

LEY DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN URUGUAY: TEXTO Y CONTEXTO

Pablo Guerra

Doctor en Ciencias Humanas
Facultad de Derecho, Universidad de la República
Montevideo – Uruguay

Sergio Reyes Lavega

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales
Facultad de Derecho, Universidad de la República
Montevideo – Uruguay

RESUMEN

Este artículo analiza la Ley 19.848 de Economía Social y Solidaria del Uruguay, aprobada el 10 de diciembre de 2019 por mayoría en ambas Cámaras, luego de un amplio período de discusión que se remonta a 2008, cuando la Ley 18407 (Ley General de Cooperativismo) incluye entre las potestades del flamante INACOOP, realizar propuestas de regulación de “otras formas de economía social y solidaria”.

Se trata de una Ley que permitirá por primera vez en el país, instrumentar políticas públicas de fomento y desarrollo a un sector amplio de la economía que reunirá cooperativas, mutuales, empresas autogestionadas por sus trabajadores, redes de producción artesanal, sociedades de fomento rural, asociaciones así como otros emprendimientos de producción ecológica o de comercio justo que cumplan con una serie de principios rectores.

PALABRAS CLAVE: Legislación, Economía Social, Economía Solidaria, Uruguay.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: A13, A14, P13, K23, K39.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: GUERRA, P. & REYES LAVEGA, S.: “Ley de Economía Social y Solidaria en Uruguay: texto y contexto”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n° 37, 2020, pp. 53-80. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.37.16918.

SOCIAL AND SOLIDARY ECONOMY LAW IN URUGUAY: TEXT AND CONTEXT

EXPANDED ABSTRACT

This article analyzes the Law on Social and Solidarity Economy of Uruguay (N°19.848), ratified on December 10, 2019 by the majority of both Chambers, after a long period of discussion since 2008, when Law N° 18407 (General Law of Cooperativism) included among the powers of the new National Institute of Cooperativism (INACOOP), to make proposals for the regulation of “other forms of social and solidarity economy”. The law aims to recognise, promote and support the Social and Solidarity Economy - and says it is in the national interest to stimulate and develop it in any of its expressions

On the one hand, we will refer to the law-building process, showing how the various collective subjects were interacting, how the changes in the different drafts handled were being processed and how was the parliamentary process, that led to its approval by majority in both Chambers. On the other hand, we will show the particularities of the Law with the text which was finally approved.

It will be exposed how the Law is inspired by the theoretical development that sees the SSE as a broad and alternative sector both to the capitalist private sector as to the state sector, including perspectives of principles and values commonly embraced by the social movements that have boosted with the greatest force the solidarity economy and the solidarity social economy around the world, so that the classic actors (cooperatives, mutuels, associations and foundations) are integrated together with the so-called new actors or new movements of transforming economies (case of fair trade, responsible consumption, ethical finances, recovered companies to self-managed ventures, etc.).

Even so, in the law-building process, conceptual and strategic differences have been evidenced in addition to merely technical ones. Many actors participated in its formulation, some of them very in favor of having a Law of these characteristics, others in disagreement. For example, the cooperative movement was divided: although a majority supported the gestation process and the Law itself, another party was opposed to regulating in these matters (the most notorious case was that of Agrarian Cooperatives). New social actors, such as the National Coordinator of Solidarity Economy, were favorable from the beginning to a Law of this type. Regarding the political system, the party then at the head of the national government (Frente Amplio) unanimously voted for the Law. The opposition, for its part, voted divided.

Regarding the structure of the Law (20 articles organized in 7 chapters), the scope of some of the most important articles is analyzed, highlighting aspects such as the delimitation of the concept of the social and solidarity economy, the principles and entities of the sector, promotion policies and the role of INACOOOP, as well as state control and registration of entities.

Concerning the content of the Law, we believe that Art. 4 is one of the richest from a strictly doctrinaire point of view. There the principles that the entities of the sector must respect are established. The first of these principles says "The person must be the center of economic and social activity, having absolute primacy over capital." It is, as can be seen, a principle commonly used by solidarity economy movements around the world and even present in other legal texts, the case of Spain (2011).

The list of principles continues with references to the commitment to the environment (a principle that, as we know, does not appear in the Declaration of Principles of the International Cooperative Alliance and which is also little taken up by other legislation on Social and Solidarity Economy in the rest of the world), to social inclusion, gender equality or democratic management.

It is also an interesting Law with regard to the entities mentioned as part of the sector. Article 6 lists cooperatives first, but then a list of other entities follows, such as mutuals, self-managed companies by their workers, rural development companies (an expression of rural associativity that responds to the particularities of Uruguayan case), the networks that promote food sovereignty, agroecology and organic food production, civil associations that promote fair trade, ethical finance, responsible consumption, responsible tourism, artisanal networks, or even mercantile societies to the extent that they comply a series of very severe requirements regarding how they are managed, how they are capitalized and how they distribute eventual profits. As you can see, this is an extensive list that obeys a broad view of the sector that includes traditional actors in the social economy and new emerging actors (the Law, for example, is the first in the world to refer to the concept of "transforming economies", recently adopted by the Intercontinental Network for the Promotion of the Social and Solidarity Economy (RIPESS).

As for the institutionality that carries out the policies, Art. 11 provides that the National Institute of Cooperativism -INACOOOP- will be the driving agency, with its powers and responsibilities in this regard (a) defining, promoting and promoting public policies aimed at the development and strengthening of the SSE; (b) Register and recognize ESS organizations; (c) develop ESS policies, projects and programs for training, research and technology transfer, and technical assistance; (d) create a technical assistance network; (e) favor strategic agreements with public and private institutions; (f) monitor and evaluate the ESS organi-

zations; (g) register entities in the Registry created by the law itself; and (h) create an ESS Observatory.

One of the aspects that generated the most debate was related to the control system. The Law chose to follow the model of cooperatives, assigning control of the entities of social and solidarity economy to the Internal Audit of the Nation (AIN). However, it also established that INACOOOP “may establish technical control criteria, which must be communicated to the AIN, and, when requested by the AIN, shall exercise the functions of oversight of said entities.”

Concluding, this Law, beyond its successes and failures, will allow for the first time in the country, to implement public policies of promotion and development to a wide sector of the economy that will bring together cooperatives, mutuels, companies self-managed by its workers, artisanal production networks, rural development societies, associations as well as other organic or fair trade enterprises that comply with a series of guiding principles.

KEYWORDS: Law, Social economy, solidarity economy, Uruguay.

SUMARIO

1. Introducción. 2. La construcción sociojurídica del concepto de la economía social y solidaria. 3. El tratamiento legislativo. 4. Análisis del texto legislativo. a) Sobre su estructura. b) Sobre la delimitación del concepto de Economía Social y Solidaria. c) Sobre los principios y entidades del sector. d) Sobre el fomento de la ESS, el papel del INACOOOP y el Consejo Consultivo. e) Sobre el control estatal y el registro de entidades. 5. Conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción

Una de las características que asume el denominado Estado Social del Derecho con respecto al modelo del Estado Liberal, es la mayor predisposición a asumir actos legislativos que contribuyan a regular esferas económicas antes dejadas al arbitrio de los particulares. De la mano de esta tendencia surge la función promocional mediante técnicas de alentamiento (Galiana Saura, 1999) que procuran no solo tutelar sino además promover el ejercicio de determinados derechos. Dicho de otra manera, en el actual escenario, el sistema jurídico pasa a ser de fundamental importancia para la consecución de determinados fines de carácter social. Un sistema que además está cada vez más influido por una amplia variedad de actores no específicamente pertenecientes a ninguno de los poderes del Estado o incluso no pertenecientes a la sociedad política, sino que provenientes de la cada vez más pluriforme sociedad civil. De esta manera el ordenamiento jurídico asume el reto de “reinterpretar el marco de relaciones entre la Economía y el Derecho” (Álvarez Vega, 2018:3) de cara a las expresiones emergentes que forman parte de la economía social y solidaria.

En este marco puede comprenderse el proceso que finaliza en la promulgación en Uruguay, de la Ley 19.848 del 10 de diciembre de 2019 sobre la promoción, difusión, estímulo y desarrollo de la economía social y solidaria.

