



PARLAMENTO
DEL URUGUAY

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría

XLIX Legislatura

**DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

Nº 1475 de julio 2023

S/C

Comisión Especial de Cooperativismo

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 12 de julio de 2023

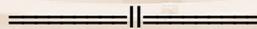
(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Elsa Capillera.

Miembros: Señores Representantes Ubaldo Aita, Pablo Fuentes, Gonzalo Mujica, Ernesto Gabriel Otero Agüero, Javier Radiccioni Curbelo y Conrado Rodríguez.

Invitado: Director de Promoción Socio Laboral, señor Marcos Rodríguez de Almeida.

Secretaria: Señora Virginia Chiappara.



SEÑORA PRESIDENTE (Elsa Capillera).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos comienzo a la reunión extraordinaria de la Comisión de Cooperativismo, recibiendo hoy al director de Promoción Sociolaboral del Ministerio de Desarrollo Social, señor Marcos Rodríguez De Almeida, para consultar sobre el artículo 33 del TocaF.

SEÑOR REPRESENTANTE MUJICA (Gonzalo).- La invitación es a los efectos de considerar la posibilidad de modificar mediante un proyecto el numeral 30) del literal D) del artículo 33 del TocaF. Ha llegado hasta nuestros despachos alguna cooperativa planteándonos las dificultades que se les crean por una frase que está en ese literal, por la cual se las asimila a las pequeñas empresas. Eso estaría creándoles dificultades.

Estamos dispuestos a hacer la modificación que sea necesaria, pero obviamente, está bien que el Mides -que es uno de los principales contratantes- nos dé su opinión sobre la pertinencia o no de esto.

SEÑOR RODRÍGUEZ DE ALMEIDA (Marcos).- Soy el director de Promoción Sociolaboral y, como tal, tengo a cargo velar por el bienestar de las cooperativas sociales. Tenemos a cargo la fiscalización de las cooperativas sociales, pero también la asistencia técnica y la promoción de esa herramienta como método de inclusión sociolaboral.

Si bien es cierto que este numeral del artículo 33 beneficia en parte a las cooperativas sociales tenemos que notar que acá se habla de cooperativas en general -pueden ser sociales o de trabajo; las cooperativas sociales son un subtipo especial de cooperativas de trabajo definido en el artículo 162 de la Ley N° 18.407-, también es verdad que beneficia a asociaciones u organizaciones civiles.

Entiendo que en este numeral se exige que sean pequeñas empresas las organizaciones que el Ministerio de Desarrollo Social y ahora también el Ministerio de Ganadería -porque eso se modificó- pueden contratar en forma directa.

Creo que este artículo, en términos generales, más que beneficiar a las cooperativas sociales, las perjudica. ¿Por qué? Porque las cooperativas sociales ya cuentan con un mecanismo de excepción, que está reflejado en el numeral 32) de este mismo literal del artículo 33 que dice: "Se podrá contratar por excepción como compra directa la adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecución de obras, producidos o suministrados por cooperativas sociales debidamente acreditadas ante el Ministerio de Desarrollo Social o de un monotributista social Mides, hasta el monto establecido para licitación abreviada".

Además, plantea en un segundo párrafo, que en el caso de la Administración Nacional de Educación Pública puede ser hasta el doble del monto. Ahí no se pide este certificado. Tanto es así que hay contratadas cooperativas sociales por este mecanismo con más de cien socios, que me parece que es algo que habría que valorar, pero en otra instancia.

Entonces, lo cierto para mí es que el numeral 30) a que hacemos referencia no beneficia, sino que más bien perjudica

Además, si se le quitara a estas organizaciones el requisito de presentar ese certificado, se estaría habilitando a que organizaciones de mayor tamaño sean contratadas en forma directa, sin un proceso competitivo. Eso perjudicaría aún más a las cooperativas sociales.

