

Índice

Presentación..... 11

Dossier

La economía social latinoamericana en encrucijada: asociaciones y agentes entre los gobiernos progresistas y los neoliberales (finales del siglo XX y principios del XXI)

Coordinado por Rocío Soledad Poggetti

La economía social latinoamericana en encrucijada: asociaciones y agentes entre los gobiernos progresistas y los neoliberales (finales del siglo XX y principios del XXI)

Rocío Soledad Poggetti 15

Notas sobre economía popular, social y solidaria en gobiernos progresistas latinoamericanos y sus vínculos con la valorización de organizaciones

Juan Fernando Álvarez, Daniel Francisco Nagao Menezes 27

Desarrollo Institucional de la Economía Social y Solidaria en Brasil – Del Gobierno Fernando Henrique Cardoso (1995) a Jair Bolsonaro (2022)

Daniel Francisco Nagao Menezes 51

Gobierno progresista e inclusión social a través del trabajo. Las cooperativas sociales del MIDES en Uruguay (2006-2019)

Juan Pablo Martí 83

Economía social en los márgenes agrarios. Asociaciones y agentes productivos en la agroindustria yerbatera argentina (1991- 2021)

Lisandro Ramón Rodríguez..... 111

Parte abierta

La industria tabacalera argentina durante las reformas del Estado y la desregulación económica: Estado nacional, empresas y gobiernos provinciales (1990-2001)

Hugo Ariel Rossi..... 137

Transformación en la industria farmacéutica argentina: del liderazgo de las empresas internacionales Big Pharma al dominio de las corporaciones locales de genéricos de marca (2003-2018)

Federico Daniel Naspleda..... 169

Reseñas

El cooperativismo agropecuario argentino entre el Estado y el mercado. Actores y procesos en perspectiva histórica

Cristian Wilson 213

Directrices para autores/as 217

Gobierno progresista e inclusión social a través del trabajo. Las cooperativas sociales del MIDES en Uruguay (2006-2019) ¹

Juan Pablo Martí²

juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy
<https://orcid.org/0000-0002-4162-1773>

Resumen

En Uruguay, al igual que en otros países de la región, los gobiernos progresistas promovieron el cooperativismo para responder a distintos problemas públicos. En este trabajo se analiza la política pública de inclusión social por medio de cooperativas sociales implementado por el MIDES de Uruguay en el período 2005-2019.

La metodología tiene un carácter descriptivo y explicativo que toma como base el ciclo de las políticas públicas, entendido como el proceso que va desde el surgimiento del problema en la agenda pública hasta su resolución. Se analiza el Programa de cooperativas sociales del MIDES intentado responder a las siguientes preguntas: i) ¿cómo entró el tema en la agenda y cómo se definió?, ii) ¿cómo fue la programación de la solución y qué alternativas se manejaron?, iii) ¿qué características tuvo la implementación?, y iv) ¿qué evaluación se puede hacer en función de los efectos y los impactos que produjo en términos de la autonomía de las organizaciones y su participación en las políticas públicas? Se recurrió a distintas fuentes de información que se complementan y se triangulan (información secundaria, archivos documentales, entrevistas a informantes calificados y análisis del marco normativo).

El análisis muestra que la promoción de cooperativas sociales permitió a sus integrantes acceder a trabajos protegidos y contar con salarios dignos y cobertura social. Sin embargo, el impacto cuantitativo

¹ El artículo es un subproducto del proyecto: “Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008). Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado” realizado en el marco de la Tesis doctoral de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR).

² Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

del programa fue marginal. Asimismo, se concluye que las cooperativas sociales son utilizadas como una herramienta para lograr la inclusión social. La política pública apunta más a la creación de empleo protegido que al desarrollo de una forma económica diferente.

Palabras clave:

Cooperativas sociales, políticas laborales, políticas públicas.

Progressive government and social inclusion through work. MIDES social cooperatives in Uruguay (2006-2019)

Abstract

In Uruguay, as in other countries in the region, progressive governments promoted cooperatives to respond to different public problems. This paper analyzes the public policy of social inclusion through social cooperatives implemented by the MIDES of Uruguay in the period 2005-2019.

The methodology has a descriptive and explanatory character that is based on the cycle of public policies, understood as the process that goes from the emergence of the problem on the public agenda to its resolution. The Social Cooperatives Program of MIDES is analyzed trying to answer the following questions: i) how did the topic enter the agenda and how was it defined?, ii) how was the programming of the solution and what alternatives were handled?, iii) what characteristics did the implementation have?, and iv) what evaluation can be made based on the effects and impacts it produced in terms of the autonomy of the organizations and their participation in public policies? Different sources of information were used that complement and triangulate (secondary information, documentary files, interviews with qualified informants and analysis of the regulatory framework).

The analysis shows that the promotion of social cooperatives allowed its members to access protected jobs and have decent wages and social coverage. However, the quantitative impact of the program was

marginal. Likewise, it is concluded that social cooperatives are used as a tool to achieve social inclusion. Public policy aims more at the creation of protected employment than at the development of a different economic form.

Keywords:

Social cooperatives, labor market policies, public policies.

Introducción

En este trabajo se analiza una política pública de inclusión social a través del trabajo por medio de cooperativas que se implementó durante los gobiernos progresistas del Frente Amplio en Uruguay, en las presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2009 y 2015-2019) y José Mujica (2010-2014). El caso a estudiar es la promoción de las cooperativas sociales a través del programa implementado en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay.

A partir de la crisis de comienzo del milenio, el problema del trabajo se hizo más acuciante en América Latina producto de la aplicación de un conjunto de políticas neoliberales que condujeron a una grave crisis social y económica. Las consecuencias de esta crisis fueron un importante aumento de la pobreza y la exclusión social. Los gobiernos progresistas que asumieron en varios países de la región tuvieron como uno de sus principales desafíos hacer frente a la pobreza y devolver al trabajo a grandes contingentes de población en situación de desempleo y exclusión social.

