir excedentes o de superar los topes fijados por el laudo de la rama de actividad que se trate, la Cooperativa Social deberá reformar sus Estatutos y transformarse en Cooperativa de Producción, en el marco de la Ley N° 17.794" (Artículo 6º).

¹² El Artículo 16 de la Ley 13.330 establecía "Prohíbese la instalación de sociedades financieras, bancos y cajas populares así como la apertura de agencias y sucursales, salvo las que resulten de la fusión de las entidades existentes, o de la adquisición de agencias o sucursales por los Bancos".

¹³ Del sistema promovido por el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), que luego darían origen a las COFAC, estaban El Roble (1962), Toledo Chico, Artesanías Unidas (Trinidad, 1964, la más antigua de las fusionadas en COFAC), Cruzada Libertadora (Mercedes, 1968).

conformarse el Banco ACAC S.A. En lo que respecta a COFAC, luego de una década de impresionante crecimiento y a consecuencia de las turbulencias financieras vividas en el país en 2002, entra en crisis y es intervenida por el Banco Central en 2006 (Silveira y Martí, 2008).

La estructura del cooperativismo de consumo surgió en la primera mitad del siglo XX y se mantuvo muy estable a lo largo del siglo. En la segunda mitad del siglo XX se sumaron algunas entidades y aumentó el número de socios pero básicamente las cooperativas que se mantienen hoy en día son las surgidas en la primera mitad del siglo XX (Torrelli *et al.*, 2015). En 1946, y luego de varios años en que las experiencias de cooperativas de consumo estaban consolidadas, la Ley 10.761 dio marco legal a una realidad existente. El marco normativo sobre las cooperativas de consumo fue completado con dos normas adicionales: la Ley 14.019 de 1971 de exoneraciones de tributos de carácter nacional y de las contribuciones patronales a la seguridad social y la Ley 15.890 de 1987 que estableció instrumentos legales efectivos para que las retenciones sean realizadas en tiempo y forma.

Como se mencionó anteriormente, la Ley 10.008 de 1941 de cooperativas agrarias fue la primera norma relacionada con una clase cooperativa. El marco normativo sobre las cooperativas agrarias fue actualizado durante la dictadura. En el marco de la promoción de las exportaciones no tradicionales no es de extrañar que el gobierno dictatorial le asignara gran importancia al sector agrario y promoviera la organización de los productores. Se aprobaron tres normas que actualizaron el marco jurídico de las cooperativas agrarias: el Decreto Ley 14.330 de Sociedades de Fomento Rural de 1974, el Decreto Ley 14.827 de Cooperativas agroindustriales de 1978 y, finalmente, el Decreto Ley 15.645 de cooperativas agrarias de 1984. También en ese año las cooperativas agrarias lograron su expresión gremial al fundarse las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). La CAF nuclea a las cooperativas agrarias de primer y segundo grado, constituyéndose en un organismo articulador y de representación gremial, su objetivo es el desarrollo del sistema cooperativo agrario para mejorar la calidad de vida de sus productores rurales.

Esta particular conformación por tipos o clases se mantiene hasta el día de hoy tal como se expresa en el cuadro que se encuentra a continuación. En el mismo se pueden observar algunas de las características expresadas anteriormente.

Cuadro VIII.1
Cooperativas por modalidad - 2008/2020

	2008	2020	Variación
Agrarias ^a	82	124	51%
Ahorro y crédito	68	90	32%
Artistas y oficios conexos	-	5	-
Consumo	33	44	33%
Seguros	2	2	0%
Sociales	95	331	248%
Trabajo ^b	257	914	256%
Vivienda	581	2 174	274%
TOTAL	1 118	3 684	230%

Fuente: Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (2008) (Cabrera, Dornell y Supervielle, 2010) y Datos proporcionados por la Unidad de Información e Investigación del INACOOOP (2020) con base en el Registro de Cooperativas.

^aNo se incluyen las Sociedades de Fomento Rural (SFR).

^bIncluye también a las cooperativas médicas.

De la comparación de los datos aportados por el Censo cooperativo de 2008 y la situación actual se pueden extraer algunas conclusiones¹⁴. En primer lugar, se observan los tipos de cooperativas que han experimentado un moderado crecimiento: agrarias, ahorro y crédito y consumo. En segundo lugar, se constata que algunas clases cooperativas experimentaron un importante crecimiento: las cooperativas sociales, de trabajo, y de vivienda. Como se verá más adelante, el mayor crecimiento en las cooperativas de trabajo y de vivienda está relacionado con las políticas públicas: tanto por las políticas desplegadas desde el INACOOOP como por el accionar de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). Por otro lado, las cooperativas sociales se instituyeron en 2006 como un tipo particular de cooperativas de trabajo y experimentaron un rápido crecimiento. Finalmente están las cooperativas de artistas y oficios conexos, cuya forma jurídica novedosa fue dispuesta por la Ley 18.407 de 2008.

2. Evolución y distribución de las cooperativas

Respecto de la evolución histórica de las cooperativas, como de su distribución geográfica, se cuenta con escasa información. La inexistencia de un organismo oficial que centralizara las políticas públicas sobre el cooperativismo llevó a que, hasta bien entrado el siglo XX, no existieran cifras oficiales que dieran cuenta de la cantidad de cooperativas y asociados. El primer censo cooperativo se realizó en 1989 impulsado por la recientemente creada Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC)¹⁵. Este *Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas* fue realizado en colaboración por la DNFC y la Universidad de la República (UDELAR), y fue financiado por la Organización de Estados Americanos (OEA). El censo permitió por primera vez tener un panorama más claro de la cantidad y características de las cooperativas y los cooperativistas de las distintas modalidades en Uruguay, tal como se muestra en el cuadro VIII.2.

Cuadro VIII.2
Cooperativas y cooperativistas según el Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas, 1989

	Cooperativas	Cooperativistas
Agrarias y sociedades de fomento rural	182	48 930
Ahorro y crédito	55	302 127
Consumo	51	239 297
Trabajo o producción ^a	189	8 815
Vivienda	366	14 829
Total general	843	613 998

Fuente: Elaborado en base a Errandonea y Supervielle (1992).

^a Incluye a las agrarias de producción y las cooperativas médicas y odontológicas.

Hubo que esperar casi veinte años para contar con información actualizada de las cooperativas. Durante 2008 y 2009 se llevó adelante el *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural*. Su organización estuvo a cargo de la CHC de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la CUDECOOP y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). El Censo tomó como universo todas las entidades con naturaleza jurídica cooperativa y todas las Sociedades de Fomento Rural activas, es decir, con actividad económica y/o social al momento de realizar el estudio (INE, 2010).

¹⁴ Los datos no son estrictamente comparables puesto que se utilizan metodologías diferentes. Las cifras de 2008 provienen del *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural*, en tanto las cifras de 2020 provienen del Registro de Cooperativas del INACOOOP que se construye a partir de la base del Censo de 2008 y los datos aportados por la Sección Registro Nacional de Cooperativas del Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

¹⁵ En la sección siguiente se presenta la experiencia de la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC).

Cuadro VIII.3
Cooperativas y cooperativistas según el II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (2008)

	Cooperativas	Cooperativistas
Agrarias y sociedades de fomento rural	126 (10,8%)	21 519 (1,8%)
Producción y sociales ^a	359 (30,8%)	9 810 (0,8%)
Ahorro y crédito	68 (5,8%)	1 006 727 (82,3%)
Consumo	31 (2,7%)	162 532 (13,3%)
Vivienda	581 (49,9%)	22 943 (1,9%)
Total ^b	1 165 (100%)	1 223 531 (100%)

Fuente: Elaborado en base a Cabrera *et al.* (2010: 6).

^a Incluye a las cooperativas agrarias de producción y a las médicas y odontológicas.

^b El total del Censo incluye a las Sociedades de Fomento Rural.

Entre el primer y segundo censo se produce un importante aumento en la cantidad de cooperativas —38%— y, fundamentalmente, de cooperativistas —44%— (Cabrera *et al.*, 2010). Esto expresa un incremento en el tamaño medio de las cooperativas, en cuanto número de asociados. Si se observa con un poco más de detenimiento el crecimiento en el número de cooperativistas se puede constatar que el mayor crecimiento se produce entre los cooperativistas de ahorro y crédito. En tanto, en las cooperativas agrarias y las de consumo cae la cantidad de asociados. El descenso en el número de cooperativistas agrarios puede explicarse por la cantidad de productores, sobre todo en los estratos más pequeños, que abandonan el medio rural (Cardeillac, 2020; Piñeiro y Moraes, 2008). En el caso de las cooperativas de consumo, la disminución en el número de asociados puede estar relacionada con la crisis estructural del modelo histórico del cooperativismo de consumo¹⁶.

El mayor crecimiento en la cantidad de cooperativas se experimentó en el período posterior a la aprobación de la Ley General de Cooperativas de 2008. Tal como se observa en el cuadro VII.1, entre 2008 y 2020 el sector cooperativo experimentó un crecimiento extraordinario. Como se analiza más adelante, en este crecimiento mucho tienen que ver las políticas desplegadas desde el INACOO, pero también se explica por el trabajo hacia las cooperativas sociales desplegado desde el MIDES y la promoción y financiamiento de las cooperativas de vivienda desde la ANV y el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Otra de las características del cooperativismo uruguayo es el fuerte arraigo del movimiento cooperativo en el interior del país, característica que ya fuera señalada por Bertullo *et al.* (2004). En el Cuadro 5 que se presenta a continuación se puede observar que la mayor relación de cooperativas en función de la población no es en Montevideo —donde se concentra buena parte de las mismas—, sino en los departamentos del litoral del Río Uruguay (Colonia, Soriano, Río Negro, Paysandú y Salto) que tienen una fuerte tradición agrícola. La menor relación se da en los departamentos fronterizos con Brasil (Rivera, Rocha, Cerro Largo y Treinta y Tres) y en la zona metropolitana en los departamentos de Canelones y San José¹⁷.

¹⁶ Diversos estudios han señalado la crisis estructural del modelo clásico del cooperativismo de consumo: precios altos que no resisten la competencia, excedente de personal y costos laborales muy por encima de la media del sector. Se ha señalado que la única ventaja competitiva es permitir el acceso al crédito para el consumo a sectores que no lo tendrían. Como se verá más adelante, es preocupación del sector responder a estas limitantes a través de emprendimientos intercooperativos como el SíCoop.

¹⁷ En los departamentos de la zona metropolitana la sede legal suele encontrarse en Montevideo por la facilidad de transporte.

Cuadro VIII. 4
Cooperativas por departamento

	Cantidad de cooperativas (2020)	Población por departamento (2011)	Cooperativas c/100 000 habitantes
Río Negro	94	54 765	172
Salto	215	124 878	172
Flores	42	25 050	168
Florida	111	67 048	166
Paysandú	160	113 124	141
Montevideo	1 724	1 319 108	131
Tacuarembó	110	90 053	122
Soriano	98	82 595	119
TOTAL	3 684	3 286 314	112
Durazno	63	57 088	110
Colonia	131	123 203	106
Artigas	76	73 378	104
Treinta y Tres	48	48 134	100
Cerro Largo	82	84 698	97
Lavalleja	56	58 815	95
Rocha	53	68 088	78
Maldonado	123	164 300	75
Canelones	381	520 187	73
San José	79	108 309	73
Rivera	38	103 493	37

Fuente: Elaborado en base a datos de Cooperativas proporcionados por la Unidad de Información e Investigación del INACOOP (2020) y datos de Población del INE (2013).

Respecto del aporte de las cooperativas al Producto Interno Bruto (PBI) y los puestos de trabajo generados por las cooperativas, no existe mucha información disponible. El II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural permitió estimar que el cooperativismo hace un aporte de entre el 2 y el 2,4% al PBI, así como un 2% de la población ocupada del año 2008 (Cabrera et al., 2010). Al analizar el Valor Bruto de Producción (VBP) por modalidad se encuentra que el mayor aporte lo hacen las cooperativas de producción y sociales (40%) y en segundo lugar las cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural y las médicas cada una con un 23%. En relación al personal ocupado por modalidad se observa que las cooperativas médicas ocupan el 45% de los trabajadores del sector (12.313) y, en segundo lugar, las cooperativas de producción y sociales ocupan el 32% (8.773) (INE, 2010).

Otra aproximación a las cifras de generación de puestos de trabajo se presenta en el documento “Aproximación a la generación de empleo en el cooperativismo uruguayo” de 2020. Este trabajo busca brindar información actualizada sobre el empleo generado en el sector cooperativo en Uruguay. Allí se analizaron un total de 1.113 cooperativas con un total de 22.880 personas registradas en la seguridad social, de las cuales casi el 60% corresponde a cooperativas de trabajo y sociales, 40% y 20% respectivamente (Castiglia y Veas, 2020). Para agosto de agosto de 2020 —fecha de publicación del informe— la población económicamente activa (PEA) efectivamente ocupada fue de 1:548.000 personas (INE, 2020) por lo que las personas ocupadas en las cooperativas analizadas representan el 1.47% del total.

3. Evolución del marco normativo y la institucionalidad antes del 2008

Se hace necesario señalar que en Uruguay las cooperativas no tienen una recepción constitucional expresa (Cibils, 2007: 136)¹⁸. Esto marca una importante diferencia con otros países de la región donde las cooperativas tienen un reconocimiento constitucional. Aunque también es posible señalar que el ordenamiento jurídico uruguayo ha integrado las recomendaciones de la Organización Internacional del

¹⁸ Solamente en el Artículo 188° inciso 3 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay existe una referencia indirecta cuando se menciona que: “El Estado podrá participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativos o de capitales privados”.

Trabajo (OIT). Particular relevancia a los efectos del análisis del fomento estatal de las cooperativas tiene la suscripción por Uruguay de la Recomendación 193 de la OIT. Esta Recomendación sobre la promoción de las cooperativas (N° 193 del 3 de junio de 2002), reconoce “la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía”. Además, recomienda que se aliente “el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad de las cooperativas, basándose en los valores y principios cooperativos”, y la adopción de “medidas para promover el potencial de las cooperativas en todos los países”. En lo referido a la promoción y el fomento establece que “los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función”.

La legislación previa a la ley general: avances espasmódicos, legislación fragmentaria y marco regulatorio reactivo

Los estudios sobre el Derecho cooperativo son unánimes en señalar las incongruencias de la legislación cooperativa previo a la Ley General de Cooperativas de 2008 (Gutiérrez, 2008; Reyes y Gutiérrez, 2005; Rippe, 1987). Respecto a la legislación, Reyes y Gutiérrez (2009) afirmaban que el proceso legislativo sobre el cooperativismo en Uruguay había sido “espasmódico y fragmentario”. Al comparar el desarrollo de la legislación cooperativa en Uruguay con la legislación de la región se encuentra que, como señala Cracogna (2011), “hasta 2008 Uruguay constituía el único país latinoamericano que no contaba con una Ley general de cooperativas”. Las incongruencias, la falta de unidad conceptual y la falta de regulación en ciertos aspectos fueron algunos de los motivos que llevaron a la aprobación de la Ley 18.407 de 2008 (Amorin y Algorta, 2018).

Como se señaló anteriormente, otra de las características de la legislación previa al 2008 es que la mayoría de las normas refieren a los distintos tipos de cooperativas. Las normas generales para el sector eran escasas y estaban marcadas por un interregno de casi medio siglo. La Ley 10.761 de 1946 creó el marco legal de las cooperativas en general —excluyendo a las agrarias que ya habían sido reguladas— y la Ley 16.156 de Sociedades cooperativas reguló su registro. En ese casi medio siglo el avance fue, tal como señalaban Reyes y Gutiérrez (2009) “espasmódico y fragmentario”.

Otra de las características de la legislación previa a 2008 es ser reactiva. Se legisló para regular y controlar las experiencias que ya existían y las medidas de fomento o promoción eran escasas. Respecto del fomento cooperativo, Rippe (1987: 98-114) lo definía como “el insuficiente y heterogéneo sistema legal de apoyo al desarrollo de las cooperativas”. Sin embargo, el mismo Rippe (1987) sostenía que la escasa legislación había mostrado una actitud positiva hacia el fenómeno y planteaba dos observaciones. Por una parte, la poca variedad de instrumentos puestos al servicio del fomento cooperativo y la ausencia de una legislación unitaria y coherente dirigida a estimular las cooperativas. El instrumento comúnmente utilizado por la legislación era la exoneración tributaria cuando el Estado disponía de una amplia gama de instrumentos para fomentar las actividades económicas. Por otro lado, señalaba el sesgo paternalista del apoyo estatal que priorizaba el control por sobre el fomento y afectaba la autonomía y la independencia respecto del Estado.

Por todo esto se podría caracterizar la evolución legislativa como de avances espasmódicos, legislación fragmentaria y marco regulatorio reactivo (Martí, 2011).

La recuperación democrática en 1985 alentó muchas expectativas en la configuración de un nuevo escenario para el relacionamiento entre las autoridades públicas y la sociedad civil. Sin embargo, la recuperación democrática no significó grandes avances legislativos. Entre las excepciones es posible señalar tres cambios legislativos.

El primero es la aprobación de la Ley 16.060 de 1989 de Sociedades Comerciales que en su Artículo 515° establece que las sociedades cooperativas “se regirán por sus leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación de esta ley en lo previsto por ellas y en cuanto sea compatible”. Al tiempo que extendía

en forma subsidiaria las disposiciones de las sociedades comerciales a las cooperativas, reconocía tácitamente las diferencias entre ambos tipos de personas jurídicas. En segundo lugar, la Ley 16.156 de Sociedades cooperativas de 1990 refiere exclusivamente a la tramitación de la personería jurídica de las cooperativas. Allí se estableció que todas las cooperativas se inscribirían en un registro único, donde se las calificaría exclusivamente por razones de legalidad, de modo que quedaban sin efecto las restricciones burocráticas injustificadas y se facilitaban los procesos para la reforma de estatutos¹⁹. Por último, la Ley 16.736 de Presupuesto Nacional (1996-2000) de 1995 incluía entre su articulado algunas normas que regulaban la fiscalización estatal de las cooperativas reforzando el control del Estado.

A excepción de estas normas de carácter general, pero de alcance muy acotado, y hasta la aprobación de la Ley General de Cooperativas, la legislación se ocupó de las distintas modalidades por separado persistiendo en la visión parcial y fragmentaria de la legislación cooperativa.

Finalmente, es de hacer notar que previo a la Ley General de Cooperativas de 2008 hubo dos importantes avances en la legislación que la anticiparon. El primero fue la aprobación de la Ley 17.794 de Cooperativas de Producción o Trabajo Asociado de 2004, que actualizaba la legislación para este tipo de cooperativas. El segundo avance o anticipación refiere a la Ley 17.798 de Cooperativas Sociales de 2006, que creaba esta figura jurídica como un tipo especial de cooperativa de trabajo.

La tardía, débil e intermitente construcción de una institucionalidad especializada

A lo largo del siglo XX no son muchos los antecedentes de una institucionalidad especializada para la promoción del cooperativismo. Al respecto señala Rippe (1987) que la institucionalidad tanto de promoción como de contralor estaba diversificada y atomizada entre múltiples dependencias no coordinadas entre sí, no articuladas en una política nacional²⁰.

Durante la mayor parte del siglo XX Uruguay careció de una institucionalidad especializada unificada para la promoción del cooperativismo, aunque existieron algunas experiencias de organismos de promoción por modalidad. Esta situación no es distinta a la ya analizada para la fragmentada legislación cooperativa y la ausencia de una normativa armónica que tratara a las cooperativas en su conjunto como un fenómeno específico.

Más allá de los proyectos fracasados y la institucionalidad referida a una sola modalidad de cooperativas, la primera institución especializada unificada para el fomento del cooperativismo fue la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC) dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (período 1985-90). Fue recién en 1985, a la salida de la dictadura que se instituye la DNFC. Su creación se produjo en el marco del trabajo de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO)²¹ en la que confluyeron los actores políticos y representantes del movimiento cooperativo que estaba en plena organización. La DNFC se crea por el Artículo 484 de la Ley 15.809 de 1986 como unidad ejecutora del MTSS. Distintos trabajos coinciden en señalar que se trató de una experiencia interesante en tanto significó la primera institucionalidad especializada unificada para el cooperativismo, pero fue muy acotada en el tiempo y contando con escasos recursos (Martí, 2021; Martí et al., 2008)²². En el siguiente

¹⁹ Luego de la aprobación de la ley se facilitó la presentación de las cooperativas ante el Registro Público y General de Comercio y en menos de un año se registraron 716 cooperativas (CUDECOOP, 1991).

²⁰ A modo de ejemplo se puede señalar que la promoción y fiscalización de las cooperativas agrarias estaba encargada al "Registro, Fomento e Inspección de Cooperativas Agropecuarias" del Ministerio de Ganadería y Agricultura (MGyA) en la Ley 10.008 de 1941. En tanto para las cooperativas de producción y consumo el registro de debía hacer en el "Registro público de comercio" y el contralor en la Inspección General de Hacienda (Art. 9º de la Ley 10.761 de 1946).

²¹ La Conapro fue el ámbito de concertación, nacional y programática, de partidos políticos, fuerzas sociales y empresariales donde se formularon propuestas de soluciones que debían ser puestas en práctica a partir del 1º de marzo de 1985.

²² La DNFC trabajó especialmente en la promoción de cooperativas de producción a las que se veía como pequeñas empresas muy débiles, tal como manifestara quien fuera su director el Cr. Domingo Mendivil (Entrevista con el director de la DNFC, 28/03/2005). La característica del tamaño fue la que primó y rápidamente quedó demostrado que la prioridad no era promover cooperativas sino "desarrollar pequeñas empresas" tal como se refleja en los decretos y resoluciones de la DNFC (Resoluciones 601/986 y 310/987).

período de gobierno y por Ley 16.320 de Rendición de Cuentas de 1991 se suprime la DNFC. Gran parte de su trabajo fue asumido por la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) creada en 1990 por Ley 16.170 y que se ubicaba en la órbita del Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM).

Después que el gobierno del presidente Luis Alberto Lacalle (1995-1999) disolviera la DNFC, desapareció de la institucionalidad pública un organismo específico y unificado para las cooperativas²³. Para la confederación no contar con un interlocutor único constituía un freno para el desarrollo del sector y los esfuerzos para establecer un diálogo con la administración eran muy desgastantes. Luego de las dificultades surgidas durante el proceso de la ley de personería jurídica de las cooperativas, el Poder Ejecutivo concretó la creación de la CHC a través del decreto No. 128/991. Se creó en el ámbito de la OPP (Art. 1) y con una integración bipartita: delegados del Poder Ejecutivo y del movimiento cooperativo representado por la CUDECOOP (Art. 2).

A diferencia de la DNFC que, a pesar de ser una pequeña repartición dentro del MTSS contaba con algunos recursos humanos y materiales, la CHC se ubicaba en la OPP dependiente de la Presidencia de la República, aunque prácticamente carecía de recursos materiales y humanos.

Se pueden reconocer cuatro etapas en la trayectoria de la CHC. La primera etapa fue desde su creación en 1991 hasta la finalización del gobierno en 1995. Durante ese período la CHC sirvió como ámbito de diálogo entre el gobierno y el movimiento cooperativo que ya había logrado su integración con la constitución de la confederación en 1988. El siguiente período se caracterizó por la parálisis, puesto que, una vez terminado el gobierno de Lacalle Herrera en 1995, los integrantes renunciaron y el gobierno de Julio María Sanguinetti no renovó la representación ni del gobierno ni de las cooperativas. El tercer período fue desde 2001 hasta 2005. El presidente Batlle Ibáñez nombró una nueva composición de la CHC en julio de 2001 y, aunque continuó careciendo de recursos, fue dinamizada por nuevos liderazgos. La cuarta y última etapa comenzó en julio de 2005 cuando el recién asumido gobierno de izquierda presidido por Tabaré Vázquez aprobó el Decreto 224/005 del 20 de julio de 2005 que amplió la integración, los cometidos y las competencias de la CHC. En esta etapa, la CHC contó con más recursos y cumplió un papel fundamental en el proceso legislativo de la aprobación de la Ley General de Cooperativas de 2008 por la que se creaba el INACOOOP. Fue la puesta en funcionamiento de este organismo la que dio por finalizada la trayectoria intermitente de la CHC.

