



REPÚBLICA ORIENTAL  
DEL URUGUAY



Cámara de Representantes  
Secretaría

**XLIX Legislatura**

**DEPARTAMENTO  
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

**Nº 1061 de 2022**

---

Carpeta Nº 2827 de 2022

Comisión Especial de cooperativismo

---

**LEY DE COOPERATIVAS**

**Modificación al artículo 91 de la Ley Nº 18.407**

Versión taquigráfica de la reunión realizada  
el día 3 de octubre de 2022

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Ubaldo Aita.

Miembros: Señores Representantes Elsa Capillera, Cecilia Bottino Fiuri, Gonzalo Mujica, Javier Radiccioni Curbelo y Conrado Rodríguez.

Invitados: Por el Instituto Nacional del Cooperativismo, señores Martín Fernández, Presidente; Danilo Gutiérrez, Director Ejecutivo y Juan Amaro, Director del Directorio.

Secretaria: Señora Virginia Chiappa.

=====

**SEÑOR PRESIDENTE (Ubaldo Aita).**- Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos la bienvenida a la delegación del Inacoop, integrada por los señores Martín Fernández, presidente, Danilo Gutiérrez, director ejecutivo y Juan Justo Amaro, director.

Como ustedes sabrán, en el artículo 300 del proyecto original de rendición de cuentas se planteaba una sustitución del artículo 91 de la ley general de cooperativismo, y en ese sentido esta Comisión consideró necesario recabar la opinión del Inacoop.

Cedemos el uso de la palabra a nuestros invitados.

**SEÑOR FERNÁNDEZ (Martín).**- Agradecemos la invitación para concurrir a esta Comisión.

Efectivamente uno de los artículos que introdujo el Instituto Nacional del Cooperativismo, dentro de los del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, fue este artículo 300 del proyecto de rendición de cuentas, que modifica el mencionado artículo 91. Básicamente surge por la necesidad que hemos ido identificando en los últimos tiempos, en el sentido de generar mayor libertad a las cooperativas para profundizar sus modelos de negocio, para tener una mayor inserción en una vida económica y social que cada día es más compleja. Hay que tener en cuenta que cada vez menos se tienen compartimentados los límites del negocio en función de una modalidad, y en ese sentido quizás para muchas cooperativas pueden surgir oportunidades para seguir desarrollándose, más allá de la modalidad en la que estaban inmersas en un momento.

Lo primero que hay que señalar con respecto a este artículo es que aquí no se innova en cuanto a las secciones que, como tales, siguen estando. Esto es lo que se entendió pertinente. Una de las posibilidades podría haber sido directamente eliminar las secciones dentro de la ley general de cooperativismo, pero optamos por enviar un proyecto en el cual siguieran existiendo con sus características, con el requisito de llevar un estado contable aparte, con una auditoría a cargo de la Auditoría Interna de la Nación. Ahora, sí planteamos la supresión de los límites que se establecían para esas secciones.

Si se me permite, voy a pedir que después haga uso de la palabra el director ejecutivo, Danilo Gutiérrez, a fin de que pueda historiar cómo fue el proceso. Él fue parte del proceso de construcción de la Ley N° 18.407 desde Cudecoop y antes desde la Comisión Honoraria del Cooperativismo.

Lo que se identifica es que esas dificultades que ya podían vislumbrarse hace catorce años, cuando se aprobó la ley general de cooperativas, no se han dado en la práctica. Sí tenemos algunas cooperativas con secciones, es cierto, por ejemplo, algunas cooperativas agrarias que tienen supermercados en ciertas localidades del interior del país. Digo simplemente a forma de ejemplo que muchas veces sucede que tienen que ir mirando el balance cuando van llegando a fin de año, para ver si efectivamente no se pasan de ese 20 % que les establece la ley, porque si eso sucede, las sanciones previstas llegan a la disolución. Entonces, es increíble que por desarrollar un negocio tengan que buscar que no sea tan rentable a los efectos de no pasarse de los límites que hoy establece la ley.

Esa situación disparó varias discusiones internas en el Instituto y a principios de 2021 nosotros le planteamos a la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas que en 2022 pretendíamos introducir una modificación al tema de las secciones de la ley general de cooperativas. Me consta que dentro de la entidad gremial se empezó a discutir el tema; por lo que nos trasmítían desde su dirección, en principio no había mayores objeciones ante el planteo de este artículo, hasta que efectivamente vino el artículo en la rendición de cuentas y allí se da todo un proceso legítimo desde el punto de vista gremial;

no pretendo inmiscuirme en eso, porque además tiene una lógica distinta: nosotros valoramos a la representación gremial y estamos en contacto con ella en forma diaria. A partir de allí se disparan algunas discusiones dentro de la gremial cooperativa y se nos trasmite que no había consenso para el artículo que ya había enviado el Poder Ejecutivo y que estaban en la búsqueda de la construcción de una alternativa por parte de Cudecoop.

En medio de eso, transcurre la discusión en la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda en la rendición de cuentas y se elimina el artículo 300 y directamente no llega al plenario.

Creemos que, en tanto se esté dando, esta discusión de por sí es oportuna. Es imprescindible que las cooperativas empiecen a pensar hacia delante cuál es el modelo que pretendemos, no solamente para el año que viene, sino para el Uruguay que se nos viene, para los modelos de negocio que se nos vienen y para una competencia que a esta altura va mucho más allá del sistema cooperativo y de mi modalidad cooperativa con respecto a otras, en el sentido de cuánto puede incidir una cooperativa de consumo sobre una de ahorro y crédito, o una cooperativa de trabajo sobre una social, en la medida en que el sistema cooperativo hoy en día está lejos de estar en una etapa de crecimiento, desde el punto de vista de la potencialidad que tiene y de lo que era años atrás.

