

Las cooperativas sociales en Uruguay

¿DISPOSITIVO PARA LA INCLUSIÓN SOCIOLABORAL DE PERSONAS EN DISTINTAS SITUACIONES DE VULNERABILIDAD SOCIAL?

CARLA ASSANDRI¹ Y
DULCINEA CARDOZO²

Resumen

Las cooperativas sociales son una herramienta significativa de política pública desde la perspectiva de la cooperación social y la economía solidaria. A casi 20 años de la creación de las cooperativas sociales en el Uruguay, nos preguntamos sobre la capacidad de este dispositivo para la inclusión sociolaboral de personas en distintas situaciones de vulnerabilidad social. A partir de un proyecto de investigación realizado entre 2022 y 2024, presentaremos algunos resultados obtenidos teniendo en cuenta el objetivo específico: comprender los alcances y limitaciones del modelo de gestión de las cooperativas sociales como dispositivo de inclusión socio-laboral. Nos detendremos en explicitar nuestro marco conceptual de referencia sobre la cooperación social y la economía solidaria, realizaremos una caracterización de las cooperativas sociales en Uruguay como herramienta de política pública, y analizaremos las principales limitaciones de ésta en base a cuatro ejes: el diseño de la política pública y su concepción de la vulnerabilidad; los desafíos de la construcción de viabilidad económica para las cooperativas sociales; la subestimación del componente autogestivo para el desarrollo de procesos de inclusión social; las estrategias de acompañamiento a las cooperativas sociales.

Palabras Clave: economía solidaria, cooperación social, inclusión social, política pública, Uruguay.

Artículo arbitrado

Fecha de recepción:
27/08/ 2025

Fecha de aprobación:
14/10/2025

Revista Idelcoop, N° 247,
Las cooperativas sociales
en Uruguay. ¿Dispositivo
para la inclusión socio-
laboral de personas en
distintas situaciones de
vulnerabilidad social?

ISSN Electrónico
2451-5418

P. 42-65 / Sección: Re-
flexiones y Debates

¹ Universidad de la República. Docente de la Unidad Académica del Prorectorado de Extensión y Programas Integrales. Docente del Departamento de Ciencias de la Administración de la Facultad de Ciencias Económicas.

Correo electrónico: carlaassandri@gmail.com

² Universidad de la República. Docente de la Unidad Académica del Prorectorado de Extensión y Programas Integrales.

Correo electrónico: dulcinea.cardozo@gmail.com

Resumo

As cooperativas sociais no Uruguai. Dispositivo para a inclusão socio-laboral de pessoas em distintas situações de vulnerabilidade social?

As cooperativas sociais configuram um instrumento relevante de política pública na perspectiva da cooperação social e da economia solidária. Quase duas décadas após a criação das cooperativas sociais no Uruguai, interrogamo-nos acerca da capacidade desse dispositivo de promover a inclusão sociolaboral de pessoas em diferentes situações de vulnerabilidade social. Com base em um projeto de pesquisa desenvolvido entre 2022 e 2024, apresentamos alguns resultados vinculados ao objetivo específico: compreender os alcances e limites do modelo de gestão das cooperativas sociais como mecanismo de inclusão sociolaboral. Detemo-nos na explicitação do nosso marco conceitual referente à cooperação social e à economia solidária; realizamos uma caracterização das cooperativas sociais no Uruguai enquanto instrumento de política pública; e analisamos as principais limitações dessa política a partir de quatro eixos: o desenho da política pública e sua concepção de vulnerabilidade; os desafios para a construção da viabilidade econômica das cooperativas sociais; a subestimação do componente autogestivo no desenvolvimento de processos de inclusão social; e as estratégias de acompanhamento às cooperativas sociais.

Palavras-chave: economia solidária; cooperação social; inclusão social; política pública; Uruguai.

Abstract

Social Co-operatives in Uruguay. A mechanism for the socio-labor inclusion of people facing various forms of social vulnerability?

Social co-operatives constitute a relevant public policy instrument from the standpoint of social co-operation and the solidarity economy. Nearly twenty years after the creation of social co-operatives in Uruguay, we examine the effectiveness of this mechanism in promoting the socio-labor inclusion of people experiencing different situations of social vulnerability. Drawing on a research project conducted between 2022 and 2024, we present selected findings related to the specific objective of understanding the scope and limitations of the management model of social co-operatives as an instrument for socio-labor inclusion. We will focus on articulating our conceptual reference framework regarding social cooperation and the solidarity economy; provide a characterization of social co-operatives in Uruguay as a public pol-

icy instrument; and analyze the main limitations of this public policy based on four dimensions: the design of the policy and its underlying conception of vulnerability; the challenges involved in building economic viability for social co-operatives; the undervaluation of the self-management component in the development of social inclusion processes; and the strategies used to support social cooperatives.

Keywords: *solidarity economy, social cooperation, social inclusion, public policy, Uruguay.*

INTRODUCCIÓN

El presente artículo se desprende del proyecto de investigación³ “Gestión colectiva en emprendimientos de la Economía Social y Solidaria. Aportes para la viabilidad de iniciativas de inclusión socio-económica de personas usuarias de servicios de salud mental y personas en situación de calle en Uruguay” realizado por el Área de Estudios Cooperativos y Economía Social y Solidaria del Prorectorado de Extensión y Programas Integrales, en articulación con la Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (Uruguay). El objetivo general del proyecto planteaba contribuir a la producción interdisciplinaria de conocimiento sobre gestión colectiva en emprendimientos de la Economía Social y Solidaria como iniciativas de inclusión socio-económica de personas usuarias de servicios de salud mental y personas en situación de calle en Uruguay, fortaleciendo las tramas solidarias.

En particular, se busca compartir algunos resultados preliminares en relación con procesos de cooperación social y la economía social y solidaria, que surgen del objetivo específico dirigido a comprender los alcances y limitaciones del modelo de gestión de las cooperativas sociales como dispositivo de inclusión socio-laboral. Se profundiza en cooperativas sociales integradas por personas usuarias del sistema de salud mental, realizando un análisis de las cooperativas sociales que trascienden estos casos, ya que, si bien algunas características pueden agudizarse en este tipo de experiencias, son compartidas por la mayoría de las cooperativas sociales.

La metodología para el abordaje de este objetivo específico se basa en la realización de

Se busca compartir algunos resultados preliminares en relación con procesos de cooperación social y la economía social y solidaria, que surgen del objetivo específico dirigido a comprender los alcances y limitaciones del modelo de gestión de las cooperativas sociales como dispositivo de inclusión socio-laboral.

cinco entrevistas a referentes calificados vinculados a las cooperativas sociales: referentes técnicos y políticos del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOO), organismo público encargado de la promoción del cooperativismo; referentes técnicos y políticos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), organismo público encargado de la promoción y fiscalización de las cooperativas sociales; referente política de la Federación de Cooperativas de producción de Uruguay (FCPU), gremial que nuclea a las cooperativas de trabajo y sus subtipos (cooperativas sociales y cooperativas de artistas); y una entrevista grupal a docentes de diversas disciplinas de la Universidad de la República que trabajan sobre las cooperativas sociales. Se contaba también con entrevistas y observación participante realizada a las cooperativas sociales que fueron parte del proyecto de investigación.

En Uruguay, tras la profundización de la fractura social durante la crisis del 2002, se aprueba en el año 2006, la Ley N°17978 que crea la figura de las cooperativas sociales, inspirada en la Ley de Cooperativas Sociales en Italia (N° 381), una herramienta central de política pública desde una perspectiva de cooperación social. Martí (2023) plantea que la cooperativa social “es utilizada por los gobiernos progresistas como

³ El proyecto contó con la financiación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (Uruguay).

En Uruguay, tras la profundización de la fractura social durante la crisis del 2002, se aprueba en el año 2006, la Ley N° 17978 que crea la figura de las cooperativas sociales, inspirada en la Ley de Cooperativas Sociales en Italia (N° 381), una herramienta central de política pública desde una perspectiva de cooperación social.

una herramienta para lograr la inclusión social y la política pública apunta más a la creación de empleo protegido que al desarrollo de una forma económica diferente” (Martí, 2023: 103).

El actual sistema se constituye de un pensamiento moderno occidental que produce procesos de normalización y se sostiene en dispositivos de discriminación, exclusión, estigmatización o exterminio (Fernández, 2009). Deviene principalmente a partir de lo que identificamos como la alianza capital-razón (Cardozo, 2018), es decir, la relación capitalismo-positivismo, que produce simetrías dicotómicas jerárquicas y la idea de hombre universal, la idea de la norma y lo normal. En este sistema se han instalado un mundo visible y un mundo invisible, que se producen como separados y dicotómicos: el de trabajo y el de la asistencia (Rotelli, 2000). La cooperación social surge como un movimiento que ubica al trabajo como derecho, y para ello es necesario un entramado de leyes y prácticas concretas, que sostengan y produzcan una transformación social y cultural del mundo del trabajo y la sostenibilidad de la vida.