El propósito de este artículo es doble. Por un lado, haremos referencia a ese proceso, mostrando cómo fueron interactuando los diversos sujetos colectivos, cómo se fueron procesando los cambios en los diferentes borradores manejados y cómo fue el trámite parlamentario que llevó a su aprobación por mayoría en ambas Cámaras. Por otro lado, mostraremos las particularidades de la Ley con el articulado finalmente aprobado.

Como se comprenderá, el campo de la economía social y solidaria es de una relativamente alta complejidad. A diferencia del sector cooperativo o del sector mutual,

que cuentan con una larga historia de regulaciones en el campo jurídico y con actores de indudable legitimidad a nivel internacional encargados de mostrar un mainstream más o menos definido a nivel doctrinario, la economía social y solidaria sigue siendo un fenómeno aún en construcción. Dicha complejidad se acentúa cuando se amplía la mirada a un conjunto mayor de actores con diferentes niveles de articulación y cuando se suman novedosas perspectivas desde el punto de vista de la gestión orientada por valores.

De esta manera, sin duda que la solución jurídica debería contemplar los justos equilibrios entre los componentes de apertura y flexibilidad sin comprometer la eficiencia en el cumplimiento de los propósitos. En tal sentido, compartimos con García Müller que:

[...] en términos generales, las normas jurídicas de la Economía Social o Solidaria deberían caracterizarse por: [...] su amplitud y flexibilidad: esto es, abarcar las más diferentes, inéditas y autóctonas formas asociativas de la Economía Solidaria o Social, evitando numeraciones taxativas, disposiciones rígidas o estructuras estrictas...

García Müller, 2009

Estas normas además deberían garantizar la mayor amplitud posible, reconociendo viejos y nuevos actores en aras de potenciar un sector de la economía fuerte, aunque sin perder identidad. Al decir de Coraggio:

/.../ Debe estar abierta a la diversidad cultural, la reafirmación o re-significación de formas tradicionales -como las comunidades- o la emergencia de nuevas formas -como las redes-. La legislación debe reflejar esta apertura respecto a un proceso abierto a la innovación y no tipificar e institucionalizar demasiado pronto las nuevas formas ni avanzar con la modernización de las que han sobrevivido por siglos...

Coraggio, 2011

Como se observará, estos asuntos recorrerán el proceso de discusión de la Ley y permanecen como desafíos para su aplicación en el campo de las políticas públicas.

2. La construcción sociojurídica del concepto de la economía social y solidaria

En Uruguay, como sucede normalmente, las políticas públicas anteceden a la creación de una ley: al trabajo del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) como rector de las políticas públicas nacionales en cooperativismo desde su creación por Ley 18.407 del 2008 (antes hubo una Comisión Honoraria y varios otros programas a lo largo del S. XX), y en lo que refiere a la “economía social y solidaria” destaca el trabajo realizado en algunos gobiernos departamentales. Este proceso comienza en el Gobierno Departamental de Canelones en 2005, cuando se crea una Unidad en Economía Solidaria. Luego el Gobierno Departamental de Montevideo en 2015 constituye una Unidad en Economía Social y Solidaria, siendo que la capital del país ya había sido sede de las primeras manifestaciones públicas de la economía solidaria, caso de la Feria de la Esperanza en 2002. Otros gobiernos departamentales han contado con acciones concretas, aunque sin crear institucionalidad específica, caso de los Departamentos de Paysandú, Maldonado o Florida.

A nivel del Poder Ejecutivo, por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social creado en 2005 optó por la voz “economía social” para una Dirección que comienza a cumplir funciones en 2010, siendo sus cometidos “diseñar e implementar políticas, programas y proyectos, que fortalezcan la integración al mundo del trabajo -en clave de economía social- de las personas en condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad social, económica y territorial” (MIDES, 2017).

Lo que se puede observar aquí, es que existen diversos alcances de lo que se entiende por economía solidaria o economía social y solidaria. Esa diversidad justamente formará parte de la discusión y delimitación pretendida por la Ley. En concreto, la Ley como veremos más adelante, no define su objeto (el artículo que en su momento definía a la ESS fue quitado a los efectos de alcanzar un mayor consenso), aunque claramente lo delimita. En esa delimitación quedan superadas las visiones de la economía social como aquella economía más o menos asociativa de los sectores de mayor vulnerabilidad (como se venía impulsando en el MIDES) y queda también superado el recorte que por la vía de los hechos mostraba el movimiento de la economía solidaria a nivel territorial toda vez que sólo lograba articular algunas redes de pequeña producción fundamentalmente artesanal¹.

1. La Coordinadora Nacional de Economía Solidaria (CNES) es en Uruguay la entidad que reúne a estos emprendimientos de base artesanal. Otros emprendimientos asociativos y alternativos de mayor volumen, caso de las empresas recuperadas por sus trabajadores o las redes de producción ecológica, raramente se auto definían como de la economía solidaria. Es de suponer que la Ley 19848 contribuirá a forjar un mayor sentimiento de pertenencia bajo la voz “economía social y solidaria”.

La Ley en definitiva, se inspira en el desarrollo teórico que ve a la ESS como un sector amplio y alternativo tanto al sector privado capitalista como al sector estatal, incluyendo perspectivas de principios y valores comúnmente abrazados por los movimientos sociales que han impulsado con mayor fuerza la economía solidaria y la economía social solidaria en todo el mundo, de manera que se integran los actores clásicos (cooperativas, mutuales, asociaciones y fundaciones) junto a los denominados nuevos actores o nuevos movimientos de economías transformadoras (caso del comercio justo, consumo responsable, finanzas éticas, empresas recuperadas, etc.).

En el plano estrictamente legislativo, el principal antecedente -como se dijo antes- es la creación del INACOOOP por medio de la Ley 18407, que le fija atribuciones para realizar propuestas de regulación, “de modo de favorecer la formación de un marco jurídico” que facilite el “desarrollo y promoción” de “otras formas de la economía social y solidaria” (Uruguay, 2008). Pero debemos citar otros dos textos legales que mencionan a la economía social y solidaria antes de su regulación. Es el caso en primer lugar de la Ley que crea el Fondo Nacional para el Desarrollo (FONDES), siendo que el Art. 13 de la Ley 19.337 en su literal A señala como cometidos del FONDES - INACOOOP: “Promover y apoyar el desarrollo de las distintas formas de la economía social y solidaria...” (Uruguay, 2015). El otro caso es el de la Ley 19.472 de 23/12/2016 que crea el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, con la finalidad de promover el desarrollo económico productivo e innovador, con sustentabilidad, equidad social y equilibrio ambiental y territorial. En este texto legislativo se menciona a la “economía social” incluyéndola tanto como una de las destinatarias de los posibles apoyos (art. 1º), integrando el Sistema a través del INACOOOP (art. 2º) y, por último, dándole participación a los “emprendimientos de la economía social” en los Consejos Consultivos de Transformación Productiva y Competitividad (art. 9º). Como se señala en Guerra y Reyes (2019) se puede apreciar, en este caso, que la expresión utilizada es la de “economía social”, sin el aditamento “y solidaria”. “Ni de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, ni de la discusión parlamentaria se desprende por qué se hace esta opción terminológica, siendo de señalar que en el Proyecto original ya presentaba esta redacción” (Guerra y Reyes, 2019:3).