Es cierto que, en términos prácticos, a la hora de contratar, me parece que se cometen errores en la Administración -entiendo yo que será por desconocimiento o falta

de *expertise*- y se termina apelando al numeral 30) para contratar una cooperativa social cuando perfectamente se puede apelar al numeral 32).

Entonces, habría que informar a la cooperativa social o a la división del organismo contratante -que sería Mides, en este caso, porque es el único que contrata cooperativas sociales; el Ministerio de Ganadería contrata alguna puntualmente- que, de no tener dicho certificado la cooperativa, el organismo puede apelar al numeral 32) y contratarla de todas maneras. Por supuesto que entiendo que, como todo, se le brinda un beneficio y se pone un límite. En el numeral 30) el límite es la cantidad de personas que tiene la cooperativa, o sea que sea una pequeña empresa. El límite en el numeral 32) es el monto de la licitación abreviada. Creo que sacar ese límite sería dar rienda suelta para que se contrate a cualquier organización y a cooperativas de cualquier tipo, por cualquier monto y en cualquier circunstancia. En principio, sería poco transparente.

Personalmente, el numeral 30) me parece poco transparente de por sí, o cuestionable por lo menos, aun con el límite actual; si se sacara podría ser muy perjudicial para las cooperativas sociales también.

Otra cosa que quería traer a colación es que en el caso, por ejemplo, de que la cooperativa social esté evaluando el pase a cooperativa de trabajo o, incluso, de que el monto de la contratación exceda la licitación abreviada, se puede apelar al numeral 1) de este mismo literal D) que dice que también se puede contratar por compra directa entre organismos o dependencias del Estado o con personas públicas no estatales.

Hace un momento comentaba que el Ministerio de Desarrollo Social tiene un convenio con una persona pública no estatal, que es el Instituto Nacional de Cooperativismo y a través de ese convenio, a través del Instituto, puede contratar tanto a cooperativas sociales como a cooperativas de trabajo. ¿Y ahí el límite dónde se está fijando? En que el Instituto se juega su prestigio al intervenir en esta contratación y, obviamente, la Confederación de Cooperativas está representada en el Directorio de dicho Instituto, lo que le agrega la transparencia que se necesita en este caso.

Entonces, si el Ministerio de Desarrollo Social quisiera contratar a una cooperativa social que, por ejemplo, tenga más de diecinueve personas o que, además, el contrato sobrepase el monto de la licitación abreviada, lo podría hacer, incluso, a través del numeral 1).

Es más: yo traje un borrador del convenio vigente, un acuerdo de trabajo marco que tiene Mides con el Instituto Nacional de Cooperativismo, y apelando a ese acuerdo marco de trabajo se pueden hacer convenios específicos para contratar cooperativas. El Instituto, además, actúa como un contralor en esos convenios. Tiene un costo administrativo mínimo que cobra el Instituto, pero le agrega control y transparencia, porque eso pasa por el Directorio del Instituto.

Por tanto, personalmente, entiendo que no sería necesario agregar este tercer párrafo al numeral 30), quitando ese requisito del certificado de pequeña empresa; inclusive, podría llegar a sospechar que sería perjudicial para las cooperativas sociales. Si el reclamo viniera de alguna organización de la sociedad civil, entiendo que si les sacaran eso las beneficiaría y les brindaría una ventaja competitiva sobre otros, pero también cuestionaría la falta de transparencia, porque no sería observable ningún tipo de contrato: queda en forma directa por cualquier monto o con cualquier organización. Me parece que sería bastante poco transparente.

SEÑORA PRESIDENTE.- Además, por lo general en las cooperativas sociales siempre hay problemas, porque no cumplen con el requisito que se necesita: que haga dos años que la persona esté sin trabajo, que haya discapacitados, etcétera. Después de

un tiempo la persona se va o no está más y entra una persona que no cumple con ese requisito.