Desde una perspectiva latinoamericana nos interesa problematizar los efectos de las cooperativas sociales en tanto movimiento de trans-

formación social y de los lugares establecidos en el mundo del trabajo hegemónico. Es que para reflexionar sobre este campo nos posicionamos desde una perspectiva de la economía solidaria como práctica alternativa a los modos de producción capitalista, prácticas que enfatizan y promueven su quehacer desde variadas estrategias, promoviendo la transformación social hacia un mundo más justo, solidario y libre. Es de destacar que la economía solidaria surge a partir de la década de los 80 en Latinoamérica en la emergencia de los Nuevos Movimientos Sociales, que nacen en un contexto de fuertes críticas al sistema capitalista y se expanden, desarrollando así, otras formas de concebir el trabajo y la vida. La economía solidaria se centra en la reciprocidad entre los actores, la construcción conjunta de la oferta y la demanda, y un cuestionamiento a la regulación exclusiva del mercado (Vuotto, 2009).

A 20 años de la creación de las cooperativas sociales en el Uruguay, nos preguntamos sobre la capacidad de este dispositivo para la inclusión sociolaboral de personas en distintas situaciones de vulnerabilidad social. Presentaremos en primera instancia una caracterización de las cooperativas sociales como herramienta de política pública para luego plantear un análisis sobre las limitaciones de las mismas para los procesos de inclusión sociolaboral desde una perspectiva de cooperación social y economía solidaria. Finalmente, realizaremos algunas reflexiones finales que pensamos pueden nutrir el debate sobre políticas públicas para la inclusión.

1. CARACTERIZACIÓN DE LAS COOPERATIVAS SOCIALES

Las cooperativas sociales son un instrumento de política pública que se origina con objetivos y alcances diferentes según los contextos de surgimiento, particularidades de los países y legislación que las definen. En el presente

apartado presentaremos, en primer lugar las cooperativas sociales en Italia y la región, así como los vínculos con los procesos de reforma psiquiátrica en cada país; en segundo lugar introduciremos a las cooperativas de trabajo en Uruguay las cuales comparten gran parte de sus características con las cooperativas sociales; en tercer lugar, profundizaremos en las particularidades de las cooperativas sociales en Uruguay; finalmente, presentaremos algunos datos sobre las cooperativas sociales.

1.1. LAS COOPERATIVAS SOCIALES EN ITALIA Y LA REGIÓN. VÍNCULOS CON LOS PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN/DESMANICOMIALIZACIÓN.

El primer país que crea una normativa de cooperativas sociales es Italia en 1991 (Ley N° 381), en el marco de una alianza entre la cooperación social y la desinstitucionalización, y posicionándose como inspiración para la concreción de las normativas de las cooperativas sociales en nuestro país y la región. Es importante aclarar que la desinstitucionalización es un proceso de transformación radical del sistema de atención en salud mental mediante el

cual se cierran los hospitales psiquiátricos y se crea una red de dispositivos sustitutivos (Rotelli, 2000), donde las cooperativas sociales son una clave fundamental del proceso de transformación (Cardozo, 2022).

La primera experiencia que se crea en Italia es anterior a la Ley y empieza a funcionar dentro del Hospital Psiquiátrico San Giovanni (Trieste) en 1972, se llama Cooperativa Laboratori Uniti Franco Basaglia y funciona hasta la actualidad realizando servicios de limpieza industrial, lavandería industrial y mantenimiento de espacios verdes. Es promovida por el director del Hospital Psiquiátrico, Franco Basaglia, figura clave del proceso de desinstitucionalización italiano, entendiendo necesario un cambio en las concepciones de las personas internadas (Basaglia, 2008), las cuales se las veía como peligrosas e improductivas. Esto significó una transformación en la relación trabajo-locura, mediante el pasaje del trabajo terapéutico al trabajo como derecho (Andrade, 2013).

Por su parte, la Ley de cooperativas sociales italianas tiene dos propósitos que se traducen en dos tipos de cooperativas: a) de servicios sociosanitarios, como parte de la construcción de una red de servicios sustitutivos al manicomio; y b) la de generación de trabajo dirigida a personas en desventaja social (en situación de discapacidad, ex-internados en instituciones psiquiátricas o en tratamiento psiquiátrico; adicciones; menores de edad en situación de dificultad familiar y con medidas alternativas a la detención).

Rotelli (2000) hace algunas críticas planteando que el movimiento cooperativo no logra asumir la transformación radical planteada por la desinstitucionalización, ya que muchas veces estas cooperativas quedan reducidas a brindar un lugar para personas en desventaja -como se suelen nombrar en Italia-. El autor propone

La desinstitucionalización es un proceso de transformación radical del sistema de atención en salud mental mediante el cual se cierran los hospitales psiquiátricos y se crea una red de dispositivos sustitutivos (Rotelli, 2000), donde las cooperativas sociales son una clave fundamental del proceso de transformación (Cardozo, 2022).

hablar de empresa social más que de cooperativas sociales, haciendo hincapié en que lo fundamental es la:

...estrategia innovadora de inclusión social que reivindica el derecho al trabajo sin reproducir el circuito de abandono, puesto que se produce en el campo de intersección entre la asistencia y la producción, y disputa las concepciones de trabajo, asistencia y mercado (Assandri y Cardozo, 2022:101).

A nivel de la región, las reformas psiquiátricas implementadas en Argentina y Brasil promueven la creación de dispositivos sustitutivos al manicomio (Cohen y Natella, 2013, Amarante, 2006); y, junto con el avance de la legislación en cooperativismo y economía solidaria, se constata una crecimiento de los emprendimientos colectivos como herramienta para la inclusión socio-económica de personas usuarias de servicios de salud mental y otras situaciones de vulnerabilidad (Assandri y Cardozo, 2022).

En Brasil, el proceso de reforma psiquiátrica se inicia en la década de los '70, pero en el año 2001 se aprueba la Ley 10.216 –conocida como la *ley antimanicomial*–. A su vez, en 1999 se aprueba la Ley 9.867 que establece la creación de las cooperativas sociales, pero nunca se reglamenta. En el 2004 se genera una articulación entre la Secretaría Nacional de la Economía Solidaria y el área técnica de Salud Mental para promover emprendimientos sociales laborales y conformar cooperativas sociales, esto último no logra efectuarse por el marco legal (Campos & Reis, 2020), pero sí se generan muchas iniciativas de economía solidaria y salud mental dentro y fuera de los CAPS (Centros de Atención Psicosocial).

En Argentina, en el 2010 se aprueba la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657, mientras que las primeras disposiciones jurídicas para

Las reformas psiquiátricas implementadas en Argentina y Brasil promueven la creación de dispositivos sustitutivos al manicomio (Cohen y Natella, 2013, Amarante, 2006); y, junto con el avance de la legislación en cooperativismo y economía solidaria, se constata una crecimiento de los emprendimientos colectivos como herramienta para la inclusión socio-económica de personas usuarias de servicios de salud mental y otras situaciones de vulnerabilidad (Assandri y Cardozo, 2022).

las cooperativas sociales aparecen en 2003 y 2006, con las Resoluciones del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social 2038/2003 y 3026/2006. Convive con la idea de empresa social de salud mental como un concepto que permite dar cuenta de la producción colectiva y solidaria como estrategia de inclusión (Freytes et al, 2018; PRAXIS, 2019). En el 2017 se crea la Red de cooperativas sociales que nuclea distintas experiencias (tanto de cooperativas como otras formas jurídicas) y otras organizaciones e instituciones de “apoyo” de toda Argentina, permitiendo la visibilidad de la cooperativa social como actor social e interlocutor para las demandas del sector (Cardozo, 2021).

En Uruguay, se aprueba una nueva Ley de salud mental (N°19.529) en 2017 que supone el cierre de los hospitales psiquiátricos para el 2025 y la creación de servicios comunitarios y dispositivos sustitutivos de trabajo, vivienda y atención. Sin embargo, no se ha logrado cumplir con el

cometido de dicha Ley. En cuanto al surgimiento de las cooperativas sociales, si bien nuestra legislación se inspira en la ley italiana, estas no aparecen vinculadas con los procesos de desmanicomialización. Profundizaremos en estos aspectos en los próximos apartados.