Con la aprobación de la Ley General de Cooperativas se dio un salto en materia legislativa y en lo relativo a la institucionalidad para la promoción de las cooperativas. La creación del INACOOOP generó un ámbito técnico, administrativo y financiero unificado para la promoción del cooperativismo y el relacionamiento entre cooperativas y Estado que permiten afirmar que se cerró la etapa de la institucionalidad diversificada y atomizada y se abrió un nuevo período de fomento del cooperativismo articulado y planificado.

La creación de la institucionalidad especializada unificada fue fruto de una coyuntura particular de convergencia de actores políticos y organización del movimiento cooperativo a la salida de la dictadura. Se trató de una institucionalidad débil ya que contó con escasos recursos, tanto en su etapa de la DNFC como en la CHC. En tercer lugar, y vinculado a esto, se trató de una institucionalidad intermitente. Mientras a la salida de la dictadura se creó un organismo especializado que, a pesar de sus escasos recursos para abarcar al conjunto del cooperativismo nacional, comenzó un trabajo de promoción que hasta el momento no se había hecho, y el siguiente gobierno lo disolvió. Poco después se creó una comisión con carácter "honorario" que funcionó un tiempo, posteriormente se paralizó y finalmente se volvió a designar a sus integrantes. Esta situación se revirtió con el gobierno del Frente Amplio a partir del año 2005. Al igual

²³ Las cooperativas agrarias siguieron relacionándose con el MGAP, las de ahorro y crédito con el Banco Central del Uruguay (BCU) o con la Inspección General de Hacienda, las de vivienda con el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

que lo observado con la aprobación de la ley de cooperativas sociales, el gobierno de izquierda dio un fuerte impulso al cooperativismo, aunque también tomó decisiones que lo afectaron duramente como la suspensión e intervención de COFAC en enero de 2006²⁴.

Finalmente, la aprobación de la Ley 18.407 constituyó un momento bisagra en la historia de la promoción del cooperativismo. La creación del INACOOOP por dicha ley y su posterior reglamentación en 2009 pusieron fin a un ciclo de institucionalidad que se puede caracterizar como tardía, débil e intermitente.

La Ley General de Cooperativas: armonización del marco normativo e incorporación de nuevas figuras jurídicas

La Ley 18.407 de "Sistema Cooperativo" se aprobó en octubre de 2008. Con esta norma se transformaba y consolidaba la legislación en materia cooperativa puesto que superaba la anterior situación de normas contradictorias entre sí (Reyes y Gutiérrez, 2009; Reyes *et al.*, 2011). Además, creaba nuevas modalidades o clases de cooperativas, así como nuevos escenarios de trabajo, mayor flexibilidad e instrumentos de financiamiento desconocidos hasta ese momento. La ley permitió hablar de definiciones comunes de cooperativismo y esto se reflejó en el campo jurídico y también en la relación de las cooperativas con los organismos públicos, los bancos y otros actores de la sociedad. La unidad de la legislación ayudó a jerarquizar y regular algunos aspectos específicos de las cooperativas, diferentes de las sociedades comerciales. A su vez, permitió afirmar al cooperativismo en la medida que declara a las cooperativas de interés general, asignó al Estado el papel de garante y promotor de su constitución, desarrollo, fortalecimiento y autonomía, y creó el INACOOOP para la promoción de las cooperativas y el relacionamiento con el conjunto del Estado (Caetano y Martí, 2019).

Se trata de una ley compuesta por más de 200 artículos que algunos expertos consideran un verdadero código cooperativo. Se compone de cuatro títulos. El Título I refiere a las disposiciones generales, la constitución de las cooperativas, los socios, la organización y administración, el régimen económico, las asociaciones, fusiones e incorporaciones y otras modalidades de colaboración económica, disolución y liquidación. El Título II se llama "*De las Cooperativas en particular*" y establece las distintas clases de cooperativas, así como sus normas comunes. También contiene disposiciones referidas a las clases de cooperativas tradicionales: trabajo, consumo, agrarias, vivienda, ahorro y crédito, y legisla sobre nuevas clases de cooperativas como, por ejemplo: cooperativas de seguros, de garantía recíproca, sociales, y de artistas y oficios conexos. El Título III trata de la promoción de las cooperativas y su relacionamiento con el Estado, estableciendo las formas de contralor y creando el INACOOOP. Finalmente, el Título IV establece una serie de disposiciones especiales y transitorias.

Entre las principales innovaciones se puede destacar que posibilita la creación de cooperativas mixtas de trabajadores y consumidores (Artículo 10º), establece una excepción a la prohibición de transformarse en otra forma jurídica (Artículo 11º), legisla sobre las cooperativas mixtas admitiendo la posibilidad de constituir cooperativas con socios que aporten capital minoritario (Artículo 90º), permite la asociación con entidades que detenten otras formas jurídicas (Artículo 81º), habilita la posibilidad de crear corporaciones como asociaciones empresariales entre cooperativas dotadas de personería jurídica (Artículo 89º); entre otras innovaciones (CUDECOOP, 2011).

A los efectos de este estudio, dos son las novedades más importantes aportadas por la ley. El primero es la toma de posición del Estado respecto de las políticas públicas para la promoción cooperativa. Esta es la primera vez que el Estado se compromete a la promoción de políticas públicas para el desarrollo cooperativo. Efectivamente, en el Artículo 185º, se establece que:

²⁴ En enero de 2006, el BCU resolvió la suspensión preventiva de las actividades de COFAC con el objetivo de proteger a los ahorristas, así como la integridad de la institución frente a la caída de depósitos y los incumplimientos de los requisitos de encaje mínimo. A partir de entonces COFAC fue intervenida y su operativa pasó al Banco BANDES Uruguay, filial del estatal Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES) de Venezuela. Este proceso es analizado en (Silveira y Martí, 2008).

El Estado promoverá la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general, facilitará el acceso a fuentes de financiamiento públicas y privadas y brindará el apoyo de sus diferentes Ministerios y áreas en todo programa que sea compatible con los contenidos en los planes de desarrollo cooperativo (Artículo 185° de la Ley 18.407).

En segundo lugar, la misma norma establece la creación del INACOOOP tal como se analiza en la sección siguiente.

B. Instituciones

1. La institucionalidad pública creada por la Ley 18.407 de 2008

Como ya se señaló, uno de los aspectos destacados de la Ley 18.407 fue la creación del INACOOOP, lo que permitió integrar e incrementar las acciones de promoción y desarrollo del movimiento cooperativo. Respecto de la institucionalidad especializada, dos grandes cuestiones fueron planteadas durante la discusión de la ley. La primera refería a si el organismo especializado debía tener funciones de promoción y control o si estas debían estar separadas. La Ley 18.407 establece expresamente en su Título III lo relativo a la promoción de las cooperativas, por un lado, y lo atinente a su control, por otro. La ley establecía que el INACOOOP tendría competencias en materia de promoción y no de registro ni de supervisión. El Registro de las cooperativas quedaba a cargo de la Dirección General de Registros y la fiscalización en la Auditoría Interna de la Nación (AIN). La segunda discusión refiere a la ubicación del INACOOOP en el Estado. La ley establece que el INACOOOP tiene como referencia al MTSS (Artículo 186°). La idea original del movimiento cooperativo era mantener al instituto en la órbita de la OPP como lo estaba la CHC. Sin embargo, durante la discusión parlamentaria, se señaló que el director de la OPP, al no tener rango de ministro de Estado, no podía ser llamado al Parlamento para rendir cuentas. Esto era necesario puesto que si bien el instituto tendría autonomía debía de tener una cartera ministerial de referencia que se hiciera responsable por lo actuado. Finalmente, el INACOOOP quedó en la órbita del MTSS y por ello es que participa en las reuniones del gabinete ministerial, siendo la propuesta para la designación de autoridades dependiente del ministro de trabajo, quien a su vez es el responsable político frente al parlamento por la actuación de su directorio.

La institucionalidad de promoción: INACOOOP

A partir de la Ley 18.407 la promoción de cooperativas se institucionalizaba a través de la creación del INACOOOP. Este instituto se constituía como persona pública no estatal (regulada por el Derecho Privado) (Artículo 186°), con el objetivo de "promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país" (Artículo 187°). En consonancia con esto, este mismo artículo establecía entre otros cometidos: el proponer políticas públicas y sectoriales, promover los valores y principios cooperativos, formular planes de desarrollo, coordinar la formulación, articulación y ejecución de los planes con los organismos públicos, desarrollar programas, recursos e instrumentos para el fomento cooperativo, formular planes para la formación de dirigentes, crear un sistema de información sobre el sector, evaluar la incidencia de las cooperativas en la economía y la sociedad, promover la enseñanza del cooperativismo, la integración del movimiento, la investigación, la formación y la capacitación de los cooperativistas y comunicar e informar sobre la temática.

El último cometido, establecido en el inciso M), fue resultado de la controversia planteada al momento de discusión de la ley sobre el alcance del instituto respecto de la Economía Social y Solidaria. Como no existía acuerdo en el movimiento cooperativo, mucho menos entre los legisladores, de que las organizaciones de la Economía Social y Solidaria fueran abarcadas por el instituto, entre los cometidos del INACOOOP se estableció que debe "Impulsar el estudio y la investigación de otras formas de la

economía social y solidaria y realizar propuestas sobre su alcance y regulación, de modo de favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción” (Artículo 187º, inciso M).

A este amplio abanico de cometidos se le corresponde una igualmente amplia serie de atribuciones. Efectivamente, en el Artículo 188º se establecían las atribuciones específicas del INACOOOP, entre las que se incluyeron: el relacionamiento con organismos públicos y privados para dar cumplimiento a sus cometidos, la coordinación para la implementación de programas y planes de desarrollo cooperativo, la representación estatal ante el cooperativismo y la economía social, comunicar e informar sobre su gestión, establecer relaciones y convenios de cooperación y requerir información a las cooperativas y entidades de la economía social.

Respecto de la organización y el funcionamiento, otro de los temas en discusión durante el proceso parlamentario fue el de la integración del directorio. Finalmente, se optó por una integración mixta con representantes propuestos por el Poder Ejecutivo y otros por el movimiento cooperativo. Es así que en el Artículo 194º se estableció un Directorio integrado por cinco miembros: “tres delegados del Poder Ejecutivo, uno de los cuales actuará en calidad de Presidente y otro en calidad de Vicepresidente, y dos delegados del sector cooperativo”. También establece que “Los delegados representantes del sector cooperativo serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP)”. Además del directorio en la Ley 18.407 se dispone la figura de un Director Ejecutivo (Artículo 198º) que participará del Directorio con voz pero sin voto²⁵.

Otro de los aspectos interesantes de la organización del instituto y que hacen a la participación del movimiento cooperativo y otros actores de la sociedad es que se establecía la creación de un órgano de consulta. El Consejo Consultivo del Cooperativismo debía estar “integrado por representantes (...) de cada una de las clases de cooperativas previstas en la presente ley. Asimismo, lo integrarán dos representantes de la Universidad de la República [UDELAR] y dos de la Administración Nacional de Educación Pública [ANEP]” (Artículo 200º)²⁶.

Un tema importante para el funcionamiento del INACOOOP era el de los recursos (Artículo 202º). En la ley se estableció que los recursos provendrían de Rentas Generales y aportes de las propias cooperativas por lo que se creaba la “prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa” (Artículo 204º). La prestación coactiva se calculaba a partir de una alícuota del total de los ingresos del ejercicio anual. Se preveía una consideración especial para las cooperativas de vivienda y la exoneración de la prestación coactiva para las cooperativas sociales, las cooperativas de trabajo más pequeñas y las cooperativas de segundo o tercer grado que tengan fines gremiales o de representación (Artículo 204º).

Finalmente, el legislador incluyó la creación de dos fondos a ser administrados por el INACOOOP: el *Fondo Rotatorio Especial* (FRECOOP) destinado al financiamiento de proyectos cooperativos (Artículo 209º) y el *Fondo de Fomento del Cooperativismo* (FOMCOOP) para financiar “actividades de formación, capacitación, promoción y difusión de los principios y valores del cooperativismo y de gestión de entidades cooperativas” (2010)²⁷.

La integración de los directorios

Como ya se ha dicho, la Ley 18.407 previó una conformación mixta del Directorio con tres delegados del Poder Ejecutivo —presidente, vicepresidente y vocal— y dos delegados del sector

²⁵ El Artículo 198 establece que el Director Ejecutivo del INACOOOP debe ser una persona con sólida formación en temas cooperativos y la designación requiere una mayoría especial de cuatro votos del Directorio.

²⁶ La integración estos representantes en el Consejo Consultivo se explica porque, al momento de creación del INACOOOP, la UDELAR era la única universidad pública y la Administración Nacional de Educación Pública dirige y coordina todo el sistema nacional de educación pública en los niveles de inicial, primaria, secundaria, técnica y formación docente.

²⁷ En la siguiente sección se presentan estos fondos y su funcionamiento.

cooperativo (Artículo 194º), así como sus alternos que debían actuar en caso de ausencia de los titulares. Los delegados del sector cooperativo debían ser designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de la CUDECOOP. Para integrar el primer directorio del INACOOOP el presidente Tabaré Vázquez (2005-2009) designó a figuras representativas del sector cooperativo. El directorio quedó constituido por Decreto 558/2009 del 9 de diciembre de 2009. En el mismo se nombró como presidente al Cr. Juan José Sarachu, quien ejercía la presidencia de la CHC, de manera de facilitar la transición de un instituto al otro. Tal como se constituiría en una tradición, el nombramiento de los directores sociales respetó el orden propuesto por la CUDECOOP y designó a los dos primeros de la lista de seis personas propuestas (Artículo 194).

El segundo directorio del INACOOOP fue nombrado por el Decreto 195/012 de fecha 13 de junio de 2012. Como novedad se puede mencionar que, en esta oportunidad, el Presidente José Mujica (2010-2014) nombró como presidente al Sr. Fernando Berasain, quien no estaba vinculado al sector. Estuvo acompañado por un dirigente del cooperativismo de producción y por un representante de la oposición al gobierno. Al igual que en la oportunidad anterior, el Ejecutivo respetó el orden de la propuesta realizada por la Confederación.

El tercer directorio quedó conformado por el Decreto 88/015 del 11 de marzo de 2015 en el cual se designaban los titulares del Poder Ejecutivo. Al igual que en la nominación anterior, el Poder Ejecutivo optó por designar como presidente al Sr. Gustavo Bernini, que no provenía del sector cooperativo. Para el nombramiento de los delegados de la CUDECOOP se aceptó la propuesta y se designaron los dos primeros por Decreto 1177/015 de 29 de junio de 2015.

El cuarto directorio fue nombrado durante el 2017 y se optó por dar continuidad a la gestión iniciada en 2015 ratificando en la presidencia a Gustavo Bernini por Decreto 334/017 del 27 de noviembre de 2017. Se mantuvo al vicepresidente, el Sr. Carlos Reyes, proveniente del sector cooperativo, y se renovó el vocal, así como se nombraron los alternos. Los delegados del cooperativismo habían sido designados siguiendo el ordenamiento propuesto por la CUDECOOP por Decreto N° 175/017 del 30 de junio de 2017. A fines de 2019, el Decreto N° 369/019 de 2 de diciembre de 2019, renovó la delegación de los directores designados a propuesta del movimiento cooperativo. Considerando el inminente cambio de autoridades producto de las elecciones de noviembre, el gobierno optó por no renovar la delegación del Poder Ejecutivo.

Finalmente, el quinto directorio en la historia del INACOOOP fue designado por Decreto 121/020 de 6 de abril de 2020. En esta oportunidad el nuevo gobierno optó por designar como presidente al Sr. Martín Fernández Aizcorbe quien, si bien no proviene del sector cooperativo, se había interiorizado en la temática producto de su actuación parlamentaria. El resto de los delegados del Poder Ejecutivo fueron renovados y se designaron directores y alternos vinculados a la coalición del gobierno que asumió el 1º de marzo de 2020.

A lo largo de este recorrido histórico se puede advertir que el Poder Ejecutivo respetó el orden de la propuesta del movimiento establecida por la Ley 18.407 y nombró a las dos primeras personas de la nómina elevada por el movimiento cooperativo. La conducción conjunta de los delegados del gobierno y los nombrados por el ejecutivo a propuesta del movimiento constituye uno de las características originales y especiales del instituto. Mientras los directores nombrados por el Poder Ejecutivo trasladan al Directorio la visión de las autoridades de gobierno, los directores propuestos por el movimiento cooperativo transmiten las visiones, inquietudes y necesidades del cooperativismo. Al evaluar esta forma de forma de gobernanza uno de los directores sostuvo: "El aporte de los directores sociales es un aporte diferencial que hace a la riqueza de la institución"²⁸, puesto que permite trasladar la visión e involucrar en la definición de las prioridades de las políticas públicas al movimiento cooperativo.

²⁸ Entrevista a Washington Collazo, Directivo titular del INACOOOP a propuesta de la CUDECOOP desde 2019.

Etapas del instituto: una propuesta de periodización

Más allá del devenir de los directorios y sus cambios en la integración, se pueden establecer tres grandes etapas en la corta historia del INACCOOP. Sin duda que estas etapas se relacionan con la gestión de los distintos directorios, pero no es el único elemento para determinarlas. La periodización se fundamenta en las líneas estratégicas impulsadas en cada período y los alcances de las políticas públicas y se reflejan en los cambios de sede del instituto. Se pueden establecer tres períodos: i) Etapa 18 de julio: instalación, búsqueda de alianzas y programas piloto (2009-2012), ii) Etapa San José: posicionamiento público del INACCOOP y servicios permanentes y continuados de promoción (2012-2016), y iii) Etapa Sarandí: profundización de lineamientos estratégicos, consolidación de los servicios y conjunción de actores públicos y privados (2017 a la fecha)²⁹.

El primer período, que se denomina "18 de julio", va desde la instalación del Directorio del INACCOOP en 2009 hasta el cambio de autoridades en 2012. Este período se caracterizó por la puesta en marcha del Instituto. Durante este período se procedió a la instalación del INACCOOP con el nombramiento de los primeros funcionarios, entre otros se procedió a la designación del Director Ejecutivo por medio de un concurso abierto. También se realizó el traslado desde la oficina que se le había cedido en el MTSS a un local alquilado en la Avenida 18 de julio. La fase de instalación significó una primera etapa de búsqueda de alianzas y el desarrollo de pequeños programas piloto en las políticas públicas.

La segunda etapa, llamada "San José", abarca el período entre los años 2012 y 2016. En este período el INACCOOP pasó a desarrollar una cobertura continuada y permanente de servicios de promoción. Fue fundamental para el posicionamiento público del INACCOOP y del cooperativismo en su conjunto la celebración del Año Internacional de las Cooperativas en 2012 (INACCOOP, 2013). El año 2016 fue definido por INACCOOP como el "año transicional" para las nuevas instrumentas de financiamiento confiadas a INACCOOP, con la formulación de un nuevo plan estratégico, la revisión de procedimiento y la elaboración de manuales (INACCOOP, 2017: 52). Al igual que en la etapa anterior, el cambio se vio reflejado por la mudanza a una nueva sede en la calle San José que le dio al instituto mayor visibilidad con una capacidad locativa que permitía realizar cursos, reuniones y actos públicos (INACCOOP, 2015).

Como avance en las políticas públicas, en esta etapa se puede señalar la consolidación del relacionamiento con los organismos públicos a partir de la constitución de la Mesa Interministerial en 2011 que devino posteriormente en la Red Interinstitucional para la articulación de Política Pública para la Economía Social y el Cooperativismo en 2014.

La tercera, y última etapa, se denomina "Sarandí", se inicia en 2017 y llega hasta nuestros días. Durante la misma se elaboró un Plan Estratégico para enmarcar las acciones del INACCOOP que preveía el posicionamiento, el fortalecimiento de la organización cooperativa, el desarrollo del sector y de la educación cooperativa (INACCOOP, 2017: 5). Se profundizaron "los grandes lineamientos estratégicos, consolidaron servicios y mejoró la articulación de los actores institucionales públicos y sociales" (INACCOOP, 2018). Al igual que en las anteriores, la instalación en una nueva sede simbolizó el cambio de etapa. En efecto, el 21 de marzo de 2018 se inauguró la nueva sede en la calle Sarandí con un acto que evidenció el fortalecimiento del sector cooperativo. Entre los desafíos más importantes de la etapa estuvo la nueva configuración institucional a partir de la integración al INACCOOP del Fondo para el Desarrollo (FONDES) por Ley 19.337 de 2015 y la reglamentación en el Decreto 159/016 del 30 de mayo de 2016. Una particularidad de esta nueva sede es que su adquisición fue cofinanciada con el FONDES-INACCOOP³⁰.

En términos de las políticas públicas el resultado más destacado de esta etapa fue el incremento de la cantidad y calidad de convenios con organismos y empresas públicas, trascendiendo los espacios interinstitucionales de coordinación establecidos en la etapa anterior. Como logros se pueden

²⁹ Los nombres de los períodos están tomados de las calles donde estuvo ubicada la sede del instituto durante el período.

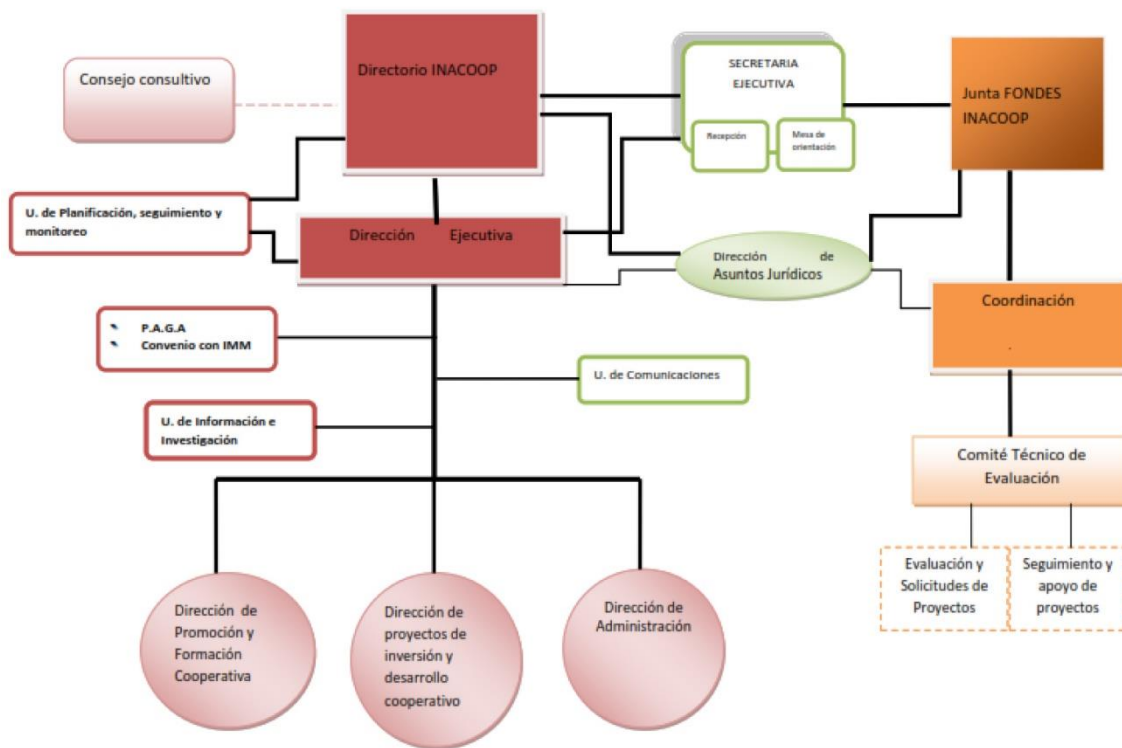
³⁰ En la siguiente sección de acciones se presenta el FONDES y su proceso de integración al INACCOOP.

mencionar la integración del INACOOP dentro del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad y en el Consejo Nacional de Género. También el desarrollo exitoso del Programa INCUBACOOP (MIEM-INACOOP-CUDECOOP) y el Programa PROCOOP en convenio con Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)³¹.