En distintas partes del mundo, las políticas públicas de generación de empleo se han basado en el fomento de las Empresas Sociales de Integración Laboral (en inglés *Work Integration Social Enterprises*, WISE). Este tipo de empresa está presente en todas las regiones del mundo y son una forma común de empresa social (Cooney *et al.* 2023). A su vez, Defourny *et al.* (2020), de acuerdo a las distintas lógicas institucionales, proponen reconocer diversos modelos de lo que llaman empresas sociales y que tienen distintas figuras jurídicas (organizaciones públicas, asociaciones sin fines de lucro, cooperativas, etc.). En el caso de Latinoamérica, la forma de empresas social más difundida son las cooperativas, sean las llamadas cooperativas sociales en Uruguay

(Rieiro 2012) y Brasil (Martins 2009) o cooperativas inducidas por el Estado (Vuotto 2021) y cooperativas sociales de cuidados, integración socio/laboral o de acompañamiento integral (Bottini y Sosa 2020) en Argentina. En las empresas sociales, el objetivo de los socios trabajadores radica en la creación de puestos de trabajo, pero se combina también con una orientación social clara y más amplia, porque estos trabajadores pertenecen a grupos socialmente excluidos y, a través de la organización, trabajan para la supervivencia de sus familias y las comunidades locales.

En cuanto a los antecedentes sobre la temática se debe señalar que el modelo de las cooperativas sociales, a diferencia de las cooperativas tradicionales, es bastante reciente. En los últimos años, y en distintas partes del mundo, se ha desarrollado la figura de cooperativas que intentan favorecer la inclusión social de sectores desfavorecidos o vulnerables. Se han generado modelos innovadores que vinculan a usuarios y trabajadores para brindar servicios sociales y de salud. Un ejemplo de esto son las cooperativas sociales italianas que reúnen a usuarios, trabajadores, colaboradores voluntarios, y organismos de apoyo. Esta fórmula fue establecida por la legislación italiana a través de la Ley N° 381 de 1991, dando inicio a un proceso de difusión de este modelo, tanto en Italia como en otros países (Richer 2008). En el caso de España se pueden reconocer iniciativas similares en el ámbito de la inserción laboral de las personas con discapacidad. Las empresas sociales adoptando diversos estatutos jurídicos, contribuyen a la inserción de las personas con discapacidad, mayoritariamente bajo la figura de centro especial de empleo. En España el resto de empresas de inserción laboral de colectivos de difícil empleabilidad está regulado por la Ley 44/2007 de empresas de inserción (Barea Tejeiro y Monzón 2008).

En la región, en particular en Brasil, Argentina y Uruguay, muchas políticas públicas de creación de empleo estuvieron basadas en programas de promoción de cooperativas sociales para la inclusión social a través de trabajo.

En el caso de Brasil, la política de creación de cooperativas sociales surge a fines de la década de los noventa a partir del movimiento antimanicomial y bajo fuerte influencia del modelo italiano de empresa social. Es así que en 1994 se presentó un proyecto de ley sobre cooperativas sociales impulsado por el movimiento antimanicomial de usuarios, profesionales de la salud y familiares. Finalmente, en 1999 se aprobó la Ley 9.867, que promovió la creación de experiencias de generación de puestos

de trabajo e ingresos en el campo de la salud mental. Posteriormente, a partir de la realización de la *III Conferência Nacional de Saúde Mental* en 2001, el tema gana espacio en la agenda y la inserción a través del trabajo recibe apoyo del gobierno federal, a través del Área Técnica de Salud Mental del Ministerio de Salud y de la Secretaria Nacional de Economía Solidaria (SENAES) del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) (Martins 2009). También desde la SENAES se impulsó la Ley 12.690 de 2012 sobre las “cooperativas de trabajo” y la creación del Programa Nacional de Fomento a las Cooperativas de Trabajo (PRONACOOB). En el mismo sentido, en 2011 la SENAES lanza el Plan Brasil Sin Miseria con el objetivo de apoyar un proyecto de organización de clasificadores de materiales reciclables y la formación de cooperativas (de Sant’Ana y Metello 2016).

A diferencia del caso brasileño, en Argentina y Uruguay la política de promoción de cooperativas para la inserción a través del trabajo surge como respuesta a la crisis de 2001 y 2002, respectivamente, producto de la aplicación de políticas neoliberales. En ambos países, con la asunción de los gobiernos progresistas se planteó un cambio de orientación en las políticas sociales buscando responder al aumento de la pobreza a través de programas de transferencia de ingresos a la población más pobre. En la medida que comienza la recuperación económica se pasó a la implementación de estrategias de protección social basadas en la creación de puestos de trabajo desde los ministerios de desarrollo social (Vuotto 2021). La promoción del cooperativismo, y del asociativismo en general, pasó a ser parte de las políticas públicas y se desplegaron importantes programas para la creación, financiamiento, capacitación y asistencia técnica para cooperativas. En el caso de Argentina, sobresalen dos de los instrumentos implementados. A partir de 2003, se lanza el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” que promueve el autoempleo de sus beneficiarios mediante la creación de emprendimientos productivos de economía social (Ciolli 2013). El otro instrumento fue el Programa de Ingreso Social con Trabajo (Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 3182/2009) lanzado en 2009 para crear cooperativas con el objetivo de generar empleos transitorios para realizar trabajos comunales relativamente simples, de pequeña y mediana dimensión (Neffa 2012).

Para el caso de Uruguay, la política pública que se analiza en este trabajo, tuvo lugar durante lo que se denomina la “era progresista” (Garcé y Yaffé, 2014). Durante los gobiernos del Frente Amplio se llevó adelante

la promoción de cooperativas sociales por parte del MIDES, a partir de la promulgación de la Ley 17.978 de 2006. Esta política formó parte de un conjunto de políticas públicas encaminadas a “la reconstrucción de capacidades estatales y el fortalecimiento del Estado en general, la consolidación de la matriz de bienestar social y la promoción de una mayor redistribución, así como la incorporación social y política de distintos sectores de la sociedad tradicionalmente postergados” (Bidegain *et al.* 2021, 23).

Para el análisis se desarrolló una metodología de carácter descriptivo y explicativo que toma como base el ciclo de las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas permite subrayar la dimensión temporal del estudio de las políticas y sus impactos como un proceso social y estudiar la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución (Oszlak y O'Donnell 1995 [1981]). Sin embargo, la política pública no es necesariamente un proceso lineal, la idea de ciclo se toma como una ayuda en la búsqueda de la comprensión de la política y su significado. Se utiliza el enfoque del ciclo de las políticas públicas, entendido como el proceso que va desde el surgimiento del problema en la agenda pública hasta su resolución. Se toma como referencia el trabajo de Subirats *et al.* (2008) quienes señalan algunos elementos que son inherentes a las políticas públicas: se trata de la solución de un problema público, la existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, una coherencia al menos intencional, la existencia de diversas decisiones y actividades, un programa de intervenciones, el papel clave de los actores públicos o actores privados con legitimidad y representación jurídicamente fundada, la existencia de actos formales y una naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

A la vez, se recurre a distintas técnicas de recolección de información que se complementan y se triangulan. Se realizó un relevamiento exhaustivo de la información secundaria, se relevaron los archivos documentales de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), se hicieron entrevistas a informantes calificados del gobierno y de las cooperativas y se analizó el marco normativo, tanto la legislación general como los decretos específicos.