1.2. LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO EN URUGUAY

Es posible identificar los antecedentes del cooperativismo en Uruguay en las últimas décadas del siglo XIX, con las primeras experiencias asociativas, mutuales o cooperativas, en general centradas en el consumo. El desarrollo del cooperativismo está muy vinculado con los movimientos sociales, en particular con las organizaciones de trabajadores/as, como también con el Estado y sus políticas públicas. En las etapas en que el Estado avanza con la creación de leyes, instrumentos financieros e instituciones de promoción para el cooperativismo, vemos un crecimiento de estas organizaciones.

Diversas leyes y decretos fueron aprobando y promoviendo los distintos tipos de cooperativas a lo largo del siglo XX en Uruguay (tanto en materia de trabajo, consumo y vivienda), hasta que en el año 2008 se aprueba la Ley General de Cooperativas (Ley N°18407), con el objetivo de unificar la legislación de todo el sector cooperativo. Dicha Ley regula y organiza el funcionamiento de todas las cooperativas de nuestro país:

Las cooperativas son asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada. Cualquier actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada mediante una entidad constituida al amparo de la presente ley. Las cooperativas podrán revestir la

forma de cooperativa de primer, segundo y ulteriores grados, de acuerdo con las especificidades previstas en la presente ley. (Art. 4 Ley 18.407).

Dentro de la Ley se identifican tres tipos de cooperativas de trabajo: el formato tradicional de las cooperativas de trabajo y dos subtipos de cooperativas de trabajo –las cooperativas sociales y las cooperativas de artistas y servicios conexos–. Se definen a las cooperativas de trabajo como:

las que tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo mediante su esfuerzo personal y directo, a través de una organización conjunta destinada a producir bienes o servicios, en cualquier sector de la actividad económica. La relación de los socios con la cooperativa es societaria (Art. 99, Ley 18.407).

En las cooperativas de trabajo el objetivo es la creación de puestos de trabajo digno para las personas asociadas: quienes trabajan son quienes se constituyen como organizadores/as de las actividades económicas, dejando supeditado los demás factores productivos de la organización, al trabajo. De esta forma, es el trabajo (y no el capital como en las empresas tradicionales) quien subordina y contrata a los demás factores. Esto implica una racionalidad y una lógica productiva diferente en función del factor organizador (Martí, 2011).

La organización y administración de las cooperativas de trabajo se desarrolla por medio de la gestión colectiva y democrática del emprendimiento a través de distintos espacios de toma de decisiones: Asamblea General, el Consejo Directivo y la Comisión Fiscal. Otros espacios para su organización lo constituyen la Comisión Electoral y la Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa. La Asamblea General es la reunión de las personas socias de

En el 2006 se aprueba la Ley de Cooperativas sociales de Uruguay (Ley N° 17.978), tras un contexto de aumento de la pobreza y creciente vulnerabilidad social. Es una de las primeras iniciativas que se aprueban como forma de salida laboral del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Martí, 2023).

la cooperativa, siendo el órgano superior y soberano de la misma, las decisiones adoptadas en dicho ámbito obligan a los demás órganos y a todas las personas socias que la integran. El Consejo Directivo, que será electo según lo establezca el estatuto, es el órgano encargado de la administración permanente de la cooperativa. Dentro de las comisiones auxiliares de constitución obligatoria, la Comisión Fiscal es la encargada de controlar y fiscalizar las actividades económicas y sociales de la cooperativa; la Comisión Electoral tiene a su cargo la organización, la fiscalización y el contralor de las elecciones; y la Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa es la encargada de promover la formación de las personas socias y el fomento del cooperativismo y sus valores.

La remuneración se vincula al trabajo y no a aportes en capital; se establece en proporción a la cantidad y calidad del trabajo realizado y se considera a cuenta de los excedentes del ejercicio económico en curso. El Capital Social de la cooperativa está compuesto por las partes sociales provenientes de los aportes obligatorios y voluntarios de las personas socias; estas partes sociales son nominativas, indivisibles, de igual valor y transferibles solamente a las personas que reúnan las condiciones requeridas por el estatuto para ser socias.

1.3. PARTICULARIDADES DE LAS COOPERATIVAS SOCIALES EN URUGUAY

En el 2006 se aprueba la Ley de Cooperativas sociales de Uruguay (Ley N° 17.978), tras un contexto de aumento de la pobreza y creciente vulnerabilidad social. Es una de las primeras iniciativas que se aprueban como forma de salida laboral del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social⁴ (Martí, 2023). Tiene por finalidad lograr la inserción social y laboral de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, a partir de una forma cooperativa de trabajo protegido. En el año 2008, la Ley General de Cooperativas incluye en su artículo N°172 la definición de las cooperativas sociales:

Las cooperativas sociales son aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus socios un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social (Art. N°172, Ley N°18407).

Al igual que las cooperativas de trabajo, las cooperativas sociales deben integrarse por un mínimo de 5 personas, la remuneración se vincula al trabajo, reafirmando la centralidad del trabajo por sobre el capital en la organización, y presentan la misma estructura formal que las cooperativas de trabajo. Sin embargo, tienen como exigencia que al menos un 75% de las

⁴ Como sugiere la Ley N° 17869 del año 2005, el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano, consiste en la Declaración de Emergencia social a raíz de las dificultades de inserción laboral que se desprenden de los indicadores de pobreza del Instituto Nacional de Estadística.

personas deben estar en situación de vulnerabilidad social. Esta delimitación la realiza el MIDES a partir de lo planteado en el reglamento de la Ley:

Ponderará, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria, sin perjuicio de valorar otras situaciones como ser, discapacitados, minorías étnicas, adictos, ex presidiarios y todo grupo de extrema vulnerabilidad social” (Art. 100. Decreto N° 183/018).

Previo a su conformación, deben acreditar ante el Ministerio de Desarrollo Social su viabilidad social y económica. En su mayoría son contratadas por el Estado y se desempeñan principalmente en el rubro de mantenimiento integral y manejo de áreas verdes y construcción.

A su vez, el artículo N°174 de dicha Ley impone algunas restricciones específicas para las cooperativas sociales: las retribuciones de los trabajadores ya sean socios o no socios de la cooperativa, no podrán ser mayores al laudo de la categoría establecida en los convenios colectivos; los excedentes económicos de la cooperativa no podrán ser repartidos entre los socios debiéndose destinar a la creación de reservas o mejora del servicio (se permite que hasta en un 20% pueda usarse para fines de progreso social, educativo y cultural de sus integrantes). Por otra parte, las cooperativas sociales cuentan con el beneficio de estar exoneradas de todo tributo nacional (Dirección General Impositiva –DGI– y aportes patronales).

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) cumple un rol central en la política pública de las cooperativas sociales: es el responsable de promoverlas siendo el único encargado de autorizar la creación de las cooperativas sociales,

a la vez que cumple funciones de contralor y monitoreo durante su desarrollo.

A su vez, a diferencia de las cooperativas de trabajo –cuya creación depende de la voluntad de sus integrantes–, las cooperativas sociales necesitan que el MIDES apruebe la viabilidad social y económica del proyecto y certifique el cumplimiento de los requisitos estatutarios mencionados anteriormente. El MIDES es también quien cumple las funciones de control y monitoreo de las cooperativas sociales en funcionamiento, a través de auditorías e inspecciones, siendo el organismo que expide el certificado de regularidad de obligaciones necesario para la continuidad y acceso a contratos de las cooperativas.

Por último, el MIDES es también el organismo encargado de proveer instancias de formación y capacitación, así como brindar asistencia técnica a las personas que van a conformar las cooperativas sociales. En el año 2009, el MIDES resuelve tercerizar la tarea de acompañamiento y asesoramiento de las cooperativas sociales mediante un llamado a licitación a Organizaciones de la Sociedad Civil (Cardozo, 2018). En el año 2020 se modifica nuevamente la herramienta de formación y asesoramiento técnico, realizando un convenio entre el MIDES e INACOO, para que este último asuma dichas tareas mediante la contratación de técnicos específicos, permitiendo que el MIDES pueda ejercer de otra forma el rol de contralor.

1.4. ALGUNOS DATOS SOBRE LAS COOPERATIVAS SOCIALES

A los efectos de dimensionar el sector, resulta importante señalar los datos producidos por el Instituto Nacional del Cooperativismo (Astiazaran y Castiglia, 2025), donde se plantea que para el año 2024, existen en Uruguay unas 503 cooperativas de trabajo activas (coo-

perativas de trabajo con personal registrado),⁵ de las cuales 216 son cooperativas sociales activas. Las cooperativas sociales ocupan un total de 4.632 personas, siendo que la distribución por sexo y edad se da de la siguiente manera: el 58% son mujeres y el 42% son varones; mientras que el 26% de las personas son menores de 30 años, 51% tienen entre 30 y 49 años, y el restante 23% tiene 50 años y más.