Para poner un ejemplo, hasta hace unos años el cooperativismo de ahorro y crédito estaba en el entorno del 10 % del crédito que se otorgaba en este país y hoy no llega al 2 %. Entonces, en la medida en que sigamos viendo la lógica del cooperativismo en torno a los límites de sus modalidades y no le permitamos ir a competir en la lógica que tienen otro tipo de empresas comerciales, lo estamos condenando a encorsetarse cada vez más.

En definitiva lo que se pretendió con este artículo, y lo que se pretende en general sobre esta discusión, es dar una mayor libertad a las cooperativas. Insisto -lo he manifestado en más de una oportunidad-: aquí no se está obligando a nadie a generar secciones. Lo que se plantea es la posibilidad de que cada una de las cooperativas, dentro de su estatuto y en la asamblea que la gobierna, pueda generar el instrumento de tener secciones y no tener límites para desarrollar la empresa cooperativa.

Se nos ha dicho, en algún momento, que existen otras opciones, por ejemplo, crear otra cooperativa por parte de la primera. Eso supone generarle costos adicionales, mayores costos administrativos de controles, de presentación de balances, etcétera. O sea, lo que estamos haciendo es ir contra la posibilidad del desarrollo del modelo cooperativo porque, entre otras cosas, lo que ha empezado a surgir son cooperativas que empiezan a recurrir a otros modelos empresariales, dentro de la misma cooperativa, generando sociedades por acciones simplificadas que le permiten rápidamente ponerse a trabajar en otros rubros, sin tener el corsé que significa el tope de las secciones.

En la discusión de la rendición de cuentas en el Senado, el 9 de setiembre de 2022 compareció la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, promoviendo un camino intermedio, estableciendo un tope del 40 % para las secciones, manteniendo el 50 % total. En definitiva, no hay ningún estudio que indique por qué tiene que ser el 20 %, el 40 %, el 38 % o el 72 %. En realidad, lógicamente es una transacción a la que llegó una institución gremial que tiene que nuclear a cooperativas de varias modalidades; entonces, lo transaccional a la interna fue llegar a este porcentaje del 40 % que, desde el Instituto, podemos entenderlo, pero no lo compartimos desde el punto de vista conceptual en tanto las limitantes de las secciones.

En esa audiencia con la Comisión de Presupuestos integrada con Hacienda en el Senado, el señor senador Cami dice:

"[...] no sé si entendí bien, quisiera saber qué es lo pernicioso o cuáles son las dificultades de dejar liberada y sin fijación las secciones, más allá del porcentaje que establecen ustedes como alternativa o el original".

Y allí responde el abogado de Cudecoop, el doctor Juan Pablo Pío Guarnieri, diciendo: "En realidad, venimos de un sistema en el que el 20 % es el límite y se propone pasar a cero límite. Para que se entienda: una cooperativa tiene un giro principal y si nosotros eliminamos todos los límites se comienzan a confundir los giros. A nuestro modo de ver, no se debería tomar esa decisión de un día para el otro. Entonces, el fundamento del 20 al 40 sin eliminar los límites tiene que ver con la gradualidad y con los estudios de factibilidad que tiene que haber. Por ejemplo si una cooperativa de consumo va a ensayar una sección sobre ahorro y crédito, ¿se va a poner un límite o no? Esas son cosas que merecen un estudio y, por lo menos desde nuestra perspectiva, deberíamos ser bastante más cuidadosos en pasarnos de buenas a primeras a un escenario tan irrestricto".

A mí me causa asombro -y yo se lo trasmití a la gente de Cudecoop- que una gremial intente ponerse límites a sus propios modelos de negocios, o sea que intente limitarse hasta dónde puede crecer su cooperativa. Realmente me llama la atención. Entiendo -más allá de que no lo comparto- cuál es el motivo de la propuesta de la Confederación, pero lo alarmante que surge de la respuesta del doctor Pío es que no hay un argumento desde el punto de vista legal para eliminar los límites de las secciones. Cuando dice: "Por ejemplo si una cooperativa de consumo va a ensayar una sección sobre ahorro y crédito [...]", esto ya lo puede hacer. De hecho hay cooperativas de consumo que tienen establecida en su estatuto una sección de ahorro y crédito. Aquí nomás, vecinos nuestros como Caute- Antel tienen en su estatuto una sección de ahorro y crédito. No la han llevado adelante, pero la tienen en su estatuto.

Entonces, ¿cuál es el objetivo de este artículo? ¿Cuál fue el espíritu que movió al Instituto? Generarle libertad a las cooperativas para que por su asamblea general, y por los estatutos que la asamblea disponga, puedan tener secciones sin un límite para que no ocurra lo que señalaba al principio: que una cooperativa como Cadol, que está en Dolores, cuyo rubro principal es el agrario, si tiene un supermercado, deba tratar de no ser tan rentable para no llegar al 20 % que le exige la ley para no caer en una disolución de su cooperativa. Ese es el espíritu.

Si se me permite cedería el uso de la palabra al director ejecutivo, Danilo Gutiérrez, a los efectos de que haga una breve historia de por qué surge este tema de las secciones dentro de la creación de la Ley N° 18.407 y cómo estamos a nivel de derecho comparado con la región.

**SEÑOR GUTIÉRREZ (Danilo).-** Soy el director ejecutivo de Inacoop.

Hay que hacer alguna distinción porque a veces se tiende a confundir el tema de la pluralidad de objetos con las secciones, como si fuera lo mismo.

En cuanto a por qué no existían secciones antes de la ley de 2008, para eso hay que recordar que no había una ley general de cooperativas, sino leyes especiales para cada rama, para cada modalidad.