Análisis del programa de cooperativas sociales del MIDES

Subirats et al. (2008) establecen el desarrollo secuencial de una política pública en función de cuatro etapas principales: (1) inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental, (2) la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública (con las decisiones pertinentes), (3) la implementación del programa político-administrativo a través de planes de acción y de los actos formales que resulten de ello, y, finalmente, (4) la evaluación de los efectos generados (impactos). En base a esto, se analiza el Programa de cooperativas sociales del MIDES intentando responder a las siguientes preguntas: i) ¿cómo entró el tema en la agenda y cómo se definió?, ii) ¿cómo fue la programación de la solución y qué alternativas se manejaron?, iii) ¿qué características tuvo la implementación?, y iv) ¿qué evaluación se puede hacer en función de los efectos y los impactos que produjo en términos de la autonomía de las organizaciones y su participación en las políticas públicas?

Identificación y definición del problema: la desocupación en sectores vulnerables

A fines del siglo XX y principios del XXI, Uruguay atravesó la peor crisis de su historia moderna. La crisis económica se reflejó en una recesión que se prolongó por cuatro años, desde 1999 a 2003, pero que tuvo su epicentro en el año 2002, en el que se produjo una fuerte caída del PIB (-7,1%). Las consecuencias sociales fueron terribles: desempleo, caída de los salarios reales y aumento de la pobreza. La tasa de desempleo casi se duplicó, pasando de 10% en 1998 a 17% en 2002 (INE 2006). En tanto, en 2004 la indigencia llegó al 3,12% y la pobreza a 31,86 (Amarante y Vigorito 2007).

En las elecciones de 2004 resultó electo Presidente el Dr. Tabaré Vázquez por el Frente Amplio, procesándose así un cambio en el elenco gobernante al asumir por primera vez el Poder Ejecutivo un partido de izquierda. La crisis había puesto en evidencia la clara insuficiencia de las políticas económicas implementadas en las últimas décadas. El Estado y sus diversas instituciones estaban cuestionados. Los partidos políticos, los sindicatos, las cámaras empresariales y las organizaciones sociales debieron responder a los reclamos de la población que exigía transformaciones profundas para abandonar un modelo que había

fracasado y había traído desempleo, pobreza, carencias en materia de salud, educación y vivienda³.

Esta crítica coyuntura hacía que el cambio de gobierno se viviera como una oportunidad para renovar las expectativas en el Estado y las políticas públicas. Entre las primera medidas del nuevo gobierno, en marzo del 2005, estuvo el diseño y la implementación de un Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) en el marco del recientemente creado MIDES⁴. Con el PANES se pretendía dar una respuesta de corto plazo y transitoria a la población en condiciones de indigencia, es decir personas cuyo ingreso no lograba cubrir requerimientos alimentarios básicos. Dicho plan estaba estructurado en diversos componentes: i) Ingreso Ciudadano, ii) Trabajo por Uruguay, iii) Emergencia Sanitaria, iv) Plan Alimentario, v) Asentamientos Irregulares. El Plan de Emergencia fue formulado como una política transitoria -finalmente se desarrolló entre 2005 y 2007- por lo que había que pensar programas que dieran continuidad a la población atendida por el PANES.

En lo que respecta al movimiento cooperativo, el ascenso de la izquierda al gobierno significaba oportunidades y grandes desafíos para el cooperativismo que debía redefinir sus estrategias para adaptarse a la nueva realidad y hacer frente a nuevos actores y formas de accionar⁵. CUDECOOP hizo llegar al nuevo gobierno una serie de propuestas, fundamentalmente para mejorar el relacionamiento con el Estado en el nuevo escenario político⁶. Además de insistir con una nueva presentación del Proyecto de Ley General de Cooperativas, entre otras cosas se propuso: reformular la Comisión Honoraria de Cooperativismo (CHC)⁷, promover

³ CUDECOOP (2004). *Propuesta programática del movimiento cooperativo uruguayo*. Septiembre de 2004. Archivo de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

⁴ Midaglia *et al.* (2010) ubican la creación del MIDES en un proceso más general en América Latina que se da desde mediados de la década de los noventa con la creación de Secretarías Sociales con el objetivo de desarrollar programas de combate a la pobreza.

⁵ CUDECOOP (2005). *Memoria Anual. Ejercicio 2004*. Memorias de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas. Los cambios que se procesaron para el cooperativismo con el nuevo gobierno fueron profundos, aunque no siempre tuvieron un signo positivo (Caetano y Martí, 2019).

⁶ CUDECOOP (2006). *Memoria del Ejercicio 2005*. Memorias de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

⁷ Luego de disuelta la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC), en 1991 se crea la Comisión Honoraria de Cooperativismo (CHC) a través del decreto No. 128/991

la creación de una Comisión de Cooperativismo a nivel parlamentario, analizar la integración de CUDECOOP a organismos de integración sectorial, presentar al Parlamento el proyecto de ley sobre *pseudo* cooperativas, promover la reglamentación de la Ley de trabajo asociado, negociar con el gobierno la participación del movimiento cooperativo en el Plan de Emergencia⁸. Una de las propuestas de CUDECOOP al nuevo gobierno fueron las cooperativas sociales. La idea de las cooperativas sociales se hallaba presente en la propuesta que el movimiento cooperativo uruguayo le realizara al Presidente Tabaré Vázquez inmediatamente después que ganar la elección⁹. La propuesta de CUDECOOP se inspiraba en las cooperativas sociales italianas. En este sentido, CUDECOOP invitó a Uruguay a representantes del *Consorzio Nazionale della Cooperazione Sociale Gino Mattarelli (CGM)* y organizó una jornada en el Parlamento para que la delegación italiana presentara las distintas modalidades de cooperativas sociales. Las autoridades del MIDES entendieron que las cooperativas sociales podían ser un instrumento para la generación de empleo e integración social y comenzaron conversaciones con CUDECOOP para la presentación de la propuesta de ley¹⁰. El movimiento cooperativo aceptó separar el capítulo referido a las cooperativas sociales de la propuesta de Ley General de Cooperativas que se estaba discutiendo en el Parlamento y el 30 de diciembre de 2005 el Poder Ejecutivo presenta ante el Parlamento el proyecto de ley de cooperativas sociales.

del Poder Ejecutivo como organismo especializado para el cooperativismo. Se creó en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (Art. 1°) y con una integración bipartita: delegados del Poder Ejecutivo y del movimiento cooperativo representado por CUDECOOP (Art. 2°) (Martí, 2021).