En lo que respecta al tamaño de las cooperativas sociales, el 37% tienen 10 personas o menos registradas y emplean un 12% de quienes trabajan en estas entidades; mientras que más de la mitad de este tipo de las cooperativas (55%) tiene entre 11 y 50 personas, empleando a 55% de las personas que trabajan en ellas; y tan solo 8% de las cooperativas sociales tienen más de 50 personas trabajando, representando al 30% de las personas que trabajan en este tipo de entidades.

En su gran mayoría, las cooperativas sociales se ubican en Montevideo (el 32%) en donde también se encuentra el 47% de las personas ocupadas en ellas; luego sigue Canelones (11% de estas cooperativas y el 11% de las personas ocupadas).

En cuanto a las ramas de actividad, casi la mitad de las cooperativas sociales (49%) realizan actividades administrativas y servicios de apoyo (servicios que en más de la mitad de los casos son de limpieza general de edificios y otras actividades de limpieza industrial), ocupando al 52% de las personas que trabajan en estas entidades. La construcción aparece como la segunda rama de actividad en importancia, con el 17% de las cooperativas

sociales y generando un 15% de ocupación. Como actividades de importancia intermedia, encontramos suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y saneamiento, representando el 8% de las cooperativas sociales, y generando el 12% de las ocupadas.

Con respecto a las cooperativas sociales integradas por personas usuarias de los servicios de salud mental, al momento del proyecto de investigación identificamos tan solo tres cooperativas de este tipo: Águila Blanca (2011), Dodici (2016) y Riquísimo Artesanal (2016). Entre las tres ocupan casi 100 personas que en su enorme mayoría son usuarias de los servicios de salud mental y a diferencia de las demás cooperativas sociales, cuentan con mayor proporción de varones. Las tres están ubicadas en Montevideo y los rubros son de espacios verdes y mantenimiento general, lavadero industrial y producción gastronómica artesanal, respectivamente.

2. ANÁLISIS DE LAS LIMITACIONES DE LAS COOPERATIVAS SOCIALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIOLABORAL

Las cooperativas sociales presentan diversas limitaciones para la inclusión sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad, las cuales se agudizan cuando pensamos en la integración de personas usuarias del sistema de salud mental ya que implica no solo contemplar su situación económica.

Es posible organizar dichas limitaciones en cuatro grandes ejes de análisis: 1) los desafíos de la construcción de viabilidad económica para las cooperativas sociales; 2) la subestimación del componente autogestivo para el desarrollo de procesos de inclusión social; 3) el diseño de la política pública y su concepción de vulnerabilidad; 4) las estrategias de acompañamiento a las cooperativas sociales. A continuación, profundizaremos en estos cuatro ejes.

⁵ El registro de personal se obtiene de la Planilla de Trabajo Unificada (PTU) del Banco de Previsión Social (BPS) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) de Uruguay, actualizada a diciembre de 2024.

Las cooperativas sociales presentan diversas limitaciones para la inclusión sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad, las cuales se agudizan cuando pensamos en la integración de personas usuarias del sistema de salud mental ya que implica no solo contemplar su situación económica.

Los dos primeros ejes son limitaciones que se identifican en las cooperativas sociales en general, en cambio las últimas dos son más específicas, si miramos desde la problemática de la inclusión socioeconómica de personas que son usuarias del sistema de salud mental, situación de calle o egresadas del sistema penitenciario.

2.1. DESAFÍOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIABILIDAD ECONÓMICA PARA LAS COOPERATIVAS SOCIALES

A la hora de analizar las posibilidades de desarrollo de la viabilidad económica de las cooperativas sociales, el Estado juega un rol crucial tanto en la formulación del proyecto original como en su consolidación, siendo frecuente que las cooperativas sociales se creen a iniciativa estatal. En Uruguay, es el propio MIDES, que sugiere a un grupo de personas vinculado a algún otro programa del ministerio conformarse como cooperativa social; ya sea de otras dependencias del Estado, que sugieren la conformación de cooperativas sociales al tercerizar algunos servicios (en general asociados a los rubros de limpieza, mantenimiento o áreas verdes). A su vez, esto se vincula con la posibilidad que tiene el Estado de contratar directamente cooperativas sociales sin realizar licitaciones, como una forma de potenciar los resultados de la herramienta colaborando

con la comercialización de sus productos o servicios. Estas formas de vincularse desde el Estado han provocado la generación de cierto nivel de dependencia de este tipo de emprendimientos con el mismo, en diversos planos como su gestación, creación y consolidación, generando “dificultades vinculadas con la dependencia de los contratos casi exclusivamente con el Estado, la excesiva burocracia, las discordancias entre los tiempos estatales y las urgencias de los emprendimientos” (Weisz, 2018:14). En este sentido, la débil inserción en el mercado de las cooperativas sociales (Martí, 2023), es señalada en las entrevistas con referentes de INACOOOP y MIDES, donde identifican la necesidad de diversificar los contratos de las cooperativas sociales para que puedan tener otros clientes más allá del Estado.

Con el objetivo de favorecer la dimensión de integración social en detrimento de una lógica de tercerización, sería relevante analizar las disposiciones y regulaciones requeridas para la contratación desde el Estado de estas cooperativas sociales. Si el objetivo es un proceso de integración social de quienes integran estas experiencias, deberían poder establecerse contratos estatales con mayor estabilidad, habilitando a su vez una organización del trabajo que integre los requerimientos de salud y cuidado de las personas. Asimismo, se identifica que algunos cambios menores en disposiciones o acuerdos que flexibilicen tiempos en los distintos organismos estatales puede resultar un gran facilitador (por ejemplo, coordinar los tiempos entre el alta de Banco de Previsión Social y la firma de los contratos).

Investigaciones antecedentes (Rieiro, 2008; Techera, 2012; Brenes et al., 2014) analizaron el triple rol que cumple el Estado en esta política: como promotor, contralor y cliente de las cooperativas, y la necesidad de considerar los distintos intereses en juego, teniendo en cuenta que se pueden promover lógicas de su-

Estas formas de vincularse desde el Estado han provocado la generación de cierto nivel de dependencia de este tipo de emprendimientos con el mismo, en diversos planos como su gestación, creación y consolidación, generando “dificultades vinculadas con la dependencia de los contratos casi exclusivamente con el Estado, la excesiva burocracia, las discordancias entre los tiempos estatales y las urgencias de los emprendimientos” (Weisz, 2018:14).

bodinación y dependencia con el Estado que afecten su autonomía y lleven a reproducir condiciones de precariedad, por medio de la tercerización de funciones en detrimento del acceso a un trabajo digno desde los soportes de protección social existentes.

Por otro lado, la figura de la cooperativa social se crea como una herramienta transitoria donde, pasado un tiempo de funcionamiento, se espera cierta consolidación del emprendimiento para transitar hacia la cooperativa de trabajo. Esto ha tenido dificultades para concretarse y son muy pocas cooperativas sociales que han hecho dicho pasaje,

no es vivido como oportunidad sino como posible riesgo de pérdida de la fuente de trabajo o de retorno a los niveles de inestabilidad y precariedad vital previos a incorporarse a las mismas (Weisz, 2018:15).

Esto señala la referente política del INACOOOP:

...vemos cooperativas que decimos: pasan a cooperativa de trabajo, porque ya están en las condiciones, porque podrían llegar a repartir un excedente, pero en realidad tampoco están dadas las condiciones, porque después sí su mayor cliente es el Estado, al tener que pasar a cooperativa de trabajo los impuestos son otros y ahí cambian las situaciones y eso hace que puedan llegar a perder contratos. Entonces tiene que haber como un pienso doble en el sentido de que la cooperativa al generar un excedente pueda repartirse entre todos los socios de alguna manera, o de lo contrario sí se pasan a trabajo, que haya garantías por lo menos por un periodo de que te conservan los puestos de trabajo, o sea, que no sea afectado al cliente, me parece que se tienen que pensar como las dos partes. (Entrevista a Andrea Sánchez. 25/10/2023. Entrevistadora y entrevistador: Carla Assandri y Alejandro Guevara).

El MIDES hace énfasis en una dificultad en la gestión impositiva que conlleva el cambio de cooperativa social a cooperativa de trabajo: existe un desfase entre el momento que la cooperativa de trabajo debe tributar IVA y el momento en que efectivamente puede hacerlo, generando una deuda con la Dirección General Impositiva que no puede evitar. Una posible solución que se está pensando desde el Estado es la exoneración del IVA para los primeros años de funcionamiento de la cooperativa de trabajo que deviene de una cooperativa social para evitar el desfase y graduar la transición, pero no es sencillo de implementar.