Entonces, en 1941, sale la ley de cooperativas agrarias. En 1946, otra ley que llamábamos de producción, métodos de trabajo y consumo. En 1968, la de vivienda. En 1971, las de ahorro y crédito y, más recientemente, en 2006, las cooperativas sociales.

Si había una ley para cada tipo de cooperativa, una cooperativa, naturalmente, no podía, regirse por dos leyes al mismo tiempo.

Es una cosa atípica, pero era lo que ocurría en Uruguay, con una excepción, porque hay que enmarcar también eso. En la ley nacional de vivienda de 1968 ya se decía que las cooperativas de vivienda -me refiero al artículo 12 del Decreto N° 633 de 1969- tenían, entre sus funciones: "[...] Proporcionar los servicios complementarios a la vivienda, así como todos aquellos, que tendiendo al logro más cabal, de los fines comunitarios, se traduzcan en la elevación del nivel de vida material, moral e intelectual del socio y de su núcleo familiar [...]".

O sea que ahí abría una puerta. Eso nos explica, por ejemplo, algo que, si no estuviera la ley redactada de esa manera, tal vez, se cuestionaría, porque la cooperativa misma tiene una escuela. Además, muchas de las cooperativas de vivienda tienen sus policlínicas. Eso es porque son objetos complementarios que hacen al mejoramiento de la vida de sus socios. O sea que no es tan extraño. Ya en nuestra historia se ha encontrado eso.

Luego, queremos distinguir -me parece que aquí es donde, a veces, surge la confusión- entre la multiactividad y las secciones. Es cierto que las secciones suponen la multiactividad o la pluralidad de objetos, porque, precisamente, cada sección implica un objeto distinto, pero perfectamente podría haber multiactividad sin secciones. ¿Por qué? Porque las secciones son una forma de organizar la cooperativa. Son una forma de distribuir los resultados anuales en función de los resultados de cada sección. O sea que los socios de cada sección distribuyen según los resultados de la actividad en la que participaron y, además, no en Uruguay, pero sí en otros lados, es una forma de gobernanza.

En España vemos la posibilidad de que haya Juntas de Sección, que vendrían a ser como asambleas parciales de la sección y Consejo de Sección, siempre subordinadas al Consejo Directivo General, como una forma de organización de la propia cooperativa, pero se puede dar de distintas maneras. Entonces, recurrimos a la legislación comparada para ver qué es lo que sucede en otros lados y por qué lo de Uruguay es tan distinto.

Tengo acá -los dejé a la Presidencia- los textos, pero les ahorro la lectura de cada artículo, explicitándoles por lo menos cada concepto. |Por ejemplo, en Paraguay la multiplicidad de objetos está prevista a texto expreso en la clasificación de los artículos 100 a 102. En la práctica conocemos gran cantidad de cooperativas multiactivas que se desempeñan en ese país, muy especialmente, prestando servicios asociados a las necesidades comunes de una localidad; son muy de base local, vinculadas al desarrollo local, entonces, la misma cooperativa presta servicios de crédito, pero también educativos, tiene las farmacias, y una cantidad de cosas que acá no nos imaginamos, como servicios de consumo, servicios educativos, de salud.

En la ley del año 1988, Colombia distingue entre cooperativas especializadas, multiactivas e integrales. Ahí tenemos la distinción, porque las multiactivas y las integrales tienen múltiple objeto, pero las multiactivas tienen, justamente, secciones, una organización por sección, y las integrales, no; tienen distintos objetos, pero se organizan como una común, según los artículos 61 a 64.

El Código Cooperativo de Portugal, en la clasificación, en función del objeto, también incluye a las cooperativas multisectoriales -así les llaman- y no se ocupa de regular las secciones; sencillamente, dice que pueden ser de un sector o de varios, después, internamente, dirán cómo se organizan.

Lo de Venezuela es bien indicativo. El Decreto N° 1440/2001 no menciona específicamente a las secciones ni realiza una clasificación de las cooperativas en función del objeto; no dice nada sobre eso y, sin embargo, existen cooperativas multisectoriales. Recientemente, la cooperativa Cecosesola, que es del año 1967, sacó el premio Nobel Alternativo, y tiene un desarrollo enorme. Es multiactiva, tiene una diversidad de actividad impresionante; además, es un ejemplo universal, y la ley no dice nada. ¿Por qué en Uruguay, si la ley no habla de multiactividad, la gente piensa que es imposible? Sencillamente por aquella tradición -no hay texto legal que lo avale- de que acá cada uno estaba encasillado en su sector.

En España, tanto la ley nacional como la de las comunidades autónomas admiten las cooperativas integrales y también regulan las secciones como dos institutos distintos. En España se reguló en detalle el tema de las secciones con la Ley N° 27 de 1999. La ley española es bastante reglamentarista, al igual que las de las comunidades autónomas: habla de la posibilidad de una gobernanza por separado, pero con una conducción común; la distribución de los excedentes en función de las secciones; cómo se responde con el patrimonio, primero, a la sección y, luego, al patrimonio universal de la cooperativa; es muy detallado. Pero eso para las que tienen secciones; puede haber cooperativas integrales sin problema ninguno.

También tenemos los casos de Brasil y Argentina. En Argentina, por ejemplo, la Ley N° 20.337 no habla de una regulación de las secciones de la multiactividad, pero en el momento en que habla de la distribución de los resultados anuales dice que si tienen varios objetos se distribuirán en función de cada una de las secciones. O sea que, interpretando, la ley argentina admite la existencia de secciones y, por vía estatutaria, se autorregula totalmente.