3. El tratamiento legislativo

El primer ámbito de trabajo conformado para elaborar un anteproyecto de ley, comienza a operar en agosto de 2014, cuando el INACOOOP convoca a una comi-

sión integrada por delegados del gobierno², acompañados por la CNES y la Universidad de la República. Esta comisión comienza analizando un texto originalmente propuesto por delegados del Ministerio de Turismo y posteriormente ordenado por técnicos del INACOOOP. Sobre esa base, los delegados de la Universidad de la República y CNES sugieren diversos cambios en el texto, tomando como referencias las leyes que por ese entonces ya habían sido aprobadas en varios países de América Latina y Europa. Un primer desafío en ese sentido fue darle al texto una orientación sectorial amplia ya que el articulado originalmente propuesto tenía una fuerte base cooperativa, sobre todo en materia de principios. Sobre las entidades, las primeras formulaciones no consideraban a las asociaciones mutuales y de socorros mutuos y tampoco incluía a entidades que no realizan distribución de excedentes. Otros aportes en estos primeros esfuerzos por lograr un borrador consensuado en la Comisión, tuvieron que ver con las instancias de participación, caso de los consejos consultivos. La primera versión “invitaba” a ciertos actores de la ESS a participar del Consejo Consultivo ya creado para el movimiento cooperativo por Ley 18.407. La propuesta alternativa fue generar un nuevo Consejo para la ESS integrado por una serie de actores que se enumeran. Es así que se llega a un primer borrador de 20 artículos ordenados en 7 capítulos.

En esta primera etapa de trabajo se priorizó el aporte de los técnicos y de los delegados del movimiento de la economía solidaria. El aporte del movimiento cooperativo se esperaba ocurriera en el marco del Consejo Consultivo de INACOOOP. En tal sentido se convoca a esta instancia de diálogo para febrero de 2015. La receptividad fue buena en términos generales, aunque algunas federaciones mostraron dudas acerca de la capacidad que el INACOOOP tendría para dar cuenta de un universo mayor al de las cooperativas. Se planteó entonces la necesidad de contar con mayor tiempo para el análisis. El año 2015 se iría sin novedades en la materia, fundamentalmente por un tema de prioridades: el INACOOOP debió ese año enfocarse en el tratamiento de la Ley que creaba el Fondo para el Desarrollo (FONDES), un instrumento creado por Decreto bajo la Presidencia de Mujica en 2013, con el propósito de financiar a los emprendimientos autogestionarios³.

El impasse sin embargo se extiende más de lo imaginable. Recién en mayo de 2017 se retoma la discusión pública cuando la Confederación de Entidades Co-

2. Nos referimos a los delegados del INACOOOP y del Ministerio de Turismo. Este Ministerio participó de la Comisión pues fue desde este particular ámbito institucional que se gestó la primera propuesta por escrito de un ente de gobierno nacional.

3. La Ley 19337 incluso obligará al Directorio de INACOOOP a cambiar el articulado original del Anteproyecto pues el borrador distribuido en Febrero de 2015 incluía la creación de un Fondo específico para la economía social y solidaria (FOMPESyS) que luego no tenía sentido mantener una vez creado el FONDES – INACOOOP.

perativas del Uruguay (CUDECOOP) organiza un evento para darle continuidad al asunto. Para entonces es notorio que el movimiento cooperativo no se mueve de manera unánime respecto a la oportunidad de legislar en economía social y solidaria. Si bien una mayoría tiene la visión de transformar a CUDECOOP en la entidad líder de la ESS, otra parte (en las que destacan las cooperativas agrarias) no tiene interés en girar hacia el enfoque de un sector ampliado. Los actores en ese tiempo se van posicionando. Es así que además de la visión favorable del Directorio del INACOOOP se suma la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria, los académicos pertenecientes a la Red Temática de ESS de la Universidad de la República, las organizaciones mutuales (actores muy fuertes en el sector de la salud colectiva) y como se dijo una mayoría de CUDECOOP. La posición en ese momento escéptica (luego será manifiestamente contraria) fue como se dijo fundamentalmente de las cooperativas agrarias. Otros actores sociales estratégicos para el sector, caso de las redes agroecológicas, no mostraban demasiado interés, seguramente por priorizar en su agenda la Ley de promoción de la producción agroecológica (Ley 19.717) finalmente aprobada en diciembre de 2018. También fue el caso de las Sociedades de Fomento Rural, aunque por otros motivos. Más adelante este importante actor de la producción rural familiar mostraría reparos sobre todo por las consecuencias que traería en materia de fiscalización.

Con este panorama, la temática toma estado parlamentario de manera muy curiosa. El 8 de diciembre de 2017, un legislador de la oposición da ingreso aunque de manera fragmentaria al Anteproyecto que se había elaborado por parte del Directorio de INACOOOP⁴. Pero el mismo no fue tratado de forma inmediata, sino que recién en junio de 2019 comenzó su tratamiento en la Comisión Especial de Cooperativismo de la Cámara de Representantes, aunque no solo se tomó como base el antedicho Proyecto sino sobre todo otro Proyecto que presentaron un grupo de diputados del partido de gobierno -en aquel momento- el cual sí contenía la totalidad del Anteproyecto referenciado⁵.

4. Concretamente se trató del Proyecto del Diputado Rodrigo Goñi Reyes del Partido Nacional, el que ingresó en la Comisión Especial de Población y Desarrollo de la Cámara de Representantes, y si bien era copia textual del Anteproyecto dado a conocer por el INACOOOP, contenía 7 artículos menos, porque se habían suprimido todas las disposiciones que referían al control estatal y al Registro Nacional de Promoción de las Entidades de la Economía Social y Solidaria. Muy probablemente esa omisión haya sido un error, por cuanto en la breve Exposición de Motivos del Proyecto el Diputado, luego de referir en forma directa y expresa al Anteproyecto y manifestar su acuerdo en contar con una ley sobre la economía social y solidaria, decía que *“hemos decidido suscribir el anteproyecto de referencia, con el propósito de dar estado parlamentario al mismo”*.

5. En efecto, el Proyecto fue presentado por los siguientes Diputados del Partido Frente Amplio: Carlos Reuter, Roberto Chiazarzo, Silvio Ríos Ferreira, Alejandro Zavala y Carlos Varela Nestier, el 11 de junio de 2019, con una Exposición de Motivos más extensa que el Proyecto anterior, la que daba cuenta del proceso acaecido

Es en el seno de esta Comisión Especial que tiene lugar una serie de modificaciones, luego de haberse intercambiado opinión con numerosos actores sociales y académicos. La primera delegación en recibir justamente es la de dos representantes del INACOOOP que justificaron el articulado. Luego fueron recibidas otras delegaciones, la mayoría favorable, aunque con sugerencias de cambio. La excepción fue la delegación de las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) quienes afirmaron ante los legisladores que “no es el momento oportuno para legislar al respecto”. Por lo demás, expresaron que el INACOOOP es aún joven y no está en condiciones de sumar nuevos actores, sino que debe enfocarse “sólo en las cooperativas”. Se refieren a las otras organizaciones como “competidoras en el mercado” y se muestran preocupados por el hecho de que muchas de estas nuevas organizaciones no paguen la prestación coactiva.

Por fuera de esta posición, básicamente los argumentos críticos hasta el momento, giraban en torno a los siguientes puntos:

(i) la ley resultaría muy genérica, corriéndose así el riesgo de que las puertas de ingreso a la ESS fueran muy grandes y ésta se desvirtuara; (ii) contenía una definición muy amplia y laxa de ESS, lo que abonaba en el mismo sentido antes mencionado; (iii) se concentraban en el INACOOOP las funciones de control y promoción, lo cual no era conveniente y además el presupuesto y los recursos de este organismo se verían excedidos por las nuevas competencias y nuevas entidades a atender; (iv) la no exigencia de personalidad jurídica a las entidades de la ESS generaría una dificultad de control y además una difusión de la responsabilidad; y (v) siendo 2019 un año electoral y ser escaso el tiempo que restaba del periodo legislativo para la discusión del Proyecto (seis meses), no resultaba aconsejable aprobar la ley en esa coyuntura.

Así entonces, los legisladores de la Comisión Especial incorporan varios de los cambios sugeridos por las diferentes delegaciones, llegándose al proyecto de 20 artículos que la Cámara de Diputados aprueba el día 4 de Setiembre de 2019. Votaron a su favor de manera unánime las bancadas del Frente Amplio⁶, Partido Independien-

sobre la elaboración del Anteproyecto -el cual recogía totalmente- y, a la vez, hacía una breve descripción de su contenido. Asimismo, se consignaba que se pretendía “establecer en la agenda de Políticas Públicas la temática de manera más orgánica” y se incluía el registro nacional de entidades a cargo de INACOOOP, aclarándose que no se trataba de una inscripción constitutiva de los emprendimientos de las ESS, sino “a los efectos de reconocimiento de los mismos”.