A su vez, se plantean algunas dificultades que vienen del diseño de la política pública y afectan directamente la viabilidad económica de estas cooperativas: el reparto de excedentes no está permitido, salvo por un 20% que puede usarse para fines de progreso social, educa-

La figura de la cooperativa social se crea como una herramienta transitoria donde, pasado un tiempo de funcionamiento, se espera cierta consolidación del emprendimiento para transitar hacia la cooperativa de trabajo. Esto ha tenido dificultades para concretarse y son muy pocas cooperativas sociales que han hecho dicho pasaje.

tivo y cultural de sus integrantes. Por un lado, no hay claridad sobre qué tipo de gasto puede considerarse con fines de progreso social, educativo y cultural de sus integrantes, lo que ha llevado a que los criterios aplicados por el MIDES para aceptar algunos gastos sean poco objetivos y hayan variado en las distintas administraciones. Por otro lado, no queda claro la intencionalidad de la Ley cuando limita el reparto de excedentes, siendo que conceptualmente, en todos los casos, las remuneraciones de les socios en las cooperativas son adelantos de excedentes. Desde INACOOOP señalan incluso que ya parece suficiente que el salario esté asociado al laudo y que si en esas condiciones se generan excedentes no debería limitarse su distribución.

2.2. SUBESTIMACIÓN DEL COMPONENTE AUTOGESTIVO EN EL DESARROLLO DE PROCESOS DE INCLUSIÓN SOCIAL

Si miramos esta política desde los procesos colectivos, limita enormemente la autonomía la matriz de surgimiento desde arriba y la normativa que restringe en distintas dimensiones las decisiones colectivas: desde la creación, a los objetivos y alcances de las mismas, la integración y hasta en la forma de distribución de

ingresos, esto debilita las posibilidades de la construcción de procesos colectivos autónomos y autogestionados.

Es una intervención desde el Estado, por tanto, una lógica vinculada al poder disciplinar (Foucault, 2012), que tiene relación con el control, con el orden del tiempo, la disposición del espacio y de los individuos. Con la aplicación de la norma (Cardozo, 2018).

Al mismo tiempo que la contratación por parte del Estado garantiza cierta estabilidad económica, las formas de contrato desplegadas han condicionado o interferido en los procesos de autogestión de estas cooperativas. Cuando el Estado se mueve de su lugar de promotor al lugar de cliente de las cooperativas sociales, parece olvidar su intencionalidad de generar procesos de inclusión social de quienes integran estos emprendimientos, buscando las mejores condiciones de servicio al menor precio posible. El proceso de negociación entre una cooperativa social y un organismo estatal suele favorecer al Estado para imponer las pautas de contratación, incluso definiendo la forma en que la cooperativa debe organizarse para brindar el servicio y desconociendo los costos de gestión que, si bien se asumen colectivamente, también existen en estas organizaciones. Desde la Federación de Cooperativas de Producción de Uruguay (FCPU) se señala que el Estado interfiere en la construcción de autonomía de las cooperativas sociales, interfiriendo en su conformación, sus formas de organizarse, el manejo de los fondos o los servicios que entienden deberían ofrecer, en aras de facilitar y abaratar la gestión estatal de algunas áreas.

Por otro parte, no aparecen innovaciones en las formas de gestión colectiva, en las exigencias burocráticas, o en los mecanismos de conformación de las cooperativas sociales que trasciendan los beneficios fiscales, y habi-

Cuando el Estado se mueve de su lugar de promotor al lugar de cliente de las cooperativas sociales, parece olvidar su intencionalidad de generar procesos de inclusión social de quienes integran estos emprendimientos, buscando las mejores condiciones de servicio al menor precio posible.

liten un proceso de integración social donde, además de atender la situación de vulnerabilidad económica de sus integrantes, se pueda abordar la dimensión social. La potencialidad de ser una herramienta colectiva no es puesta en valor y los instrumentos para fortalecer la construcción colectiva son casi inexistentes:

Se puede decir que, transitar por una experiencia autogestionaria tiene parcialmente la potencia de fortalecer procesos de empoderamiento, de politizar la experiencia, de resistir lo existente, pero los condicionamientos obturantes se inscriben en los cuerpos. Si bien se promueven un conjunto de prácticas que llevan adelante el ejercicio democrático de la toma de decisiones compartidas e incentivan relaciones sociales de cooperación y la gestión horizontal de los bienes comunes, quienes son parte de estas experiencias, no llegan a conformarse como sujetos colectivos. Luces y sombras acompañan esta experiencia que llega a ampliar el espacio público, aunque sin interpelar las inequidades de fondo que se producen en las actuales democracias restringidas (Weisz, 2021:89).

La referente técnica del INACOOP plantea que:

las mayores dificultades que vemos a nivel de grupo es como ese conflicto entre la idea de ser empleado y ser cooperativista, cómo

apropiarse de que la cooperativa es de todos, que ellos toman las decisiones. (Entrevista a Erika Iglesias. 20/10/2022. Entrevistadoras: Carla Assandri y Noelia Correa).

Al igual que otros procesos colectivos, es necesario trabajar en la transformación que supone pasar del trabajo dependiente al trabajo autogestionado, debiendo modificar los roles y vínculos que las personas despliegan en sus cooperativas (Sarachu, 2011). Es en este sentido que plantea la necesidad de profundizar en la autonomía de los colectivos, mejorando las propuestas de acompañamiento y formación para dotar a integrantes de las cooperativas de herramientas e información que permita un efectivo ejercicio de la toma de decisiones colectivas y el empoderamiento que esto supone,

sin que ellos pierdan esa autonomía y ser los dueños de la organización y que no venga alguien a decidir y hacer por ellos, como que esa es la dificultad que yo veo. O sea, no tengo soluciones, tengo preguntas.

La gestión colectiva y la participación en los espacios políticos son identificadas como un problema importante para todas las cooperativas en general y particularmente en las analizadas. Algunas investigaciones antecedentes (Rieiro, 2008; Techera, 2012; Brenes, 2014) han indagado en esta problemática. Para analizarla, pueden considerar los aspectos de formación, aspectos relacionados con los tiempos y condiciones para la participación; la integración de estas dimensiones como parte constitutiva del trabajo y, en este sentido, su valoración ya sea en las horas de trabajo necesarias o en roles y tareas específicas asignadas.

Pero es preciso mantener una continua vigilancia respecto del posible potencial innovador e instituyente de este tipo de dispositivos, dada la tendencia a privilegiar la

formalización jurídica y el cumplimiento de los reglamentos, que puede traducirse en una suerte de falsa participación. La radicalización de la democracia, como proyecto de acción con participación en los asuntos públicos, requiere de pensamiento autónomo y de reflexividad. Sin embargo, el pensamiento crítico se pone en riesgo cuando el diseño de la política pública y la relación con los/as técnicos/as que se disponen para el acompañamiento de los colectivos, se llevan adelante desde el lugar de saber-poder, a modo de verdad universal, a ser implementada y ejecutada por parte de los/as cooperativistas (Weisz, 2021:86).

2.3. DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y SU CONCEPCIÓN DE VULNERABILIDAD

Las cooperativas sociales en nuestro país son producto de una política pública que surge “desde arriba” (Weisz, 2018). Se inscribe en el cambio de matriz de protección social que llevan adelante los gobiernos progresistas y la creación de políticas públicas que lo acompañan, pero su diseño no se realiza en articulación con los movimientos sociales. Las distintas federaciones y organizaciones del sector reciben la propuesta como ajena, y si bien no se manifiestan en contra y reconocen aspectos positivos de la normativa, mantienen una aprobación crítica de la herramienta. Si bien esto comprometió la apropiación de la herramienta y la construcción de sentidos en sus inicios, en la actualidad existe un acercamiento entre el sector cooperativo y las cooperativas sociales, se trata de un proceso relativamente reciente

Como hemos mencionado, para el diseño de las cooperativas sociales, Uruguay se inspira en la experiencia italiana, en particular en la modalidad de tipo B que contiene dicha legislación; las entidades italianas están destinadas al desarrollo de distintas actividades productivas y/o de servicios con una finalidad de in-

Las cooperativas sociales en nuestro país son producto de una política pública que surge “desde arriba” (Weisz, 2018). Se inscriben en el cambio de matriz de protección social que llevan adelante los gobiernos progresistas y la creación de políticas públicas que lo acompañan, pero su diseño no se realiza en articulación con los movimientos sociales. Las distintas federaciones y organizaciones del sector reciben la propuesta como ajena, y si bien no se manifiestan en contra y reconocen aspectos positivos de la normativa, mantienen una aprobación crítica de la herramienta.

serción laboral de personas en situación de desventaja, teniendo que integrar al menos un 30% de personas que estén en esta situación.