⁸ CUDECOOP (2005). *Plan operativo 2005*. Archivo de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

⁹ CUDECOOP (2004). *Propuesta del movimiento cooperativo uruguayo al presidente electo, Dr. Tabaré Vázquez*. 17 de noviembre de 2004. Archivo de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas

¹⁰ Entrevista a Danilo Gutiérrez Fiori, ex presidente de *Cudecoop*, realizada el 27 de febrero de 2018.

La programación de la solución: cooperativas sociales para la inclusión laboral

La Ley 17.978 de Cooperativas Sociales constituye el último hito en lo que refiere a la legislación cooperativa previo a la aprobación de la Ley General de Cooperativas de 2008. El caso de las cooperativas sociales es el prelude de la aprobación de la Ley General de cooperativas. Tanto así que las cooperativas sociales que formaban parte del Proyecto de Ley General presentado por CUDECOOP, luego fueron incluidas en el Capítulo IX de la Ley 18.407.

El Poder Ejecutivo envió al parlamento el proyecto de ley sobre cooperativas sociales acompañado de un mensaje donde se manifestaba que el país se encontraba en una situación de exclusión económica y social de vastos sectores de la sociedad producto del desempleo y el subempleo. Sostenía que esto provocaba un aumento de la pobreza y dificultades para volver al mercado de trabajo. Explicaba también los esfuerzos del gobierno por “atender las gravísimas emergencias sociales producto de la aplicación de prácticas neoliberales que han afectado tan profundamente la trama social” y que es intención del nuevo gobierno “fundar una economía solidaria dentro de un marco estratégico que oriente las decisiones colectivas” como forma de construir un subsistema de economía fundado en la solidaridad. El proyecto proponía “dar un marco normativo a un tipo de emprendimiento económico que persigue la inclusión social, con base en el trabajo, de esos sectores tan fuertemente agredidos por las políticas neoliberales”¹¹.

No obstante, el mismo mensaje señalaba que no se trataba exclusivamente de un “instrumento para la generación de puestos de trabajo que habiliten la inclusión de los sectores más desfavorecidos de la sociedad”, sino que se apuntaba a ir más allá y que “las cooperativas sociales se constituyan en espacios de ejercicio de prácticas de democracia plural, participativa y solidaria”. Las presentaba como un tipo de cooperativas de trabajo que tenían como característica especial apuntar a la inserción laboral de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El Estado debía promoverlas a través de “un especial tratamiento tributario, lo que podrá

¹¹ República Oriental del Uruguay. Poder Ejecutivo. *Cooperativas sociales. Funcionamiento*. Carpeta N° 777 (febrero de 2006), Secretaría de la Cámara de Representantes del Poder Legislativo Uruguay, p. 1.

ser complementado por otras medidas de apoyo en materia crediticia, de capacitación, de contratación con el propio Estado, etc.”¹².

Luego de un par de meses de estudio en la Comisión de Marco Cooperativo, el 18 de abril de 2006 el proyecto modificado es tratado en el pleno de la Cámara de Representantes. El Informe de la Comisión señalaba algunos antecedentes del proyecto, por ejemplo, la exitosa utilización de la figura de cooperativas sociales en España e Italia. También explicaba que luego de la primera edición del Programa Trabajo por Uruguay se hacía necesario brindar alternativas a la población beneficiaria del programa. Se dejaba constancia también que en el estudio del proyecto se contó con el asesoramiento de CUDECOOP y la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU). Por otra parte, la CHC envió un informe en el cual se comunicó la firma de un convenio con el MIDES con el objetivo de promover la formación y organización de las cooperativas.

Producto de estos insumos es que la Comisión, por unanimidad de sus miembros, modificó el proyecto original del Ejecutivo y agregó cuatro artículos. Uno referido a la “Formación para la Gestión” para las cooperativas sociales y otros tres que permitían al Estado priorizar a estas organizaciones para adquirir bienes o contratar un servicio¹³.

La discusión en el Plenario fue bastante rápida, tanto el oficialismo como la oposición manifestaron su acuerdo con el proyecto. Por el oficialismo, el miembro informante, el Diputado del Frente Amplio, Eduardo Brenta, señaló el intenso debate en la comisión y la aprobación por unanimidad. En tanto, por la oposición el Diputado por el Partido Nacional, Álvaro Delgado, subrayaba el acuerdo con el proyecto que otorgaba un marco jurídico a un instrumento válido como las cooperativas sociales que tenían como objetivo “la generación de autoempleo para las personas que estaban fuera del mercado de trabajo, que sufrían exclusión social y que debían ser incluidas en el mercado formal de trabajo”¹⁴. Además, insistió en la postura del Partido Nacional en cuanto a los

¹² República Oriental del Uruguay. Poder Ejecutivo. *Cooperativas sociales. Funcionamiento*. Carpeta N° 777 (febrero de 2006), Secretaría de la Cámara de Representantes del Poder Legislativo Uruguay, p. 3.

¹³ República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Informe de la Comisión de Marco Cooperativo. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, XLVI Legislatura. N° 3332. 18 de abril de 2006

¹⁴ República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, XLVI Legislatura. N° 3332. 18 de abril de 2006.

controles a los que debían ser sometidas estas cooperativas, la necesidad de apoyo para la capacitación y la preocupación por la correcta utilización de las ventajas en la contratación con el Estado. El proyecto presentado fue aprobado con la unanimidad de los presentes y pasó a consideración de la Cámara de Senadores.

En el Senado fue estudiado por la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión. Durante su estudio la comisión contó con la presencia de una delegación del MIDES, integrada por la Ministra Marina Arismendi, la Directora de Desarrollo Ciudadano, Mariela Mazzotti, el Director de Políticas Sociales, Christian Mirza y Miriam Imbert, de la Dirección de Evaluación y Monitoreo de Programas. El Sr. Mirza desatacaba que

...la ley de cooperativas sociales... constituye uno de los pilares fundamentales en los cuales se soporta el programa de opción productiva, que es una de las alternativas o salidas -por cierto, no la única y, seguramente, no la mayoritaria- del Plan de Emergencia Social. Se trata de una respuesta eficaz para muchísimos hogares -yo diría, miles de hogares- y ciudadanos que están en una situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social (Christian Mirza, Director de Políticas Sociales del MIDES)¹⁵.