SEÑOR RODRÍGUEZ DE ALMEIDA (Marcos).- En realidad, cuando se forma una cooperativa social, nosotros nos aseguramos de que se cumpla con el artículo 74 de la Ley N° 18.407, que establece que por lo menos el 75 % de los integrantes de la cooperativa tienen que estar en situación de vulnerabilidad social. El criterio principal que se usa actualmente es que la persona esté por debajo de la línea de pobreza. Por supuesto que acorde a la normativa vigente se puede usar algún otro criterio, como personas con discapacidad pertenecientes a grupos específicos que sean vulnerables. Pero lo que termina primando, por practicidad -lo que se mide más fácilmente- es que esté por debajo de la línea de pobreza.

Claramente, como bien hacía alusión la diputada, generalmente cuando esas personas pasan varios años en una situación laboral estable superan la línea de pobreza y nosotros estamos empezando a hacer un análisis formal de eso a través de declaraciones juradas año a año, y empezamos a darnos cuenta de que las cooperativas sociales no están cumpliendo con ese artículo porque más de un 25 % de sus integrantes no son vulnerables.

Entonces, también es cierto que estamos apelando a mecanismos para que las cooperativas sociales puedan seguir siendo contratadas, pasándose a cooperativas de trabajo.

Este convenio al que yo hacía referencia del Ministerio Desarrollo Social, vale la pena reconocer que tiene algo muy positivo. Hay ya de larga data un convenio entre la Intendencia de Montevideo y el Instituto Nacional de Cooperativismo, por el que se han contratado muchas cooperativas sociales y cooperativas de trabajo.

Ese tipo de convenios y ese tipo de contrataciones facilita que el Instituto pueda contratar a una cooperativa social y si en el marco de ese contrato la cooperativa pasa a cooperativa de trabajo, por ejemplo porque se ve obligada al no estar cumpliendo con este requisito fundamental, puede seguir siendo contratada en ese mismo contrato. Se puede prever en forma explícita en el contrato con el Instituto el pasaje y también el pago del IVA, que corresponde si una cooperativa es de trabajo.

Preguntaba hace un momento sobre el proyecto de ley que se estaba manejando para la modificación de la ley general, porque creo que una de las cosas que se preveía en principio era que al pasar a cooperativa de trabajo se esté un tiempo exonerada de IVA. Creo que se hablaba de un plazo de dos años.

Tuvimos un caso concreto, con una cooperativa de Treinta y Tres que, al pasarse a cooperativa de trabajo por su propia voluntad, terminó generando una deuda importante de más de \$ 1.000.000 en DGI porque esta Dirección toma como criterio que la cooperativa debe pagar IVA desde que presenta los estatutos para ser modificados en el registro y, en realidad, no la habilita a facturar con IVA hasta que no salió el estatuto del registro. Como esa reforma de estatuto demoró en aprobarse porque tuvo algunas observaciones -el registro demoró como un año en expedirse- y durante ese período, DGI le está cobrando IVA a la cooperativa, pero no le permitió facturarla. Ese es también un inconveniente que tenemos.

Creo que es sano pensar también como cuerpo legislativo cómo ayudar a estas cooperativas que ya superaron esa situación de vulnerabilidad, ya no están bajo la línea de pobreza, pero no tenemos herramientas prácticas o, inclusive, legales, que faciliten ese pasaje. El uso del numeral 1) del literal D) del artículo 33, o sea, este convenio con el Instituto Nacional de Cooperativismo creo que es una herramienta muy válida, pero si el

organismo contratante sigue priorizando la compra directa o, aun peor, en este caso se le brindan nuevas posibilidades de contratar en forma directa sin límite de monto, por ejemplo, claramente va a ir a ese modelo más fácil, aun cuando otra ventaja que tiene usar al Instituto Nacional de Cooperativismo es que el Instituto hace un control específico de esos contratos, el que facilita después la tarea de Mides. El Ministerio de Desarrollo Social tiene una carga administrativa muy pesada, por todos los programas que tiene a cargo, y entonces que le llegue este tipo de contrataciones con un control, ayuda.