Esto constituye una composición heterogénea de las cooperativas sociales italianas, ya que generalmente no superan este porcentaje (solo en algunos casos alcanzan el 50%). Pero esta es una de las modificaciones que realiza la legislación uruguaya, invirtiendo este porcentaje, el 75% tienen que ser personas en situación de vulnerabilidad social. Mayoritariamente, suele estar en situación de vulnerabilidad el 100% de sus integrantes. Si bien en las entrevistas realizadas se repite el argumento de que la exigencia del alto porcentaje en situación de vulnerabilidad se debe a las exoneraciones impositivas y demás beneficios otorgados a las cooperativas sociales, al invertir la proporción 2 a 1 de personas en situación de vulnerabi-

lidad con respecto a quienes no lo están, en nuestro país se generan condiciones desfavorables para la integración, complejizando la capacidad de inclusión que puede promoverse en estas organizaciones.

Desde la FCPU se plantea algo interesante en este sentido, visualizando que otra forma de inclusión social desde el cooperativismo podría ser que las cooperativas de trabajo incorporen algunas personas en situación de vulnerabilidad y generar algún apoyo técnico y exoneraciones a esas cooperativas a partir de esas incorporaciones, algo similar a lo que sucede en las cooperativas sociales en Italia, pero plantean que tuvieron un intento de inclusión en cooperativas de trabajo pero no lograron acuerdos con el Estado de los apoyos que consideran necesarios para que esto se pueda realizar:

Cuando empezamos con los primeros servicios de cuida parques, nos llamó la Junta Nacional de Drogas para decirnos que querían hacer un convenio con el movimiento cooperativo (...) Y pusimos reparos (...) si le diéramos una oportunidad a alguien para que trabajara en estas condiciones, precisamos un fuerte apoyo económico para que haya un técnico que se haga cargo, que se responsabilice y que acompañe el proceso junto con la cooperativa, porque la cooperativa no tiene elementos técnicos de contención frente a estas cosas. Y ahí como que, ah bueno, pero viste no logramos concretar (...) lo que sí necesitamos fuertemente es una contención, un apoyo técnico, un seguimiento que no puede estar a cargo de la cooperativa de ninguna manera. Y ya cuando talla el tema de la propuesta económica ya ahí se recula y se empieza a pensar. (Entrevistada: Marisol Fuentes. 11/10/2025. Entrevistadoras: Dulcinea Cardozo y Cecilia Etchebehere)

A su vez, referentes técnicos y políticos de INACOOOP, MIDES y la FCPU, coinciden en que

las cooperativas sociales se constituyen como una herramienta de inclusión social porque proveen inserción laboral en el sentido del acceso a un trabajo formal y a la seguridad social, a personas en situación de vulnerabilidad. Como mencionamos en el apartado anterior, la herramienta está centrada en la generación de empleo para personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y los beneficios son centralmente del orden económico o fiscal. En el capítulo de cooperativas sociales de la Ley general de cooperativas, se alude a

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 (Art. N°172, Ley N°18407).

La definición de vulnerabilidad planteada en la Ley de cooperativas expone una mirada compleja que refiere a dimensiones económicas, sociales, culturales, habitacionales, raciales, sanitarias entre otras. Sin embargo, a la hora de analizar la situación de vulnerabilidad de las personas por parte del MIDES, se realiza únicamente una consulta sobre los ingresos monetarios percibidos y se excluye del análisis todas las dimensiones que están comprendidas en la conceptualización de la Ley. En relación a esto la referente política de INACOOOP planteó que no solo es al inicio sino en la continuidad de las cooperativas sociales: “en las auditorías también se controla el tema de la vulnerabilidad, como tú decís, hoy por hoy es solo nivel de ingresos, que sin duda hay otros factores que afectan”. En ese sentido, las personas entrevistadas que son referentes técnicas y políticas del MIDES concuerdan en que en general:

las personas supera n esa situación de vulnerabilidad, que se mide básicamente con el nivel de ingreso, estamos considerando aplicar otros criterios y considerar otras variables para ver si realmente se superó la vulnerabi-

lidad para motivar también que accedan a otras herramientas.

Pero también nos dicen que “parecería que esta herramienta particular no es una herramienta para el extremo de vulnerabilidad sino simplemente para la inserción laboral de personas que tengan alguna vulnerabilidad” (Entrevistados: Marcos Rodríguez de Almeida, Adriana Álvarez y Griselda Rodríguez. 9/11/2023. Entrevistadoras: Dulcinea Cardozo y Cecilia Etchebehere).

La traducción operativa de situación de vulnerabilidad a ingresos monetarios percibidos, genera una simplificación que invisibiliza la complejidad que debiera comprender una herramienta destinada a la inclusión social. En este sentido, referentes del MIDES plantean que las cooperativas sociales como “herramienta particular no es una herramienta para el extremo de vulnerabilidad sino simplemente para la inserción laboral de personas que tengan alguna vulnerabilidad” (Entrevistados: Marcos Rodríguez de Almeida, Adriana Álvarez y Griselda Rodríguez. 9/11/2023. Entrevistadoras: Dulcinea Cardozo y Cecilia Etchebehere). En este sentido podríamos decir que es construida desde una perspectiva de clase y no está pensada por ejemplo para personas que son usuarias del sistema de salud mental, o están en situación de calle. Esto se relaciona con lo planteado por Weisz (2021):

La razón instrumental como ideología hegemónica, también se ha ido introduciendo en el diseño de las políticas sociales. La pretensión de homogeneizar y unificar criterios se vuelve cínica cuando se superpone la interseccionalidad de desigualdades, con el debilitamiento de la ciudadanía (p.84).

Si bien las cooperativas sociales han sido un instrumento para la formalización de emprendimientos integrados con personas que son usuarias de salud mental y en situación

de calle (Assandri y Cardozo, 2022), ésta política social no tiene herramientas específicas para contemplar estas singularidades y las diversas formas en que las diferencias desiguales (Fernández, 2008) se expresan, como tampoco toma en cuenta en estos aspectos a la procedencia italiana, ni está articulada con políticas de desinstitucionalización (que son mucho más recientes en nuestro país) o en relación a la desigualdad y conflictos de la situación de calle.

2.4. ESTRATEGIAS DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS COOPERATIVAS SOCIALES

Un último eje de análisis sobre el que queremos profundizar refiere a las estrategias de acompañamiento desplegadas desde la política pública para las cooperativas sociales. El acompañamiento técnico para las cooperativas sociales está previsto en la conformación de las mismas por parte de MIDES, y desde el 2020 se estableció un asesoramiento desarrollado por el INACOOOP, el cual es un importante aporte al funcionamiento de las experiencias. Sin embargo, la forma de instrumentación en general no es bien evaluada, por lo que se considera que ameritaría seguir pensando la estrategia de acompañamiento. La referente de la FCPU incluso plantea que el acompañamiento técnico no ha dejado demasiados aprendizajes y que “hubo una fuerte presencia de acompañamiento técnico que fue más que nada paternalismo”.

Si bien el MIDES es quien promueve la creación y formación a las cooperativas sociales, estas tienen un acompañamiento técnico específico con el fin de fortalecerlas que ha sido llevado adelante por otros actores. Durante los gobiernos progresistas, se realizaba una licitación a Organizaciones de la Sociedad Civil en diversas regiones del país para que fueran estas quienes llevaran adelante el acompañamiento. El acompañamiento solía tener un

Se insiste en la necesidad de que el acompañamiento técnico pueda profundizar la construcción de autonomía en las cooperativas sociales, fortaleciendo la autogestión y los procesos colectivos de toma de decisiones.

doble foco: por un lado, se trabajaba en aspectos contables, administrativos y formales, haciendo énfasis en el plan de negocio y en el desarrollo económico-productivo del emprendimiento; por otro lado, desde una perspectiva social, se abordaban los aspectos vinculados con la elaboración de reglamentos internos, actas de reuniones, y algunas otras lógicas del funcionamiento interno del colectivo.

En el último período de gobierno se optó por realizar un convenio con INACOOP que pasó a asumir el acompañamiento técnico de las cooperativas sociales, lo que implica algunos cambios. El centro del acompañamiento pasó a ser lo relativo al cumplimiento de los aspectos contables y formales de las cooperativas con el fin de colaborar en la obtención del certificado de regularidad que otorga el MIDES. Una vez que se avanza con la formación básica en cooperativismo y se logra que la cooperativa obtenga el certificado de regularidad, se avanza hacia un acompañamiento con miras a mejorar la operativa u otras necesidades que pueda plantear cada cooperativa.