Asimismo, se produjeron importantes avances en términos del fortalecimiento institucional: el nuevo software de gestión, la consultoría realizada por CINTERFOR y la elaboración del Código de Ética, en cumplimiento de la Ley N° 17.060 de 1998 y el Decreto 30/03, y del Protocolo para la prevención de la violencia y el acoso sexual laboral, en observancia en este caso de la Ley N° 18.561 de 2009.

A partir de 2016, con la integración del FONDES, el organigrama queda organizado con la estructura actual (diagrama VIII.1). Esta estructura implica una doble dirección: por una parte, el Directorio de INACOOP y, por otra, la Junta Directiva del FONDES-INACOOP. Esto da lugar a una doble definición de la misión y visión del Instituto y del FONDES que requiere ser revisada tal como se planteó en la consultoría realizada por CINTERFOR.

Diagrama VIII.1
Organigrama del INACOOP



Fuente: Tomado de INACOOP (2020b).

³¹ Estos programas serán presentados más adelante.

El financiamiento del instituto

Al crear el INACCOOP, la Ley 18.407 preveía como principales fuentes de financiamiento los aportes de Rentas Generales y el aporte de las cooperativas a través de la prestación coactiva. Para la etapa inicial, la misma Ley 18.407 adjudicó partidas de U.I. 10.000.000 para los dos primeros ejercicios (2009 y 2010), considerando que todavía no se cobraría la prestación coactiva.

A partir de 2010 comenzó el cobro de la prestación coactiva anual (Artículo 204º de la Ley 18.407) que se debía destinar a la promoción, desarrollo y educación cooperativa. El hecho generador de la prestación radica en el desarrollo de las actividades propias de las cooperativas y el período de liquidación es anual. Como se mencionó anteriormente, las cooperativas en general deben aportar una alícuota del total de los ingresos del ejercicio. En el caso de las cooperativas de vivienda, el monto imponible se establece en función del número de socios y de su calificación por parte del MVOTMA. Se encuentran exoneradas de la prestación coactiva: las cooperativas sociales, las que sus ingresos no superen las 500.000 UI, algunas cooperativas de trabajo, las cooperativas de segundo o ulterior grado que tengan fines y actividad gremial o de representación y las cooperativas de vivienda antes de ser habitadas (INACCOOP, 2011).

Ha sido una decisión permanente de los directorios del INACCOOP que los fondos obtenidos de los aportes de las cooperativas por la prestación coactiva se destinen íntegramente al FOMCOOP y al FRECOOP, de manera de revertirlos en beneficio del propio movimiento cooperativo.

El peso de la prestación coactiva en los ingresos del Instituto fue creciendo a lo largo del tiempo, pero con una gran variabilidad. En el caso de los deudores de la prestación coactiva, se tercerizó el seguimiento a través de una institución especializada (República Microfinanzas).

La prestación coactiva nunca superó la mitad de los ingresos del INACCOOP. En 2010, el primer ejercicio registrado, la prestación coactiva significó el 30% de los ingresos operativos del INACCOOP (INACCOOP, 2011: 28). En 2019, y en la medida que aumentaron los ingresos por convenios, este paratributo pasó a representar apenas el 8% del total de ingresos y el 33% de los fondos propios. La situación al 2019 se ilustra en el cuadro a continuación.

Cuadro VIII.5
Origen de los ingresos del INACCOOP en 2019
(En pesos uruguayos)

Fuentes de ingreso	Rentas generales	Prestación coactiva	Otros ingresos	Total fondos propios	Fondos administrados	Total fondos ingresados
Montos	41 865 355	31 597 212	20 968 596	94 431 163	438 473 809	532 904 972
Porcentaje en total de fondos ingresados	8%	6%	4%	18%	82%	100%
Porcentaje en total de fondos propios	44%	33%	22%	100%		

Fuente: Elaboración en base a INACCOOP (2020c).

Como se muestra en el cuadro VIII.6, los convenios con organismos públicos —que se presentan más adelante— permitieron desarrollar políticas y generar recursos, representando en 2019 más del 80% del total de fondos ingresados al INACCOOP.

Cuadro VIII.6
Convenios de cooperación para la instrumentación de programas con aporte de fondos, 2018-2019

Entidad y destino	Nº y año del convenio
MIEM – Fondo Desincubadas	007/2018
MIEM – INCUBACOOOP	2018
ASSE – Servicios a través de cooperativas en el Hospital de Colonia	024/2019
MGAP – DGDR – Línea FONDES/INACOOOP para cooperativas agrarias	029/2019
OSE – Servicios a través de cooperativas	030/2019
ANDE – Programa de mejora de la gestión	222/2019
MGAP- Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR) – Promoción de los procesos asociativos en el medio rural	131/2019
MIDES – Apoyo a cooperativas sociales	238/2019
IMM – Contratación de cooperativas sociales y de trabajo	169/2019
INEFOP – PROCOOP	125/2019
UTE – Contratación de cooperativas para instalaciones eléctricas	146/2018
MIDES – Programa Uruguay Clasifica	319/2019
IMM – Contratación de cooperativas sociales y de trabajo	2019

Fuente: Elaborado en base a INACOOOP (2020b).

Ha habido una especial preocupación por el manejo de los recursos, lo que ha llevado a la contratación de auditorías externas y revisiones por parte del Tribunal de Cuentas, así como disponer transparentar la información mediante el libre acceso a través del sitio web del Instituto.

La institucionalidad de registro y control

La Ley 18.407 también preveía la institucionalidad respecto del registro y el control de las cooperativas. Esta institucionalidad fue regulada por el Decreto 198/012 aprobado en junio de 2012 que reglamentó aquellos aspectos no previstos por la ley o que requerían una ampliación³². Luego del Decreto Reglamentario fue aprobada la Ley 19.181 de diciembre de 2013, que modificó 27 artículos de la Ley General de Cooperativas. A su vez, esta Ley fue reglamentada por el Decreto 183/2018 de junio de 2018 que derogó el decreto anterior y terminó de completar la institucionalidad de registro y control actualmente vigente.

En cuanto al registro de cooperativas, la Ley 18.407 estableció que se seguiría rigiendo por la Ley de Registros que unificó el sistema bajo la Dirección General de Registros. El Registro de Personas Jurídicas incluía a las sociedades comerciales, cooperativas, asociaciones y fundaciones. El artículo 215 de la Ley 18.407 creaba la Sección Registro Nacional de Cooperativas dentro del Registro de Personas Jurídicas y obligaba a las cooperativas a inscribir el acta de constitución y estatuto de la cooperativa, así como los actos que lo modificaran.

La reglamentación establecida por el Decreto 183/2018 también confería a la Sección Registro Nacional de Cooperativas la habilitación de los libros sociales y contables (Artículo 22). A su vez el Artículo 102 disponía que las cooperativas sociales debían tener un doble registro al establecer que el MIDES debía llevar un Registro Nacional de Cooperativas Sociales.

Las disposiciones referidas al control de las cooperativas se establecen en el Capítulo II del Control Estatal de las Cooperativas de la Ley 18.407. Como autoridad de control, el Artículo 211º dispone que la fiscalización de las cooperativas continuaría a cargo de la AIN, al tiempo que se unificaba el sistema de supervisión, perdiendo potestades las distintas reparticiones ministeriales sin perjuicio del contralor específico de cada rama de actividad (Gutiérrez, 2008: 213).

³² Lamenza (2012) sostiene que el reglamento adoptaba la misma estructura de la Ley, reiteraba mucho de su contenido y, en algunos casos, excedía el marco legal.

La Ley 19.181 complementa la anterior y deja claramente establecido que el control y fiscalización de las cooperativas de vivienda corresponde al MVOTMA, y que las cooperativas sociales serán controladas por el MIDES. También aclara que la AIN podrá establecer criterios técnicos de control para las cooperativas sociales y que algunos aspectos de las cooperativas de vivienda como las auditorías sobre los estados contables y los visados continuarían siendo responsabilidad de la AIN (Artículo 211).

Además, es interesante observar que el control y fiscalización acordado a la AIN no solo se refiere a los aspectos formales, sino que tiene como objetivo preservar la identidad cooperativa y es por eso que el Decreto 183/018 establece que:

El incumplimiento de los principios de derecho cooperativo previstos en el artículo 7 de la Ley "Libre adhesión y retiro voluntario", "control y gestión democrática por los socios", "participación económica de los socios", "autonomía e independencia" y "educación, capacitación e información cooperativa"; será sancionado con una multa de hasta quinientas Unidades Reajustables y con la inhabilitación del régimen de retenciones que gozaren, lo cual se comunicará a los organismos pertinentes a sus efectos (Artículo 113).

A su vez, el Artículo 212 de la Ley 19.181 de "Constitución y funcionamiento de las cooperativas" establece como atribuciones de las autoridades de control: el convocar a inscribirse, controlar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias y la fiscalización de las Asambleas, realizar auditorías a los estados contables, visar los estados contables, fijar los planes de cuenta y presentación de los estados contables, expedir el certificado de regularidad de cumplimiento de las obligaciones, solicitar al juez la suspensión de las resoluciones, la intervención judicial, la disolución o liquidación, publicar las resoluciones de sus actuaciones, remitir al INACCOOP, Dirección General Impositiva, Defensa al consumidor, Dirección General de Comercio, Banco de Previsión Social (BPS) y BCU información sobre presuntos ilícitos; aplicar sanciones (observación, apercibimiento, multa o inhabilitación del régimen de retenciones); y realizar fiscalizaciones de oficio.

El Decreto Reglamentario N° 198/012 disponía que el control de las cooperativas sociales corresponde al MIDES (Artículo 103), aunque también preveía que la AIN podía ejercerla fiscalización de las cooperativas sociales a solicitud de este Ministerio.

Corresponde también a la AIN otorgar el "Certificado de cumplimiento regular de obligaciones" para las cooperativas que se encuentren en situación regular de cumplimiento de la totalidad de las obligaciones antes previstas. El certificado de regularidad de las cooperativas de vivienda y las cooperativas sociales lo deberá expedir el MVOTMA y el MIDES, respectivamente (Artículo 214 de la Ley 19.181).

Como posibles consecuencias del no cumplimiento, el Decreto 183/018 preveía que la AIN, el MVOTMA o el MIDES podían pedir la intervención judicial (Artículo 111) y sanciones que van desde el apercibimiento hasta la multa (Artículo 113).

2. Instituciones de organización e integración cooperativa

Una característica que distingue al cooperativismo uruguayo es la construcción de las organizaciones de representación e integración gremial. La constitución de las federaciones en cada una de las clases cooperativas no fue un proceso fácil. Sin embargo, se logró una integración de manera más o menos completa en cada uno de los sectores. Se trata de organizaciones de segundo grado que agrupan cooperativas que se dedican a una misma actividad. Se constituyen como instituciones de representación y defensa de los intereses sectoriales.

Cuadro VIII.7
Integración cooperativa en organizaciones de segundo grado actualmente vigentes

Nombre	Clase	Año de creación
Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)	Agrarias	1915
Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC)	Consumo	1954
Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU)	Producción	1962
Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)	Vivienda	1970
Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC)	Ahorro y crédito	1972
Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito (COFAC)	Ahorro y crédito	1972
Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC)	Ahorro y crédito	1978
Federación de Cooperativas de Vivienda (FECovi)	Vivienda	1984
Cooperativas Agrarias Federadas (CAF)	Agrarias	1984
Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ACAC)	Ahorro y crédito	1986
Cooperativas Nacionales Financieras Aliadas en Red (CONFIAR)	Ahorro y crédito	2001
Cámara Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Capitalización (CUCACC)	Ahorro y crédito	2002

Fuente: Elaboración propia en base a Caetano y Martí (2019: 63) y CUDECOOP (2020).

Como se puede observar en el cuadro anterior, en cada modalidad la integración en federaciones de segundo grado se fue construyendo muy tempranamente. Desde comienzos del siglo XX algunas modalidades cooperativas conformaron organizaciones de integración de segundo grado. Ejemplo de esto es la creación de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) fundada en 1915 para agrupar a las SFR. A diferencia de esto, y luego de varios intentos frustrados, las cooperativas agrarias recién concretaron su integración en 1984 cuando se funda Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). En los casos de las cooperativas de consumo y de producción la integración a través de una única federación fue relativamente temprana: en 1954 se constituye la Federación de Cooperativas de Consumo (FUCC) y poco tiempo después se creó la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU). La integración en las cooperativas de vivienda fue también muy temprana. Pocos años después de su reconocimiento legal se creó la Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). También se creó una federación que nucleaba a las cooperativas de ahorro previo que se desarticuló y, en 1984, a finales de la dictadura, se crea la Federación de Cooperativas de Vivienda (FECovi). La proliferación de federaciones de ahorro y crédito se explica porque la Ley 13.988 de 1971 exigía la afiliación de las cooperativas a una federación dando lugar a la creación de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC), las Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito (COFAC) y la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC). A partir de la crisis financiera que vivió el país a comienzos del siglo XXI, las cooperativas de ahorro y crédito formaron federaciones para hacer frente a esta situación. En 2001 se formó Cooperativas Nacionales Financieras Aliadas en Red (CONFIAR) y en 2002 se creó la Cámara Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Capitalización (CUCACC), ambas con el objetivo de representación gremial y fortalecimiento de las cooperativas socias³³.

Este panorama de integración en federaciones contrasta con las dificultades en el proceso de integración entre modalidades a lo largo de la historia del movimiento cooperativo. Hasta la década de 1980, fueron pocos e infructuosos los esfuerzos de unificación del movimiento en una organización que

³³ Además de las federaciones con fines gremiales y de representación han existido muy interesantes experiencias de organizaciones de segundo grado con cometidos económicos, principalmente comerciales. Ejemplo de esto fue la experiencia de las llamadas centrales cooperativas (Granos, Carne y Lanás). Se destaca la trayectoria de la Central Lanera del Uruguay, que brinda servicios de comercialización a cooperativas y productores de lana. También como objetivos de integración comercial se encuentra el caso de *Manos del Uruguay*, que constituía una entidad de segundo grado no cooperativa, pero integrada por cooperativas con actividad económica en el sector artesanal. Otro ejemplo de integración económica es la Cooperativa SURCO, que se constituyó en 1992 con la integración de ocho cooperativas, cuatro de intermediación financiera y cuatro de consumo.

nucleara a las distintas modalidades³⁴. Entre las razones que explican la falta de integración se pueden encontrar las dificultades de las distintas modalidades para reconocerse como parte de un mismo movimiento y la inexistencia de un interlocutor estatal único (hasta la creación del INACCOOP).

La lucha contra la dictadura que gobernó a Uruguay entre 1973 y 1985 unió a distintas organizaciones sociales y partidos políticos. En la lucha por el retorno a la democracia confluyeron las distintas modalidades del movimiento cooperativo y coordinaron esfuerzos con otros actores sociales y políticos. De la experiencia de la CONAPRO participaron todas las modalidades cooperativas logrando una serie de acuerdos que el futuro gobierno democrático debía poner en práctica. Aunque los acuerdos no llegaron a implementarse, la experiencia de la CONAPRO permitió al movimiento cooperativo comprender la fuerza que tenía el trabajo conjunto y valorar la importancia de participar en la elaboración de las políticas públicas.

En este contexto de acercamiento y trabajo conjunto se desarrolló el proceso de integración cooperativa. El puntapié inicial tuvo lugar en 1984 durante el I Encuentro Nacional de Cooperativas con el lema "Todos a construir el país para todos" convocado por COFAC. Allí se constituyó la Mesa Nacional Intercooperativa (MNI) con la participación de todas las federaciones existentes al momento (CUDECOOP, 2011). El trabajo de la MNI fue derivando naturalmente hacia la Confederación. Fue fundamental en esta etapa el apoyo brindado por el Centro Cooperativo Sueco (SCC, por sus siglas en inglés) y el liderazgo de COFAC y sus dirigentes.

La fundación de la CUDECOOP se realizó el 2 de junio de 1988, y en marzo de 1989 obtuvo la personería jurídica como asociación civil sin fines de lucro (CUDECOOP, 1990). La utilización de la figura de asociación civil sin fines de lucro se debió a que, hasta la Ley 18.407 de 2008, las federaciones y confederaciones no tuvieron reconocimiento legal como cooperativas.

La Ley 18.407 General de Cooperativas en su Artículo 82º del Capítulo VI "Asociación, fusión, incorporación" estableció que "Para la defensa y la promoción de sus intereses en cuanto cooperativas, éstas podrán asociarse libre y voluntariamente en federaciones y confederaciones de cooperativas...". Entre los posibles objetivos contemplaba: representar a sus miembros; procurar la conciliación en los conflictos entre sus asociados; organizar servicios de asesoramiento, asistencia jurídica, contable y técnica, etc.; fomentar la promoción, formación y educación cooperativa; entre otros. Además de permitir la formación de nuevas federaciones y confederaciones también preveía la transformación de las entidades de segundo o tercer grado existentes que no tuvieran la forma jurídica de cooperativa en cooperativas de segundo o tercer grado (Artículo 219º).

En junio de 2011 se realizó la Asamblea Constitutiva de la CUDECOOP en cooperativa por la que se reformaron los estatutos sociales. Con la aprobación del nuevo estatuto por el Ministerio de Educación y Cultura en marzo de 2012, la CUDECOOP dejó de ser asociación civil sin fines de lucro y pasó a ser una cooperativa de tercer grado (CUDECOOP, 2013).

La conducción de la confederación se realiza a través de un Consejo Directivo integrado por cinco miembros con un mandato de dos años y un Comité Ejecutivo compuesto por representantes de las organizaciones asociadas. Actualmente, la CUDECOOP está conformada por las siguientes organizaciones: CONFIAR, FUCEREP, FUCAC, ACAC, CUCACC y COFAC (correspondientes a la clase de Ahorro y Crédito), FUCVAM y FECOVI (correspondientes a la clase Vivienda), FCPU (correspondiente a Producción y Trabajo Asociado), FUCC (correspondiente a la clase Consumo), CAF (correspondiente a la clase Agraria), CCU (Promoción y Asistencia Técnica), Seguros Uruguayos Cooperativos SURCO (Seguros) y Cooperativas de Radioemisoras del Interior (CORI) como socias. Son entidades

³⁴ Entre los antecedentes de organización de tercer grado se destaca el proyecto creación de la *Unión Nacional de Cooperativismo del Uruguay*, que no prosperó (Terra, 2015 [1986]). El proceso que llevó a la integración en la confederación se relata en el trabajo de (Caetano y Martí, 2019).

“adherentes” de la confederación: COPAC, FECOAC y CNFR y CABAL como “colaboradora” no correspondiéndoles los mismos derechos que las socias (INACOOOP, 2020c)³⁵.

El Estatuto de la CUDECOOP establece como objetivos: i) representar al movimiento cooperativo a nivel nacional e internacional; ii) promover la unificación y desarrollo armónico del movimiento cooperativo; iii) asumir la defensa gremial del movimiento cooperativo; iv) crear ámbitos donde se puedan dar las relaciones intercooperativas fomentando la complementación y coordinación entre las partes; v) promover la enseñanza del cooperativismo a nivel oficial y entre los propios asociados; vi) promover, investigar nuevas áreas donde el cooperativismo pueda dar satisfacción a necesidades de la población; y vii) brindar servicios de carácter general a todo el cooperativismo.

La Ley 18.407 no solo permitió a la Confederación constituirse como cooperativa de tercer grado, sino que también consolidó el reconocimiento estatal de la CUDECOOP. La misma ley facultaba a la CUDECOOP a proponer y aportar a la gestión de la política pública a través de su participación en los diferentes organismos públicos en los que estuviera representada. Al igual que en el caso de la CHC, el directorio del INACOOOP debía tener una integración mixta y la representación gremial era confiada a la CUDECOOP, que debía elevar una nómina de seis personas al Poder Ejecutivo.

La integración de representantes de la CUDECOOP en el directorio del INACOOOP permitió el trabajo conjunto del Instituto y la Confederación para la reglamentación y la actualización de la Ley 18.407 a través del Decreto Reglamentario 198/012, y para la aprobación de la Ley 19.181 de diciembre de 2013 que modificó 27 artículos de la Ley General de Cooperativas y que fuera reglamentada por el Decreto 183/018.

Además de la participación de la confederación en el INACOOOP previsto en la ley 18.407, el reconocimiento estatal se expresa en la integración de la CUDECOOP en otros dos organismos públicos: en la Junta Directiva del FONDES-INACOOOP y en el INEFOP³⁶. La Ley 19.337 de 2015 en su artículo 14º dispone que un representante de la CUDECOOP participe en la Junta Directiva del FONDES-INACOOOP junto a los tres delegados del Poder Ejecutivo en el Directorio del INACOOOP y un representante de los trabajadores propuesto por la central sindical en acuerdo con la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores (ANERT). En el caso de INEFOP, un delegado de la CUDECOOP participa en el Directorio con voz, pero sin voto como representante de las empresas de la economía social a partir del Artículo 219º de la Ley 18.996 de 2012. El Directorio del INEFOP ya contaba con la representación de los sindicatos de trabajadores y las cámaras empresariales. La inclusión de la CUDECOOP reconoció la especificidad de las cooperativas en un espacio tradicionalmente tripartito compuesto por trabajadores, empresarios y Estado. Sin embargo, desde el movimiento se reclama “revisar el criterio por el cual la delegación de la economía social no cuenta con voto, como sucede con las otras dos representaciones sociales: la sindical y de las cámaras empresariales” (CUDECOOP, 2019b: 20).

A lo largo de estos años los directores propuestos por la CUDECOOP en los diferentes organismos públicos –INACOOOP, INEFOP y FONDES- han mantenido instancias periódicas de intercambio con la Confederación para informar e intercambiar con las autoridades del movimiento.

³⁵ A diferencia de los socios plenos, las entidades adherentes y colaboradoras tienen voz, pero no voto en los órganos de dirección (Artículo 13º de los Estatutos de la CUDECOOP).

³⁶ El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) es una persona pública no estatal creada por Ley N° 18.406 del 24 de octubre de 2008 con el objetivo de ofrecer orientación y capacitación laboral, asistencia técnica para empresas y emprendedores y certificación de competencias, entre otros cometidos. El Consejo Directivo está integrado por ocho titulares: tres en representación del Poder Ejecutivo, dos por el Sector Empresarial, dos por el Sector Sindical y un representante de la economía social con voz, pero sin voto.

3. Instituciones de educación y capacitación cooperativa

Las más importantes políticas de educación y capacitación cooperativa de Uruguay se encuentran dispersas en tres centros institucionales que se coordinan, articulan y complementan en distintos niveles. El primer centro institucional corresponde al INACOOOP que tiene entre sus obligaciones la promoción de la enseñanza del cooperativismo. El segundo centro institucional es el propio movimiento cooperativo a través de su Confederación que en su estatuto el 5º objetivo dice "Promover la enseñanza del cooperativismo a nivel oficial y entre los propios asociados". El tercer centro institucional es la Universidad de la República (UDELAR) que, sin bien no tiene al cooperativismo entre sus objetivos, entre la definición de sus fines se establece la obligación de "contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública" (Artículo 2 de la Ley 12.549 "Orgánica de la Universidad de la República" de 1958). Excepto por los impulsados por el INACOOOP, no existen actualmente en otras instancias, de la educación formal pública o privada, programas o proyectos permanentes de educación cooperativa³⁷.