Lo mismo con la ley brasileña; la Ley N° 5.764 es prácticamente el mismo formato; lo único que ahí sí habla de cooperativas especializadas y de cooperativas de objeto múltiple. Además, dice que la distribución de excedentes, si internamente los socios así lo establecen, se puede hacer en función de los resultados de cada sección.

Algunas conclusiones. Por un lado, la distinción ya está clara; en ninguna ley de las que vimos -yo no conozco ninguna otra que así sea- se prohíbe la multiplicidad de objetos; en ninguna. Luego, lo que decíamos: las secciones son una forma de organización que en algunos casos se toman y en otros no. Se les da libertad a todos los socios.

¿Por qué los artículos 91 y 92 de nuestra ley son tan distintos? Fijan un límite, se disuelven si se pasan de ese límite, etcétera. Ahí podemos ir a la historia. Estos artículos surgen del anteproyecto que presentó Cudecoop al Parlamento. Yo presidí Cudecoop en todo el proceso, o sea que les puedo contar el tema en detalle. Estuvimos desde el año 1999 hasta el 2003 o 2004. En el año 2004 el proyecto tomó estado parlamentario, debatiendo internamente el proyecto de ley general de cooperativas porque era muy importante para nosotros.

En general, propusimos una cantidad de institutos que eran bien audaces y nadie nos dijo nada. En el tema de la multiactividad surgió el tradicionalismo, entonces, tuvimos que zanjar esa diferencia. Esos artículos del texto me resultan muy conocidos, como si los hubiéramos redactado casi personalmente. Llegamos a esa solución transaccional porque era mucho más importante tener una ley en común que no dirimir diferencias sobre un artículo; esa es la realidad. Por ejemplo, dice sí a la pluralidad de actividades, pero hasta cierto límite; sí a la multiplicidad de objetos, pero si una cooperativa tiene una sección, todas las ventajas, todos los beneficios que tienen las cooperativas de esa rama no se transfieren a la otra, de manera de desestimular, que es la competencia entre

distintas ramas de cooperativas. El temor que se tenía era ese: que aparecieran en su sector otras cooperativas de otras ramas que les compitieran.

¿Qué pasó en estos 14 años, después del año 2008? Nada; no pasó nada. Hubo cooperativas con algunas secciones. No hubo problemas de ninguna naturaleza, salvo eso del tope.

¿Con la introducción de las secciones, se solucionó legalmente el tema de la admisibilidad de las cooperativas de objeto múltiple? No; se solucionó la controversia interna que había paralizado la negociación interna del movimiento, pero no el tema de fondo, porque hoy se sigue discutiendo si en Uruguay son admisibles las cooperativas de objeto múltiple. ¿Por qué? Porque sencillamente en la clasificación se dice: las cooperativas pueden ser de primer, segundo o tercer grado; las cooperativas pueden ser de consumidores, de usuarios, de trabajadores o de trabajadores y consumidores a la vez. Y de objeto no dice nada, pero no se opone; en realidad, no hay ninguna previsión en contrario. En lo personal, sostengamos que hoy, con la legislación actual sin secciones, podría haber cooperativas de objeto múltiple, primero, por la definición de cooperativa que tomamos la de la Alianza de Cooperativas Internacional, nuestra ley, casi textualmente, con un agregado, y en la Recomendación 193 de la OIT dice que la finalidad de las cooperativas debe satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales de los socios; o sea que el objeto posible es bien amplio.

En segundo lugar, porque no hay prohibición. Y en tercero -creo que ese es el espíritu de la ley y es lo que queremos rescatar para darle coherencia a la ley-, el espíritu de la ley se refleja en el artículo 98. Cuando comienza la primera parte, sobre los principios, la definición del derecho cooperativo, del régimen general, y la segunda empieza en los capítulos especiales de cada rama de actividad, pero el artículo de inicio, que es el 98, dice que esa enumeración no es taxativa y que, en realidad, las cooperativas, definiendo claramente los derechos y obligaciones de los socios y respetando los principios cooperativos y la parte general, pueden crear nuevas modalidades; solamente, deberán indicar qué tipo de cooperativa es el más afín para su regulación interna. Eso abre las puertas, y es el principio de autonomía de la voluntad de los cooperativistas; el principio de libertad. O sea que el artículo 98 está diciendo dónde está el límite de las cooperativas.

Al respecto, Uruguay ha sido muy principista: el límite está en el cumplimiento de los principios cooperativos. En países muy desarrollados, sometidos a una muy fuerte competencia, se introdujeron instrumentos de derecho comercial, de sociedades comerciales. Uruguay no los ha admitido; el Instituto no va en esa vía; el movimiento no va en esa vía. Ese es el límite. Si uno quiere, realmente, tener por objeto obtener ganancias y dividirlas entre los socios lo puede hacer perfectamente, pero puede formar una sociedad comercial; no tiene que formar una cooperativa. De ahí en adelante, la libertad.

En nuestra ley también está muy claro el tema de la remisión constante al estatuto, porque expresa: "el estatuto regulará tal cosa", "el estatuto, tal otra"; a cada rato lo menciona. Es decir que en vez de reglamentarse por ley, la ley se remite constantemente a la voluntad de los asociados a través del estatuto. Eso es lo que le da coherencia.

Vuelvo a lo que decía el presidente: el mundo cambia muy rápidamente. Nosotros buscamos una ley que diera muchas posibilidades a la cooperativa, la más amplia libertad, para que no hubiera que estar cambiando constantemente a medida que aparecieran nuevos fenómenos, y por eso lo de ese artículo 98. Se crearon una cantidad de institutos.