En los últimos años, la priorización de los aspectos contables formales y el perfil de profesionales contratados, deja aún más relegado a un segundo plano el acompañamiento social referido al grupo, las dinámicas colectivas y posibles conflictos, demandas que suelen apa-

recer en todas las cooperativas y de forma reiterada a lo largo del tiempo.

Por otro lado, en las entrevistas con referentes de INACOOP se plantea que asumir el acompañamiento permitió un acercamiento entre el INACOOP y las cooperativas sociales, que solían quedar en los márgenes de las políticas públicas del cooperativismo en general, facilitando asimismo el uso de otras herramientas y programas de la política pública dirigidas al cooperativismo (PROCOOP, Fondos de garantía, FONDES, etc.). Sin embargo, se produce un alejamiento del MIDES al no contar con referentes del programa de cooperativas sociales en las oficinas territoriales del organismo en el interior del país. Se insiste en las entrevistas realizadas a referentes de MIDES e INACOOP en que debería realizarse un acompañamiento interdisciplinario (en particular cuando se trata de personas que presentan además de la vulnerabilidad económica, otras situaciones más complejas) y mejorar la articulación interinstitucional, así como el trabajo entre diferentes programas.

Se insiste en la necesidad de que el acompañamiento técnico pueda profundizar la construcción de autonomía en las cooperativas sociales, fortaleciendo la autogestión y los procesos colectivos de toma de decisiones. Si la información técnica no es trasladada al colectivo y apropiada por este, la forma en que se realiza el acompañamiento puede mutar el rol de asesoría técnica en decisor político, ya que se mantiene una asimetría de información entre quienes realizan el acompañamiento técnico y los demás integrantes de la cooperativa que difícilmente permite un ejercicio colectivo a la hora de la toma de decisiones. En este mismo sentido, se identifica necesario establecer acompañamiento en los aspectos vinculados con la gestión colectiva propiamente dicha para que esto no quede a impulso de cada technique.

En la entrevista con la referente de la FCPU se plantea que, en el surgimiento de las cooperativas sociales, la promoción y acompañamiento quedan muy atados al MIDES y

la Federación como organización gremial quedó como una opción, es decir, tienen aquí un espacio gremial que también las va a acompañar. Durante mucho tiempo el MIDES absorbió tanto esto que la Federación quedó bastante lejos gremialmente de ese formato. (Entrevistada: Marisol Fuentes. 11/10/2023. Entrevistadores: Dulcinea Cardozo y Cecilia Etchebehere).

Con el cambio de gobierno en 2020 y los cambios implementados en las diversas políticas del cooperativismo, la FCPU comenzó de forma más activa un acompañamiento específico a las cooperativas sociales instalando una mesa sectorial para fortalecer los vínculos. De fortalecerse este tipo de acompañamiento y avanzar hacia la consolidación de algún tipo de red u otra construcción de grupalidad que permita mayores niveles de articulación y capacidad de negociación, las cooperativas sociales podrían verse beneficiadas en el desarrollo de mayores capacidades de carácter político gremial.

Por último, en las entrevistas de INACoop y MIDES se plantea que se entiende necesario que cuando hablamos de cooperativas sociales integradas, por ejemplo, por personas usuarias de servicios de salud mental o en situación de calle, se necesitan otros programas que den apoyo. Que el acompañamiento técnico que se brinda desde esta política no alcanza para los requerimientos de estas cooperativas. Si bien, identifican que la mayoría ya tienen distintos equipos que acompañan a esos emprendimientos, y que sin ellos no ven posible que la cooperativa se sostenga, esto no supone una articulación con el acompañamiento técnico propuesto, además de que depende de que cada emprendimiento disponga de

ese apoyo, no de que la política de las cooperativas sociales articule con otros programas o equipos para que esto se brinde.

REFLEXIONES FINALES

Apelar a la concepción de cooperación social nos invita necesariamente a repensarnos, repensar nuestras prácticas de integración, repensar la dirección de las políticas públicas y sobre todo nos estimula a reflexionar sobre los lazos sociales que permiten el encuentro, encuentro que es con otre, trabajar con otre y no, para otre.

Cardozo (2018) plantea que las cooperativas sociales son una política de inclusión laboral para aquellos considerados los residuos de los dispositivos disciplinarios del trabajo capitalista, ubicándose como una posibilidad de obtener un trabajo para personas en situación de vulnerabilidad, pero sin transformación del sistema. Donde la lógica de las cooperativas sociales opera como sistema disciplinar complementario en relación al trabajo. A su vez, varios autores expresan la necesidad de problematizar y cuestionar la búsqueda de inserción social al mismo sistema económico social que ha venido generando exclusión (Razeto, 1990; Coraggio, 2016; Pastore, 2014) y no generar programas y experiencias de pobres para pobres. Por lo tanto, es necesario entender y producir la economía social y solidaria como movimiento social y transformaciones sociales a nivel macrosocial, pero también microsociales.

En tal sentido, es necesario fortalecer a las cooperativas sociales como organizaciones colectivas propicias para generar procesos de integración social. Privilegiando la construcción de redes de solidaridad con el resto del movimiento cooperativo y de la economía solidaria, que permitan colocar en el centro la autogestión, la dimensión de la solidaridad, y relativizar la dependencia con el Estado en pos

Es necesario fortalecer a las cooperativas sociales como organizaciones colectivas propicias para generar procesos de integración social. Privilegiando la construcción de redes de solidaridad con el resto del movimiento cooperativo y de la economía solidaria, que permitan colocar en el centro la autogestión, la dimensión de la solidaridad, y relativizar la dependencia con el Estado en pos de más autonomía.

de más autonomía. Esto necesariamente nos incita a tener que crear otras formas de vincular asistencia-producción, sin invisibilizar las condiciones de desigualdad, pero sin políticas que mantienen y reproducen la dependencia y la producción de lógicas dicotómicas.

Para generar procesos de integración social entendemos necesario habilitar otras formas de construir colectivos y permitir innovaciones que trasciendan los beneficios puramente económicos. La complejidad de las situaciones de vulnerabilidad social requiere pensar herramientas complejas para su abordaje donde las personas estén en el centro. Esto supone habilitar distintas formas de estar en colectivo, puesto que la diversidad de sus integrantes requiere necesariamente diversidad en las for-

mas de participación. Por ejemplo, para el ejercicio de la democracia es preciso crear y multiplicar espacios para la circulación de la palabra, pero también permitirse pensar de otro modo alternativo al de la asamblea para la discusión y la toma de decisiones que pueda no estar mediado exclusivamente por la palabra.

Entendemos necesario que la política pública de las cooperativas sociales y otros instrumentos que sean creados para la generación de trabajo –y la producción de otra economía– tengan una perspectiva de la imbricación de opresiones (Correa, 2021) y de la sostenibilidad de la vida. Esto permitiría construir herramientas de acompañamiento técnico que no estén centradas solo en la construcción de la viabilidad económica y la gestión formal del cooperativismo, en una mirada limitada del trabajo, sino que el centro sea la vida digna. En este sentido, el ensamblaje de políticas públicas es fundamental, para no solo no generar fragmentación y superposición sin articulaciones, sino para potenciar las políticas públicas existentes y sobretodo generar miradas complementarias.

Finalmente, nos quedan algunos interrogantes que insisten y que se instalan como orientadores ético políticos de nuestras prácticas: ¿estaremos en condiciones de “estar-juntos” (Skliar, 2010) en emprendimientos autogestivos y producir prácticas de libertad y autonomía para la construcción de una vida digna para todos y todas?, ¿cómo habilitar procesos colectivos solidarios que construyan desde la diferencia una forma diferente y propia de abordar la desafiliación?