4. La educación y capacitación cooperativa desde el INACOOOP

El Artículo 187º de la Ley 18.407 obliga al INACOOOP a "promover la enseñanza del cooperativismo en todos los niveles de la educación pública y privada". Para cumplir con este mandato, el INACOOOP se ha propuesto como objetivo estratégico la integración de la educación cooperativa en todos los niveles de la educación. Para ello ha desplegado dos grandes líneas de actuación. En primer lugar, la promoción de la enseñanza del cooperativismo en todos los ciclos de la educación formal (primaria, secundaria y terciaria). La segunda línea de trabajo ha sido el Programa de apoyo a entidades cooperativas que trabajan con la educación formal. Estas líneas de trabajo han contado con el financiamiento del Instituto a través de FOMCOOP y de las organizaciones involucradas según los casos.

Respecto de la promoción de la enseñanza del cooperativismo en la educación formal, el programa más destacado ha sido "Formación de formadores", teniendo por objetivo el que maestros y profesores puedan multiplicar la enseñanza del cooperativismo en su práctica cotidiana. Para llevar adelante este programa se conformó un equipo de trabajo encargado de la incorporación de la formación cooperativa en la educación formal, coordinado por el INACOOOP y compuesto por docentes de la Unidad Técnica de Formación de la CUDECOOP y de la Unidad de Estudios Cooperativos (UEC) del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) de la UDELAR. A este equipo posteriormente se integraron representantes de los institutos de formación docente y UTU (INACOOOP, 2012). Para su realización se firmó un convenio con el Consejo de Formación en Educación (CFE) de la ANEP que permitió la realización de talleres de formación para docentes en Montevideo y el interior dirigidos a docentes en general y los formadores de los centros de formación de docentes para enseñanza primaria, secundaria y técnico profesional.

Para la educación primaria se editó el libro "Aprendiendo a Cooperar" (Simon y Leite, 2014) que trata sobre los principios y valores del cooperativismo y que fuera aprobado por el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) como herramienta de trabajo para las escuelas de todo el país (INACOOOP, 2015).

Otro recurso para la educación formal son las herramientas en temas cooperativos para docentes desarrolladas en acuerdo con Plan Ceibal para la Plataforma CREA ²³⁸ (INACOOOP, 2018). Las herramientas desarrolladas están disponibles para el uso de los docentes en la plataforma y están avaladas por el Consejo de Educación Primaria de la ANEP, utilizándose también en educación secundaria y técnico-profesional.

³⁷ Existieron tanto en Educación Primaria, Secundaria y Educación Técnico Profesional programas específicos para la enseñanza del cooperativismo, pero actualmente no se encuentran activos (al respecto ver Bertullo *et al.* (2004)).

³⁸ La Plataforma de Contenidos y Recursos para la Educación y el Aprendizaje (CREA) es un entorno virtual de aprendizaje que complementa la educación presencial con la virtual y facilita de esta forma el desarrollo de propuestas pedagógicas mixtas en el marco del Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL).

Para la promoción del cooperativismo en la enseñanza universitaria el INACOOOP ha firmado varios convenios. El primero es con la UDELAR a través de la UEC. También suscribió un convenio con la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UDELAR para apoyar la realización del Diploma en Economía y Gestión para la Inclusión. Con la Escuela Universitaria Centro de Diseño de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) y el Instituto Escuela de Bellas Artes (IENBA) tiene convenios que permiten que los estudiantes aporten desde sus prácticas a las cooperativas, federaciones y organizaciones cooperativas. Finalmente, en 2019 se firmó un convenio con la Universidad Tecnológica (UTEC)³⁹ y la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR para el diseño y dictado de un curso semipresencial de introducción al cooperativismo para ofrecer a todas las carreras de la UTEC.

La segunda línea de actuación para la promoción de la enseñanza del cooperativismo ha sido el Programa de apoyo a entidades cooperativas que trabajan con la educación formal (PAECEP). Este programa ha tenido como objetivo la convocatoria a presentación de proyectos a cooperativas de todo el país para promover la educación cooperativa en centros educativos. Para ello se han realizado llamados a cooperativas que presentaran proyectos para promover los principios cooperativos en instituciones de educación formal. Este programa comenzó en 2012 y financia proyectos de cooperativas que aporten formación en cooperativismo en escuelas, liceos o escuelas técnicas de su zona (INACOOOP, 2015). Han participado una gran variedad de cooperativas, fundamentalmente de trabajo y de ahorro y crédito, desarrollando proyectos en educación inicial, primaria, secundaria y técnica en distintos departamentos del país.

Vinculado a la enseñanza también se encuentra entre los mandatos legales del INACOOOP el “definir, coordinar e implementar estudios de investigación, creando un sistema nacional de información público para el sector cooperativo” y “realizar la evaluación de la incidencia de la gestión de las cooperativas en la economía y la sociedad”. Para cumplir con estos cometidos la ley le asigna la atribución de “requerir información periódica y sistemática del sector cooperativo y de la economía social” (Ley 18.407, Artículo 187º, incisos G y H y Artículo 188º inciso F, respectivamente). Al momento de la instalación del INACOOOP las tareas pendientes respecto de la información estadística tenían que ver con el procesamiento y documentación de los datos del “II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural” (2008). En el Artículo 3º del Decreto 558/009 que constituyó el INACOOOP se dispuso que la CHC debía traspasar los datos del censo a la nueva institución. En base a ello se trabajó para depurar sus datos y tener un punto de partida para un sistema de información actualizado. Eso requirió obtener los microdatos del Instituto Nacional de Estadística (INE), completar la información censal y corregir las deficiencias observadas. Además, se logró que la Dirección General de Registros informe sobre todas las inscripciones de constitución, modificación o extinción de cooperativas.

Luego del trabajo del Censo se continuó con la construcción del sistema de información estadística. En primer lugar, con la construcción de un mapa georreferenciado de las cooperativas que se encuentra disponible en el sitio web del Instituto. En segundo lugar, y en colaboración con la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales, se confeccionan tres informes sobre la incidencia del cooperativismo en el sector de alimentos, el consumo y la vivienda (INACOOOP, 2015).

Posteriormente, en 2017 se conformó la Unidad de Información e Investigación, con el propósito de contar con datos actualizados sobre las cooperativas e implementar y coordinar investigaciones de interés para el movimiento cooperativo. El primer paso fue actualizar y completar el listado de todas las cooperativas del país que no se había actualizado desde el Censo Cooperativo de 2008. Para ello se contó con la colaboración de las federaciones, la Dirección General de Registro, la Dirección Nacional

³⁹ La Universidad Tecnológica (UTEC) es una universidad pública con perfil tecnológico creada por Ley 19.043 de 2013 con el objetivo de ampliar la oferta terciaria universitaria en el interior del país.

de Vivienda y el INE (INACOOP, 2018). Posteriormente se avanzó en la geolocalización de las cooperativas en colaboración con el Departamento de Geografía del MIDES.

También se colaboró en la elaboración del Informe Nacional Voluntario 2019 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), presentado por el gobierno uruguayo ante la ONU (ROU, 2019). Para la elaboración se trabajó conjuntamente con la CUDECOOP y la Dirección Nacional de Economía Social e Inclusión Laboral (DINESIL) del MIDES. El INACOOP también contribuyó con la Estrategia de Desarrollo 2050⁴⁰, en la cual se incluyó una sección sobre economía social como herramienta de transformación productiva (OPP, 2019).

Finalmente, señalar que el mandato legal del INACOOP en materia de información y estadísticas no se limita al cooperativismo. Es por ello que se firmó un convenio con la UDELAR a través de la UEC para desarrollar el Proyecto “Mapeo, caracterización y desafíos de la Economía Solidaria en Uruguay”. Además del INACOOP, para el Mapeo, colaboraron la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria (CNES) y la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la UDELAR⁴¹.

5. La educación y capacitación cooperativa desde la CUDECOOP

Para dar cumplimiento al quinto principio cooperativo de educación, formación e información, el movimiento cooperativo uruguayo ha llevado adelante acciones de educación y capacitación tanto a través de sus federaciones como de la propia Confederación.

En lo que refiere a las federaciones, es muy dispar el desarrollo de las iniciativas de educación. Entre las acciones permanentes más relevantes se pueden enumerar las siguientes. En la FCPU existe una secretaría de formación que en 2018 lanzó un Diplomado en Gestión Cooperativa dirigido a las cooperativas socias. También en la FECOVI existe un área de capacitación que ha hecho distintos convenios con el INACOOP para capacitar a los cooperativistas en temas vinculados a la gestión y construcción de la vivienda. Por su parte, la FUCVAM cuenta con la Escuela Nacional de Formación (ENFORMA) que brinda formación a los cooperativistas y realiza materiales para apoyar la gestión de las cooperativas. A las cooperativas de vivienda hay que sumar el trabajo que realiza el CCU participando en la formación desde hace décadas. En el sector de cooperativas agrarias no existe una experiencia de formación, aunque la CNFR cuenta con un Departamento de Formación y Capacitación que brinda servicios a las Sociedades de Fomento Rural. El CCU cuenta también con programas de formación para el cooperativismo agrario. Las cooperativas de ahorro y crédito no disponen de un programa de capacitación propio, aunque el Instituto de Desarrollo Cooperativo (IDC)⁴² tiene una amplia oferta de actividades de capacitación en temas de gestión cooperativa y financiera que se ofrecen a las cooperativas socias con el apoyo de la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV). Para las cooperativas de consumo no existe un programa de formación, aunque desde la FUCC se desarrollan desde 2018 las Tertulias cooperativas como espacio de debate y formación.

A nivel de la confederación existe un Área de Formación que tiene a su cargo la educación y capacitación cooperativa. Las iniciativas más importantes de esta área son el proyecto “Escuela Nacional de Cooperativismo” y la Especialización en Gestión Cooperativa.

⁴⁰ El informe “Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050” es un estudio prospectivo de Uruguay enfocado en distintas temáticas de gran relevancia para el futuro del país realizado por la Dirección de Planificación de la OPP.

⁴¹ La CNES es un espacio de coordinación entre las organizaciones pertenecientes al movimiento de Economía Solidaria en Uruguay. Tiene como objetivos la promoción y divulgación de los conceptos y principios de la economía solidaria; la construcción de agendas comunes y la generación de espacios de comercialización, apoyo a ferias y la organización de acciones educativas sobre el comercio justo, el consumo responsable y las finanzas éticas. De acuerdo al Mapeo se realizaron en 2016 la integraban más de 300 organizaciones de todo el país. Otros resultados del Mapeo se pueden consultar en Torrelli (2016).

⁴² El IDC es una asociación civil sin fines de lucro creada en 2005 por un conjunto de cooperativas de ahorro y crédito apoyadas por la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV). Brinda distintos servicios de consultoría, auditoría, desarrollo de tecnología informática y cursos y talleres de capacitación.

La Escuela Nacional de Cooperativismo tiene como objetivo general el “Contribuir a mejorar las capacidades de los cooperativistas y las cooperativas del Uruguay a partir de la integración de las experiencias de las diversas instituciones del sistema”. En el marco de la Escuela se han desarrollado diversos programas de formación para cooperativistas en coordinación con los distintos proyectos de la CUDECOOP. Es especialmente interesante el Programa Especial de Formación dirigido a los miembros del Comité Ejecutivo de la CUDECOOP y los titulares y suplentes en los Directorios del INACOOOP, INEFOP y FONDES-INACOOOP. Las distintas instancias de formación tienen formato presencial, virtual o mixto de manera de llegar a todo el territorio nacional.

La Especialización en Gestión Cooperativa es un curso a distancia con nivel de Diplomado que se ofrece desde 2012. Es dictado por la CUDECOOP en conjunto con la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UDELAR. Incluye materias tales como legislación cooperativa y conceptos y herramientas para la gestión asociativa y empresarial.

La educación y capacitación cooperativa desde la UDELAR

En lo referido a educación y capacitación cooperativa en la educación superior se destacan las acciones de la UDELAR. Con más de 170 años de historia —135 en exclusividad— y más del 80% de la matrícula universitaria la UDELAR es la única institución terciaria que posee programas permanentes de investigación, enseñanza y extensión en cooperativismo. En el caso de la otra universidad pública, la UTEC, existe el ya mencionado convenio con el INACOOOP y la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR para ofrecer un curso de introducción al cooperativismo. Entre las universidades privadas no existen programas de educación y capacitación cooperativa de carácter permanente⁴³.

La UDELAR con base en su obligación legal de “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública” (artículo 2º de la Ley 12.549 Orgánica de la Universidad de la República) ha desarrollado en su interior distintos programas vinculados al cooperativismo y la economía social y solidaria.

Existen actualmente dos espacios institucionales desde donde se desarrollan acciones de investigación, enseñanza y extensión en temas cooperativos y asociativos. El más antiguo es el Área de Sector Cooperativo y Economía Social y Solidaria (SCESS) que anteriormente se denominara la Unidad de Estudios Cooperativos (UEC)⁴⁴. Esta unidad fue creada a fines de la década de los ochenta en el marco del renovado interés por el cooperativismo que se desplegó a la salida de la dictadura. Se ubica en el Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) de la UDELAR y tiene a su cargo el relacionamiento y la implementación de las respuestas a las demandas y acuerdos de trabajo con el sector cooperativo y las instituciones públicas relacionadas. Entre las acciones más destacadas se cuenta la realización anual del Curso-Taller de Cooperativismo, Asociativismo y Economía Solidaria que se brinda desde 2006 a estudiantes de todos los servicios de la UDELAR y otras instituciones de educación terciaria, y para trabajadores asociados a cooperativas y experiencias asociativas en general. Tiene como objetivos acercar a los participantes del curso una experiencia práctica de formación, promover el conocimiento sobre la cooperación, generar un espacio de debate e intercambio a través de una propuesta pedagógica que tiene en el centro la experiencia los procesos colectivos. También se puede destacar la publicación de la Revista de Estudios Cooperativos de manera discontinuada entre 1990 y 2015.

⁴³ Como actividades puntuales se pueden señalar cursos de actualización de la Universidad Católica del Uruguay en Derecho Cooperativo y la realización de algunas actividades sobre cooperativismo organizadas en Uruguay por la Red Internacional de Economía Humana impulsada por la Universidad CLAEH.

⁴⁴ En 1986, a la salida de la dictadura, el Consejo Directivo Central de la UDELAR creó la Comisión Universitaria de Cooperativismo que nucleaba a todos los servicios universitarios que desarrollaban actividades con el sector cooperativo. A partir del trabajo de esta comisión se decide en 1988 la creación de la Unidad de Estudios Cooperativos en el ámbito de la División de Extensión y Actividades en el Medio para que funcionara como unidad técnico-docente de apoyo al movimiento cooperativo (Bertullo *et al.*, 2004).

El otro espacio institucional es la Red Temática de Economía Social y Solidaria. Se trata de un espacio de articulación que reúne a docentes, estudiantes y egresado de distintos servicios de la UDELAR que surge con el nombre de Red Temática en Cooperativismo y Procesos Asociativos en 2004. En el año 2011 se decidió ampliar y pasarse a su nombre actual, en la medida que al tradicional desarrollo del cooperativismo en el Uruguay se fueron agregando diversos procesos de asociación, trabajo en red y prácticas colectivas emergentes, que disputan el sentido acerca de la resolución colectiva de las necesidades humanas y las posibilidades para la transformación social. La Red Temática tiene a su cargo la organización de encuentros de difusión de investigaciones que en 2019 realizó su V Jornadas con el nombre “La investigación en la Universidad de la República sobre cooperativismo y economía social y solidaria. Presentación de resultados y nuevos desafíos”. La Red Temática también tiene a su cargo el dictado del curso “Tópicos de Economía Social y Solidaria” en el marco de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales, el cual está abierto a estudiantes de otras facultades de la Universidad, así como a cooperativistas y trabajadores de empresas autogestionadas.

Aunque no existe en la UDELAR un programa específico de formación de grado o posgrado en cooperativismo, es posible encontrar una oferta de cursos que tienen entre sus temáticas el cooperativismo. En la enseñanza de grado se puede destacar la asignatura “Economía Solidaria, Cooperativismo y Relaciones Laborales” dictado en el marco de la Licenciatura en Relaciones Laborales de la Facultad de Derecho. En los estudios de posgrado se destaca el ya mencionado Diploma en Economía y Gestión para la Inclusión en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, que busca contribuir al desarrollo y la inclusión a través de la generación de conocimientos y capacidades en profesionales de distintas disciplinas y tiene al cooperativismo entre una de las opciones de especialización.

C. Accionar reciente de la institucionalidad pública

Para organizar la presentación del accionar reciente de la institucionalidad pública esta sección se divide en dos partes. En la primera, se presentan las principales líneas estratégicas de trabajo del INACOOOP tanto en lo referido al abordaje de aspectos legales como la articulación y coordinación con los organismos públicos. En la segunda parte, se presentan una selección de las más destacadas herramientas para la promoción del cooperativismo en lo que refiere a capacitación y asistencia técnica, financiamiento, y fortalecimiento gremial.

1. Principales líneas estratégicas de trabajo del INACOOOP

A continuación, se repasan las principales líneas de trabajo del INACOOOP. Para agruparlas se optó por las siguientes categorías: i) el abordaje de aspectos legales y de control de las cooperativas, y ii) la articulación y coordinación institucional de las políticas públicas que incluye las coordinaciones con los ministerios y otros organismos públicos, con los gobiernos departamentales y el relacionamiento internacional.

Aspectos legales y de control

Una de las primeras líneas de trabajo referida al abordaje de los aspectos legales del cooperativismo fue el relacionamiento con el Poder Legislativo a través de la Comisión Especial del Cooperativismo. Si bien la constitución de esta Comisión Especial fue gestionada ante la cámara de Representantes por el INACOOOP (INACOOOP, 2012), es aspiración del movimiento cooperativo la transformación en una Comisión Permanente del Cooperativismo en el entendido de que es fundamental el perfeccionamiento y la actualización permanente de la legislación cooperativa (CUDECOOP, 2019b).

Dos fueron los principales temas que se abordaron junto con la Comisión: la actualización de la Ley 18.407 y el marco jurídico de la economía social y solidaria.

El primero correspondió a las modificaciones y actualizaciones de la Ley 18.407 que se veían como más urgentes⁴⁵. Tal como se mencionó anteriormente, se trabajó en la redacción del Decreto Reglamentario de la Ley 18.407 que se promulgó con el número 198/012. Posteriormente, se estudiaron las modificaciones más formales, consensuadas y urgentes de la Ley 18.407. Esto fue resultado de un acuerdo con la CUDECOOP y diversos organismos públicos con los que se coordinó la tarea (AIN, Dirección General de Registros y puntualmente MVOTMA). La reforma de la Ley de Cooperativas fue sancionada por el parlamento como Ley 19.181 “Constitución y funcionamiento de las cooperativas” de diciembre de 2013⁴⁶.

El segundo gran tema fue la elaboración de un marco jurídico que contemplara a la economía social y solidaria. Uno de los cometidos del INACOOOP previsto en el Artículo 187º inciso M) de la Ley 18.407 es realizar propuestas sobre el alcance y regulación de la economía social y solidaria para favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción”. En 2014 se comenzó a trabajar en un anteproyecto de Ley de Economía Social y Solidaria en coordinación con actores públicos, universitarios y representantes de las entidades interesadas buscando la generación de un amplio acuerdo para luego elevarlo al Parlamento (INACOOOP, 2015). Este proceso culminó en 2019 cuando el INACOOOP trabajó e informó al Parlamento sobre la Ley 19.848 de Economía Social y Solidaria. Normas para su promoción y desarrollo que finalmente fue aprobada en enero de 2020.

Otros temas de la legislación que debieron ser abordados por el INACOOOP fue la situación tributaria de las cooperativas de profesionales de la salud que habían sido reguladas por la Ley Nº 18.440 de “Cooperativas de profesionales de la salud” de 2008. También debió ser abordado el proyecto de ley de inclusión financiera en la medida que afectaba directamente a las cooperativas de ahorro y crédito y consumo.

Relacionado con los aspectos legales está el control y la fiscalización de las cooperativas. Desde el INACOOOP se ha trabajado conjuntamente con la División de Cooperativas de la AIN en temas tales como la transformación de cooperativas, la situación de las cooperativas médicas, la formulación de planes de adecuación de las cooperativas de trabajo (con el caso particular de los colegios cooperativos) y la promoción de ajustes a la legislación (INACOOOP, 2011).

Articulación y coordinación institucional de las políticas públicas

La Ley General de Cooperativas mandata al INACOOOP la promoción del cooperativismo, para lo cual debe ser un instrumento de consulta, articulación y ejecución de las políticas públicas en la materia. Es por ello que debe colaborar con organismos públicos y privados para potenciar el desarrollo del movimiento cooperativo y contribuir al desarrollo del país. Cumpliendo con este mandato el INACOOOP ha desarrollado múltiples coordinaciones, articulaciones, convenios y acuerdos de acciones concretas con organismos del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y ha desarrollado un activo relacionamiento internacional.

En esta sección se analizan en primer lugar las articulaciones y coordinaciones de políticas públicas con los ministerios y otros organismos públicos del gobierno nacional, el trabajo con los gobiernos departamentales y, finalmente, el relacionamiento internacional llevado adelante por el INACOOOP.

⁴⁵ Uno de los aspectos que se debió abordar fue la adecuación de los Estatutos de las cooperativas luego de la aprobación de la Ley 18.407. En la Sección “Disposiciones especiales y transitorias”, el Artículo 221 preveía la necesidad de adaptación de las cooperativas a las previsiones de la ley y establecía un plazo de dos años para realizarlo. Al ver que no era suficiente se debió prorrogar el plazo legal para la adecuación de los Estatutos de las Cooperativas a través de la Ley 18.765 “Adaptación de los estatutos sociales de las cooperativas” de junio de 2011.

⁴⁶ Las modificaciones a las disposiciones de la Ley General Cooperativas son analizadas por Amorin y Algorta (2018).

Ministerios y organismos públicos

Casi desde su instalación, el INACOOOP tuvo como preocupación posicionarse como organismo referente de las políticas públicas para las cooperativas. Es así que en el mes de marzo de 2011 se conformó una Mesa de Trabajo Interministerial, bajo la coordinación de la Dra. Claudia De Lisio por parte del INACOOOP y contando con referentes de las distintas reparticiones públicas (INACOOOP, 2012). Esta Mesa Interinstitucional continuó sesionando durante el 2012 teniendo como tarea principal la coordinación de las acciones a realizarse en el marco del Año Internacional de las Cooperativas. En el año 2014 la Mesa se transformó en la Red Interinstitucional para la Articulación de Política Pública para la Economía Social y el Cooperativismo (INACOOOP, 2015). Este espacio permitió la coordinación y articulación con diferentes organismos para el desarrollo de las políticas públicas.

En menos de diez años se produjeron avances sustantivos. Al respecto, la referente del Área de Políticas Públicas, Dra. Claudia De Lisio, argumentaba:

El reconocimiento a las cooperativas se instaló, el reconocimiento a las potencialidades que tiene también, por supuesto con avances diferenciados dependiendo del área, pero se lo reconoce como un actor. Esto no solo obedece al rol del INACOOOP, también tiene que ver con la estrategia de la Confederación que en algún punto confluye⁴⁷.

A pesar de ello, también sostiene que no siempre se cumple la obligación del INACOOOP establecida en la Ley General de Cooperativas de “asesorar preceptivamente a los poderes públicos en la materia cooperativa” (Artículo 187 de la Ley 18.407)⁴⁸.

En la medida que distintos ministerios y organismos públicos ejecutan políticas públicas para las cooperativas, uno de los principales desafíos que ha tenido el INACOOOP es transversalizar esas políticas. A continuación, se hace un repaso de las principales articulaciones y coordinaciones del INACOOOP con ministerios y organismos públicos.