En esta ocasión, el debate fue bastante más extenso, tanto en la Comisión como en el Plenario. Los senadores de la oposición manifestaron sus reservas respecto de algunos temas. El primer tema que fue señalado por integrantes de la bancada del Partido Nacional, fue la competencia desleal con las pequeñas y micro empresas por las exoneraciones que se concedían a las cooperativas sociales. La segunda observación fue formulada por los integrantes del Partido Colorado que veían con preocupación que las ventajas que se otorgaban en los artículos 8º, 9º y 10º para contratar con el Estado fueran utilizadas de forma discrecional por las autoridades. Finalmente, y, en tercer lugar, el Senador Enrique Antía del Partido Nacional, manifestó su preocupación por poner tiempo límite a las cooperativas sociales, argumentando que

¹⁵ República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Comisión de población, desarrollo e inclusión, Carpeta N° 480/2006, Distribuido N° 846, 15 de mayo de 2006.

...si estamos hablando de un objetivo de inclusión social, de dar una ruta de salida y espacios a la gente que hoy no tiene oportunidades, entonces establezcamos un tiempo límite a la cooperativa social para que se “destete” y funcione como debe hacerlo, con reglas de competencia normales, y no que tenga un privilegio de por vida por tener vinculación con algún dirigente político que hoy está en el poder y que mañana puede perfectamente no estarlo (Senador Enrique Antía).¹⁶

Finalmente, el proyecto fue aprobado en general con los votos de la bancada oficialista y en la discusión en particular los primeros seis artículos contaron con un apoyo más amplio, aunque los cuatro artículos finales fueron aprobados solo con los votos del Frente Amplio.

La Ley N° 17.978 aprobada creaba una nueva figura de cooperativas de trabajo que se diferenciaba de las cooperativas de producción y trabajo por estar integradas por “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. 1º) con el objeto de conseguir la inserción social y laboral de los mismos, así como su reconocido fin de servicio (en clara oposición al fin de lucro).

Los requisitos que debía cumplir la cooperativa para ser calificada como social eran cuatro y el incumplimiento de cualquiera de ellos determinaba la pérdida de tal calificación. El primer requisito planteaba que en el Estatuto deberá constatar que los excedentes que la cooperativa genere luego de haber cancelado todos sus gastos de la cooperativa y las compensaciones que les correspondan a los socios de la cooperativa, deberán destinarse exclusivamente a la creación de “reservas o a la consolidación y mejora del servicio prestado y en ningún caso serán repartidos entre los socios” (Art. 3º inciso A). Esta es una diferencia importante con respecto las cooperativas producción o trabajo asociado donde no se estipula por ley el destino de los excedentes, sino que este es decidido pura y exclusivamente por los socios. El segundo requisito establecía el “carácter gratuito del desempeño de todos los cargos de dirección” (Art. 3º inciso B). El tercer requisito planteaba que “Podrá

¹⁶ República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. N° 95 – Tomo 432 - 14 de junio de 2006.

preverse la actualización del valor de las aportaciones de los socios al capital social por cualquier índice objetivo” (Art. 3º inciso C) lo cual debería establecerse en el Estatuto. El cuarto requisito refería a topear las retribuciones de los socios trabajadores y no socios según el laudo fijado en cada rama de actividad (Art. 3º inciso D).

En el Art. 5º de la ley se planteaban cuestiones referidas al control y el registro. Las cooperativas sociales, como todas las otras, debían regirse por los controles pertinentes establecidos en la legislación vigente, pero se preveía que las cooperativas sociales se presentaran ante el MIDES en forma previa a la inscripción de sus Estatutos en el Registro de Personas Jurídicas -Sección Comercio, como lo hacen todas las cooperativas del país. La finalidad de esta presentación era para que el MIDES verificara si la composición de la cooperativa se correspondía con lo establecido en el Art. 1º, referido a la conformación del padrón de asociados de la cooperativa y, a su vez, verificar si se cumplían los requisitos previstos en el Art. 3º, antes comentados. A su vez, el MIDES tenía facultades para controlar el cumplimiento de dichos requisitos durante el funcionamiento de la cooperativa.

La ley también consideraba la necesidad de un acompañamiento y seguimiento técnico de los emprendimientos. Si bien lo referido al registro, seguimiento y control de las cooperativas correría por cuenta del MIDES, la capacitación técnica, que se establece como obligatoria, se la delegaba al movimiento cooperativo, o a asociaciones civiles u organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática.

En el último artículo de la ley se declaraba de interés general el fomento de las cooperativas sociales, para lo cual se preveía que el Estado pudiera contratar directamente a ellas “hasta el monto de licitación abreviada”. Con esto las cooperativas sociales recibían la preferencia ante eventuales competidores. También se disponía que las cooperativas sociales quedaran exoneradas de todo tributo nacional y de todo aporte patronal a la Seguridad Social, incluido el correspondiente al aporte complementario al Seguro de Enfermedad.

La concepción original de las cooperativas sociales, así se argumentó en la presentación de la ley, era que, luego de un período de consolidación, estas se convirtieran en cooperativas de producción o trabajo asociado. Las cooperativas sociales debían funcionar bajo determinadas condiciones de beneficios y protección para permitir la inserción de personas en situación de vulnerabilidad social, pero a su

vez imponía limitaciones puesto que no podían repartir excedentes y las remuneraciones no podían superar el laudo del sector. Por ello se pensó como una etapa transitoria para la consolidación de la cooperativa y el aprendizaje de los integrantes que, una vez cumplida, permitiera la conversión en cooperativa de trabajo.

La implementación: cooperativas sociales que contratan con el Estado

Para la implementación del programa el MIDES firmó un convenio marco de cooperación con la CHC para la elaboración de programas y proyectos tendientes a la promoción, formación y organización de cooperativas, así como su capacitación y seguimiento. También se firmó un convenio con el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) para comenzar la puesta en marcha de la Unidad de Asesora de Cooperativas Sociales del MIDES. La unidad coordinó con distintas “organizaciones no gubernamentales” (ONG’s), también llamadas “organizaciones de la sociedad civil” (OSC), para hacer el acompañamiento y capacitación a las cooperativas. Durante el período de gobierno de Mujica (2010-2014), y con la llegada del Economista Daniel Olesker¹⁷ a la titularidad del MIDES, la Unidad se transformó en Dirección Nacional de Economía Social (DINAES). A su vez, en el último período de gobierno del Frente Amplio (2015-2019), la dirección se reconvirtió en la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL), encargada de diseñar e implementar los programas para la integración al mundo del trabajo de personas en condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad social.