6. El Frente Amplio gobernó al país durante tres períodos de gobierno consecutivos (2005 – 2020) contando siempre con mayorías parlamentarias en ambas Cámaras. Se trata de una fuerza política de izquierda y centro izquierda que reúne desde partidos marxistas hasta social cristianos y social demócratas.

te⁷ y Asamblea Popular⁸, recibiendo también votos del Partido Colorado y en menor medida del Partido Nacional⁹.

Con su media sanción, el proyecto pasó a la Cámara de Senadores. En el ínterin, algunos actores del movimiento cooperativo y de las sociedades de fomento rural reiteran, ahora públicamente, su desacuerdo con el texto. Con ese panorama de división en el sector, la Cámara de Senadores celebra una sesión extraordinaria el día 10 de diciembre de 2019. Allí se manifiesta otra división, esta vez de carácter partidario. El Proyecto es votado sólo por los Senadores del Frente Amplio y sin ningún voto de la oposición (Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente), algo que contrasta con el apoyo unánime que recibía diez años atrás la Ley Marco del sistema cooperativo (Ley 18.407).

¿Qué discrepancias plantea la oposición frente al texto en la sesión del 10 de diciembre?

El Senador del Partido Nacional Álvaro Delgado es quien toma la palabra luego de la defensa del proyecto a cargo de la Senadora oficialista Daisy Tourné. Señala que no puede dejar de coincidir con la parte programática del texto, pero contrasta con lo sucedido con la Ley 18.407 que tuvo un amplio “consenso social” en tanto en éste hubo diferencias en el seno del cooperativismo (SFR, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas agrarias) e incluso críticas por parte de la Auditoría Interna de la Nación (AIN), entidad que tendría a su cargo la fiscalización del sector y que dice no fue consultada. Echa de menos un análisis cuantitativo de cuántas y cuáles son las organizaciones que formarán parte del sector, señalando que no se puede legislar sobre algo que no está mensurado. En términos más concretos objeta lo siguiente:

- El Art. 4 establece principios a cumplir, pero no dice si se debe cumplir con todos o basta hacerlo con uno de ellos. También objeta la redacción del literal e), cuestionando que esa redacción podría legitimar el reparto de utilidades típico de las empresas comerciales.
- En cuanto a las entidades, expresa que algunas de ellas no tienen rigor jurídico, caso de las empresas autogestionadas por sus trabajadores o las redes de producción artesanal. También muestra dudas sobre la apertura que realiza el Art. 6 a las sociedades comerciales, sobre todo en cómo asegurar que se cumplan los requisitos establecidos. También es crítico con la cita a expresiones como “comercio

7. Partido de orientación social demócrata. Contaba con tres diputados y un senador.

8. Partido de izquierda más radical. Contaba con un diputado.

9. Partidos tradicionales que conformaban la columna vertebral de la oposición política en el período de referencia. En su seno se cobijan fundamentalmente posiciones de centro y centro derecha.

- justo”, “turismo responsable”, “finanzas solidarias” o “consumo responsable”, que dice no se definen. Respecto a las mutuales, el Senador expresa que “es público y notoria su situación, que no funcionan en régimen de mutualismo”, preguntándose si la Ley pretende o no incluir a todas las entidades de asistencia médica colectiva que forman parte del Sistema Integrado de Salud.
- El Art. 9 expresa que podría ser inconstitucional, pues las eventuales exenciones tributarias sólo pueden tener iniciativa por parte del Poder Ejecutivo.
 - El Art. 12 (competencias del INACOOOP) establece potestades de “registración” (sic) lo que según el Senador colide con las competencias de la Dirección Nacional de Registros del MEC.
 - El Art. 15 le estaría restando autonomía a la AIN al agregarle atribuciones de control al INACOOOP.
 - El Art. 13 crea un Consejo Consultivo que incluye representantes de “redes” y “otras formas de economías transformadoras” lo que dada la falta de definición podría resultar problemático de resolver.
 - Sobre la prestación coactiva del Art. 19 expresa que la redacción es de dudosa aplicación, pues los artículos que se citan de la Ley 18.407 refiere sólo a las cooperativas, lo que dejaría al resto de las entidades fuera del pago.

No es propósito de este artículo desmenuzar esas críticas, avalarlas o refutarlas. Nuestra intención sólo es mostrar algunos aspectos que despertaban dudas en parte del sistema político.

Seguidamente, toma la palabra el Senador Pablo Mieres, del Partido Independiente. Comienza señalando que “es bueno legislar sobre el título del proyecto de ley”, sin embargo, expresa que el texto es “desprolijo” y va a llevar a un resultado contradictorio con sus objetivos. Argumenta que es desprolijo por el alcance “extremadamente abierto” en varios de sus pasajes. A manera de ejemplo, señala que podría permitir que ciertas asociaciones civiles estén amparadas en esta normativa aun cuando no hagan nada en materia de ESS. Coincide con el Senador Delgado que la redacción dada al literal e) del Art. 4 podría abrirles la puerta a sociedades comerciales. Sobre el Art. 9 no comparte que sea inconstitucional, pero sí señala que es superfluo, pues no tiene ningún efecto toda vez que las exoneraciones necesitan siempre iniciativa del Poder Ejecutivo. Se muestra además crítico a los ámbitos consultivos establecidos por el Proyecto y al largo número de entidades que le conforman. Respecto al Art. 15 discrepa sobre la eventual capacidad de fiscalización y control por parte del INACOOOP. Desde el punto de vista procedimental se muestra contrario a la aprobación de proyectos que no pasan por comisiones de estudio en el Senado.

Luego de un intercambio entre otros Senadores oficialistas que mostraron la conveniencia de legislar en la materia, el texto es finalmente aprobado por el Poder Legislativo. El 20 de diciembre es promulgado por el Poder Ejecutivo y el 8 de enero de 2020 se publica en el Diario Oficial como Ley 19.848.

4. Análisis del texto legislativo

a) Sobre su estructura

La Ley de Economía Social y Solidaria incluye 20 artículos distribuidos en siete capítulos, los cuales responden a los siguientes títulos:

- I. De la declaratoria, del objeto y de la composición de la economía social y solidaria;
- II. De los principios de la economía social y solidaria;
- III. De las entidades o formas de expresión de la economía social y solidaria;
- IV. Del fomento y desarrollo de la economía social y solidaria;
- V. Organización;
- VI. Del control estatal y del registro nacional de entidades de la economía social y solidaria;
- VII. De las disposiciones generales.

Desde ya también se deja dicho que las normas que contiene la Ley ESS son más que nada de carácter dispositivo y/o programático y, asimismo, son de orden público, en este último caso por disposición de la propia ley (art. 20).

b) Sobre la delimitación del concepto de Economía Social y Solidaria

Si bien el título de la ley (“Declaración de interés nacional la promoción, difusión, estímulo y desarrollo de la economía social y solidaria, en cualquiera de sus expresiones”) no es parte integrante del articulado, es indudable que ilustra en buena forma acerca de su contenido y marca una característica fundamental de la nueva ley, siendo su objetivo esencialmente el de “promover y desarrollar” a la Economía Social y Solidaria y a sus diversas clases de emprendimientos o entidades. Así pues, la nueva ley no es una norma creadora de nuevas clases de entidades o de personas jurídicas, ni regulatoria del funcionamiento de las entidades de la ESS (ya existentes), sino que, por el contrario, establece que cada una de ellas deberá seguir funcionando de acuer-

do a sus “normas sustantivas específicas”; no obstante, debe señalarse que esas normas sustantivas no deberán ser contrarias a los principios de la ESS que se enuncian en la ley (art. 4), y que también deberán cumplir las particularidades que incorpora la Ley, las cuales, como se verá, refieren más que nada a las sociedades comerciales que pretendan ser calificadas como integrantes de la ESS.