La Ley 18.407 establece que la vinculación del INACOOOP con el Poder Ejecutivo es a través del MTSS. Esto generó un relacionamiento privilegiado entre el Instituto y el Ministerio que desde los inicios incorporó al INACOOOP en las reuniones de coordinación del gabinete ministerial. Entre las muchas acciones desarrolladas con el MTSS se puede destacar la Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR comprometiéndose con la aplicación de la Recomendación 193 de OIT (promoción de cooperativas) en la región. Esta declaración fue realizada en el marco de la II Conferencia Intergubernamental “Hacia la internalización de la Recomendación 193 de la OIT: Promoción de las Cooperativas”, realizada en Montevideo en diciembre de 2011 (INACOOOP, 2012).

También se establecieron relaciones con el MVOTMA y la ANV en tanto institucionalidad de referencia para las cooperativas de vivienda. En todo momento el INACOOOP intentó contribuir al desarrollo de las cooperativas de vivienda, sea a través del financiamiento o del apoyo al fortalecimiento de las federaciones. Sin embargo, el relacionamiento entre la institucionalidad especializada para las cooperativas de vivienda y el INACOOOP ha sido complejo y en algunos casos el Ministerio ha obviado el

⁴⁷ Entrevista a Claudia De Lisio, referente de políticas públicas del INACOOOP.

⁴⁸ Al decir de la Dra. De Lisio “Si bien el INACOOOP es autoridad preceptiva en materia de políticas públicas cooperativas, en los hechos no siempre es consultado y, frente a diseños de normativas y/o programas definidos, debe realizar acciones de incidencia para que las consideraciones específicas sobre las cooperativas sean incluidas atendiendo a sus especiales características”. Señala como ejemplos de esto la propuesta del MVOTMA de modificaciones a la ley de vivienda sin consultar al INACOOOP, siendo que esta normativa aplica a las cooperativas. Otro ejemplo es la Ley sobre Sociedades Anónimas simplificadas, la que tiene un capítulo sobre emprendedurismo en el que no estaba contemplado el sector cooperativo. También en la Ley de Inversiones y su Decreto inicialmente no se había incorporado a las cooperativas y fue necesario que el INACOOOP realizara gestiones para que las cooperativas fueran contempladas dentro de la normativa de promoción de inversiones.

carácter preceptivo del asesoramiento del Instituto como lo establece la Ley 18.407⁴⁹. También desde el INACOOOP se propuso la firma de un convenio con la Agencia para adelantar dinero a las cooperativas adjudicatarias de créditos. Esto hubiera permitido dotar de liquidez a las cooperativas en las primeras etapas de la construcción de cooperativas teniendo en cuenta que el Ministerio libera fondos contra avance de obra. Esta iniciativa no prosperó por la preocupación de las autoridades de vivienda de que las cooperativas se sobre endeudaran al contar con una fuente de financiamiento adicional. En lugar de avanzar en la articulación y coordinación de las políticas se optó por rechazar el financiamiento del Instituto que hubiera facilitado la liquidez al inicio de la obra. En cambio, sí se implementó un programa de financiamiento más acotado que permitió a las cooperativas acceder a pequeños préstamos para la instalación de la obra una vez que tuvieran la adjudicación del crédito por parte del MVOTMA. Las federaciones de cooperativas de vivienda, tanto la FUCVAM como la FECOVI, eran las garantías del financiamiento. También se instrumentaron algunas líneas de crédito para refacción de viviendas de cooperativas ya construidas. Las cooperativas de vivienda también usaron los programas de capacitación y asistencia técnica del INACOOOP para cursos de gestión de obra y tecnología de obra para desarrollar las capacidades de los cooperativistas en la construcción.

La forma del vínculo con el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) fue variando con el tiempo. En un comienzo el relacionamiento fue con la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) a través del Programa Objetivo Empleo, la Unidad de Empresas Recuperadas y la coordinación del Consejo Nacional de Responsabilidad Social Empresarial del MTSS (INACOOOP, 2011). Posteriormente, la colaboración con el MIEM se canalizó a través del Área de Sistema Cooperativo que se creó con el objetivo de promover la eficiencia, la competitividad, el acceso a nuevos mercados, la minimización de costos, el acceso a nuevas tecnologías de las cooperativas. El trabajo con el MIEM también se orientó al desarrollo de emprendimientos productivos cooperativos con características innovadoras, y en la configuración de cadenas productivas. Como primera fase del trabajo se propuso una investigación para determinar los sectores que ofrecían mayores oportunidades para el movimiento cooperativo (INACOOOP, 2014). El Proyecto de Identificación y Promoción de la Economía Social en Sectores Estratégicos se presentó en 2014 y el producto de la fase de investigación se sistematizó en el documento de Belo, Nuesch y Torrelli (2014). Entre sus resultados se realizó un mapeo de oportunidades para las cooperativas en áreas tales como biotecnología, logística, software, turismo, entre otras. A partir de esas conclusiones, y en función de un acuerdo entre el INACOOOP y el MIEM, se comenzó a apoyar a algunos grupos cooperativos y precooperativos de los sectores de actividad priorizados. Este acuerdo daría lugar a la creación de un plan piloto de incubación de 15 cooperativas y, posteriormente, a la instalación permanente de una incubadora de cooperativas a gestionar con la CUDECOOP denominada INCUBACOOP⁵⁰. Finalmente, en 2017 se puso en práctica un nuevo mecanismo de acceso a fondos concursables del FONDES-INACOOOP a través de una convocatoria conjunta con el MIEM. Bajo esta modalidad las cooperativas pueden acceder al financiamiento del FONDES con apoyo de fondos no reembolsables aportados por el MIEM.

Con otro de los ministerios que se ha trabajado es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), fundamentalmente a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y en coordinación con el Instituto Nacional de Colonización (INC). La línea de trabajo tiene como principal objetivo la promoción de la agricultura familiar y el asociativismo que reviste diferentes formas jurídicas: Cooperativas, Sociedades de Fomento Rural y Asociaciones Agrarias. En 2015 se firmó un convenio con la DGDR del MGAP para desarrollar un programa de promoción de la asociatividad en el medio rural, especialmente de asalariados y pequeños productores, adjudicatarios colectivos de predios del INC. El

⁴⁹ Ejemplo de esta falta de diálogo entre el MVOTMA y el INACOOOP es que cuando, en 2017, el ministerio presentó el proyecto de ley sobre sistemas de subsidios a la demanda habitacional (Ley 19.588) que modificaban a la normativa sobre cooperativas no consultó al Instituto.

⁵⁰ La experiencia de INCUBACOOP se presentará más adelante como ejemplo de buenas prácticas.

convenio permitió realizar actividades de capacitación e intercambio entre los técnicos de las tres instituciones. También se brinda asistencia técnica en temas legales, estatutarios, de gestión social, contables y de administración (INACCOOP, 2016). En el marco del Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPPIR) se buscó promover procesos asociativos en el medio rural y fortalecer las capacidades organizacionales. Durante 2017 se trabajó con casi 1.000 familias de productores en marco del convenio en las zonas de Canelones, Florida y Lavalleja (INACCOOP, 2018).

Relacionado con la línea de trabajo con el MGAP está la articulación realizada con el Departamento de Experiencias Asociativas (DEA) del Instituto Nacional de Colonización (INC). El Departamento de Experiencias Asociativas se crea en el año 2009 en el marco de la División de Asistencia Técnica y Desarrollo de Colonias del INC para facilitar el acceso colectivo a la tierra mediante adjudicaciones a grupos de familias productoras y a grupos de personas asalariadas rurales. Tiene como cometido acompañar los procesos colectivos, ser nexo entre la institución y la población beneficiaria de dicha política, y colaborar en la consolidación de aprendizajes devenidos de la experiencia del emprendimiento grupal. Para el INC la asociatividad permitía mejorar la escala de producción y el acceso a tecnología, insumos, bienes, servicios, asistencia técnica y financiamiento. Los grupos para formalizarse debían optar por una persona jurídica que ofrezca un marco legal para su funcionamiento y la organización grupal (INC-INACCOOP, 2018).

En 2012 se suscribió un convenio entre el INACCOOP y la DEA-INC con el objetivo de apoyar a los grupos de colonos que optaran por la figura jurídica de cooperativa y requirieran asesoramiento jurídico, formación cooperativa y de gestión, acompañamiento en el proceso y, eventualmente, créditos para su desarrollo (INACCOOP, 2013). El trabajo con las experiencias asociativas del INC significó también la búsqueda de los formatos cooperativos más adecuados para las explotaciones agropecuarias para disminuir la complejidad de la gestión y potenciar la integración entre los grupos de colonos (INACCOOP, 2014). En este sentido, se asesoró a los equipos técnicos y se capacitó a los grupos en temas estatutarios, jurídicos y organizacionales, fundamentalmente en la región norte y noreste del país (INACCOOP, 2017). Ente otros resultados, en 2018 se editó un material sobre las formas jurídicas asociativas más comunes en el medio rural titulado "Ya tenemos el campo... ¿Y ahora qué? Guía para definir la forma jurídica de colectivos adjudicatarios de predios del INC" (INC-INACCOOP, 2018).

Otro de los vínculos privilegiados fue con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en el marco de las cooperativas sociales y la inclusión social a través del trabajo. Las cooperativas sociales se presentaron como una herramienta novedosa con el objetivo de proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades, 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 (Artículo 1º de la Ley Nº 17.978). La misma Ley establecía en el Artículo 7º la intención de fomento de este tipo de iniciativas declarándolas de interés general y exonerándolas de todo tributo nacional y aporte patronal. También le encomendaba al MIDES las tareas de registro y control.

Sin bien la responsabilidad del control y el fomento le correspondía el MIDES, en 2011 el INACCOOP firmó un convenio de trabajo con la oficina especializada⁵¹ del Ministerio para la actualización de los estatutos, la provisión de asistencia financiera a cooperativas sociales y la facilitación de la transición hacia cooperativas de trabajo.

⁵¹ En un comienzo se trató de la Unidad de Cooperativas Sociales, luego la unidad se transformó en Dirección Nacional de Economía Social (DINAES) y, finalmente, la dirección se reconvirtió en la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL).

Con el MIDES también se acordó atender la salud dental de los trabajadores comprendidos en el programa Uruguay Trabaja⁵² a través de cooperativas (INACOOOP, 2012).

Otra de las áreas de actuación conjunta con el MIDES surgió a raíz de la implementación del Sistema de Cuidados a partir de 2015. El programa “Cooperativismo y Sistema Nacional de Cuidados”⁵³ tiene por objetivo promover la constitución de cooperativas para brindar los servicios de cuidados. Para ello se ofreció capacitación y asistencia a cooperativas. Se acompañó especialmente a los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)⁵⁴ gestionados por cooperativas en los trámites necesarios para obtener su Certificado de Regularidad de la AIN (INACOOOP, 2017).

Finalmente, también se firmó un convenio entre el INACOOOP y el MIDES para acompañar los procesos de cooperativización de los trabajadores que participaban del programa Uruguay Clasifica del MIDES (INACOOOP, 2018). El programa de acompañamiento se denominó Fortalecimiento de Cooperativas de Trabajadores del Medio Ambiente y tenía como objetivo “acompañar el proceso de cooperativización de los grupos de clasificadores de residuos del interior del país”⁵⁵. Con este programa se buscaba fortalecer a las cooperativas y afianzar un sistema de recolección, clasificación y reciclado de residuos domiciliarios, en un proyecto de mejora del ambiente local que contribuyera a la calidad de vida de esas comunidades.

Un área novedosa de coordinación y articulación de las políticas públicas es el programa con el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). En 2015, el INACOOOP comenzó el trabajo conjunto con INACAL y LATU para la formulación del programa “+ Valor Cooperativo”, que tenía por objetivo “contribuir a generar una cultura de calidad e innovación en las cooperativas uruguayas aplicando una herramienta concreta para ayudarlas a mejorar la gestión” (INACOOOP, 2016). En 2019 se suscribió un convenio con la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) para la instrumentación de acciones enmarcadas en el programa y su financiamiento. La metodología que se plantea para la aplicación del Modelo Gestión para el Desarrollo es de autodiagnóstico y permite a las cooperativas tomar conocimiento de las características de sus prácticas de gestión actual, e identificar aquellas que deberían ser fortalecidas y/o incorporadas. En una primera fase se realizó una prueba piloto de implementación del Modelo para su validación⁵⁶. Actualmente el Modelo está listo y se prevé la apertura de la convocatoria en 2021.

Otra línea de trabajo novedosa es la que el INACOOOP desarrolló con la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE). En 2018 se firmó un convenio entre UTE y el INACOOOP con el objetivo principal de regularizar las conexiones eléctricas en los hogares del Plan de Inclusión Social de UTE a través de cooperativas de trabajo. El Programa “Apoyo a cooperativas que contratan con el Estado y personas públicas en general – Convenio con UTE” tuvo una duración de dos años y permitió

⁵² El programa Uruguay Trabaja es una propuesta socioeducativo laboral creada por la Ley 18.240 de 2007 que se propone generar mayores oportunidades de inclusión social mediante el trabajo, facilitando procesos de integración a través de un acompañamiento social y formativo de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El programa se coordina desde el MIDES y cuenta con la ejecución de organizaciones de la sociedad civil.

⁵³ El Sistema Nacional Integrado de Cuidados se crea por Ley 19.353 de 2015 para organizar el conjunto de acciones que la sociedad lleva a cabo para procurar el desarrollo integral y el bienestar cotidiano de quienes se encuentran en situación de dependencia (MIDES, 2020).

⁵⁴ Plan CAIF surge a fines de la década del '80 como política pública para dar respuesta a la pobreza infantil a través de centros socioeducativos de atención a la primera infancia financiados por el Estado y gestionados por organizaciones de la sociedad civil (Núñez Barboza, 2016).

⁵⁵ El programa Uruguay Clasifica pretende contribuir al desarrollo de procesos integrales y articulados para la inclusión social de los hogares clasificadores de residuos a través de la formalización de actividades en plantas de clasificación. El programa es coordinado por el MIDES, participando también organizaciones de la sociedad civil, intendencias, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU).

⁵⁶ El modelo fue registrado el 2 de agosto de 2019 por los autores Juan Gonzalo Blasina Viera, Claudia De Lisio, Cecilia Tenaglia, Mariela De Giuda, Stella Cristobal, Liliana Odriozola y Viterbo López con el nombre “Más valor cooperativo, 6 criterios para la sostenibilidad (Modelo de gestión empresarial)”.

capacitar a las cooperativas con conocimientos técnicos acreditados en instalaciones eléctricas, a efectos de que puedan llevar adelante la regularización de las instalaciones eléctricas interiores de las viviendas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. En julio de 2019 se cumplió con el primer año de convenio y se realizaron 6.384 instalaciones por parte de más de 20 cooperativas. El éxito de este programa llevó a que la UTE solicitara la renovación del convenio por dos años más, y que también la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE) y la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) firmaran convenios para el trabajo a través de cooperativas. Estos convenios han permitido que cooperativas de trabajo y sociales accedan a la contratación con el Estado para ofrecer distintos tipos de servicios. Estos convenios incluyen también la participación del INACOOOP y de la FCPU. Las cooperativas se capacitan en aspectos técnicos, seguridad laboral y gestión comercial y administrativa a través del Programa de Formación Cooperativa (PROCOOP).

Finalmente, la articulación y coordinación institucional incluye dos políticas transversales: la política de género y las políticas de transformación productiva y competitividad empresarial.

La primera se refleja en la participación del INACOOOP en el Consejo Nacional de Género⁵⁷ a través de dos espacios de trabajo: a) el Eje "Derechos a mejores oportunidades de desarrollo en el mundo del trabajo productivo y empresarial" que tiene por objetivo visibilizar y fortalecer el aporte de las mujeres a la economía; y b) el Grupo Asesor para el diseño de la "Estrategia Nacional para la Igualdad de Género". A partir de la integración del INACOOOP en el Consejo Nacional de Género se trabajó sobre la participación de las mujeres en el movimiento cooperativo y su representación en los espacios de decisión. Esto generó la elaboración de un plan de trabajo y de documentos que permitan la incorporación de la perspectiva de género en las cooperativas (MIDES, 2019). La incorporación de la planificación con perspectiva de género en el movimiento cooperativo fue impulsada desde las políticas públicas del gobierno nacional, tanto desde los organismos encargados de la planificación de las políticas públicas –Dirección de Planificación de la OPP (OPP, 2018)- como del MIDES como responsable por las políticas de género. Esta línea de trabajo parte de "la necesidad de superar las barreras de género, que reproducen discriminaciones hacia las mujeres" (MIDES, 2016: 4). En esta línea, se realizaron estudios diagnósticos sobre la participación de las mujeres en las organizaciones cooperativas (FCPU, 2018; Genta, 2019a). Entre sus conclusiones señalan que las mujeres han estado históricamente presentes en el cooperativismo, pero sus roles de representación han estado restringidos a participar en comisiones de fomento o educación (comisiones devaluadas, con poca legitimidad y poder) (Genta, 2019a). Si bien es cierto que recientemente se ha incrementado la participación de las mujeres en los cargos de representación en federaciones y confederaciones, siguen existiendo barreras como la escasa disponibilidad de tiempo derivada de la división sexual del trabajo.

La segunda política transversal es la inclusión del INACOOOP en el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPyC): Transforma Uruguay. En este espacio el INACOOOP se ha propuesto dos líneas de participación: a) en un ámbito específico para la incorporación de la agenda de la economía social en general y de las cooperativas en particular dentro del SNTPyC, y b) participación en proyectos en diversas áreas: clima de negocios, internacionalización, innovación, y generación de capacidades en capital humano y empresas. A partir de la integración del INACOOOP en las diferentes instancias convocadas por el SNTPyC se participó de los Centros de Competitividad Empresarial (CCE), en la implementación de un proyecto sobre interconexión informática, en formación en evaluación y cambio, y en el programa de promoción de I+D en instituciones públicas para la mejora de la competitividad de sus productos y servicios (INACOOOP, 2020c).

⁵⁷ El INACOOOP forma parte del Consejo Nacional de Género, espacio interinstitucional creado por la Ley 18.104 de 2007, para la definición de las líneas estratégicas de las políticas públicas de género, integrado por responsables jerárquicos de los ministerios y otros organismos del Estado y por representantes de la Universidad de la República y de la sociedad civil organizada (MIDES, 2018).

Gobiernos departamentales

La articulación y coordinación institucional llevada adelante por el INACOOP alcanzó también a los gobiernos departamentales. A lo largo de su actuación, el INACOOP ha trabajado con casi todos los gobiernos departamentales. A través del Programa de Presencia Territorial —que se presenta a continuación como ejemplo de buenas prácticas—, y de la declaración cada año de una ciudad del interior del país como “capital del cooperativismo”, se ha establecido un relacionamiento fluido con algunas intendencias departamentales.

Por la trayectoria en la temática y la concentración de población, las intendencias con las que más se ha trabajado son las de Montevideo y Canelones.

Con la Intendencia Departamental de Montevideo se han realizado múltiples actividades, pero hay dos líneas de trabajo a destacar: espacios públicos y contratación de cooperativas, y “Enlace co-work”. La primera es una experiencia novedosa por la que cooperativas de trabajo y sociales ofrecen servicios a la Dirección de Espacios Públicos de la Intendencia. A través de un convenio entre la Intendencia de Montevideo y la INACOOP de mayo de 2016 se seleccionan, contratan y capacitan cooperativas para brindar servicios a la Intendencia en los rubros de: vigilancia y custodia de espacios públicos de la ciudad (parques y plazas), mantenimiento de espacios verdes, construcción, reparación de veredas, limpieza de monumentos, entre otros. La otra línea de trabajo es “Enlace”, un co-work cooperativo que funciona en un local cedido al INACOOP por la Cooperativa de Consumo UTE-ANTEL (CUTEANTEL). En junio de 2017 se firma un acuerdo entre la Unidad de Economía Social y Solidaria de la Intendencia de Montevideo⁵⁸ y el INACOOP para implementar el programa Enlace. Este espacio para el desarrollo de emprendimientos cooperativos y de economía social tiene como objetivo apoyar a proyectos que sean agentes de innovación (INACOOP, 2017).

Con la Intendencia de Canelones y el MIDES se firmó un convenio para realizar un acompañamiento a cooperativas sociales que contratan con la Intendencia, a través de sus Departamentos de Desarrollo Económico y de Gestión Ambiental, principalmente (INACOOP, 2017). Con la Unidad de Desarrollo Cooperativo y Apoyo a la Economía Solidaria⁵⁹ de la Dirección General de Desarrollo Económico de la Intendencia de Canelones se realizaron también capacitaciones y asistencias técnicas a cooperativas del departamento.

Relacionamiento internacional

En materia de relacionamiento internacional el espacio más importante ha sido la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM). La RECM fue creada por el GMC (Grupo Mercado Común) el 10 de octubre de 2001 como órgano con representación gubernamental de los Estados parte del Mercosur y está también integrada por las entidades privadas del sector cooperativo de cada país. La RECM tiene entre sus cometidos promover la generación de políticas públicas orientadas a la promoción, desarrollo y articulación regional del cooperativismo. El INACOOP forma parte de la sección nacional de la RECM conjuntamente con la AIN como organismos públicos y la CUDECOOP como representante del sector cooperativo. El INACOOP ocupa la Presidencia Pro Tempore de la RECM cuando a Uruguay le toca la Presidencia del Mercosur. Entre las principales actuaciones de la RECM se destaca la aprobación por parte del Parlamento del Mercosur del Estatuto de Cooperativas en 2009. A

⁵⁸ La Unidad de Economía Social y Solidaria se creó en agosto de 2015 por Resolución del Intendente de Montevideo dentro de la División de Promoción Económica del Departamento de Desarrollo Económico. Posteriormente se trasladó a la División de Políticas Sociales del Departamento de Desarrollo Social.

⁵⁹ La Unidad de Desarrollo Cooperativo y Apoyo a la Economía Solidaria se creó en 2007 por resolución del Intendente de Canelones y tiene por objetivo trabajar con el sector cooperativo en los planes de desarrollo económico, cultural y social para potenciar su crecimiento en diversos escenarios productivos y su capacidad de innovación e incorporación de valor a los procesos.

instancias del INACOOOP el Parlamento Uruguayo aprobó la Ley 18.723 en diciembre de 2011 por la que se adopta el Estatuto.

La participación de la RECM le ha permitido al INACOOOP contar no solo con un espacio de relacionamiento e intercambio sino también como plataforma de salida al mundo⁶⁰.

Otro ámbito de relacionamiento internacional destacado para el INACOOOP es la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). Luego de instalado el INACOOOP solicitó ser aceptado como miembro ACI y como tal participa habitualmente de sus asambleas y conferencias. Con apoyo del INACOOOP se organizó en 2016 la *IV Cumbre Regional Cooperativa* en Montevideo con la participación de más de 1600 representantes del cooperativismo de la región y del mundo. El INACOOOP participa también de la Red de Organismos de Promoción, Supervisión, Fomento, Regulación y Financiamiento. La Red es una organización adscrita a Cooperativas de las Américas, bajo su patrocinio y asistencia, con carácter multinacional y con calidad de órgano de consulta y ejecución. Entre sus objetivos se cuenta el elaborar y difundir documentación referida a la supervisión, fomento, regulación, promoción y financiamiento gubernamental, y promover la importancia de los organismos públicos para la promoción, desarrollo y supervisión de las cooperativas en los países de la región de acuerdo con la Recomendación 193 de la OIT (INACOOOP, 2018).