Además, de multiactividad tenemos ejemplos dentro de la propia ley. Las cooperativas de trabajadores y usuarios a la vez son cooperativas de doble objeto, porque a unos socios les presta un servicio determinado, cubre una necesidad de uso de determinados bienes o servicios, y a los otros les proporciona un puesto de trabajo. Entonces, hay dos objetos en uno que coinciden, y eso está previsto en la ley.

Como decíamos, hay algún instrumento mucho más audaz que este y que nadie cuestionó, que es el de las cooperativas mixtas con socios comerciales y socios trabajadores. Las cooperativas mixtas -hasta ahora no apareció ninguna-, hasta el 49 % del capital y el 49 % del poder de gestión de dirección no pueden tener socios comerciales, y se forman como dos colectivos dentro de una misma institución. O sea que la pluralidad de objetos ya está prevista.

Algo que quiero decir es que la legislación es hacia el futuro y no hacia el pasado. Es cierto que se ha presentado algún caso en alguna cooperativa agraria que ha detonado el tema, pero no es por eso. Yo creo que atender el problema de una cooperativa en particular sería minimizar el tema.

Voy a ponerles dos ejemplos. Hace poco tiempo -es de las cosas que nos congratula, porque quiere decir que el movimiento tiene vida- nos hicieron una consulta sobre un grupo de personas que venían de un país europeo y querían comprar un predio rural en el cual establecerse para realizar actividades de granja y, al mismo tiempo, construir ahí sus casas y tener una regulación propia de una cooperativa de vivienda. Es decir que tienen un objeto agrario y uno de vivienda. ¿Qué solución le aportamos? ¿Vemos hasta dónde llega el 20 % de uno y de otro o, sencillamente, no pueden lograr su objetivo y se tienen que volver?

Entre las nuevas cooperativas aparecen las de *cohousing*. Es bien interesante el fenómeno y, además, se viene multiplicando. Hace poco se registraron los dos primeros estatutos de cooperativas de *cohousing* de personas mayores que quieren vivir en comunidad, tener todos los servicios -salud, cuidados, alimentación, lavandería, esparcimiento, cultura, etcétera- y proporcionárselos a sí mismas. Claro: eso tiene una localización y, a su vez, un lugar donde van a vivir. ¿Qué pasó? ¿Qué dificultades tuvo ese proyecto? Uno podría imaginar la dificultad de la viabilidad económica, porque hay que sacar cuentas muy finas para ver si eso conviene, pero no; ese no era el problema. Tampoco lo fue el proyecto constructivo, más allá de las características de esas familias. Demoraron más de un año -casi dos- en el registro, luchando por el estatuto, evaluando si esa era una cooperativa de objeto múltiple, si debía tener una sección de vivienda, aclarando cuál era el objeto central y cuál el accesorio y si había que reglamentarlos por separado. Se encontró una solución que es buena, pero todo sucedió por no tener definido ese tema, y esas cosas se van multiplicando, por suerte.

Nosotros no queremos imponer a las cooperativas actuales la pluralidad de objeto ni la existencia de secciones; queremos abrir las puertas a la gente para que quien lo desee -sobre todo las nuevas generaciones- pueda actuar y no le creemos trabas inútiles ni le coartemos su libertad; eso está dentro de la autonomía de la voluntad. El Estado tiene que vigilar las cosas que son de interés general. Esto de limitar los objetos no es de interés general.

**SEÑOR AMARO (Juan Justo).**- Me parece que los conceptos que manejaron mis compañeros son muy claros. Simplemente, quiero reafirmar el concepto de libertad, porque cuando uno estudia el tema evalúa qué perjudicaría la actividad y los argumentos que puede haber en contra, pero acá no existen. Acá lo que existe es una actitud de posibilitar mayor desarrollo del cooperativismo y de que las cooperativas encuentren espacios de crecimiento.

Quizás no esté apegado al tema, pero quiero comentarles que la primera cooperativa de viviendas nació como cooperativa de consumo, por el año sesenta y ocho. Entonces, estamos hablando de un cooperativismo que ha crecido y que todos los días tiene avances. El Instituto permite, técnicamente, ir abriendo espacios y realizar cambios para mejorar la vida de las cooperativas. También permite que exista un apoyo técnico, inclusive con la presencia del propio cooperativismo en el directorio.

Por lo tanto, quiero señalar que el desarrollo del cooperativismo depende de este tipo de cosas. Sin duda, nos parece acorde que el productor tenga también un mercado de ventas, un lugar de venta propia, y que las cooperativas de vivienda puedan tener su centro educativo, así como emprendimientos que las hagan crecer de acuerdo con el patrón de cada una para que sus sueños se puedan ir concretando.

Además, quiero señalar que este camino se impulsó con total convicción, con responsabilidad, como se ha hecho este mismo texto, que tuvo la precaución del 20 %, y hoy creemos que el concepto de libertad hace que eliminar el tope sea fundamental.

**SEÑOR FERNÁNDEZ (Martín).**- En definitiva, esto fue lo que nos motivó a presentar este artículo.

Entendemos que es el momento de empezar a pensar -como se dice ahora- fuera de la caja y tratar de proyectar el cooperativismo que queremos. En los próximos días les va a estar llegando una invitación -seguramente para el 16 de noviembre-, ya que conjuntamente con Naciones Unidas estamos armando el Día del Futuro en el Cooperativismo, para empezar a discutir estas cosas.

En definitiva, eso es lo que nos ha motivado, y pretendemos con esta exposición que quedaran claros los argumentos del Instituto.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Si bien no lo dije al principio, va de suyo que ahora se abre una instancia de preguntas por parte de los legisladores.

**SEÑOR REPRESENTANTE RADICCIONI CURBELO (Javier).**- Mi consulta es la siguiente.

Me parece muy bien que las cooperativas puedan tener diferentes subsecciones o secciones y hacer distintas cosas.