Reafirmando lo dicho sobre la finalidad de la Ley ESS, el art. 1° establece que su objeto es “reconocer, promover y apoyar a la Economía Social y Solidaria, en sus diversas manifestaciones, determinando las medidas de fomento de acuerdo a los fines y principios que las caracterizan”, y en el art. 2° esto se recalca declarando “de interés nacional, la promoción, difusión, estímulo y desarrollo de la Economía Social y Solidaria, en cualquiera de sus expresiones”.

Ahora bien, en el art. 3° (con el cual se cierra el Capítulo I) el legislador hizo un cambio muy significativo en relación con el Proyecto original. En efecto, el Proyecto contenía la siguiente definición de ESS:

(Definición) Se entiende por Economía Social y Solidaria al sistema socioeconómico, cultural y ambiental, conformado por el conjunto de organizaciones y redes que desarrollan fines colectivos o sociales, caracterizado por las prácticas solidarias, asociativas, cooperativas y de ayuda mutua, la participación democrática en la toma de decisiones, la autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del bien común sobre el capital, la equidad social y de género, el respeto a la naturaleza, la diversidad cultural y el desarrollo local, con el objetivo de satisfacer las necesidades de sus integrantes o de la comunidad en procura del desarrollo humano y la democratización de la economía a partir de la producción de bienes y servicios, su distribución, circulación, comercialización, financiamiento y consumo justo y responsable.

En cambio, el legislador optó por suprimir la precitada definición y referir a la composición de la ESS, y el art. 3° quedó redactado del siguiente modo:

(Composición) La economía social y solidaria está compuesta por el conjunto de entidades que en el ámbito privado desarrollan actividades económicas, sociales, culturales y ambientales, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4 de esta ley y persiguen el interés común de sus integrantes, el interés general económico o social, o ambos.

Sin ser la única, en la redacción del art. 3° del Proyecto se centraban algunas críticas, tanto de algunos actores sociales como de algunos legisladores de la oposición. Por ejemplo, en su comparecencia ante la Comisión Especial de Cooperativismo, una de las expertas invitadas expresó:

entendemos que ambos proyectos adolecen de una definición concreta y específica de Economía Social y Solidaria (ESS), desvirtuando el concepto mismo, careciendo en gran medida de requisitos sustanciales verificables y controlables que definan las entidades que lo comprenden. De la manera que está redactada la definición, un sinnúmero de entidades podría considerarse de la economía social, sin serlo o teniendo claras divergencias con los principios rectores del sector. Si todo puede llegar a ser ESS, nada lo sería, y se corre el riesgo de que la mismo pase a ser un mero “sello” para obtener beneficios o exenciones, vacío de contenido social

Comisión Especial de Cooperativismo, 2019

Es indudable que el legislador al modificar el artículo 3° fue sensible a los planteos críticos y desacuerdos expresados sobre el Proyecto de Ley, y habría considerado que, atendiendo al contexto, era preferible perder determinada riqueza conceptual y, en su lugar, centrar la definición de la ESS en los principios enunciados en el artículo siguiente. De este modo el legislador optó por suprimir la definición antes explicada, la cual acercaba más la ley al modelo colombiano de ley de economía solidaria (ley 454/1998, ver art. 2°), y en su lugar referir a qué entidades componen la ESS, recostándose para ello en los principios de la ESS (los cuales se enuncian en el art. 4°), volcándose así más bien al modelo de ley española de economía social (ley 5/2001, ver art. 2°). Y en ese cambio incluyó un concepto que no estaba en el Proyecto original (aunque sí en alguno de los borradores anteriores), el de “interés común de sus integrantes” y el de “interés general económico o social”, a los cuales podría calificarse como de demasiado genéricos.

El cambio antedicho, en conjunto con la inclusión de la exigencia de que las entidades cuenten con personalidad jurídica¹⁰ y el traslado de la función de control de las entidades del INACOOOP a la Auditoría Interna de la Nación (AIN), fueron las reformas sustanciales realizadas al Proyecto original, en un claro intento, como ya se dijo, de atender los planteos críticos recibidos por parte de los legisladores en el proceso de discusión realizado en la Comisión Especial de la Cámara de Representantes.

10. La ley refiere a contar con “personería jurídica”, utilizando una expresión que, si bien estrictamente refiere a representante o personero, en Uruguay es usual aludir con ella a la personalidad jurídica, o sea, a ser persona jurídica (incluso hay leyes y decretos que utilizan esa expresión).

Sin duda que la modificación realizada en el artículo 3° es una de las más significativas, y quizás el cambio haya dejado por el camino la posibilidad de reafirmar y/o aclarar conceptos contenidos en los principios de la ESS o expresiones como la de “*sistema socioeconómico, cultural y ambiental*”, tendiente, sin duda, a reflejar a la ESS ya no con una visión simplemente economicista sino más comprensiva del desarrollo humano multidimensional y en armonía con la naturaleza. No obstante, sin desconocer que las normas son un componente fundamental del ordenamiento jurídico, no debe olvidarse que también la doctrina es parte integrante del mismo y no hay duda de que la función de esta se torna más relevante en materias con legislación relativamente recientes, en términos históricos (como es el caso que nos ocupa).

c) Sobre los principios y entidades del sector

El Capítulo II, compuesto por los artículos 4° y 5°, contiene en el primero de ellos una de las disposiciones fundamentales de la ley, por cuanto allí se enumeran y describen los principios que deberán observar las entidades de la ESS, a saber:

- a) La persona debe ser el centro de la actividad económica y social, teniendo absoluta primacía frente al capital.
- b) Las relaciones entre los integrantes de la iniciativa se sustentarán en la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad y el control democrático, primando el interés común por sobre el individual.
- c) La gestión debe ser autónoma, democrática y participativa.
- d) Debe existir un compromiso con la comunidad, la organización y desarrollo local y territorial, y con el cuidado del medio ambiente.
- e) En los casos en que la forma jurídica lo habilite, la distribución de excedentes se efectuará principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por los asociados y asociadas.
- f) Promover la equidad de género y favorecer la inclusión social de personas con dificultades de inserción.

Se hace notar que el acápite del primer inciso de este artículo sufrió una modificación importante. Inicialmente el Proyecto establecía que “*La Economía Social y Solidaria debe ser concebida con sujeción a los principios orientadores ...*”. En cambio, quedó formulado del siguiente modo: “*Las entidades de la Economía Social y Solidaria deberán observar los siguientes principios...*” De esta manera, y en la medida que la propia definición de ESS contenida en el art. 3° hace foco en los principios, queda

enfanzada la necesidad de que las entidades apliquen efectivamente los mencionados principios. Y está necesidad se vio coronada en el propio artículo con la facultad/ obligación concedida al Poder Ejecutivo de que reglamente “*todos los requisitos necesarios para la determinación del efectivo cumplimiento de los principios incluidos en el presente artículo*”, y, a la vez, viene al auxilio o complementación de esa aplicación lo establecido en el inciso final del artículo: “*Asimismo, serán de aplicación los principios universales del cooperativismo referidos en el artículo 7 de la ley 18.407 de 24 de octubre de 2008, en lo no previsto en la presente ley y en cuanto sean compatibles con los principios relacionados en el presente artículo.*”

La aplicabilidad, en lo compatible, de los *principios cooperativos* resulta importante por varias razones: (i) Uruguay ya tiene una historia de casi 100 años de haberlos recogido legalmente¹¹, con la consiguiente práctica sobre su aplicación (en estatutos, reglamentaciones, etc.), (ii) como es lógico, sus enunciados y contenidos son similares, en muchas partes, con los principios de la ESS, y (iii) las cooperativas son el tipo de entidades de la ESS que mayoritariamente se ha desarrollado en el país. Así, por ejemplo, esa práctica en la aplicación de los principios cooperativos podría ayudar en la definición de si los principios de la ESS deben necesariamente ser aplicados todos a la vez por todas las clases de entidades, y en tal caso se puede traer a colación lo aseverado por parte de la doctrina nacional al respecto, en primer lugar:

Todos ellos (los principios) están impregnados por la doctrina y los valores de la cooperación, pero los tres primeros definen las reglas sobre las que funcionan las cooperativas

Reyes et al., 2011:43

En segundo término:

tomando como guía orientadora los conceptos contenidos fundamentalmente en los tres primeros principios cooperativos [...] que nos llevan a afirmar, sin ambages, que estamos antes entidades con características propias

Reyes y Lamenza, 2007:27

11. Sin mencionarlos expresamente, pero varios de los enunciados de los principios cooperativos fueron tenidos en cuenta en la primera ley de cooperativas que se aprobó en el país: la ley N° 10.008 de 1941 sobre cooperativas agropecuarias; también por la ley de cooperativas de producción y consumo 10.761 de 1946, y asimismo fueron recogidos explícitamente por la ley N° 13.728 de 1967 en lo atinente a cooperativas de vivienda. Hoy en día se encuentran recogidos en plenitud los principios cooperativos de acuerdo a la formulación de la ACI, por los arts. 3 y 7 de la ley general de cooperativas N° 18.407 de 2008.