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, M. (2013). O encontro da loucura com o trabalho na economia solidária: a produção de práxis de pré-incubagem através do dispositivo intercessor na saúde mental. (Tese doutorado), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Assis. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11449/105590>
- Assandri, C. y Cardozo, D. (2022). Gestión colectiva para la sostenibilidad de la vida en el marco de los procesos de reforma psiquiátrica en la región. *Revista Org y Demo*, v. 23 n.1: Dossiê - Processos associativos e cooperativos: educação, sustentabilidade e formas organizativas (e-ISSN:2238-5703, ISSN:1519-0110), 2022, pp. 99 – 116.
- Astiazaran, A. y Castiglia, A. (2025). Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales Uruguay 2024. Documento del Instituto Nacional de Cooperativismo y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay. Disponible en: https://www.inacoop.org.uy/_files/ugd/356d79_910c203f577e4cd69966e7f5578ef589.pdf
- Basaglia, F. (2008). *La condena de ser loco y pobre*. Buenos Aires: Topia.
- Brenes, A. Burgueño, M. Georgalis, C. Marquez, C. Romero, M (2014). Cooperativas sociales: construcción de alternativas en la precariedad. Informe de investigación. Montevideo, CSIC. Universidad de la República.
- Cangiano, P. (2018) El caso italiano: abordaje histórico y funcional de las cooperativas sociales. En: Bragulat (Edit.) *Las cooperativas sociales en la prestación de servicios asistenciales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2018, p. 199-222.
- Cangiano (2015). *Las cooperativas sociales en Italia*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. Manuscrito inédito.
- Cardozo, D. (2022). *Conversaciones rizomáticas y notas desde la extranjería*. Zur, Pueblo de voces. <https://zur.uy/la-economia-social-como-posibilitador-de-lo-moviente-en-la-desinstitucionalizacion-conversaciones-rizomaticas-y-notas-desde-la-extranjeria/>
- Cardozo (2021). La economía social y solidaria en los procesos de desmanicomialización: emprendimientos de trabajo-acogida-vida. *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* n°23. e0035, pp. 100–120. DOI: 10.14409/pampa.2021.23.e0035
- Cardozo, D. (2018). *La desmanicomialización en el Uruguay: experiencias de gestión colectiva en dos emprendimientos de trabajo-acogida-vida*. (Tesis Maestría en Psicología Social). UdelAR, Facultad de Psicología. Inédito.
- Coraggio, J. L. (2016). *Economía social y solidaria en movimiento*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Correa, N. (2021). Trazos feministas sobre las condiciones históricas del trabajo en la producción de conocimiento de mujeres latinoamericanas: capitalismo, patriarcado y colonialidad (Tesis de Doctorado) Universidad Nacional Autónoma de México <https://tesiunamdocumentos.dgb.unam.mx/ptd2021/mayo/0811933/Index.html>
- Cruz, A. (2007). A diferença da igualdade a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do mercosul (Tesis doctorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, Brasil.
- Decreto N°183/018 (2018). Reglamentación de la Ley 18.407 Ley de Cooperativas y Derogación del Decreto 198/012

De Leonardis, O.; Mauri, D. y Rotelli, F. (1995). *La empresa social*. Buenos Aires, Nueva visión. Recuperado de <http://conferenciabasagiargentina.org/la-empresa-social/>

Foucault, M. (2012). *El orden Psiquiátrico*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Fernández, A. M. (2009) Las diferencias desiguales: multiplicidades, invenciones, política y transdisciplina. *Nómadas*. N.º 30. Abril 2009, 22-33. Universidad Central-Colombia

Fernández, A. M. (2008). *Lógicas colectivas colectivas: Imaginarios, cuerpos y multiplicidades*. Buenos Aires: Biblos.

Guattari, F. y Rolnik, S. (2005). *Micropolítica: cartografías del deseo*. Buenos Aires, Tinta limón, Traficantes de sueños.

Guerra, P (2012). Las legislaciones sobre economía social y solidaria en América Latina. Entre la autogestión y la visión sectorial. En *Revista de la Facultad de Derecho*, 33, 73-94.

Ghisso, A. (2000). Potenciando la diversidad. Diálogo de saberes una práctica hermenéutica colectiva. Disponible en:

[http://parquedelavida.co/images/contenidos/el_parque/banco_de_conocimiento/potencian do_la_diversidad.pdf](http://parquedelavida.co/images/contenidos/el_parque/banco_de_conocimiento/potencian_do_la_diversidad.pdf)

Instituto Nacional del Cooperativismo Fondo para el desarrollo. Recuperado de <https://www.inacoop.org.uy/>

Lei Nº 9.867 (1999) Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme especifica. Brasil. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9867.htm

Lei Nº180 (1978). Controles e tratamentos sanitários voluntários e obrigtórios. Italia. En: Amarante (2015) *Saúde Mental, Formação e crítica*, Rio de Janeiro, Laps.

Legge N. 517 (1977). Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico". Recuperado de: <http://www.integrazionescolastica.it/article/577>

Legge N. 104 (1992), Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate". Recuperado de: <http://www.integrazionescolastica.it/article/577>

Legge Nº 381 (1991). Disciplina delle cooperative sociali. Italia. Recuperado de: <http://www.unife.it/studenti/tirocini-placement/tpl-tirocini-post-laurea/normativa/l-381-91.pdf>

Ley Nº 17869 (2005). *Regulación del Plan de Emergencia Social*, Uruguay. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4322769.htm>

Ley Nº 17978 (2006). *Cooperativas sociales*, Uruguay. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7224055.htm>

Ley Nº 18407 (2008) *Sistema Cooperativo*. Uruguay. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8827698.htm>

Maiello, M. (2001). La cooperación social en Italia en el movimiento cooperativo y en el sector no lucrativo. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, (37), 177-202.

Malo, M.C., (2001). "La cooperación y la economía social", en Vuotto, M, comp., *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*, Buenos Aires, Editorial Altamira, Fundación OSDE, Universidad Nacional de General Sarmiento, 197-230.

- Martí, J. P. (2023). Gobierno progresista e inclusión social a través del trabajo. Las cooperativas sociales del MIDES en Uruguay (2006-2019). *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, (19), 83-106. Epub 01 de noviembre de 2023. [https://dx.doi.org/10.56503/anuario/nro.19\(15\)pp.83-106](https://dx.doi.org/10.56503/anuario/nro.19(15)pp.83-106)
- Martí, J.P. (2011). Legislación y fomento del cooperativismo en Uruguay. Esfuerzos espasmódicos, fragmentarios y reactivos. En *Revista de Estudios Cooperativos*, Vol. 16 (2): 10-26, 2011, Recibido 20/10/11-Aceptado 25/11/11
- Pastore, R. (2014). *Economía social y solidaria, un campo socioeconómico, simbólico y político en construcción. Miradas y prácticas desde la Universidad pública*. S/d.
- Razeto, L. (1990). *Las empresas alternativas*. Montevideo: Nordan comunidad.
- Rieiro, A. (2008). Cooperativismo y sindicalismo en Uruguay: el difícil camino a la emancipación. *Revista Estudios Cooperativos*, Unidad de Estudios Cooperativos, SCEAM, Udelar, Año 13, Nº 1, pp. 123-144.
- Rotelli, F. (2000). Empresa social: construyendo sujetos e direitos. En P. Amarante (Org.). *Ensaio: subjetividade, saúde mental, sociedade* (pp. 301-306). Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Salazar Villava, C. M. (2011). Comunidad y narración: La identidad colectiva. *Tramas* (México, DF), (34), 93-111.
- Sarachu G., (2011). Poder hacer la autogestión: desafíos y rupturas necesarias desde las experiencias asociativas populares. En Y. Acosta (Coord.). *Pensamiento crítico y sujetos colectivos en América Latina. Perspectivas interdisciplinarias*. Montevideo: Trilce.
- Skliar, C. (2010). Los sentidos implicados en el estar-juntos de la educación. *Educación y pedagogía*, 22 (56), 101-111.
- Singer, P. (2004). Economía solidaria. En: Cattani, A. D. (Comp.). *La otra economía*. Editorial Altamira-UNGS. Buenos Aires.
- Techera, J. (2012). Cooperativas sociales del MIDES: Una mirada sociológica. Tesis de grado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología.
- Tiriba, L., & De Jesus, P. (2004). Cooperación. En *La otra economía, Buenos Aires, Altamira, OSDE, Veraz*.
- Vuotto, M. (2021). El Movimiento Cooperativo Argentino y sus organizaciones: Trayectoria y Perspectivas. *Deusto Estudios Cooperativos*, nº18 (noviembre), 27-51. Tomado de: <https://doi.org/10.18543/dec-18-2021pp27-51>
- <https://doi.org/10.18543/dec-18-2021pp27-51>
- Vuotto, M. (2009). Algunas referencias sobre la noción de trabajo asociado en el siglo XIX. *Economía*, (28), 103-127. Tomado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=195617795005>
- Weisz, C. B. (2021). Las Cooperativas Sociales en Uruguay: tensiones y potencialidades. *Idelcoop*, No 233, 76-91. Sección: Reflexiones y Debates. Disponible en: <https://www.idelcoop.org.ar/revista/233/cooperativas-sociales-uruguay-tensiones-y-potencialidades>
- Weisz, C. B., (2018) La construcción social de sentido en las Cooperativas Sociales. (Tesis de doctorado, Doctorado en sociología), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Inédito.