El INACOOOP ha participado del Grupo Piloto Internacional de la Economía Social y Solidaria (GPIESS) que reúne a gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil vinculados con la economía social y solidaria. Junto con el INACOOOP conforman la Sección Nacional del GPIESS: el Ministerio de Desarrollo Social a través de la DINESIL; la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas; el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Auditoría Interna de la Nación; y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Además de estos espacios de inserción y relacionamiento internacional, el INACOOOP ha firmado múltiples convenios con instituciones de la región y el mundo para la cooperación. En particular, aparece como interesante la realización del Proyecto "Promoción de los movimientos cooperativas del Cono Sur" financiado por la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y gestionado en el marco de la RECM, que permitió obtener el concurso de expertos españoles en los temas de políticas públicas, de promoción de la economía social y solidaria, y en la elaboración de las cuentas satélite de la economía social dentro de las cuentas nacionales (INACOOOP, 2011)⁶¹.

La consolidación del instituto y su inserción internacional se ha visto reflejada en algunos reconocimientos al cooperativismo uruguayo: la presidencia de Cooperativas de las Américas y la vicepresidencia mundial de ACI a cargo de la CUDECOOP, la presidencia de la Red de Cooperativas de Vivienda ejercida por la FUCVAM, la presidencia del CICOPA MERCOSUR a través de la FCPU, la coordinación de la Red de Cooperativas Agrarias bajo responsabilidad de las CAF y la presidencia de la Red de Organismos Públicos de Fomento, Promoción, Fiscalización y Financiamiento por el INACOOOP (INACOOOP, 2020b).

2. Programas y herramientas de promoción y fomento cooperativo

Los múltiples programas y herramientas para la promoción y el fomento del cooperativismo desarrollados por el INACOOOP a lo largo de estos años se pueden agrupar en tres categorías: i) instrumentos de capacitación y asistencia técnica, ii) herramientas de financiamiento, y iii) proyectos de fortalecimiento gremial. A su vez, para cada una de las categorías, se hace una selección para

⁶⁰ Ejemplo de esto son las misiones prospectivas desarrolladas en el marco de la RECM (a Sudáfrica, Namibia y Botswana en 2018 y a Israel en 2019) que contaron con apoyo de Uruguay XXI y proporcionaron la posibilidad de búsqueda de acuerdos comerciales e intercambio de experiencias y conocimientos.

⁶¹ A partir de este proyecto se impulsó la creación de un observatorio virtual sobre el desarrollo del cooperativismo y de la economía social y solidaria en el MERCOSUR (OMERCOOPES) que no prosperó por carecer de financiamiento.

presentar aquellos programas más relevantes y se presentan en el capítulo siguiente aquellos programas que por su alcance o por su carácter novedoso se pueden catalogar como buenas prácticas de políticas públicas.

Instrumentos de capacitación y asistencia técnica

Desde el comienzo mismo de la actuación del INACOOOP se definió apoyar a las cooperativas en la gestión brindándoles capacitación y asistencia técnica desde distintos abordajes. Para ello se trabajó tanto con organizaciones cooperativas consolidadas como con cooperativas nuevas o en formación. Los principales instrumentos de política de capacitación y asistencia técnica lo constituyen el FOMCOOP y PROCOOP. A continuación, se presentan brevemente cada uno de ellos.

El Fondo de Fomento del Cooperativismo (FOMCOOP) es el instrumento más antiguo con que cuenta el INACOOOP, ya que fue establecido por la misma Ley 18.407 que creó el Instituto. En su Artículo 210º se crea el Fondo y se le asigna como finalidad “el financiamiento de proyectos de actividades de formación, capacitación, promoción y difusión de los principios y valores del cooperativismo y de gestión de entidades cooperativas”. El FOMCOOP fue rápidamente reglamentado y para su gestión se hizo un acuerdo con la CUDECOOP de manera de contribuir al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo del movimiento cooperativo. Entre los distintos proyectos aprobados se incluyeron una gran variedad de actividades como talleres de formación de socios, funcionarios o directivos, edición de videos, publicaciones y audiovisuales y la realización de entrevistas radiales, la elaboración de materiales formativos y la promoción del fortalecimiento de las federaciones mediante la ampliación de su oferta de servicios y su cobertura territorial, con el consiguiente incremento de las afiliadas. Estas acciones redundaron en mayor formación y capacitación de los cooperativistas, más integración cooperativa y mejor relacionamiento con la comunidad.

El Programa de Formación Cooperativa (PROCOOP) es la más reciente herramienta para la capacitación y la asistencia técnica. Tiene su origen en una propuesta que el movimiento cooperativo presentó a INEFOP. A partir de la misma, en 2016, el INACOOOP y el INEFOP celebraron un convenio para desarrollar un programa que constaba de capacitaciones, consultorías y asistencias técnicas destinadas a emprendimientos cooperativos (CUDECOOP-INACOOOP, 2016). El acuerdo se firmó entre las dos instituciones públicas, el INACOOOP y el INEFOP, como forma de agilizar el convenio, pero con la CUDECOOP como socio estratégico. El financiamiento era aportado mayoritariamente por INEFOP, a lo que se sumaba los aportes de contrapartida de las instituciones beneficiarias. El objeto del Programa es promover, desarrollar y fortalecer en las cooperativas y emprendimientos de la economía social y solidaria las capacidades empresariales, y su inserción eficiente en el mercado, para aumentar su sustentabilidad como fuentes de trabajo.

Desde entonces, el PROCOOP viene desarrollando actividades de consultoría, capacitación y asistencia técnica para cooperativas, precooperativas y otras organizaciones de la economía social. La oferta es muy amplia e incluye consultorías, asistencia técnica y formación en las siguientes áreas: gestión cooperativa, herramientas de dirigencia cooperativa, fortalecimiento del gerenciamiento empresarial, mejora de capacidades laborales de socios y/o empleados, mejora de productos en su calidad y/o innovación, intercooperación para generar encadenamientos productivos y formación técnica-profesional, adaptada a la necesidad planteada por cada grupo solicitante.

El programa se ejecuta desde el INACOOOP en colaboración con la CUDECOOP y las cooperativas reciben apoyo a través de subsidios parciales o totales para desarrollar las actividades de formación. Las capacitaciones o asistencias técnicas son brindadas por entidades que provienen de un registro promovido por el INACOOOP y que se actualiza periódicamente (INACOOOP, 2017). El financiamiento proviene básicamente de INEFOP quien administra los recursos del Fondo de Reconversión Laboral y de fondos del INACOOOP. Los recursos aplicados, si bien son marginales dentro del presupuesto del INEFOP, implican una inyección notable de recursos para las políticas públicas del cooperativismo.

Como fortalezas del programa se ha señalado la importancia de la construcción de la demanda a través de un proceso de acompañamiento a la cooperativa para que visualice cuáles son sus reales necesidades. En el diseño institucional se ha valorado el trabajo del Comité de Gestión que, al estar integrado por el movimiento cooperativo, reconoce las necesidades de las cooperativas y contribuye a que los apoyos a los que se accede sean de utilidad. En este mismo sentido, se ha destacado el papel cumplido por los orientadores a partir del segundo año del programa. Los orientadores seleccionados por las federaciones han permitido hacer conocer el programa y llegar a muchas cooperativas, sobre todo en el interior del país, tal como destaca una consultoría realizada por KPMG⁶².

Financiamiento del cooperativismo y la economía social

El Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP) también fue establecido por la Ley 18.407 en su Artículo 209º con el objetivo de cofinanciar “proyectos de inversión para la viabilidad y desarrollo de las empresas cooperativas cualquiera sea su clase o grado”. Al momento de instalarse el INACOOOP, el Directorio estableció los criterios centrales para su administración: búsqueda de un cofinanciamiento, no competir con los agentes financieros especializados, acotar los riesgos; definir las líneas crediticias en función de las prioridades del movimiento cooperativo; establecer condiciones ajustadas a las características y necesidades de las cooperativas; asegurar el mantenimiento del valor del fondo y su capitalización; combinar, cuando sea pertinente, el apoyo proveniente del FOMCOOP. En base a estos criterios se aprobó un reglamento general del FRECOOP con el que empezó a funcionar. En este caso también se recurrió al trabajo conjunto con la CUDECOOP. En un comienzo se establecieron dos líneas crediticias: una línea general para las cooperativas y una línea especial de financiamiento para las cooperativas sociales. Posteriormente, se instrumentaron una línea de *factoring* para la cesión de cobros de facturas emitidas y conformadas por el Estado y una línea de adelanto para el pago de obligaciones de las cooperativas de vivienda en etapa de construcción y que se cancelan contra los avances de obras autorizados por la Agencia Nacional de Viviendas (INACOOOP, 2012).

En varios casos los créditos fueron complementados por asistencia técnica financiada por el FOMCOOP. En comienzo las cooperativas prestatarias fueron de trabajo y sociales, y posteriormente se destinaron créditos a cooperativas de vivienda, de consumo y agrarias (INACOOOP, 2014).

En 2017 se desarrollaron nuevas líneas de crédito: línea general de crédito; línea de avales para licitaciones; líneas de promoción (capital semilla y capital abeja) establecidas en coordinación con el programa INCUBACOOOP; línea de financiamiento de estudios de viabilidad (en coordinación con el FONDES-INACOOOP); línea para campos de recría⁶³ del Instituto Nacional de Colonización; línea de subsidio de la tasa de interés; línea de capital de giro para cooperativas de ahorro y crédito; líneas para cooperativas de vivienda; financiamiento del Programa del Sistema Integrado de Compras para Cooperativas de Consumo (SICC)⁶⁴.

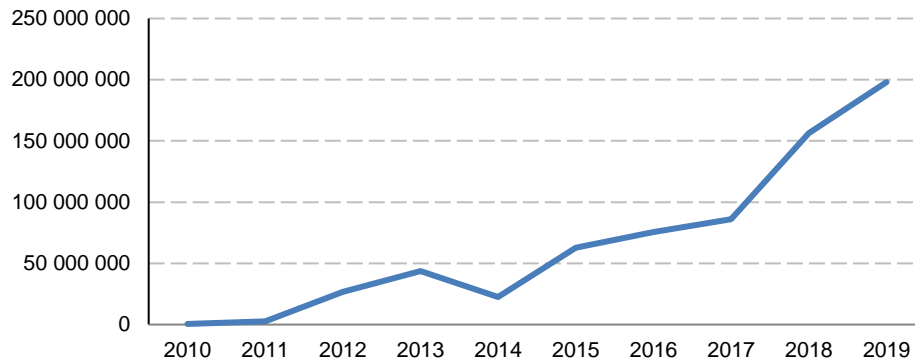
Históricamente, las líneas de financiamiento se han definido conforme las demandas del movimiento cooperativo y su vinculación con los diferentes programas instrumentados. La diversidad de líneas de crédito y la solidez del fondo permitió un rápido crecimiento de los créditos colocados y del capital total del fondo en menos de 10 años, como se muestra en el gráfico VIII.1.

⁶² Entrevista a Alicia Maneiro, Representante de la Economía Social en INEFOP.

⁶³ Los campos de recría surgen en Uruguay en la década de 1980 como una forma de organización de la producción lechera que permite aumentar el rodeo en ordeño a partir de derivar las categorías no lactantes a otras superficies como respuesta a la falta de escala en establecimientos de menor tamaño. Estos campos se especializan en atender el proceso de crecimiento de los animales cubriendo sus necesidades de nutrición, sanidad y reproducción en el período de permanencia (Costa *et al.*, 2010).

⁶⁴ El Sistema Integrado de Cooperativas de Consumo (SICC) es un proyecto de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC) con el apoyo de la CUDECOOP y el INACOOOP para la gestión conjunta de las compras y la oferta de servicios. Se presentará con más detalle más adelante.

Gráfico VIII.1
Evolución del Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP)
(En pesos corrientes)



Fuente: Elaborado en base a del cuadro VIII.A1.8

Para 2019, el FRECOOP había realizado un total de 842 operaciones con más 300 cooperativas que involucran directamente más de 3.000 puestos de trabajo en distintas ramas de actividad (vivienda, consumo, ahorro y crédito, trabajo y sociales, agrarias) en 15 departamentos (INACOOP, 2020a).

El Fondo para el Desarrollo (FONDES) fue creado con la modificación de la Carta Orgánica del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) por el Artículo 40º de la Ley 18.716. El Decreto N° 341 de 2011 estableció que su financiación estaría dada por el 30% de las utilidades del BROU. El mismo Decreto, en su Artículo 3º, estableció que su prioridad era apoyar a emprendimientos económicos con participación de sus trabajadores en la dirección y en el capital de las empresas. En la primera etapa del FONDES, la prioridad casi absoluta del Fondo fueron las empresas recuperadas por los trabajadores, aunque no fueran cooperativas. El gobierno que asumió en 2015 emprendió una serie de negociaciones con el objetivo de transformar el FONDES para superar las dificultades que estaba atravesando y dotarlo de mayor institucionalidad. En agosto se aprobó la Ley 19.337 por la que se lo dividía en dos partes: una administrada por el INACOOP y otra por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) (Artículo 2º). En el Capítulo II se establecía la organización y el funcionamiento del FONDES-INACOOP. El Artículo 14º disponía que la Junta Directiva estaría compuesta por los tres delegados del Poder Ejecutivo en el Directorio del INACOOP, un representante de la CUDECOOP y un representante de los trabajadores. Vistos los cuestionamientos sufridos por el FONDES, la propia Ley explicitó los requisitos que deberían cumplir los emprendimientos apoyados. Entre otros requisitos establecía que deberían ser: sostenibles económica y financieramente; innovadores en sus productos, mercados, proceso tecno-productivo y/o modelo de gestión; un aporte a la comunidad en términos de creación de empleo, mejora de la calidad de vida y/o contribución al equilibrio territorial (descentralización); ambientalmente sustentables (Artículo 4º).

Por resolución del Poder Ejecutivo, de fecha 22 de octubre de 2015, quedó constituida la Junta Directiva del FONDES-INACOOP, con los tres representantes del Ejecutivo en del Directorio y los representantes de la CUDECOOP y del PIT-CNT. El nuevo marco jurídico significaba además la integración al INACOOP de la Unidad Técnica del FONDES, la cartera de créditos y 10 millones de dólares de disponibilidad de fondos líquidos (INACOOP, 2020b). Las autoridades del INACOOP de ese momento señalaron que “el FONDES arrancó como debilidad y se transformó en fortaleza”⁶⁵.

⁶⁵ Entrevista a Gustavo Bernini, presidente del INACOOP 2015-2020.

Para transformar la mala imagen que traía el FONDES y superar los cuestionamientos, tanto de la oposición política como de las organizaciones beneficiarias, fue necesario separar la etapa anterior de la nueva. Durante el 2016, a partir del trabajo de una consultora, se hizo un proceso de sistematización de experiencias sobre buenas prácticas, metodologías, herramientas de evaluación, seguimiento y monitoreo, culminando con la elaboración de un nuevo plan estratégico, un nuevo diseño organizacional, protocolos y manuales de procedimientos preestablecidos para todos los procesos clave para lanzar una nueva etapa del FONDES-INACOOOP en 2017 (INACOOOP, 2017).

A partir de entonces, la Misión del FONDES-INACOOOP se definió como “Dar apoyo financiero y no financiero a proyectos productivos viables y sustentables, promoviendo el desarrollo de la economía social y solidaria”. La nueva gestión del FONDES fue exitosa y en 2018 se señalaba la inexistencia de incumplimientos de los créditos otorgados en esta nueva etapa. Los recursos del FONDES fueron complementados por otras herramientas ya existentes tanto en el INACOOOP como en el MIEM, a los efectos de potenciar las posibilidades de los apoyos. Se apoyó a emprendimientos productivos (cooperativas de trabajo y agrarias) y se logró diversificar la cartera de créditos ampliando los sectores apoyados (agrícola, ganaderos y agroindustriales, industriales, transporte y logística, construcción y salud). También se redujeron los montos unitarios de los créditos con un tope para su otorgamiento⁶⁶. Además de la posibilidad de presentación permanente, se instrumentó una línea de convocatorias concursables en conjunto con el MIEM y el MGAP (INACOOOP, 2019).

Como principales resultados obtenidos al final de la gestión del Directorio en el 2019 se señalaba que no se registraban incumplimientos en la nueva cartera, la realización de diversas alianzas interinstitucionales para el fortalecimiento de las capacidades y mejora de proyectos (MIEM y MGAP); la regularización del 100% del stock previo de créditos con el fortalecimiento de emprendimientos y adecuación de planes de pago; la regularización del 100% de las garantías a través de la resolución de situaciones de cierre y recuperación; y el cumplimiento de los cometidos optimizando los recursos propios, resultados positivos 2017, 2018 y preliminar 2019 con dictamen limpio de auditoría externa (INACOOOP, 2020a).

Desde la concepción del FONDES, no se trata solo de aprobar un crédito. La evaluación a la cooperativa no es igual que la que se realiza en las instituciones financieras tradicionales, sino que se trata de evaluar de una forma diferente:

Si bien el análisis financiero económico tiene un papel preponderante también se considera el impacto social medido en el empleo generado, la ubicación geográfica y teniendo muy en cuenta la composición humana de la cooperativa en cuanto a edad y género, porque es parte del impacto también⁶⁷.

Asimismo, las condiciones de los créditos del FONDES no se encuentran en el sistema financiero tradicional por las tasas de interés más bajas⁶⁸, las mejores condiciones de repago y el proceso de acceso al crédito en general.

Fortalecimiento gremial

La columna vertebral del trabajo con el movimiento cooperativo organizado es a partir de los programas de fortalecimiento gremial. Desde la perspectiva de las anteriores autoridades del

⁶⁶ Para el Programa Fortalecimiento de la Competitividad de Empresas Cooperativas y Autogestionadas el tope máximo es de USD 400.000, para Acceso al Financiamiento es USD 325.000, Desarrollo de Habilidades Empresariales es USD 24.000, Cooperación y Fomento para el Desarrollo Cooperativo es USD 150.000 y para Desarrollo de Proveedores es USD 40.000.

⁶⁷ Entrevista a Enrique Romero, integrante de la Junta Directiva del FONDES-INACOOOP.

⁶⁸ El FONDES/INACOOOP tiene una tasa de interés anual (TEA) general de 5,5% en USD o en Unidades Indexadas (UI), mientras que la tasa de media de interés informada por el Banco Central del Uruguay fluctúa entre 6% y 18% dependiendo del tipo de crédito.

INACOOOP, el fortalecimiento gremial implica un “círculo virtuoso porque cuanto más se fortalece el movimiento, más capacidad de propuesta y de desarrollo tiene para el Instituto”⁶⁹.

En esta misma línea es que una de las primeras acciones al momento de la instalación del Instituto fue la firma de un convenio con la Confederación. Este convenio se convertiría en 2011 en un programa destinado al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo del movimiento cooperativo. A través de este programa se impulsaron diversas acciones de promoción, difusión, sensibilización, educación, capacitación e investigación, orientados a la integración cooperativa y al relacionamiento con la comunidad. Se priorizaron tres líneas: a) fortalecer los centros de formación de las cooperativas y las federaciones; b) establecer espacios de formación cooperativa en la educación; y c) propender a la intercooperación y/o mayor inserción en el desarrollo local. Con estas bases se apoyaron proyectos de las federaciones y dos proyectos de la CUDECOOP, uno vinculado al desarrollo de capacidades gremiales del movimiento y otro a la integración y nivelación de organizaciones con base en un diagnóstico del sector (INACOOOP, 2012).

En 2015 se firmó el Programa de Fortalecimiento Gremial con el objetivo de mejorar la implementación de las estrategias de fortalecimiento gremial y profundizar los procesos de profesionalización de la Confederación y las federaciones. El convenio tuvo como objetivos específicos: incrementar la representatividad de las federaciones y la Confederación; mejorar la capacidad de incidencia y de elaboración de propuestas de la CUDECOOP y sus entidades agremiadas; y aumentar la visibilidad pública de su acción gremial (CUDECOOP, 2019a).

Estas acciones se fundamentaron en la idea de que para el desarrollo integral del movimiento es indispensable contar con una Confederación y federaciones sólidas con las cuales interactuar. Para este trabajo fue fundamental el financiamiento a través del FOMCOOP (INACOOOP, 2017).

Durante el período 2015-2016, y como resultado del programa de fortalecimiento, la CUDECOOP recuperó algunas organizaciones que se habían alejado, concretando el reintegro de tres organizaciones claves como la FUCVAM, la CUCACC y la CNFR (en calidad de adherente por el momento); así como la vuelta a la categoría de socia plena de COFAC. A su vez, las federaciones, de acuerdo a las particularidades del sector y clase cooperativa, tuvieron un incremento en el número de cooperativas de base asociadas, y particularmente, una mayor adhesión y participación de las mismas en el ámbito gremial cooperativo (CUDECOOP, 2019a).

Entre los proyectos destinados al fortalecimiento del movimiento cooperativo y la intercooperación, uno de los más ambiciosos es el Sistema Integrado de Cooperativas de Consumo (SICC). Esta iniciativa surgió a partir del Proyecto de Fortalecimiento Gremial y de Reconversión del Modelo de Cooperativas de Consumo. En el marco de este proyecto, un equipo de dirigentes y funcionarios de las cooperativas de consumo afiliadas a FUCC trabajaron en talleres para elaborar una propuesta consensuada de premisas, valores y estructura del SICC. No obstante, el SICC no solo se plantea exclusivamente favorecer a las cooperativas de consumo sino que busca satisfacer las necesidades de consumo de todos los socios cooperativistas a precios justos a través de las herramientas cooperativas, creando una cadena de intercooperación basada en los valores de solidaridad, reciprocidad y transparencia (INACOOOP, 2020c). Durante 2019 el SICC evolucionó al SíCoop, consolidándose como experiencia de consumo integrando por diversas por cooperativas de diversa clase (agrarias, consumo, ahorro y crédito, trabajo asociado).

⁶⁹ Entrevista a Gustavo Bernini, presidente de INACOOOP 2015-2020.

D. Buenas prácticas y puntos a mejorar

1. Buenas prácticas

Como ejemplos de buenas prácticas de políticas públicas se presentan dos experiencias: INCUBACOOOP y la Estrategia de Desarrollo en el Territorio. La selección de INCUBACOOOP obedece a lo novedoso de un programa de incubadora cooperativa con sentido estratégico en la región. La selección de la Estrategia de Desarrollo en el Territorio a través del Programa de Presencia Territorial y el Programa de Desarrollo Territorial se fundamenta en el alcance nacional de estos programas y su capacidad de articular con otras políticas públicas.

INCUBACOOOP: La promoción cooperativa con sentido estratégico

Como se explicó anteriormente, este proyecto surge de la colaboración con el MIEM y la CUDECOOP. Tiene su origen en Proyecto "Identificación y Promoción en Sectores Estratégicos de Emprendimientos de Economía Social" y surge con el objetivo de "apoyar al cooperativismo para promover el desarrollo, la mejora en la gestión, la innovación en los emprendimientos cooperativos, priorizando la integración dentro de las cadenas productivas para generar una mejor calidad de trabajo y a nivel de la economía colaborar en un desarrollo sustentable con justicia social" (CUDECOOP, 2013). En ese marco se conformó un equipo de trabajo a cargo de la Confederación, bajo la supervisión de una comisión de seguimiento tripartita integrada por el MIEM, la CUDECOOP y el INACOOOP (CUDECOOP, 2014). Los primeros resultados señalaban que las áreas más atractivas para la inserción de proyectos cooperativos eran la producción de software y actividades relacionadas con tecnologías de la información y la comunicación, diseño, biotecnología, turismo, lácteos, transporte y logística, y construcción (Belo et al., 2014).

Considerando estos resultados, se firmó un nuevo acuerdo entre las tres instituciones para desarrollar el proyecto "Incubadora de Cooperativas: potenciando el desarrollo cooperativo en sectores estratégicos y de oportunidad". En noviembre de 2015 se firmó un nuevo convenio a tres años entre el INACOOOP y el MIEM que movilizaba importantes recursos con el objetivo de "quebrar una lógica de promoción a demanda y optar por posicionar al cooperativismo en los sectores claves para el desarrollo nacional" (INACOOOP, 2016).