Esta es la primera legislatura en que me toca integrar esta Comisión y me he encontrado con la ley que venía del período anterior, con la complejidad para reglamentar el tema cooperativo por la diversidad de cooperativas que hay.

Realmente, me parece un problema de justicia tratar igual a los desiguales. Digo esto porque una de las cosas que he observado hasta hoy es que existen diferentes tipos de cooperativas, con distintos tipos de funcionamiento, y a la hora de generar una reglamentación que beneficie a una muchas veces terminamos perjudicando a otra.

Pienso que, en definitiva, si hay un debe que tiene la ley es que, justamente, no se necesita una ley de cooperativismo, sino muchas leyes de cooperativas distintas.

Según lo que he visto hasta ahora me parece que hay tres grandes grupos de cooperativas que son bien distintas: las cooperativas de trabajo, sociales; las cooperativas agrarias, que tienen intereses muy diversos, y luego las cooperativas que claramente son de financiamiento económico, que más allá de que son cooperativas cumplen una función bancaria de financiamiento o de préstamos al consumo, que muchas veces, encubiertas, terminan siendo verdaderas agencias de crédito.

Entonces, a veces es difícil abrir la puerta en este tipo de multirrubros si no queda establecido -lo que para nosotros es muy importante- cuál es el objeto real de la

cooperativa. Pienso que el limitante debe ser que si mañana una sección supera el objeto principal debería variar también el objeto de la cooperativa, para no llegar a generar una ficción jurídica que no es real, y esto sea concordante con el resto del sistema jurídico.

Si bien las cooperativas tienen algún tipo de ventaja o beneficio -lo entiendo-, porque son sistemas de producción que redistribuyen o distribuyen muy bien los ingresos, generan muchos puestos de trabajo y dan participación a los trabajadores de manera directa -lo que veo muy positivo-, tampoco pueden ser tan distintas a las sociedades anónimas que, en definitiva, no dejan de ser organizaciones con pluriparticipación de personas. En el caso de las sociedades anónimas, cuando una accede a tener cierto capital accionario de la otra se genera lo que se denomina fusión y en otros casos, la escisión de la sociedad, para transformarse en otra distinta.

Entonces, por un lado tenemos lo que ustedes muy bien expresan -con lo que estoy de acuerdo- en cuanto a que tendríamos que dejar la mayor cantidad de libertad, porque eso nos puede permitir crecimientos importantes. Eso lo comarto y lo comprendo. Pero, por otro lado, me queda la duda de hasta dónde esto no se puede llegar a prestar en el futuro para que, por ejemplo, una cooperativa que surge como cooperativa de trabajo mañana se transforme en una financiera y quiera seguir disfrutando de ciertos beneficios de una cooperativa distinta a su verdadero objeto.

Entonces, quisiera saber cuáles serían las formas de la normativa en el futuro ¿Qué considerarían ustedes como principal en estos casos? ¿Cuál de las dos características es más importante y cómo se puede limitar ese tipo de abuso o ficciones que, en definitiva, lo que hacen es generar incertidumbre o alejarnos del derecho?

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Quiero comentarles que en este momento en la instancia parlamentaria del Senado se está tratando este tema y parecería que habría alguna novedad.

**SEÑOR FERNÁNDEZ (Martín).-** Con respecto a las consultas e inquietudes válidas del diputado Radicciioni quiero comentar algunas cosas que son importantes.

Primer: las secciones ya existen. Si una cooperativa de trabajo quisiera hoy armar una cooperativa de ahorro y crédito con la legislación actual lo podría hacer. Lo que no puede es pasarse del 20 % de su actividad en esa sección.

Acá lo importante es ver qué pretendemos hacia delante. ¿Pretendemos que la cooperativa por su surgimiento esté encasillada en una modalidad y que sea "cooperativa de trabajo los montevideanos" o que sea "cooperativa los montevideanos", y que pueda desarrollar más de una modalidad?

Lo que está bien claro, y la Ley Nº 18.407 así lo establece con rigurosidad, es que cada una de las secciones se rigen por la modalidad de cada una de ellas. Es decir que una cooperativa en su sección trabajo no puede tener las obligaciones ni los beneficios de otra modalidad que esté en otra sección.

Entonces, si una cooperativa de trabajo genera una sección ahorro y crédito esta se va a regular igual que las cooperativas de ahorro y crédito, y no va a poder retener por consumos si después saca una sección consumos. La ley hoy ya claramente establece que cada una de las secciones se rige por la modalidad en la cual tiene su giro. Entonces, no corremos el riesgo de que beneficios que están determinados para una modalidad se terminen volcando hacia otra de las modalidades.

Por otro lado, en cuanto a la regulación cada una de esas secciones debe tener su contabilidad aparte y la Auditoría Interna de la Nación debe auditarse de forma separada. Cada una de las secciones debe tener su análisis por parte de la Auditoría Interna y ver si

efectivamente se está cumpliendo con la reglamentación que regula su modalidad y si hoy en día no está pasándose del tope del 20 %

Es cierto lo que dice el diputado Radiccioni. Puede pasar que en alguna cooperativa que haya empezado en un rubro una sección supere el rubro original y pase a ser predominante, y nosotros eso lo vemos muy bien. Es decir: si realmente una cooperativa encuentra una posibilidad de abrirse paso en otra modalidad, bajo el régimen de secciones, teniendo claramente regulados sus límites, sus posibilidades y sus beneficios, la verdad es que sería una muy buena cosa; no debería ser algo que comprometiera su viabilidad. Por el contrario: dentro del Instituto nosotros estaríamos vislumbrando eso como una buena posibilidad de crecimiento del sector cooperativo.