Otra dificultad que hay creo que en todos los organismos estatales o en muchos de ellos, es pagar en tiempo y forma. Generalmente, el Estado paga tarde, se dice. Entonces, las cooperativas sociales tienen una dificultad extra ahí por su condición de vulnerabilidad. Al estar contratadas a través del Instituto, este tiene herramientas financieras para facilitarles un crédito con muy bajo interés a las cooperativas para que paguen los sueldos, BPS, DGI y no se atrasen en sus cuentas. Ese crédito se da contra la factura o el crédito que tiene pendiente la cooperativa con el Estado. Al usar ese tipo de convenios también se facilita.

Creo que tenemos que promover ese tipo de convenios. La Intendencia de Montevideo lo ha venido haciendo muy bien desde hace muchos años, UTE también; OSE firmó un convenio parecido, Mides también, que no se ha logrado instrumentar por falta de conocimientos. Lo que termina pasando es que a veces tenemos dificultad para contratar y se busca modificar la normativa sin considerar otras alternativas que están vigentes.

SEÑOR REPRESENTANTE OTERO AGÜERO (Gabriel).- Para reafirmar, más allá de que fue muy claro lo planteado.

Acá las cooperativas, o por lo menos algunas, vieron que llevarlos al mismo giro o equipararlos a una pequeña empresa no los saca de competencia, sino que los posiciona mejor en algunos aspectos, por ejemplo, con respecto a determinados llamados que podrían abrirse de otra manera. ¿Es así? Porque, en realidad, si no le entendí mal al diputado Mujica, lo que ellos dicen es que pierden competitividad.

SEÑOR RODRÍGUEZ DE ALMEIDA (Marcos).- Yo lo hablé a nivel interno en el Ministerio.

Creo que hay casos puntuales. Por ejemplo, la Dirección Nacional de Discapacidad contrata cooperativas sociales y están apelando al numeral 30) al que estamos haciendo referencia. Históricamente, ellos han venido contratando a las mismas cooperativas en forma directa.

Las cooperativas a esta altura, más allá de la vulnerabilidad que puedan tener o no, exceden la cantidad de personas para ser consideradas como pequeña empresa. Pueden tener treinta, cuarenta o cincuenta socios y/o con personal dependiente a cargo. Este artículo lo que prevé es que si tienen más de diecinueve personas, entre socios y personal dependiente, no se puede usar esta norma.

Yo le he dicho personalmente, incluso a la División de Discapacidad, es que no hay problema, que usen el numeral 32), y de repente me dicen que así se pasan de la licitación abreviada. Les digo: "No hay problema: usen el numeral 1), a través del convenio con Inacoop". Ahora, si me dicen que si usan el numeral 1) hay que pagar un 3 % de Inacoop, bueno, eso ya es un problema presupuestal, que vean cómo administran su presupuesto. Me parece que no podemos llevar eso al punto de modificar una ley nacional para ver un caso tan puntual, porque estamos hablando del Ministerio de Desarrollo Social y una Dirección específica.

Creo que hay herramientas suficientes para contratar una cooperativa que, además, sigue siendo cuestionable, porque me parece que después de diez años no sería sano hacer un proceso competitivo para contratar ese tipo de tareas. Asimismo, la compra directa por excepción debe ser por excepción y cuando uno contrata durante doce, trece, catorce años en forma directa y hay un cambio de gobierno y se sigue usando el mismo mecanismo, hay una falla administrativa, de repente.

Si no se quiere hacer un proceso competitivo, porque son largos, son tediosos o porque hay problemas de gestión que todavía no se han logrado superar, bueno, está el convenio con el Instituto Nacional de Cooperativismo, que ha demostrado ser una herramienta sumamente útil y que, además, facilitaría este otro punto que he mencionado, que es que de repente la cooperativa pase a cooperativa de trabajo.

Otro problema que tenemos en el pasaje a cooperativa de trabajo es que el organismo contratante no tenga rubro para pagar el IVA. Entonces, ahí también creo que el hecho de que el Estado no tenga plata para pagar el IVA, que es algo que además va a parar al Estado, es otra cosa.