El programa Incubadora de Cooperativas en Áreas Productivas Estratégicas (INCUBACOOOP) es un dispositivo institucional para acompañar la creación de nuevas experiencias cooperativas en campos estratégicos o de oportunidad, orientado a generar iniciativas en áreas intensivas en innovación y conocimiento. Con este proyecto se busca promover el desarrollo del cooperativismo uruguayo en nuevos sectores. Es por ello que en 2016 una primera convocatoria planteó como áreas prioritarias: (a) ciencias de la vida; (b) tecnologías de la información y la comunicación; (c) diseño; y (d) metalmecánica (INACOOOP, 2017).

Los grupos seleccionados para esta primera experiencia pertenecían a algunos de los sectores que habían sido identificados como estratégicos por el proyecto. A partir de la selección, se comenzó un proceso de incubación que incluía la tutoría para cada grupo, capacitación y pequeños fondos de asistencia financiera (CUDECOOP, 2017). El financiamiento del programa estuvo a cargo del MIEM, el INACOOOP y la CUDECOOP, y se contó además con otros apoyos como PROCOOP, que contribuyó a financiar la capacitación y parte de las tutorías de la incubadora.

El balance de la actuación de INCUBACOOOP ha sido muy positivo. Entre los aspectos que se destacan se ha señalado que es un ejemplo de trabajo interinstitucional exitoso, con cofinanciamiento y cogestión público-privada. También se valora la innovación, al ser la única incubadora específica para cooperativas de carácter tecnológico. La incubadora tiene una imagen positiva y eso ha contribuido a acercar nuevos postulantes. Además ha sido observada con interés por varias organizaciones internacionales, tomando el

modelo como referencia para ser replicado (INACCOOP, 2020c). El coordinador del programa, Ing. Lautaro Viscay señaló como desafíos una mayor apropiación por parte del propio sistema cooperativo, la necesidad de nuevos socios que ayuden a cofinanciar la herramienta a futuro, y el desarrollo de mecanismos que permitan a las cooperativas egresadas contribuir con el programa.

Desarrollo en el Territorio a través del Programa de Presencia Territorial (PPT) y el Programa de Desarrollo Territorial (PDT)

El segundo ejemplo de buena práctica refiere a los procesos de descentralización y desarrollo territorial. Esto se relaciona con el mandato legal del INACCOOP establecido por la ley 18.407 que encomienda al INACCOOP la promoción de las mesas departamentales de cooperativismo (artículo 195, literal L) y el objetivo estratégico de “Fortalecer la organización cooperativa y su incidencia en todo el territorio nacional”, definido ya en 2015 (INACCOOP, 2016: 5) y que se mantiene en la planificación hacia el 2025 (INACCOOP, 2020d). Por lo que se plantea la necesidad de que las políticas públicas alcancen a las cooperativas en los distintos departamentos en un proceso de integración territorial. En base a esto es que el INACCOOP se propuso como objetivo estratégico de las políticas públicas el fortalecer la organización cooperativa y su incidencia en todo el territorio nacional.

Para ello se han desarrollado dos programas. El primero es el Programa de Presencia Territorial (PPT). A través de este programa los técnicos regionales contratados por el INACCOOP realizan actividades en coordinación con los gobiernos departamentales para potenciar la creación de nuevas cooperativas y consolidar las existentes. Este proceso de descentralización de los servicios ha permitido atender las consultas de cooperativas de base, grupos precooperativos y funcionarios públicos vinculados al sector sobre la constitución, cumplimiento de requisitos legales y estatutarios para la gestión social y asesoría en las áreas contables, legales, impositivas y de gestión administrativa cooperativa.

Para poder llegar a todo el país desde 2015 se cuenta con un convenio con el Congreso de Intendentes⁷⁰. El convenio firmado el 22 de octubre de 2015 establece, entre otras cosas, el reconocimiento del “cooperativismo como un factor de desarrollo local equilibrado, de participación democrática de base territorial y de ampliación de las oportunidades económicas para la población” (inciso 2º). También sienta las bases de la mutua colaboración y complementación, así como la promoción de convenios con las intendencias (incisos 3º, 4º y 5º). A partir de entonces se firmaron convenios con las intendencias de Rocha, Tacuarembó, Durazno, Canelones, Soriano, Rio Negro, Paysandú, Salto, Artigas, Rivera, Montevideo, Florida y Flores (INACCOOP, 2020b). Los convenios establecen un acuerdo de colaboración y complementación entre las intendencias y el INACCOOP. Por ejemplo, en el convenio firmado con la Intendencia Departamental de Durazno, el 17 de agosto de 2018, se establece la cooperación, “especialmente el asesoramiento y la formación a grupos precooperativos y cooperativas constituidas, por parte del INACCOOP, con el apoyo logístico de la Intendencia Departamental de Durazno, en las áreas y oportunidades que se convengan como de común interés”. Para esto el INACCOOP aporta fondos para el desarrollo de las cooperativas, y la Intendencia, el financiamiento de un asesor contratado por el INACCOOP y un espacio físico de trabajo.

A las acciones desarrolladas por el PPT se suma la colaboración entre el INACCOOP y la CUDECOOP para la creación y el mantenimiento de las Mesas Intercooperativas Departamentales. A estos efectos se instrumentó el “Programa de Desarrollo Territorial: Fortalecimiento de Mesas Intercooperativas Departamentales” con el objetivo de construir una visión estratégica del desarrollo territorial cooperativo, integrado por la visión sectorial y apoyado por el sistema de vínculos de la política pública del cooperativismo. Esto permitió que para 2020 existieran nueve mesas

⁷⁰ El Congreso de Intendentes es un organismo establecido por el artículo 262 de la Constitución de la República con el objetivo de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales y la celebración de convenios con el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.

intercooperativas departamentales (Salto, Paysandú, Río Negro, Tacuarembó, Treinta y Tres, Florida, Cerro Largo, Maldonado y Canelones). El financiamiento se realiza a través de FOMCOOP y se articula con el Programa de Presencia Territorial del INACOOOP.

2. Puntos a mejorar

El análisis realizado en este trabajo permite calibrar los avances en las políticas públicas hacia el cooperativismo de los últimos diez años. Se puede constatar la producción de cambios sustanciales en la institucionalidad y el accionar de las políticas públicas. Sin embargo, todavía falta avanzar para que el sistema cooperativo despliegue todo su potencial. Estos cambios necesarios o puntos a mejorar han sido planteados en distintas instancias tanto desde el propio movimiento cooperativo como desde la institucionalidad pública. Surgen en las entrevistas realizadas y el grupo focal, así como en documentos preparados por el INACOOOP para el cambio de gobierno (INACOOOP, 2020b) o por la CUDECOOP como propuestas realizadas a los partidos políticos previo a las elecciones (CUDECOOP, 2019b). Siguiendo las propuestas realizadas por CUDECOOP (2019b) los puntos a mejorar pueden ser agrupados en tres grandes áreas: a) avanzar en la especificidad, integralidad, coherencia y cogestión de la política pública; b) aumentar la participación de las cooperativas en la economía nacional; y c) simplificar y flexibilizar el sistema de regularización y contralor.

En lo referido a la especificidad, integralidad, coherencia y cogestión de las políticas públicas, para el cooperativismo son varios los aspectos a mejorar. El primero tiene relación con el reconocimiento de la especificidad de las cooperativas, tal como un sector de la economía caracterizado por sus fines y modo de organización económica, social y política. Esto requiere seguir avanzando en la institucionalidad específica de las políticas públicas. Por ejemplo, sería importante contar con una Comisión Permanente del Parlamento para tratar los temas cooperativos —hoy se cuenta con una Comisión Especial— y especializar a funcionarios y unidades en los distintos ministerios y reparticiones públicas.

También se hace necesario consolidar las políticas públicas de promoción del cooperativismo como políticas de Estado que trasciendan al gobierno de turno. Luego de décadas de ausencia de políticas públicas, hoy parece existir una continuidad en las políticas públicas de promoción del cooperativismo. Más allá de los cambios en los elencos gobernantes y su particular concepción de las cooperativas existe cierto consenso en la importancia de apoyar a las cooperativas por su aporte al desarrollo del país. Para la continuidad es importante la participación de los representantes del movimiento en la gestión de las políticas. A su vez la construcción del modelo de co-gestión o co-construcción de las políticas públicas implica un desafío permanente tanto para INACOOOP como para el movimiento. Para INACOOOP es un desafío el relacionamiento con las cooperativas y con los organismos de integración del movimiento. Como instituto debe abarcar al conjunto de las cooperativas no solo a las que forman parte del movimiento organizado. Por su parte para CUDECOOP se plantea como desafío su participación en las políticas públicas sin perder su rol de representación y defensa gremial ni afectar su autonomía frente al Estado. Todavía existen amplios espacios para desarrollar la participación del cooperativismo en las políticas públicas. Por ejemplo, la incorporación del derecho a voto del delegado de la CUDECOOP en el directorio de INEFOOP, donde participa con voz, pero sin voto.

En lo referido a las políticas públicas concretas todavía hay espacio para avanzar en la coordinación entre los poderes públicos y el respeto del carácter preceptivo del asesoramiento del Instituto que establece la Ley 18.407. Como se señaló, hay todavía reparticiones gubernamentales, especialmente las referidas al cooperativismo de vivienda, que no terminan de integrar la participación del INACOOOP en la formulación de políticas públicas.

Otro aspecto a mejorar es la mayor articulación de las políticas públicas de educación y capacitación. Tal como fue señalado, y a pesar del gran crecimiento del número de cooperativas —especialmente de algunos tipos—, no existe una oferta universitaria de estudios de grado y posgrado específicos sobre cooperativismo lo que lleva a una carencia de técnicos y profesionales preparados

especialmente para apoyar a las cooperativas. Los cursos —de grado y posgrado— actualmente existentes y que fueran reseñados no constituyen un programa coherente que permita la construcción de perfiles profesionales específicos.

Un aspecto de la integralidad de las políticas públicas para el desarrollo cooperativo debe ser el incorporar el enfoque de género y generaciones. Si bien se ha avanzado en los últimos años, fundamentalmente en la incorporación de la perspectiva de género, la construcción de la democracia y la equidad del cooperativismo requieren aumentar representación y participación de las mujeres y los jóvenes en los ámbitos de decisión (CUDECOOP, 2019b). Para ello se deben desarrollar acciones afirmativas recomendadas. Genta (2019b) señalaba que la necesidad de implementar algunas acciones diferenciales para mujeres debido a su posición desventajosa en el mundo cooperativo, como por ejemplo: “incluir la sensibilización en género en la educación cooperativa”, “implementar sistemas colectivos de cuidado durante las actividades de las cooperativas”, “crear y fortalecer comisiones de género”, “establecer cuotas de género en la integración de los órganos de dirección”, entre otras

La segunda gran área de los puntos a mejorar refiere al aumento de la participación económica de las cooperativas. A pesar del incremento en el número de cooperativas antes reseñado no se puede afirmar que la participación del cooperativismo en el conjunto de la economía haya presentado avances significativos respecto al poco más del 2% que aportaba al PBI de acuerdo al *II Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural*. Para mejorar esto es imprescindible desarrollar varias líneas de trabajo. Una tiene que ver como una visión macro que incorpore un enfoque prospectivo y estratégico de las políticas públicas. Es necesario incorporar este enfoque en el trabajo de las agencias gubernamentales de desarrollo y promover la producción de pensamiento estratégico y el desarrollo de proyectos cooperativos innovadores.

Desde la perspectiva del movimiento cooperativo es imperativo fortalecer y ampliar el desarrollo de instrumentos que permitan la consolidación e impulso económico del sector (CUDECOOP, 2019b). Es fundamental trabajar en la sustentabilidad empresarial de las cooperativas y para ello se hace imprescindible consolidar la gestión. El mismo presidente del INACOOOP ha manifestado: “Crecimos mucho, y eso está muy bueno, pero es el momento de consolidar”⁷¹. En este sentido son muy auspiciosos los esfuerzos desarrollados en el marco del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, así como la experiencia de INCUBACOOOP para posicionar a las cooperativas en sectores estratégicos. En el mismo sentido, para la consolidación de las cooperativas y mejorar su participación económica, parece conveniente mantener los apoyos de las políticas públicas a los proyectos de intercooperación como el SíCoop. En lo referido a los instrumentos de financiamiento, y como uno de los cambios propuestos por la consultoría realizada en 2009 de CINTERFOR, un punto a mejorar es el desarrollo de un área específica de crédito dentro del INACOOOP a partir de un nuevo diseño institucional que incorpore el FONDES a la estructura del Instituto para corregir la existencia de una estructura paralela y la situación de un instituto con doble dirección. Asimismo, hay espacio para avanzar en la intercooperación regional y la inserción internacional de las cooperativas. CUDECOOP (2019b) también ha señalado la importancia de desarrollar una estrategia de internacionalización de las cooperativas del país, apoyando las actividades de exportación y el desarrollo de plataformas de intercooperación que contribuyan a consolidar el sector.

Otro tema en el que también se ha adelantado, pero todavía hay espacio para mejorar es la descentralización y la llegada a todo el territorio nacional. Como se ha señalado hay departamentos donde la presencia cooperativa es bastante escasa, fundamentalmente en la frontera con Brasil. Igualmente hay espacio para avanzar en el Programa de Presencia Territorial que hoy llega a 13 de los 19 departamentos y en la formación de nuevas mesas intercooperativas departamentales que actualmente son nueve.

⁷¹ Entrevista con Martín Fernández Aizcorbe, presidente de INACOOOP.

Un desafío particular en la consolidación de las cooperativas lo representa el proceso de transformación de las cooperativas sociales en cooperativas de trabajo. En el origen de las cooperativas sociales estaba la idea de que se trataba de situaciones de emergencia y transitoria. Se constituyen como una herramienta transitoria de inserción laboral en el marco del *Plan de Atención a la Emergencia Social* (PANES). En la medida que las cooperativas sociales se fueran desarrollando se transformarían en cooperativas de trabajo. Un informe del MIDES (2013) señalaba las dificultades del pasaje de cooperativas sociales a cooperativas de trabajo. Este tránsito requiere de una fluida coordinación entre el MIDES y el INACOOOP y la puesta en marcha de programas específicos para apoyarlo. Aunque hay conciencia por parte de los actores públicos de que no todas las cooperativas van a poder pasarse, y de que es necesario atender las distintas situaciones de vulnerabilidad que no son solamente las económicas.

Todos estos esfuerzos de promoción de la participación del cooperativismo en la economía deben ser acompañados por mejoras en sistemas de información y estadísticas que incorporen la especificidad cooperativa en sus estudios y desarrollen sistemas de indicadores adecuados. Pasados más de 10 años del último censo cooperativo no hay perspectiva de que se replique. Actualmente se cuenta con información parcial del cooperativismo proveniente de la actualización del Registro de cooperativas. No se cuenta con información confiable sobre los asociados y sus características y menos sobre la participación económica de las cooperativas en la economía nacional. Esto ha llevado a CUDECOOP (2019b) a proponer la inclusión de la economía social como un sector específico en las cuentas nacionales del BCU de manera de contar con indicadores macroeconómicos y sectoriales que permitan una mejor comprensión de la participación de las cooperativas en el PBI, las exportaciones, el empleo, etc..

La tercera gran área de aspectos a mejorar refiere a los sistemas de regularización y contralor de las cooperativas. De acuerdo a lo expresado por los actores públicos y privados se hacen necesarios cambios en la fiscalización de las cooperativas en la dirección de la simplificación, flexibilización y modernización (CUDECOOP, 2019b). Se confía en que la simplificación de los trámites exigidos a las cooperativas, así como autorizar a la AIN a flexibilizar los controles de acuerdo a las características y volumen de la operativa de las cooperativas redundarán en mayores niveles de regularidad. Actualmente, los requisitos a cumplir por una cooperativa que es categorizada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como microempresa son idénticos que, para una cooperativa de gran porte, a diferencia con lo que sucede con otras figuras jurídicas que se diferencian por tamaño y rubro de actividad. En lo que respecta a su fiscalización, y a propuesta del INACOOOP, se han producido algunos cambios interesantes. La Ley 19.924 de Presupuesto Nacional (2020-2024) aprobada en diciembre de 2020 autorizó a la AIN a adaptar los controles a las cooperativas de acuerdo a las características y el volumen de la operativa (Art. 425). Este cambio podría ser complementado con la incorporación de sistemas informáticos que permitan un intercambio de información más fluido. Una mejora en los procedimientos de inscripción y los controles contribuirá a un mayor alcance y exigencia del certificado de cumplimiento regular de las obligaciones y con ello un aumento de la prestación coactiva con la consecuente mejora en la recaudación de recursos a destinar a las políticas públicas para las cooperativas.

E. A modo de conclusión

Las conclusiones se ordenan en cuatro aspectos a ser desarrollados: una apreciación sobre los cambios en las políticas públicas para el cooperativismo en general, el rol del INACOOOP como referente en la construcción de las políticas públicas, los desafíos de las políticas públicas para las cooperativas y sus distintos sectores y un esbozo de temas para una agenda de investigación futura.

La primera constatación que hace este trabajo es que a partir de la aprobación de un nuevo marco legal con la Ley 18.407 y la creación del INACOOOP se da por superada la etapa anterior. Como se mostró, el marco regulatorio en la etapa anterior se caracterizaba como de avances espasmódicos, legislación

fragmentaria y marco regulatorio reactivo. A su vez la institucionalidad estaba diversificada y atomizada entre múltiples dependencias no coordinadas entre sí, no articuladas en una política nacional.

Se hizo más en las políticas públicas para el cooperativismo en estos últimos diez años transcurridos a partir de la creación del INACOOOP que en los más de cien años anteriores. Este reconocimiento estatal de las cooperativas remite a una nueva configuración de las relaciones entre Estado y sociedad civil. Seguramente en esto tenga que ver tanto la desilusión de los modelos estatistas como el fracaso de las políticas de libre mercado. Una vez más ante situaciones de crisis aparece el cooperativismo. Al decir de Jacob (1984: 1) "cada vez que se siente que se está viviendo los estertores de fórmulas agotadas, reaparece, reverdecido, el ideal cooperativo".

El análisis anterior permite comprobar el acierto de Terra (2015 [1986]) cuando decía que la estructura capitalista es contradictoria con el cooperativismo autogestión pero que las políticas públicas permiten ampliar los espacios para las cooperativas y la autogestión. Queda demostrado también que un marco institucional adecuado es la base para una buena política pública para la promoción de las cooperativas.

Esto se relaciona con el tipo de interacciones entre el Estado y el movimiento cooperativo establecidas a partir del diseño institucional del INACOOOP. A lo largo de la historia se aprecia que los procesos de integración cooperativa y de constitución de la institucionalidad especializada se refuerzan y condicionan mutuamente. Hasta la constitución de la Mesa Nacional Intercooperativa y la fundación de la CUDECOOP no existía una institucionalidad especializada y unificada. Es cuando la CUDECOOP se fortalece que se crea esa institucionalidad. A su vez, la creación del INACOOOP fortaleció la integración cooperativa de la CUDECOOP al reconocer a la confederación como interlocutora y representante del movimiento cooperativo organizado. Esto se refuerza en la medida que se crea el INACOOOP como un instituto público de derecho privado con integración mixta. Esta particularidad ha convertido la experiencia uruguaya como una referencia en la región y en el mundo tanto por el marco institucional creado como las políticas que de allí se desprenden.

Se puede afirmar que la originalidad más interesante del caso uruguayo es que las políticas del INACOOOP han tenido como aliado estratégico al movimiento cooperativo a través del trabajo con la CUDECOOP y las distintas federaciones. En lo que es un claro ejemplo de co-construcción de políticas públicas puesto que el movimiento cooperativo participa no solo de la ejecución de las políticas sino también en el diseño y formulación.

Esta co-construcción de políticas públicas implica un desafío de la autonomía del cooperativismo y se puede confirmar lo sostenido por Bertullo et al. (2004) en cuanto a la autonomía del Estado. A pesar del despliegue de políticas públicas hasta ahora desconocido el movimiento cooperativo uruguayo ha conservado su autonomía e independencia respecto de los poderes públicos. La extensión y desarrollo de las políticas públicas significan un reto para las cooperativas que deben de extremar las precauciones. A la vez que son beneficiarias de las políticas públicas deben cuidar de mantener la independencia del Estado y que la toma de decisiones se realice por los integrantes de la cooperativa, en función de sus propios objetivos, intereses y modos de pensar (Martí, 2019).

La experiencia analizada del modelo de gestión mixta del INACOOOP muestra también que los resultados de las políticas públicas mejoran cuando el movimiento cooperativo está fuerte y organizado.

De la misma manera se puede observar el proceso de legitimación del instituto a partir de la construcción de una trama variada y diversa de relaciones institucionales con otros organismos públicos. El enfoque para la construcción de esta trama ha sido en todo momento de articulación para buscar sinergias y evitar esfuerzos aislados. En particular se puede destacar la trama construida en términos del relacionamiento con el Poder Legislativo, la interinstitucionalidad con ministerios y áreas específicas, la red territorial con los gobiernos y actores locales y la participación en la coordinación de las instituciones científicas tecnológicas y con el sistema educativo.

Fruto de este trabajo el INACOOOP comenzó a ser visualizado como institución madura y como un socio estratégico de los organismos públicos. La construcción realizada durante estos años sentó las bases para que el INACOOOP constituya un engranaje dentro de las políticas públicas para el desarrollo nacional.

El crecimiento del INACOOOP se dio muy rápido y de forma no planificado, pero ha permitido el desarrollo de instrumentos de política pública al servicio de las cooperativas a partir de algunos programas de capacitación, asistencia técnica y financiamiento con características comunes que es dable destacar. En primer lugar, los distintos programas mantienen la lógica del Instituto en cuanto a la participación del movimiento. En cada uno de los programas desarrollados el cooperativismo es el socio estratégico, sea a través de la confederación o de las federaciones en cada uno de los sectores. En segundo lugar, en lo que refiere al financiamiento de los programas también es compartido y proveniente de distintas fuentes. Los recursos provienen del propio del movimiento a través de la prestación coactiva y aportes de contrapartidas, del gobierno por el aporte de rentas generales y de fondos especiales que lograron movilizarse para las políticas públicas como los del FONDES resultantes de las utilidades del BROU o los del INEFOP originados en el Fondo de Reconversión Laboral. Igualmente, en la ejecución de los programas los servicios son brindados por organismos públicos y otras organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, los instrumentos y herramientas están especialmente diseñados para atender las necesidades de las cooperativas.

Este auspicioso panorama que presentan las políticas públicas no está exento de importantes desafíos para el futuro que han sido analizados en la sección de puntos a mejorar.

Existen también una serie de desafíos de políticas públicas vinculados a cada uno de los sectores cooperativos. Sin pretensión de ser exhaustivos se mencionan los más importantes.

Uno tiene que ver con la articulación del INACOOOP con las autoridades de vivienda y la coordinación de las políticas. En el período anterior se hizo más en base a la relación del movimiento cooperativo de vivienda con el INACOOOP que a la coordinación entre actores públicos. Esto aparece más importante en la medida que los recursos para las políticas de vivienda son limitados y el problema de acceso a la vivienda es cada vez más acuciante.

El sector cooperativas de consumo hace tiempo que requiere una revisión del modelo y las políticas públicas lo han impulsado. La herramienta de SíCoop ha permitido a las cooperativas de consumo romper con la lógica de los proveedores que eran prestamistas y se están desarrollando interesantes acciones de intercooperación con las cooperativas de ahorro y crédito para financiar las compras. Otro de los desafíos tiene que ver con el modelo de cooperativas mixtas que integren a los trabajadores del sector y en eso el INACOOOP tiene mucho para aportar.