¿Qué es lo único que podría pasar, señor presidente? Que empezara la discusión acerca de si esa cooperativa pertenecería a la federación de cooperativas tal o cual, pero en realidad -como bien dijo el director ejecutivo-, para lo que se constituye una cooperativa, que es satisfacer las necesidades de sus socios, esto estaría mucho más alineado que la actual legislación.

No sé si fui explícito con la respuesta.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

**SEÑOR REPRESENTANTE MUJICA (Gonzalo).**- Yo soy de los diputados que votaron el retiro de este artículo del proyecto de la rendición de cuentas a los efectos de que se remitiera a la Comisión Especial de Cooperativismo no porque estuviera en contra del contenido, sino para darle un tratamiento específico porque, en realidad, en el momento de considerar la rendición de cuentas en la Cámara de Diputados no hubo tiempo ni siquiera para hablar con la oposición; no hubo tiempo para nada respecto a este tema. Entonces, dijimos: "Vamos a darle un tratamiento; tenemos una Comisión específica en Cámara de Diputados; llevémoslo ahí y démosle tratamiento". No era ni para oponernos ni para demorarlo; era simplemente para tratarlo. Ahora, si el tema se está tratando en el Senado, se complica todo el trámite que habíamos imaginado cuando decidimos traerlo acá. Esa es la situación objetiva.

**SEÑORA REPRESENTANTE BOTTINO FIURI (Cecilia).**- Sí; además, desarticula lo que habíamos pensado en la reunión pasada y que creo no quedó claro en la convocatoria que hicimos al Inacoop.

Como Comisión Especial de Cooperativismo nos habíamos preocupado por hacer una modificación que fuera congruente con la ley general de cooperativas y no ir haciendo modificaciones parciales. Entonces, con este artículo vimos una oportunidad de terminar el trabajo que veníamos realizando. Es más: teníamos un proyecto que no se elevó aún porque no se hizo el informe; tenemos el proyecto relativo a la modificación de cooperativas sociales, respecto al cual tenemos tres artículos sobre los cuales también queríamos solicitarles asesoramiento porque nos quedamos en la indefinición, y tenemos este, sobre el cual íbamos a trabajar. Y pensábamos hacer un paquete, con el asesoramiento de ustedes, para que en un solo proyecto de ley pudiéramos realizar una modificación única de la ley general de cooperativas, porque no nos parece un procedimiento adecuado que continuamente estemos enviando al plenario de la Cámara modificaciones parciales de la ley general de cooperativas.

Hoy lo que precisábamos era que ustedes vinieran a fundamentarnos este artículo y, a su vez, los tres que nos están faltando -si no puede ser en esta oportunidad, quizás lo puedan hacer por escrito- del proyecto de ley de modificación. El otro ya lo tenemos resuelto y solamente resta elevarlo al plenario cuando terminemos de resolver estos tres.

Y el año que viene pensábamos sí dar el cierre y elevar en un solo cuerpo normativo las modificaciones de la ley general de cooperativas.

Eso era lo que pretendíamos realizar con el asesoramiento de ustedes. Ahora, esto que está pasando en el Senado nos desarticularía un poco la estrategia; tendríamos que incorporar lo que ellos resuelvan; si lo aprueban, tendría que volver a nuestra Cámara, pero ahí ya no tendríamos posibilidades de modificarlo.

**SEÑOR REPRESENTANTE MUJICA (Gonzalo).**- Apoyando lo que decía la diputada Bottino, tenemos un problema de procedimiento; incluso, ha llegado más de una modificación al mismo artículo por distintas vías. Habíamos empezado estudiando la modificación del articulado de la ley general a partir de una propuesta realizada por el Frente Amplio, pero en el correr del estudio de esa propuesta llegaron otros proyectos que modifican a veces los mismos artículos. Entonces, llegó un momento que decidimos ordenarnos porque tampoco tiene sentido hacer llegar a sala tres modificaciones sucesivas sobre el mismo artículo de la ley general, pongámonos de acuerdo con qué queremos hacer.

Como decía la diputada Bottino, esta discusión que está planteada en el Senado estaría agregando otra modificación más. Más allá de que todos tienen derecho a opinar, esta es la única Comisión específica que se ha creado para tratar el tema del cooperativismo. Entonces, la intención es concentrar un poco la tarea en relación directa con ustedes para ver si podemos llegar, por lo menos el año que viene, a plantear de una forma coherente una nueva redacción de los artículos de la ley general que están a consideración y no llevar a la Cámara cuatro consideraciones sucesivas, algunas de las cuales son redundantes sobre el mismo artículo que, de repente, modificamos tres meses antes. Ese es un poco el sentido de la cosa.

**SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Conrado).**- Quiero hacer una pregunta que me surgió escuchando la exposición del diputado Radiccioni y luego la contestación del presidente del Directorio del Inaccop.

En el caso de que la actividad complementaria pasara a ser la principal, ¿no tendría que haber una modificación del objeto social en los estatutos de la cooperativa o ya incluyendo las actividades complementarias ustedes entienden que se estaría contemplando esa situación?

**SEÑOR FERNÁNDEZ (Martín).**- Empiezo por esto último.

El estatuto, primero, tiene que establecer las secciones, y en tanto se establecen las secciones, ya queda incorporado en el objeto. Por lo tanto, no requeriría mayor cambio que ese que el propio estatuto le estaría dando al establecer una sección dentro de esa cooperativa. Ese no sería un inconveniente.