Asimismo, lo establecido en el último inciso del art. 4 de la nueva ley permite que las propias orientaciones que emite la Alianza Cooperativa Internacional (ACI, 2017) para la aplicación de los principios cooperativos, sean tenidas en cuenta, en lo pertinente, en lo referente a la aplicabilidad de los principios de la ESS.

El art. 5° complementa lo establecido en el art. 2°, en tanto incorpora la declaración de interés general de la ESS, así como reconoce su contribución “*al desarrollo sustentable, la participación democrática, la equitativa distribución de la riqueza y la inclusión económica y social.*” Por otra parte, establece la obligación para el Estado de garantizar su desarrollo, fortalecimiento y autonomía, y en el tercer inciso se incorpora algo muy relevante: la declaración de que toda actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada por una entidad de la Economía Social y Solidaria.

El Capítulo III está compuesto solamente por el art. 6°, el cual contiene una descripción de cuáles son las entidades que conforman la ESS. Es sabido que este artículo fue de los más difíciles en su elaboración, sobre todo por la dificultad de incorporar emprendimientos (o clases de entidades) pocos conocidos o que no cuentan aún con una regulación específica, o, dicho de otro modo, por la resistencia que suele haber cuando se incorporan a la ley formas o categorías nuevas que no coinciden con categorías jurídicas ya existentes.

El artículo no incorpora cambios importantes al proyecto original, salvo al final, y enumera cuales son las “*formas de expresión de la Economía Social y Solidaria*”, a saber:

- a) *Las cooperativas de todas las modalidades.*
- b) *Las empresas autogestionadas democráticamente por sus trabajadores.*
- c) *Las sociedades de fomento rural, así como emprendimientos y redes que favorezcan la soberanía alimentaria, la agroecología y la producción de alimentos orgánicos.*
- d) *Las entidades y redes de producción artesanal.*
- e) *Las asociaciones civiles cuyo objeto sea la promoción, asesoramiento, capacitación, asistencia técnica o financiera, de las distintas formas organizacionales de la Economía Social y Solidaria.*
- f) *Las asociaciones civiles que desarrollen o promuevan actividades económicas solidarias, tales como comercio justo, consumo responsable, finanzas solidarias, turismo responsable, producción sustentable, de carácter mutual sea de la salud u otra área, u otros servicios sociales a sus afiliados.*
- g) *Las fundaciones integradas por organizaciones de la Economía Social y Solidaria.*
- h) *Otras figuras jurídicas cuya naturaleza y definiciones sean acordes a los principios enumerados en el artículo 4° de la presente ley.*

Como se aprecia, quedan comprendidas las cooperativas, las mutuales y las asociaciones, en este último caso siempre que desarrollen o promuevan alguna de las actividades previstas en la ley. Y las fundaciones quedan incorporadas solamente en aquellos casos en que estén integradas por organizaciones de la ESS. Las particularidades de nuestra ley estarían más bien dadas por las sociedades de fomento rural (históricas instituciones en Uruguay cuyos orígenes se remontan a las primeras décadas del siglo pasado y que agrupan y apoyan a pequeños productores agropecuarios, y se organizan bajo la forma de asociaciones civiles), las empresas autogestionadas por los trabajadores, las entidades y redes de producción artesanal (organizaciones de artesanos) y se abre al final una puerta para otras figuras jurídicas cuya naturaleza y definiciones se adecuen a los principios de la ESS.

Pero sin duda la mayor innovación, dentro del elenco de entidades de la ESS, fue la incorporación durante el proceso legislativo de las sociedades comerciales, lo que muy probablemente supera algunos precedentes en la materia. En tal caso, además de observar los principios de la ESS antes descriptos, se deberán sujetar a determinadas condiciones, todas las cuales deberán estar incorporadas en su estatuto: (a) las acciones o cuotas sociales deberán ser nominativas; (b) deberán contar con un mínimo de 10 socios, en todo momento, y ningún socio a título individual o conjuntamente con su grupo económico o familiar, podrá ser titular de más de un 10% (diez por ciento) de las acciones o cuotas sociales; (c) los órganos sociales de administración y fiscalización deberán renovarse por periodos que no podrán ser mayores a tres años, y sus integrantes no podrán ser reelectos por más de tres periodos consecutivos; (d) la Asamblea General Ordinaria determinará el destino de las utilidades o dividendos, de acuerdo al siguiente orden: en primer lugar, deberán recomponerse los rubros patrimoniales cuando hayan sido disminuidos por la absorción de pérdidas y compensar pérdidas aún pendientes de absorción; en segundo lugar, proceder a constituir, sobre el remanente, las reservas legales; y, en tercer lugar, del saldo se destinará hasta un 50% y no menos del 25% para la constitución de un Fondo de Reserva Especial. Este Fondo de Reserva Especial no podrá ser distribuido en caso de retiro de socios o titulares de cuotas o acciones o en la liquidación de la sociedad; (e) no podrán depreciar el capital, excepto cuando esta operación garantice la continuidad de su actividad y con la autorización previa del organismo de control de la Economía Social y Solidaria¹²; y (f) en caso de disolución y liquidación el remanente que resultare

12. Para interpretar esta disposición, que no formaba parte del proyecto original, el legislador no dejó mayores pistas. La misma aparece propuesta en sala de la Comisión de la Cámara de Diputados que trató el tema, en forma conjunta con otras modificaciones que terminaron formando parte de la ley, y sin mayores explicaciones. A nuestro entender, y estando más que nada al espíritu de la ley, la expresión “no podrán depreciar el capital” estaría referida a la imposibilidad de reducir el mismo, salvo en caso de pérdidas (como se establece,

una vez pagadas las deudas y devuelto el valor de los aportes, se entregará al Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP). Asimismo, se establece que la exigencia de un número mínimo de 10 socios no será de aplicación cuando los titulares de las acciones o cuotas sociales sean otras personas jurídicas integrantes de la ESS. Es dable señalar que en Uruguay hay algunas empresas autogestionadas por los trabajadores que revisten la forma de sociedad anónima, lo cual sin duda ha sido una de las causas de la inclusión de esta disposición.

Asimismo, y tal como antes se dijo, durante el tratamiento legislativo se incorporó el requerimiento de que en todos los casos las entidades deberán contar con personería jurídica (personalidad jurídica), cuestión reclamada por algunos actores sociales y algunos legisladores. Esto vendría a ayudar más que nada en contar con un centro de imputación claro (jurídico, contable, tributario, administrativo), una estructura organizacional determinada y un control de legalidad al respecto (en tanto cada entidad se regulará *“por sus normas sustantivas específicas”*), todo lo cual implicaría un reconocimiento jurídico previo dentro del ordenamiento nacional y aseguraría cuestiones atinentes a la responsabilidad. Por contrapartida, la inclusión de este requerimiento deja de lado a algunos emprendimientos de economía solidaria de importante volumen (por ejemplo, redes de consumo responsable como el Mercado Popular de Subsistencia¹³) que no cuentan con personería jurídica.

d) Sobre el fomento de la ESS, el papel del INACOOOP y el Consejo Consultivo

El Capítulo IV comprende los artículos 7, 8, 9 y 10 y regula lo atinente al fomento y desarrollo de la ESS, y comienza por una disposición (art. 7) en la que se reitera (quizás por inadvertencia) casi totalmente lo prescripto en el art. 5, con el agregado (en siete literales) de los parámetros fundamentales en los que deberán basarse las políticas públicas relativas a la ESS, y en función de los cuales deberán actuar todos los organismos públicos.