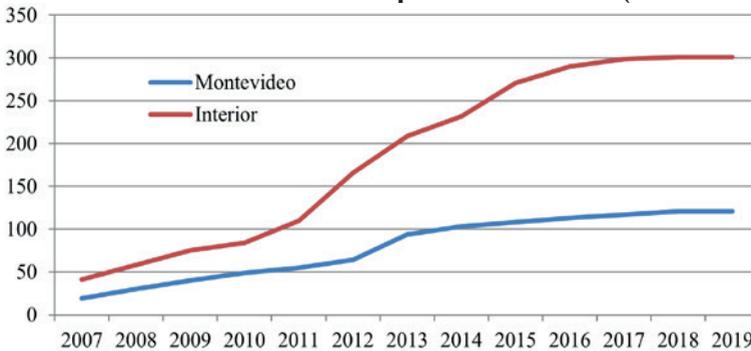
Los primeros beneficiarios del programa fueron personas que habían recibido el subsidio del Plan de Emergencia. Se trataba de población, en su mayoría mujeres adultas, jefas de hogar y desocupadas, con muy baja escolarización. Desde su creación y hasta 2018 pasaron por el programa 4.930 personas de las cuales 57% eran mujeres (Datos proporcionados por el DINESIL-MIDES). En la mayoría de los casos se trataba de personas con escasa o nula inserción en el mercado de trabajo formal lo que hacía “más evidente la necesaria mediación institucional

¹⁷ Daniel Olesker (1952), economista y político uruguayo perteneciente al Partido Socialista, se desempeñó como asesor económico de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) y, posteriormente, Ministro de Desarrollo Social (2011-2015) y Senador (2015-2019 y 2020-2025).

para dotar a estos emprendimientos de un marco “protegido”, en lo referente a las relaciones contractuales y condiciones laborales” (MIDES 2013, 60).

Respecto de la creación de las cooperativas sociales se encuentran dos situaciones diferentes. En un caso la tarea del MIDES consistió en apoyar la creación de cooperativas a partir de grupos establecidos, fundamentalmente vinculados a proyectos productivos y para lograr una mejor inserción en el mercado. En la otra situación tuvo un papel determinante la demanda externa. El trabajo del MIDES se orientó a creación de cooperativas para responder a la demanda de servicios en los organismos públicos (MIDES 2013). La creación de cooperativas sociales llegó a 422 en 2019 y casi las dos terceras partes estaban ubicadas en el interior del país, como se muestra en el gráfico a continuación. Es de hacer notar que entre 2017 y 2019 el número se mantuvo prácticamente incambiado. Del total de cooperativas sociales solamente cuatro, y en condiciones muy especiales, se convirtieron en cooperativas de trabajo.

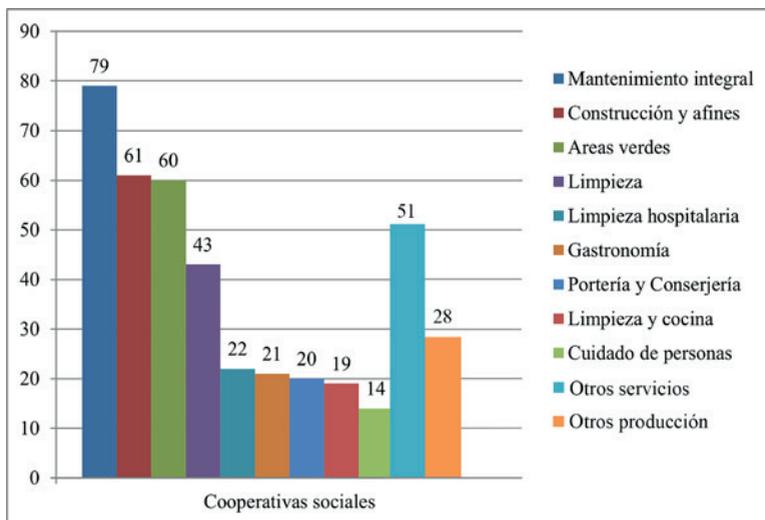
Gráfico 1. Evolución de las cooperativas sociales (2007-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a Martí (2019, Anexos)

Se puede señalar como característica de las cooperativas sociales que la mayor parte se dedicaba a brindar distintos tipos de servicios y las de producción son minoritarias. La mayoría trabajaba en el mantenimiento integral y en la construcción y afines. También existían varias cooperativas que se dedicaban a actividades de limpieza mayoritariamente en organismo estatales.

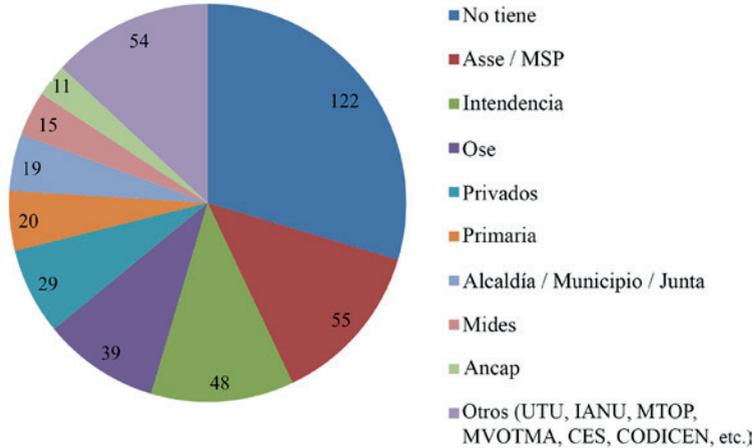
Gráfico 2. Rubro principal de las cooperativas sociales



Fuente: Elaboración propia en base a Martí (2019, Anexos).