Sobre el tema de las modificaciones a la ley y, concretamente, sobre este artículo, la posición institucional de la política pública de cooperativismo es la eliminación de los topes. Más allá de que, por supuesto, los legisladores están en todo su derecho -no vamos a decirles nosotros qué es lo que tienen que hacer- de modificarlo parcialmente, establecer un tope intermedio o demás, nosotros queríamos traer los argumentos que entendemos pertinentes para la eliminación de los topes, sin perjuicio de lo que suponga la negociación que se está llevando adelante en el Senado.

Lo que sí es un tema no menor es que cuando nosotros modificamos este tipo de cosas, generamos a las cooperativas determinadas obligaciones y adaptaciones de sus balances y de sus estatutos. Entonces, si se establece en esta rendición de cuentas una modificación -que es válida- de llevar al 40 % el tope para cada una de las secciones,

volver a modificar esto en el correr del año que viene sería un caos para la propia administración de las cooperativas, que tendrían que ir ya no anualmente, sino a veces semestralmente, modificando sus estatutos y balances para presentarlos de manera distinta. Lejos está de nosotros y por supuesto del espíritu de ustedes generarles complicaciones a las cooperativas con la legislación.

Nosotros nos enteramos de la aprobación en Comisión del proyecto de ley y nos parece bien. Hay algunas otras cosas que nosotros hemos impulsado, como el tema de la perspectiva de género. Hay unas cuantas cosas interesantes para modificar en la Ley N° 18.407, que está a estudio de esta Comisión. Si bien en principio habíamos optado por el envío de este artículo a través de la rendición de cuentas, cuando se planteó la posibilidad de estudiarlo acá, nos pareció razonable y pertinente, entre otras cosas, porque, más allá de si es el 20 %, el 40 %, el 58 % o el 17 %, estamos discutiendo un tema conceptual que es qué pretendemos para las cooperativas, su administración y sus posibilidades de negocios hacia adelante. No es algo que sea significativo cambiarlo ahora o el año que viene, pero sí puede llegar a marcar la cancha en el Senado en el sentido de que nosotros lo asumiríamos como algo que, en principio, quedaría definitivo, porque tampoco se pueden aceptar modificaciones parcialmente en la Cámara de Diputados una vez que vuelva la rendición de cuentas.

Hoy, nosotros queríamos trasmitir la posición institucional del Inacoop.

Si me permiten, antes de terminar, quisiera decirles algo que, quizás, no tenga que ver con la convocatoria específica. Sobre fines de este mes, se va a realizar la Cumbre Cooperativa de las Américas y, en esta ocasión, se da un hecho inédito, que es la reelección, por unanimidad y sin otras candidaturas, de una compatriota que ha ejercido un liderazgo muy importante a nivel de cooperativas no solamente en Uruguay, sino en la región, que es Graciela Fernández. Nos consta que se ha recibido una invitación por parte de la Comisión. Queremos que sepan que para nosotros sería muy bueno que la Comisión pudiera estar representada en el encuentro de parlamentarios que se va a desarrollar también allí, en Asunción.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Como se ha dicho aquí, hay una serie de modificaciones. Ustedes hacían referencia, incluso, al proyecto que tiene que ver, básicamente, con introducir la dimensión de género en el cooperativismo. También hay un proyecto -al cual se refirió el diputado Mujica- en cuya aprobación avanzamos; creo que consta de 28 artículos y desglosamos tres. Todo esto nos llevó a concluir que, quizás, la mejor manera de organizarnos sería -como aquí se dijo- hacer un compendio de esas modificaciones y empezar a trabajarla. Me parece que lo mejor es que quedemos con un vínculo muy estrecho. Quizás, hoy no es oportuno adelantar opinión; entiendo que la condición de ustedes no es la mejor para trasladar opinión hoy, pero sí me parece bueno que quedemos con un vínculo muy estrecho a efectos de avanzar sobre la base de ese mecanismo y también compartiendo soluciones.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

**SEÑOR REPRESENTANTE RADICCIONI CURBELO (Javier).-** Mociono para ofrecerle a la delegación por escrito los artículos 1°, 9° y 11 -que usted mencionó- del proyecto "Funcionamiento del Sistema Cooperativo. (Modificaciones a la Ley N° 18.407)", que estamos tratando en esta Comisión, para que con un tiempo prudencial puedan darnos, también por escrito, las opiniones que tengan sobre los puntos, de manera que nosotros podamos tomar una resolución con elementos más firmes, antes de fin de año.

**SEÑOR REPRESENTANTE MUJICA (Gonzalo).-** Quisiera agregar a la moción del diputado Radiccioni la posibilidad de que nos envíen una redacción alternativa y no solo

un informe. A veces, nos ayuda que, además del informe, nos envíen un texto posible o una hipótesis para trabajar entre nosotros.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Por lo tanto, la moción consiste en enviarles por escrito los tres artículos que desglosamos del proyecto que estamos estudiando para que nos den su opinión y, si fuera posible, que nos vuelquen una redacción alternativa para esos tres artículos.

Se va a votar.

(Se vota)

—Cinco por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Agradecemos a la delegación por su presencia. La reunión fue bastante extensa, pero fructífera.

Tenemos esa otra dificultad; veremos cómo nos paramos ante el artículo 300, pero en todo caso iremos viendo cómo solucionamos estas dificultades que son de superposición de intereses.

Muchas gracias por su comparecencia.

**SEÑOR FERNÁNDEZ (Martín).-** El gusto es nuestro. Nos comprometemos a enviar prontamente la opinión del Instituto con referencia a esos artículos y a establecer alguna redacción alternativa, si se considera necesario.

Estamos a las órdenes. Siempre es un gusto volver a esta Casa. Estamos a disposición de la Comisión, cuando lo entiendan necesario.

(Se retira de sala la delegación del Instituto Nacional del Cooperativismo, Inacoop)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

≠