En el art. 8 se hace un reenvío a ciertas disposiciones de las leyes 19.337 y 18.407; concretamente se trata de los instrumentos de apalancamientos financieros previstos

por ejemplo, en el art. 2° literal c de la ley de economía social francesa N° 2014-856 de 31 de julio de 2014), como así también a que se conservara actualizado el valor de sus activos para de esa forma mantener actualizado su capital y su patrimonio en general.

13. El MPS se define como una organización que busca enfrentar el abuso de los supermercados a través de la solidaridad y la lucha. Actualmente integra a miles de familias que de manera autogestionaria compran al mayor y distribuyen canastas de alimentos y otros productos básicos.

Por más información véase <https://mps.org.uy/>

en la ley de creación del FONDES y en la ley general de cooperativas¹⁴. Por su parte, el art. 9 contiene una indicación para que la autoridad pública promueva *“una política fiscal, tributaria y previsional acorde a la naturaleza de la ESS”*. Y, finalmente, en el art. 10 se deja incluida a las entidades de la ESS en lo previsto en los arts. 43 a 46 de la ley 18.362, lo que constituye un régimen especial denominado “Programa de Contratación Pública para el Desarrollo”, en cuyo marco el Estado pueden aplicar algunos márgenes de preferencia en los precios y algún mecanismo de reserva de mercado *“adecuados a los objetivos de desarrollar proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios y de estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación.”*

El Capítulo V, conformado por los artículos 11 a 14, no condice con precisión su denominación (“Organización”) con su contenido; más bien pudo llamarse “Institucionalidad de la ESS”. Concretamente en el art. 11 se dispone que el Instituto Nacional del Cooperativismo -INACOOOP- (creado por ley 18.407) será el organismo impulsor de las políticas públicas antes referidas, y en el art. 12 se describen con detalle cuáles serán sus competencias y cometidos al respecto, a saber: (a) definir, promover e impulsar políticas públicas tendientes al desarrollo y fortalecimiento de la ESS; (b) Inscribir y reconocer a las organizaciones de la ESS; (c) elaborar políticas, proyectos y programas de ESS para capacitación, investigación y transferencia de tecnología, y asistencia técnica; (d) crear una red de asistencia técnica; (e) favorecer acuerdos estratégicos con instituciones públicas y privadas; (f) realizar un seguimiento y evaluación de las organizaciones de la ESS; (g) registrar a las entidades en el Registro que crea la propia ley; y h) crear un Observatorio de la ESS.

A su turno, los arts. 13 y 14 dan creación al Consejo Consultivo de la Economía Social y Solidaria (CESyS) y describen sus cometidos. Estará integrado por delegados (17 en total) de diversas procedencias: entidades de la ESS y organismos públicos (entre otros, la Universidad de la República), que durarán dos años en sus funciones y podrán, a la vez, invitar a participar a representantes de otras entidades, y se encomienda al INACOOOP el apoyo para la instalación y el funcionamiento de dicho

14. En la primera ley mencionada y en su decreto reglamentario N° 159/016, se prevén apoyos tales como: *“préstamos, garantías y bonificación de tasa de interés en préstamos otorgados por el sistema financiero; capital semilla y capital de riesgo; aportes no reembolsables para el financiamiento total o parcial de la asistencia técnica necesaria para completar los planes o estudios de viabilidad y desarrollo de un proyecto o programa, y la evaluación técnica del mismo; aportes no reembolsables para el financiamiento total o parcial de planes de capacitación o mejora de gestión y procesos de certificación.”* Y en la segunda ley citada se prevé la existencia del Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP) con destino al cofinanciamiento de proyectos de inversión para la viabilidad y desarrollo de las empresas cooperativas, y del Fondo de Fomento del Cooperativismo (FOMCOOP) con el fin del financiamiento de proyectos de actividades de formación, capacitación, promoción y difusión de los principios y valores del cooperativismo y de gestión de cooperativas.

Consejo. Este será un órgano de consulta y podrá proponer políticas, estrategias, planes y programas, asesorar al INACOOOP y, en general, llevar a cabo actividades en apoyo del sector, destacándose la organización de una Conferencia Nacional de Economía Social y Solidaria, con carácter anual, como espacio de discusión de los temas de interés y elaboración de propuestas para su fortalecimiento.

Respecto a la Conferencia Nacional, parece demasiado pretencioso convocarla con carácter anual. Ninguno de los borradores trabajados por la Comisión de 2014 mencionaba una frecuencia de ese tipo y sin duda se transformará en uno de los problemas a resolver. La idea original, inspirada en el modelo de políticas públicas de la economía solidaria de Brasil, era contar con un espacio amplio de confluencia de todos los actores del sector, por lo que hubiera sido más realista establecer plazos más flexibles para su convocatoria.

e) Sobre el control estatal y el registro de entidades

El Capítulo VI de la ley, constituido por los artículos 15 al 19, incluye todo lo relativo al control estatal de las entidades de la ESS, tema hartamente controvertido tanto en lo previo a la discusión parlamentaria como durante la misma.

Antes de ingresar a su contenido consideramos procedente explicar, aunque más no sea en forma breve, que en relación con las cooperativas en Uruguay se da una tríada de participación estatal: (i) el reconocimiento jurídico opera a través del Registro de Personas Jurídicas, organismo perteneciente al Ministerio de Educación y Cultura (MEC); (ii) el control del funcionamiento lo realiza la Auditoría Interna de la Nación, organismo desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); y (iii) la promoción por medio del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP), persona pública no estatal que se vincula al Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Estrictamente el control de legalidad e inscripción de estatutos o contratos social por parte del Registro de Personas Jurídicas es el que da “nacimiento” a casi todas las personas jurídicas en Uruguay; la excepción serían las sociedades comerciales, las que de acuerdo al art. 2° de la ley 16.060 son sujetos de derecho (personas jurídicas) “desde la celebración del contrato social”.

Estando claro que en relación con el reconocimiento jurídico (o nacimiento) de las entidades no había duda en que se mantenían las normas específicas de cada clase, las miradas se centraban mucho en como quedarían repartidas las funciones de control y de promoción. Y al respecto el Proyecto original era muy criticado porque concentraba ambas funciones en el INACOOOP. Finalmente, la ley, siguiendo el mo-

delo de las cooperativas, asignó el control a la Auditoría Interna de la Nación (AIN) (art. 15), remitiendo a las atribuciones y cometidos dispuestos en los arts. 212, 213 y 214 de la ley de cooperativas 18.407, y, como ya se dijo, la promoción al INACOOOP (arts. 11 y 12); no obstante, también estableció que este organismo *“podrá establecer criterios técnicos de contralor, los cuales deberá comunicarlos a la AIN, y, cuando así lo solicite la AIN, ejercerá funciones de fiscalización de dichas entidades.”*

Ciertamente que, luego de aprobada la ley, se han expresado dudas acerca de si el control por parte de la AIN implica que en algunos casos se duplican los controles (por ejemplo, para las sociedades de fomento rural o para las mutuales). Por nuestra parte, entendemos que tanto lo establecido en el art. 1° de la ley (“sin perjuicio de las regulaciones específicas que cada una de ellas tenga”) como en el art. 6 (“se regularán por sus normas sustantivas específicas”) abona en la dirección de que el control de la AIN deberá referir exclusivamente a lo relativo al cumplimiento de los principios de la ESS (consignados en el art. 4 y ya comentados supra).

Por el art. 16 de la ley se crea el Registro Nacional de Promoción de Entidades de la Economía Social y Solidaria, el que funcionará en la órbita del INACOOOP y en el que deberán inscribirse las entidades de la ESS. A su vez, en el art. 17 se especifica que las entidades deberán inscribirse *“al solo efecto de ser incluidas en los planes y/o programas de promoción y para la sistematización de la información al respecto”*, lo cual es congruente con lo expresado en el último párrafo de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley ingresado al Parlamento el 11 de junio de 2019: *“se desarrollan las herramientas de fomento de la economía social y solidaria, para lo cual se crea un registro nacional de entidades a cargo de INACOOOP, cuya inscripción no hace nacer a los emprendimientos, es decir no es de carácter constitutivo, sino que es a los efectos de reconocimiento de los mismos.”* En el art. 18 se estableció el carácter público de dicho Registro, es decir, se podrá solicitar, con carácter general, la información que se encuentre registrada¹⁵.