Una tercera característica de las cooperativas sociales fue su débil inserción en el mercado. La gran mayoría trabajaba para un solo cliente principal y la inmensa mayoría para el Estado. Las principales reparticiones estatales en las que se encontraban las cooperativas sociales eran la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), la Intendencia Departamental de Montevideo (IDM) y las Obras Sanitarias del Estado (OSE) que concentraban la tercera parte del total. Esto fue percibido por los sindicatos estatales como una amenaza a los derechos establecidos (Rieiro 2012). La relación salarial tradicional del funcionario público, se vio amenazada por socios de cooperativas subcontratadas no sindicalizados y en una situación de precariedad y vulnerabilidad mucho mayor. Esto dio lugar a diferentes situaciones que se pueden ejemplificar con dos casos. En el caso de una cooperativa que prestaba servicios para la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la presión del sindicato llevó a las autoridades del organismo a contratar a los socios de la cooperativa. En el caso de ASSE, la presión del sindicato llevó a que los socios de las cooperativas se afiliaran al sindicato (Entrevista a técnico del MIDES 22/6/2019).

Gráfico 3. Distribución de cooperativas sociales por “cliente principal”



Fuente: Elaboración propia en base a Martí (2019, Anexos).

Finalmente, una última característica de las cooperativas sociales es que no pudieron constituir un espacio de coordinación y representación gremial. El intento más avanzado de integración se hizo en el año 2011 cuando un grupo de cooperativas conformaron una mesa de diálogo para coordinar sus actividades en el marco de la FCPU. Esta mesa no prosperó como herramienta de integración del conjunto de cooperativas sociales, pero dio lugar a la creación de la Corporación Cooperativa Urbana. Esta organización se constituyó el 20 de setiembre de 2013 en una asamblea se realizada en FCPU que contó con la participación de FCPU, INACOOOP, MIDES y la Intendencia de Montevideo (Blanco 2017).

La evaluación: entre la inclusión laboral y las cooperativas de producción

Las cooperativas sociales fueron pensadas como respuesta ante situaciones de pobreza y vulnerabilidad social de población con pocas o nulas perspectivas de incorporarse al mercado de trabajo formal. Desde esta perspectiva los objetivos perseguidos se cumplieron, casi 5.000 personas accedieron a un trabajo formal por vía de las cooperativas. Más

allá de las limitaciones percibidas en la gestión, la dependencia de un solo cliente o el cobijo del Estado, esta población pudo desarrollar capacidades y recuperar derechos vulnerados (Weisz Kohn 2018). Esta incorporación al mercado laboral formal se hizo a través de cooperativas con alta dependencia del Estado, pero sin por ello incorporarse al Estado. Una evaluación a largo plazo debería dar cuenta de en qué medida pudieron autonomizarse de los contratos estatales.

En lo que refiere al objetivo de las cooperativas sociales como forma previa para la constitución de cooperativas de trabajo, el fracaso fue rotundo. De las más de 400 cooperativas formadas por el MIDES apenas cinco se convirtieron en cooperativas de producción¹⁸. Es más, desde la misma FCPU se visualizó a las cooperativas sociales como “competencia desleal” en la medida de que gozaban de beneficios y privilegios a los que las cooperativas tradicionales no podían acceder. Por su parte, para las cooperativas sociales este tránsito a cooperativas de producción no se ve como algo sencillo. Un informe de evaluación realizado en 2013 planteaba que

El pasaje de cooperativa social a cooperativa de trabajo resulta especialmente difícil para la mayoría de estas cooperativas, que lo perciben como un “salto al vacío” hacia un escenario de plena competencia llena de incertidumbre. Paradojalmente, las cooperativas sociales que han logrado desarrollar en las condiciones actuales vínculos relativamente estables con el o los clientes, se encuentran reacias a dar ese paso, dada la modificación de incentivos que puede significar para esos contratantes el marco formal y económico en que se dan esas relaciones (MIDES 2013, 63).

Los principales temores de los cooperativistas para abandonar la figura de cooperativa social radicaban en la falta de capital para hacer una inversión o poder presentarse a una licitación en el Estado.

¹⁸ Entrevista a funcionario del MIDES, realizada el 22/6/2019. Se convirtieron en cooperativas de trabajo las siguientes cooperativas sociales: Cooperativa de Choferes y Funcionarios Auxiliares (2008), Cooperativa Social 21 de octubre (2013), Cooperativa LMV Visión Comunicativa (2007), Cooperativa Social Redes (2010), Cooperativa Social Tenoeléctrica (2012) (Datos proporcionados por DINESIL-MIDES) [entre paréntesis año de creación].

A modo de conclusión

Frente a una situación de emergencia social, el recientemente asumido gobierno del Frente Amplio propone al Parlamento nacional crear una modalidad de trabajo protegido a través de las cooperativas sociales. La población más vulnerable no era capaz de insertarse en el mercado laboral formal y terminaba trabajando en la informalidad sin aportes sociales ni coberturas, lo cual reproduce la situación de pobreza. Ante esta situación, el gobierno progresista actúa utilizando la modalidad cooperativa para lograr la inclusión social de sectores de la población con escasas capacidades para integrarse al mercado formal. El modelo de intervención de la política pública preveía que la promoción de cooperativas sociales desde el MIDES permitiera la inserción laboral de población vulnerable en trabajos formales, con cobertura, salarios acordes al laudo y el desarrollo de capacidades y defensa de derechos. Una vez que se consolidaran y desarrollaran debían constituirse en cooperativas de trabajo asociado.

Para ello confiere algunos beneficios a las cooperativas y les da apoyo y asistencia a través del MIDES y con la asistencia de organizaciones de la sociedad civil que promueven la formación de cooperativas. Esto permite que el Estado contrate cooperativas sociales para desarrollar distintos tipos de servicios (fundamentalmente mantenimiento y limpieza) sin engrosar la plantilla estatal. Lo que genera rispideces tanto con las cooperativas de trabajo que interpretan el modelo de cooperativas sociales como “competencia desleal”, como con los sindicatos de trabajadores estatales que las ven como una amenaza.

Las cooperativas sociales son clasificadas, de acuerdo a los criterios del propio MIDES, como “una política social destinada al segmento de población en situación de pobreza y vulnerabilidad, con prioridad en función de condición de precariedad, dentro de la categoría de trabajo y empleo y, como subárea, la promoción a emprendimientos, asociativismo y cooperativismo” (Weisz Kohn 2018, 81). Sin embargo, la promoción del asociativismo y el cooperativismo quedó en segundo plano respecto de la búsqueda de la inclusión laboral.