Las cooperativas de ahorro y crédito tienen posibilidades de desarrollo en el mercado financiero, pero para ello es fundamental contar con el apoyo de políticas públicas que faciliten y promuevan la integración para competir con grandes actores de las finanzas. También es posible pensar en cambios en las políticas de control de las cooperativas de ahorro y crédito para que puedan participar en la inclusión financiera. Las políticas públicas también pueden ayudar a conocer otras experiencias exitosas que se desarrollan en la región.

Las políticas públicas han sido fundamentales en el desarrollo de las cooperativas agrarias vinculadas a la producción familiar. Aparece muy clara la necesidad de apoyos para la producción familiar y el acceso a la tierra bajo formas asociativas, pero para ello son necesarios recursos. Otra línea de trabajo hacia las cooperativas agrarias se relaciona con mejorar la inserción internacional en los mercados sin perder la identidad cooperativa.

Las cooperativas de trabajo crecieron en los últimos años y ha sido uno de los sectores que más ha aprovechado las herramientas de capacitación y asistencia técnica ofrecidas por el INACOOOP. Sin embargo, es posible pensar una contracción del mercado interno y mayores problemas de empleo a

partir de la crisis que vive el país. Tal vez el desafío más importante sea para las cooperativas sociales y se relaciona con su pasaje a cooperativas de trabajo. Romper con la lógica de subordinación al Estado de las cooperativas sociales es un desafío mayúsculo y ese proceso requiere el compromiso de las políticas públicas para acompañar el proceso.

También se presentan importantes desafíos para los nuevos sectores cooperativos. Por ejemplo, las cooperativas de artistas deben superar su condición de plataforma de facturación y contratación y funcionar como verdaderas cooperativas. Aunque justo es decir que las cooperativas de artistas posibilitaron que algunos artistas se pudieran acoger al seguro de desempleo. Igualmente aparecen promisorias perspectivas en la promoción de cooperativas en sectores dinámicos. El trabajo de INCUBACOOOP es muestra de ello.

Finalmente, como otra conclusión de este trabajo se puede delinear una agenda de investigación para seguir avanzando en la comprensión de las políticas públicas. Por ejemplo, sería interesante investigar las razones del cambio de configuración en las relaciones entre Estado y sociedad civil que las recientes políticas públicas representan y profundizar en la comprensión de los objetivos de las políticas públicas. También aparece como interesante indagar sobre la incidencia de las cooperativas en el desarrollo del país a partir de indicadores tradicionales y un nuevo set de indicadores a elaborar que consideren los aportes de las cooperativas en el desarrollo local o las implicancias sociales y la construcción de tejidos, así como la calidad de los puestos de trabajo que se genera. Repensar los instrumentos de medición permitirá el diseño e implementación de mejores políticas públicas. Por otra parte, sería interesante el análisis de algunas políticas públicas particulares como la de inclusión a través del trabajo por medio de cooperativas sociales o el acceso a la tierra a través del asociativismo. Esto posibilitaría conocer en qué medida las políticas responden a necesidades y requerimientos de las cooperativas y los cooperativistas y en qué medida son utilizadas por el Estado para responder a sus problemas de política pública.

Bibliografía

- Altoberro C. (2008), El financiamiento. En B. Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas* (pp. 74-87). Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación.
- Amorin C. y Algorta P. (2018), Génesis y desarrollo del Derecho Cooperativo en Uruguay. En P. Guerra (Ed.), *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria* (pp. 63-82). Montevideo: Red Temática en Economía Social y Solidaria -UDELAR.
- Belo A. (coordinador), Nuesch, Liz, y Torrelli, Milton. (2014). *Proyecto de Identificación y Promoción en Sectores Estratégicos de Emprendimientos de Economía Social*. MIEM/Cudecoop/Inacoop, Montevideo.
- Bertullo J., Isola G., Castro D. y Silveira M. (2004), *El cooperativismo en Uruguay*. (22), Universidad de la República, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM), Montevideo.
- Boragno R. (2001), Una visión del Cooperativismo de Consumo en Uruguay. *Revistas de Estudios Cooperativos, Año 8* (Nº 1), 7-40.
- Cabrera M., Dornell S. y Supervielle M. (2010), *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 1º Informe de Resultados*. Montevideo: Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC-OPP) / Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) / Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Caetano G., y Martí J. P. (2019), *Lo que nos une. Cudecoop: 30 años de cooperativismo*. Montevideo: Cudecoop / Inacoop / Inefop / MEC / MTSS.
- Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) (2014), *CAF - 30 años produciendo futuro / 1984 - 2014*. Montevideo: CAF.
- Cardeillac J. (2020), Un polarizado Uruguay: tendencias en la estructura agraria 1990-2011. *Revista de Economía e Sociología Rural, 58* (4).
- Castiglia A. y Veas R. (2020), *Aproximación a la generación de empleo en el cooperativismo uruguayo*. Montevideo, Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/si>

- tes/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/documentos/publicaciones/informe%2oempleo%2ocoo
pera tivismo%2oMTSS_INACOOOP_agosto_%2o2020.pdf.
- Cazères J. L. (1994), *Manual de Derecho Cooperativo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- _____. (2008). La base jurídica. En B. Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas* (pp. 34-45). Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación.
- Cecilio M. (2009), La Ley Nacional de Vivienda del 68. Planificación y equidad social. Un remanso en el caos. En MVOTMA (Ed.), *El Uruguay de la integración social en el territorio. A 40 años de la Ley Nacional de Vivienda* (pp. 19-25). Montevideo: MVOTMA.
- CEPAL (1989), *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas* (Vol. 14). Santiago de Chile: CEPAL.
- Cibils G. (2007), Políticas públicas. Un mapeo de la situación uruguaya. En D. Cracogna y C. De Lisio (Eds.), *Políticas públicas en materia de cooperativas* (pp. 136-147). Buenos Aires: Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR- INTERCOOP.
- Costa M. Bussoni A., Mello R., Santoro M., Rodríguez D. y Landa F. (2010), Campos de recría en el Uruguay: gestión de los recursos y formas contractuales. *Agrociencia Uruguay*, 14 (2), 66-76.
- Cracogn, D. y De Lisio C. (2007), *Políticas públicas en materia de cooperativas*. Buenos Aires: Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR- INTERCOOP.
- CUDECOOP-INACOOOP (2016), *CONVENIO ESPECÍFICO: Programa de Formación Cooperativa (PROCOOP)*. Montevideo: Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas-Instituto Nacional del Cooperativismo.
- CUDECOOP (2020), *Memoria del Ejercicio 2019 -Asamblea General Ordinaria*. Memorias CUDECOOP. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Montevideo.
- _____. (2019a), *Informe de impacto de convenios de fortalecimiento gremial 2015-2019*. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Montevideo.
- _____. (2019b), *Propuestas programáticas del cooperativismo a los partidos políticos*. Confederación Uruguay de Entidades Cooperativas, Montevideo. Retrieved from http://www.cudecoop.coop/cudecoop/wp-content/uploads/2019/08/Propuestas_Program%C3%A1ticas_CUDECOOP_2019.pdf.
- _____. (2017), *Memoria del Ejercicio 2016. Año de la IV Cumbre Cooperativa de las Américas en Uruguay*. Memorias CUDECOOP. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Montevideo.
- _____. (2014), *Memoria Ejercicio 2013*. Memorias CUDECOOP. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Montevideo.
- _____. (2013), *Memoria Ejercicio 2012*. Memorias CUDECOOP. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Montevideo.
- _____. (2011), *La reforma de los estatutos de las cooperativas en función de los cambios e innovaciones derivados de la ley general Nº 18.407* (Dirección: José Piñeiro. Compilación: Pedro R. Barreiro. Coordinación: Silvana Avondet ed.). Montevideo: CUDECOOP / INACOOOP.
- _____. (1991). Cuando las personerías vienen marchando. *El Boletín de CUDECOOP*, Año 2 Nº 3, 9.
- _____. (1990), Memoria y balance anual, julio 1988-junio 1989. In CUDECOOP (Ed.). Montevideo: CUDECOOP.
- Chavez D. y Carballal S. (1997), *La ciudad solidaria: el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad / Facultad de Arquitectura, UdelaR.
- Decia A. (2012), El cooperativismo. Escuela de democracia y solidaridad. *Quehacer educativo*, 113, 77-85.
- Domínguez M. S. (2017), FUCVAM: cooperativismo de vivienda, de los barrios en Montevideo a una alternativa contra hegemónica en otros Sures. *Interface: a journal for and about social movements*, 9 (1), 448-476.
- Errandonea A. y Supervielle, M. (1992), *Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Faedo, Á. (2004), Cooperativas de Trabajo. En J. P. Martí, C. Soria, M. J. Dabezies y J. Bertullo (Eds.), *Empresas recuperadas mediante cooperativas de trabajo. Viabilidad de una alternativa*. Montevideo: Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (COSPE)-Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay–Unidad de Estudios Cooperativos (UEC-UdelaR).
- Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) (2018), *Diagnóstico de género del cooperativismo uruguayo*. Montevideo.

- Genta N. (2019a), *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en las organizaciones cooperativas*. ONU MUJERES-INMUJERES- INACOOOP, Montevideo.
- ____ (2019b), *Recomendaciones para la implementación de la perspectiva de género en las organizaciones cooperativas*. ONU MUJERES-INMUJERES- INACOOOP, Montevideo.
- Ghilardi F. H. (2017), Cinco década de cooperativismo de moradia no Uruguay. *Revista e-metropolis* (30), 15-24.
- Gutiérrez D. (2008), 2008: Odisea en el tiempo, o "La larga marcha hacia la sanción de la ley general de Cooperativas en Uruguay. En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*. Montevideo: FUNDIBES - Divina Pastora - CUDECOOP.
- INACOOOP (2020a), *Balance de la gestión 2015-2019*. Instituto Nacional del Cooperativismo, Montevideo.
- ____ (2020b), *Informe de transición. NACOOOP 2015-2020*. Instituto Nacional del Cooperativismo, Montevideo.
- ____ (2020c), *Memoria del Ejercicio 2019*. Instituto Nacional del Cooperativismo-Fondo para el Desarrollo, Montevideo. Retrieved from https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_973bcc3fba42452aa5cba6d599eb9da2.pdf.
- ____ (2020d), *Reunión Consejo Consultivo. Mirando hacia 2025*. Intituto Nacional del Cooperativismo, Montevideo.
- ____ (2019), *Memoria del ejercicio 2018* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_4344e984652e443ebf529c97ee29b2ee.pdf.
- ____ (2018), *Memoria del ejercicio 2017* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_4344e984652e443ebf529c97ee29b2ee.pdf.
- ____ (2017), *Memoria del ejercicio 2016* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_5bf387c92880432ca36e12a30262a8f8.pdf.
- ____ (2016), *Memoria del ejercicio 2015 de INACOOOP* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_2ea5051270374561aed649de70b2ef33.pdf.
- ____ (2015), *Memoria del ejercicio 2014 de INACOOOP* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_4a6fffc35e394e89b49ae01d33311292.pdf.
- ____ (2014), *Memoria del ejercicio 2013 de INACOOOP* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_93bd5b414e1c4b9986e26f77f2egboa1.pdf.
- ____ (2013), *Memoria del directorio del Instituto Nacional del Cooperativismo. Ejercicio 2012* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_cec3fooc44df4c399e682882bd7eod4b5.pdf.
- ____ (2012), *Memoria del directorio del Instituto Nacional del Cooperativismo. Ejercicio 2011* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_b01a1340e25c410d94c39f812b2be62b.pdf.
- ____ (2011), *Memoria del directorio del Instituto Nacional del Cooperativismo. Ejercicio 2010* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_.pdf.
- INC-INACOOOP (2018), *Ya tenemos el campo... ¿Y ahora qué? Guía para definir la forma jurídica de colectivos adjudicatarios de predios del INC* Vol. 1. *Serie Herramientas Cooperativas* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_1b054c1d65f042f092e7079e25d698b9.pdf.
- INE (2010), Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (2008-2009). 2 de marzo de 2011. Recuperado de http://www.ine.gub.uy/biblioteca/censoCoop_2008-2009/Censo-Nacional-de-Cooperativas.pdf.
- ____ (2013), *Censos 2011. 8º censo de población, 4º censo de hogares, 6º censo de viviendas y 1º Entorno Urbanístico*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadísticas, Recuperado de <http://www3.ine.gub.uy/anda4/index.php/catalog/243/export>.
- ____ (2020), *Actividad, empleo y desempleo*. Instituto Nacional de Estadística, Montevideo. Retrieved from <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Empleo+Agosto+2020/47481a74-4f02-4739-aacb-2b58dcd6a6eg#:~:text=Fuente%3A%20INE%2C%20Encuesta%20Continua%20ua%20de,trein%20y%20seis%20omil%20personas2>
- Isola G. y Martí J.P. (2015), El significado y el proceso del cooperativismo uruguayo a treinta años del trabajo de Juan Pablo Terra. En I. J. P. Terra (Ed.), *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2ª ed., pp. 11-30). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.

- Jacob R. (1984), *El Cooperativismo Agropecuario: génesis y debate ideológico*. Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay (CIEDUR).
- Lamenza A. S. (2012), *Marco normativo vigente: decreto reglamentario de la Ley General de Cooperativas*. Paper presented at the 3er Encuentro Nacional de Cooperativas. Documentos y exposiciones. Impulsando la Economía Social, una agenda renovada, Montevideo.
- Maldini E., Ramos A. y Vasallo C. (1987), *Contribución del sistema de cooperativas agrarias al desarrollo rural*. Montevideo: Universidad de la República / Dirección nacional de Fomento Cooperativo - MTSS / Mesa Nacional Intercooperativa / Fundación de Cultura Universitaria.
- Martí J. P. (2021), La tardía, débil e intermitente construcción de una institucionalidad para el fomento del cooperativismo en Uruguay. *Revista Coordinadas. Revista de Historia Local y Regional*, Vol. 8 (Nº 1), 92-106.
- _____. (2019), *Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008). Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado*. (Doctorado en Ciencias Sociales), Universidad de la República, Montevideo.
- _____. (2011), Legislación y fomento del cooperativismo en Uruguay. Esfuerzos espasmódicos, fragmentarios y reactivos. *Revista de Estudios Cooperativos*, 16 (2), 10-26.
- Martí J. P., Soria C. y Dabezies M. J. (2008), Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006). En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay* (pp. 271-307). Valencia: FUNDIBES.
- Martí J. P., Thul F. y Cancela V. (2014), Las empresas recuperadas como cooperativas de trabajo en Uruguay entre la crisis y la oportunidad. *CIRIEC ESPAÑA, revista de economía pública, social y cooperativa* (82), 5-28.
- MIDES (2020), *La construcción del cuarto pilar de la protección social en Uruguay Balance y desafíos 2015-2020* <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/documentos/publicaciones/cuidados-informe-quinquenal-2015-2020.pdf>.
- _____. (2019), *Guía para implementación del Modelo de Calidad con Equidad de Género*. MIDES-INMUJERES, Montevideo.
- _____. (2018), *Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social / Instituto Nacional de las Mujeres / Consejo Nacional de Género, Recuperado de https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/2019-08/estrategia-nacional-para-la-igualdad-de-genero_web.pdf.
- _____. (2016), *Modelo de calidad con equidad de género*. Ministerio de Desarrollo Social - Instituto Nacional de las Mujeres, Montevideo.
- _____. (2013), *Cooperativas sociales. Resultados de evaluación*. (16), Montevideo.
- Montes Canabal G. A. (2009), *La administración cooperativa: valores, política y poder en la gestión cooperativista: estudio de caso de un híbrido organizacional uruguayo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Nahoum B. (2008), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación.
- Núñez Barboza G. (2016), El PLAN CAIF en Uruguay: análisis desde una perspectiva de derechos. *XV Jornadas de Investigación: el oficio del investigador en Ciencias Sociales*.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2019), *Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050* F. Isabella (Ed.) https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Estrategia_Desarrollo_2050.pdf.
- _____. (2018), *Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay - Escenarios prospectivos*. (Volumen VI), Dirección de Planificación- Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo.
- Piñeiro D. y Moraes M. I. (2008), Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX *El Uruguay del Siglo XX: La sociedad* (pp. 105-136). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Reyes S. (2009), Antecedentes y contenidos de la Ley general de Cooperativas Nº 18.407. *Neticoop*. 1 de setiembre de 2011. Recuperado de <http://www.neticoop.org.uy/article2513.html>.
- _____. (2013), El Derecho Cooperativo Americano en Congreso. Recuperado de <http://www.aciamericas.coop/El-Derecho-Cooperativo-Americano>, Acceso 23 de setiembre de 2013.

- _____ (2008), Antecedentes y contenidos de la Ley General de Cooperativas N° 18.407. En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La Economía Social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*. Madrid: Fundación Divina Pastora/CUDECOOP/FUNDIBES.
- Reyes S. y Gutiérrez D. (2009). "Uruguay" En RECM (Ed.), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR* (Tercera edición actualizada y ampliada ed.). Montevideo: RECM (Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR).
- _____ (2005), Situación de la legislación cooperativa uruguaya. En R. E. d. C. d. M. (RECM) (Ed.), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR* (Segunda edición actualizada y ampliada ed.). Buenos Aires: Ed. INTERCOOP.
- Reyes S., Lamenza A., Gutiérrez D. y Machado J. (2011), *Derecho Cooperativo Uruguayo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Rieiro A. (2012), Buscando nuevos canales de autonomía a través de políticas de inclusión: las cooperativas sociales en Uruguay. *Sociedade em Debate*, 14 (1), 89-101.
- Rippe S. (1987), *Los problemas jurídicos de las cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- ROU, Presidencia (2019), *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe Nacional Voluntario - Uruguay 2019*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay Recuperado de https://ods.gub.uy/images/Informe_Nacional_Voluntario_Uruguay_2019.pdf.
- Silveira M. y Martí J. P. (2008), *El sector cooperativo de Ahorro y Crédito del Uruguay y la experiencia de COFAC*. Montevideo: Cooperativas e integración regional - UdelAR.
- Simon S. y Leite V. (2014), *Aprendiendo a cooperar*. Montevideo: Inacoop.
- Terra J. P. (2015), *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2ª ed.). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- Torrelli M. (2016), *Mapeo del conjunto de emprendimientos de la Economía Solidaria. Uruguay (2014-2015)* Recuperado de https://www.extension.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2016/12/informe_resume_n_conjunto-emprendimientos_ORA-PRES.pdf.
- Torrelli M., Assandri C., Marques A. y Martí J. P. (2015), *Informe del sector de cooperativas de consumo de comercio al por menor*. Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP) / Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales (Universidad de la República), Montevideo.
- Vidal-Folch Duch L. S. (2019), *(Re) turning to housing cooperativism? Perspectives on the housing question from Denmark and Uruguay*. (Doctorat), Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Weisz Kohn C. B. (2018), *La construcción social de sentido en las Cooperativas Sociales*. (Doctorado en Ciencias Sociales), Universidad de la República, Montevideo.

Anexo VIII.A1

Cuadro VIII.A1.1
Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP), 2010-2019
 (En pesos corrientes)

Año	Capital
2010	512 000
2011	2 657 000
2012	26 651 000
2013	43 675 000
2014	22 403 000
2015	62 688 000
2016	75 601 000
2017	85 931 000
2018	156 518 000
2019	198 032 531

Fuente: Elaboración en base a INACOOP (2020c).

Cuadro VIII.A1.2
**Participantes en el Grupo de Discusión sobre el impacto de las políticas
públicas sobre las cooperativas (26 de octubre de 2020)**

CUDECOOP – Alicia Maneiro / Marisol Fuentes / Gabriel Isola
FCPU (Walter Zurdo Ríos) / Sergio Reyes / Nilson Medina (coordinador)
FUCEREP (Carlos Díaz y Walter Suárez)
FUCC (Jorge Cartagena y María de los Angeles Datti)
CCU – Ignacio Arboleya / Ismael Castellanos
Cooperativas de las Américas de la ACI: Graciela Fernández

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro VIII.A1.3
Listado de entrevistas realizadas

Adriana Porcires Cortes (Coordinadora de la División Cooperativas) y Karina Márquez (asesora de la División Cooperativas) de la AIN.	27 de octubre de 2020
Alicia Maneiro (Representante de la Economía Social en el INEFOP)	9 de octubre de 2020
Benjamín Nahoum (Especialista en Cooperativas de vivienda / MVOTMA)	6 de octubre de 2020
Carlos Reyes – Director del INACOOOP (2015-2019) y Coordinador de la Cooperativa de Trabajadores del Molino Santa Rosa	2 y 8 de octubre de 2020
Cecilia Tenaglia – Responsable de Programa de Promoción y Formación Cooperativa del INACOOOP	8 de diciembre de 2020
Claudia De Lisio – Responsable de políticas Públicas del INACOOOP	8 de octubre de 2020
Danilo Gutiérrez, Director Ejecutivo del INACOOOP	1 de octubre de 2020
Enrique Arrillaga (Ex Gerente General del Instituto Nacional de Colonización, INC).	15 de octubre de 2020
Franca Bacigalupe (Gerente Departamento de Experiencias Asociativas, DEA - INC).	
Enrique Romero – Director del FONDES-INACOOOP en representación de la CUDECOOP.	19 de octubre de 2020
Fernando Bide (Integrante de la Comisión Fiscal de la Cooperativa Agraria Nacional, COPAGRAN beneficiaria del FONDES/INACOOOP)	17 de octubre de 2020
Fernando Sganga (Asistente de la Dirección, MGAP – DGDR)	21 de octubre de 2020
Gabriel Isola – Coordinador General de la CUDECOOP	9 de diciembre de 2020
Gustavo Bernini - Ex Presidente del INACOOOP (2015-2019)	5 de octubre de 2020
Gustavo Cardozo (Ex integrante del equipo de Cooperativa sociales del MIDES)	29 de setiembre de 2020
Gustavo Machado (Director del Departamento de Trabajo social de la Agencia Nacional de Vivienda).	1 de octubre de 2020
Julio Cabrera – Responsable de Formación de la CUDECOOP	9 de Diciembre de 2020
Lautaro Viscay, Coordinador de INCUBACOOOP (MIEM, INACOOOP y CUDECOOP).	29 de octubre de 2020
Marcos Rodríguez de Almeida (Director de la DINESIL – MIDES)	8 de octubre de 2020
Florencia Faedo (Encargada de la División de Cooperativas Sociales y Procesos Asociativos del MIDES)	
Martín Fernández, Presidente de INACOOOP (2020 a la fecha) y coordinador de la red de institutos públicos	7 de octubre de 2020
Ramón Gutiérrez (CNFR y ex integrante de Experiencias asociativas de INC)	7 de noviembre de 2020
Rocío Veas – Responsable de Estadísticas de INACOOOP	7 de octubre de 2020
Washington Collazo, Director del INACOOOP en representación de la CUDECOOP.	e octubre de 2020

Fuente: Elaboración propia.

Esta investigación examina la situación del sector cooperativo, su institucionalidad y las políticas públicas en la materia en ocho países de la región. Se observa que en la última década ha tenido lugar un importante fortalecimiento de la institucionalidad pública cooperativa. Sobre la base de estadísticas oficiales, se concluye que a partir de 2008 se triplica la tasa de crecimiento de las organizaciones cooperativas, lo que da cuenta, posiblemente, de un importante proceso de fortalecimiento institucional y político, así como de la inclusión de planes y programas de política pública especialmente dirigidos a este sector. El estudio muestra cómo los países que tienen un mayor desarrollo cooperativo, medido como porcentaje de la población nacional socia de alguna cooperativa, tienen también una institucionalidad de fomento especializada con una elevada dotación de funcionarios y de recursos públicos. Fortalecer estos organismos públicos —que abarcan generalmente también el campo más amplio de la economía social y solidaria— parece mostrar un camino prometedor para promover el sector en la región.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org



LC/TS.2021/203