En el art. 19 se dispuso que las entidades de la ESS que se encuentren inscritas en el Registro antes referido, y durante su permanencia en el mismo, serán sujetos pasivos de la Prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa creada por el artículo 204 de la ley de cooperativas 18.407. Dicha Prestación es un tributo cuyo sujeto activo es el INACOOOP, su recaudación se destina para financiar los programas de apoyo a las entidades, y tiene una alícuota (tasa) del 0.15% sobre el total de los ingresos de cada ejercicio originados en las enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios de cada entidad. Hemos dicho en alguna otra oportunidad

15. El registro comenzó a operar en febrero de 2020 de forma online. Puede verse en <https://www.inacooop.org.uy/single-post/2020/02/18/Registro-nacional-de-la-econom%C3%ADa-social-y-solidaria>

que este tributo, en el ámbito de las cooperativas, es de alguna forma una aplicación del principio de intercooperación.

Finalmente, la ley consagró en el art. 20 (Capítulo VII) el carácter de “orden público e interés social” que poseen sus disposiciones; esto significa que para operar dentro de la ESS y para quedar comprendido dentro de los diversos efectos de la ley no rige el principio de autonomía de la voluntad de las partes; de todos modos, el propio artículo se encargó de precisar el alcance: *“Declárase indisponibles todos los derechos, beneficios, deberes, cargas y obligaciones que las normas que se establecen en la presente Ley, les acuerdan o exigen a quienes son sus titulares.”*

5. Conclusiones

La Ley de Economía Social y Solidaria fue fruto de un proceso de discusión que comienza en 2008, cuando la Ley Marco del Cooperativismo crea el INACOOOP y le da la potestad de realizar propuestas de legislación en materia de economía social y solidaria. El puntapié lo da una comisión establecida con ese propósito en 2014 que elabora un borrador que servirá como base para la confección por parte del Directorio de INACOOOP de una primera propuesta a discutir con el movimiento cooperativo en el seno del Consejo Consultivo de INACOOOP (febrero de 2015) y luego con otros diferentes actores hasta que toma estado parlamentario en 2019, culminando con su aprobación el 10 de diciembre de 2019.

De esa manera Uruguay se convierte en el 11° país en el mundo y 5° en América Latina en contar con una Ley en Economía Social y Solidaria.

Se trata de una Ley con un articulado reducido (20 artículos) ordenados en 7 capítulos y orientada fundamentalmente a dar visibilidad y promocionar a un sector específico de la economía caracterizado por el cumplimiento de ciertos principios.

Justamente el art. 4 es uno de los más ricos desde el punto de vista estrictamente doctrinario. Allí se establecen los principios que deben respetar las entidades del sector. El primero de esos principios dice *“La persona debe ser el centro de la actividad económica y social, teniendo absoluta primacía frente al capital”*. Se trata, como se puede observar, de un principio comúnmente utilizado por los movimientos de la economía solidaria en todo el mundo e incluso presente en otros textos legales, caso del de España (2011).

La lista de principios sigue con referencias al compromiso con el medio ambiente (un principio que como sabemos no figura en la Declaración de Principios de la ACI y que además es poco recogido por otras legislaciones de ESS en el resto del mundo), a la inclusión social, la equidad de género o la gestión democrática.

También es una Ley interesante respecto a las entidades citadas como parte del sector. El art. 6 enumera en primer lugar a las cooperativas, pero luego sigue un listado de otras entidades caso de las mutuales, las empresas autogestionadas por sus trabajadores, las sociedades de fomento rural (una expresión de la asociatividad rural que responde a las particularidades del caso uruguayo), las redes que favorezcan la soberanía alimentaria, la agroecología y la producción de alimentos orgánicos, asociaciones civiles que promuevan el comercio justo, finanzas éticas, consumo responsable, turismo responsable, redes artesanales, o incluso sociedades mercantiles en la medida que cumplan una serie de requisitos muy severos respecto a cómo se gestionan, cómo se capitalizan y cómo distribuyen eventuales utilidades. Como se puede ver, se trata de un listado extenso que obedece a una mirada amplia del sector que incluye los actores tradicionales de la economía social y los nuevos actores emergentes (la Ley -en su art. 13 literal O-), por ejemplo, es la primera en el mundo en hacer referencia a las “economías transformadoras”, un término recientemente divulgado por la Red Internacional de Promoción de la Economía Social y Solidaria -RIPESS-).

Más allá de las consideraciones críticas y puntuales que nos pueden merecer algunos pasajes de la Ley, lo cierto es que estamos en presencia de un texto legal que por primera vez permite pensar en un amplio sector asociativo integrado por múltiples actores y ofrece un marco para la actuación de sus políticas públicas.

Como toda ley nueva y en este caso fundamentalmente novedosa, será clave la voluntad política que se tenga para avanzar hacia la promoción de un sector de la economía de carácter transformador y con sentido solidario. En ese contexto, compartimos la idea que esta Ley más que una meta, se constituye en un buen punto de partida para mayores logros en el propósito de democratizar los mercados y hacer más solidarias nuestras economías.

Bibliografía

- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL [ACI] (2017): *Notas de orientación para los principios cooperativos*. Bruselas, Bélgica: Alianza Cooperativa Internacional (ACI). Recuperado 25 de marzo de 2020, de:
<https://www.ica.coop/es/medios/biblioteca/research-and-reviews/notas-orientacion-principios-cooperativos>
- ÁLVAREZ VEGA, M.I. (2018): El reto del Derecho ante los nuevos modelos de emprendimiento. Especial referencia a la empresa social. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 33, 1-32. Recuperado de:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6870103>
- COMISIÓN ESPECIAL DE COOPERATIVISMO (2019): *Actas*. Cámara de Representantes de Uruguay.
- CORAGGIO, J.L. (2011): Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria. *Coraggioeconomía*. Recuperado de: https://coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_ep.htm
- FAJARDO-GARCÍA, I.G. (2019): El reconocimiento legal de la economía social en Europa. Alcance y consecuencias. *Cooperativismo & Desarrollo*, 27(1), 1-31.
DOI: <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2019.01.06>
- GALIANA SAURA, Á. (1999): La actividad legislativa en el Estado Social de Derecho. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2. Recuperado 6 de febrero de 2020, de <https://www.uv.es/cefd/2/galiana.html>
- GARCÍA MÜLLER, A. (2009): Marco legal de la economía social o solidaria según el Movimiento de los Trabajadores de América Latina. *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal (RIDAA)*, 55, 47-67.
- GUERRA, P. & REYES, S. (2019): La construcción legislativa uruguaya en economía social y solidaria en el marco de los gobiernos progresistas del Frente Amplio. *Cooperativismo & Desarrollo*, 27(1), 1-18.
DOI: <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2019.01.05>
- REYES, S. & LAMENZA, A. (2007): *Las cooperativas y el sistema tributario*. Asociación de Escribanos del Uruguay (AEU).
- REYES, S., LAMENZA, A., GUTIÉRREZ, D. & MACHADO, J. (2011): *Derecho Cooperativo Uruguayo*. Fundación de Cultura Universitaria (FCU).

Legislación referenciada

- Uruguay (2008). Ley 18.407, Montevideo, Diario Oficial No. 27612, del 14 de noviembre de 2008.
- Uruguay (2015). Ley 19.337 (en línea) IMPO, en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19337-2015> (Recuperado 26/9/2017).
- Uruguay (2016). Ley 19.472, (en línea) IMPO, en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19472-2016> (Recuperado 01/05/2018)
- Uruguay (2020). Ley 19.848 (en línea) IMPO, en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19848-2019/8> (Recuperado 2/3/2020).