La promoción de cooperativas sociales permitió a sus integrantes acceder a trabajos protegidos y contar con salarios dignos y cobertura social. Sin embargo, en términos de llegada a los desocupados, el alcance del programa fue marginal. Toda la población alcanzada no representaba

ni siquiera el 1% de la Población Económicamente Activa (PEA). En términos de los contratos con el Estado el alcance fue mayor, en casi todas las reparticiones estatales, tanto del gobierno nacional como de los departamentales, se podían encontrar cooperativas sociales desarrollando sus tareas.

En síntesis, la promoción de las cooperativas sociales se enmarca en una nueva etapa de la relación entre Estado y sociedad civil. El Frente Amplio en el gobierno instala una nueva concepción de las políticas sociales y la protección social. A diferencia de las políticas sociales anteriores que tomaban como referente al trabajador, en este caso la política apunta a los vulnerables que no logran insertarse en el mercado de trabajo. La cooperativa es utilizada por los gobiernos progresistas como 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 2019).

Es conveniente señalar que, luego de la retirada del Frente Amplio del gobierno y la asunción de una coalición de partidos de centro-derecha en marzo de 2020, se continuó con la política de promoción de las cooperativas sociales. Sin embargo, se experimentaron algunos cambios. Se llamó a licitación y, en julio de 2021, se acordó que fuera el INACOOOP, y no organizaciones de la sociedad civil, el encargado de acompañar a las cooperativas sociales con el objetivo de brindar asesoramiento económico y social de las cooperativas sociales a través de equipos técnicos. Mientras que las tareas de registro, supervisión y control siguieron en manos del Sección Registro Nacional de Cooperativas del Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y de la DINESIL del MIDES (Martí 2022). De acuerdo a información proporcionada por el MIDES, durante 2022 se trabajó con 271 cooperativas sociales que involucraron más de 4100 puestos de trabajo¹⁹.

¹⁹ MIDES (2022): “MIDES e INACOOOP presentaron resultados sobre convenio con cooperativas sociales”. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/mides-inacooop-presentaron-resultados-sobre-convenio-cooperativas-sociales>

Referencias Bibliográficas

Amarante, V. y Vigorito, A. 2007. *Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001-2006*. Montevideo: UNDP/ UNFPA/ INE. <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Informe+final+pobreza+y+desigualdad.pdf/aecc610e-731b-44fc-a4ce-f6a5124c67c6>

Barea Tejeiro, J. y Monzón, J. L. (Eds.). 2008. *Economía social e inserción laboral de las personas con discapacidad en el País Vasco*. Bilbao, España: Fundación BBVA-Ciriec España - EHLABE.

Bidegain, G. Freigedo, M. y Zurbriggen, C. 2021. *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Facultad de Ciencias Sociales / Universidad de la República, Montevideo.

Blanco, M. 2017. «La intercooperación como herramienta de trabajo para la organización colectiva: estudio de caso de la Corporación Cooperativa Urbana». (Tesis de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de la República, Uruguay. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/23770>)

Bottini, A. y Sosa, G. 2020. «La cooperación social en Argentina». En M. S. Schujman (compilador): *Cooperativas en la Argentina 2020*. Rosario, Argentina: UNR Editora.

Caetano, G. y Martí, J. P. 2019. *Lo que nos une. Cudecoop: 30 años de cooperativismo*. Montevideo: Cudecoop / Inacoop / Inefop / MEC / MTSS.

Ciulli, V. P. 2013. *La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009)*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131218064843/Ciulli.pdf>

Cooney, K.; Nyssens, M. y O'Shaughnessy, M. Forthcoming 2023. Work Integration and Social Enterprises. Edited by Ilcheong Yi et al. *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy*. Cheltenham and Northampton, MA. Edward Elgar Publishing Limited in partnership with United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (UNTFSSSE).

De Sant'Ana, D. y Metello, D. 2016. «Reciclagem e inclusão social no Brasil: balanço e desafios ». En Bruna Cristina Jaquetto Pereira y Fernanda Lira Goes (organizadoras): *Catadores de Materiais Recicláveis: Um Encontro Nacional*. Rio de Janeiro: IPEA, 21–41.

Defourny, J., Nyssens, M. y Brolis, O. 2020. Testing Social Enterprise Models Across the World: Evidence. From the «International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 50(2), 420-440. DOI: 10.1177/0899764020959470

Garcé, A. y Yaffé, J. 2014. *La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo: tercer acto*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

INE-Instituto Nacional de Estadística. 2006. Tasa de Desempleo. Series Históricas. Recuperado de http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=2de9c992-24e9-4054-aebd-98982510e60d&groupId=10181, Acceso 18 de mayo de 2019.

Martí, J. P. 2019. «Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008). Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado». Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/23276>

Martí, J. P. 2021. «La tardía, débil e intermitente construcción de una institucionalidad para el fomento del cooperativismo en Uruguay». *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional*, Vol. 8 (Nº 1), 92-106.

Martí, J. P. 2022. «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* (pp. 379-433). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47664/1/S2200173_es.pdf

Martins, R. 2009. «Cooperativas sociais no Brasil: debates e práticas na tessitura de um campo em construção». Teses de Maestria. Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4276>

Midaglia, C., Castillo, M., y Fuentes, G. 2010. «El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay». *Estado, Gobierno y Gestión Pública* (15-16), 123-154.

MIDES. 2013. Cooperativas sociales. Resultados de evaluación. (Documento de trabajo 16), Montevideo.

Neffa, J. C. (coord.) 2012. *Empleo, desempleo y políticas de empleo. De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011)*. PICT 2383/06 Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2007). Nº 10. Segundo trimestre de 2012. Buenos Aires, Argentina:

CEIL PIETTE CONICET. <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/03/10polpasapolact.pdf>

Oszlak, O., y O'Donnell, G. A. 1995 [1981]. «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». *REDES*, Universidad Nacional de Quilmes, Vol. 2 (4), 99-128.

Richer, M. 2008. «Una nueva fórmula cooperativa que asocia diversos tipos de miembros: la Cooperativa Social». *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, 8 (16).

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.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas (Vol. 1)*. Barcelona: Editorial Ariel.

Vuotto, M. 2021. «El Movimiento Cooperativo Argentino y sus organizaciones: Trayectoria y Perspectivas». *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 18 (noviembre), 27-51. <https://doi.org/10.18543/dec-18-2021pp27-51>

Weisz Kohn, C. B. 2018. «La construcción social de sentido en las Cooperativas Sociales». Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/17865>

Fecha de recepción del artículo: 12/12/2022

Fecha de aceptación del artículo: 20/01/2023