Creo que si la cooperativa tiene más de diecinueve socios hay que pensar si como herramienta de inclusión social está siendo eficiente, porque nosotros nos hemos dado cuenta de que constituir una cooperativa de más de diez socios realmente es complicado: capacitarlos, que se consolide el grupo. Lo que pasa es que en las cooperativas que exceden los veinte, treinta o cuarenta socios es difícil pensar que sea social, que tenga ese componente de vulnerabilidad que se exige por ley y que, además, se gestione eficientemente teniendo más de diecinueve socios.

Es un problema aparte. Pero lo que estoy diciendo es que si hubiera una cooperativa social menor a diecinueve socios, perfectamente podría usar el numeral 30), que está bárbaro. Es difícil pensar que a una cooperativa con menos de diecinueve socios se la contrate por más de \$ 11.000.000. Capaz que maree un poco con mi explicación.

SEÑORA PRESIDENTE.- Informalmente también estábamos hablando de que una cooperativa en que cada socio gana \$ 50.000 por mes ya no está en situación de vulnerabilidad cuando un sueldo mínimo son \$ 20.000.

Entonces, capaz que hay que pensar en algo como que pase a ser cooperativa de trabajo, pero que pueda mantenerse en el tiempo. Quizás habría que exonerarla de IVA durante un año o dos, hasta que logre solucionar sus problemas.

SEÑOR RODRÍGUEZ DE ALMEIDA (Marcos).- Creo que una cosa que no han visto las cooperativas sociales es que si se agrega este párrafo que no les pide eso...

Hay una interpretación que yo no hago. En el numeral 30) lo que interpretan, por lo que me dijeron en la Federación de Cooperativas de Producción, es que la solicitud de certificados solo se requiere a las cooperativas y no a las organizaciones. En un momento, cuando leí el artículo entendí que ese certificado se les exige tanto a las cooperativas como a las organizaciones. Si el certificado se les exige a las cooperativas, pero no a las organizaciones civiles, ahí sí, me parece que habría que modificar el articulado, pero no para quitarle la exigencia del certificado de pequeña empresa a las cooperativas, sino para que se le exija específicamente a las organizaciones civiles.

Me parece muy cuestionable que un organismo estatal pueda contratar a una organización civil cualquiera, sin ningún tipo de tope, de monto ni de nada. Yo no estoy de acuerdo con esto tampoco. Aunque sea pequeña empresa me parece muy cuestionable que uno pueda contratar en forma directa a cualquier organización civil por

más que sea sin fines de lucro, por cualquier monto. Por lo menos se les pide que tengan menos de diecinueve socios, porque ahí se entiende que se está topeando el monto de alguna manera, porque contratar a diecinueve personas, por un sueldo razonable, capaz que anda en torno al monto de la licitación abreviada. No sé. Me imagino que ese certificado se le tiene que exigir a cualquier organización, si se va a mantener vigente el numeral 30), tanto a las cooperativas como a las asociaciones civiles.

Creo que lo que interpretan las cooperativas es que a ellas se les está pidiendo certificado y a las organizaciones, no, y eso sí sería muy injusto.

(No se escucha)

SEÑOR REPRESENTANTE MUJICA (Gonzalo).- Acá dice: "cooperativas definidas como pequeñas empresas" y sería "cooperativas, asociaciones y organizaciones civiles definidas como pequeñas empresas según el orden vigente".

SEÑOR RODRÍGUEZ DE ALMEIDA (Marcos).- Sí, de esa manera redactar lo que ellos interpretan que quedó así y es bastante injusto. Una redacción podría ser "con cooperativas, asociaciones u organizaciones civiles en todos los casos sin fines de lucro y en todos los casos asimiladas a pequeñas empresas". Sin fines de lucro es algo bien de las organizaciones civiles, porque se entiende que las cooperativas sociales es discutible si son sin fines de lucro o no. En el caso de las cooperativas sociales también es cierto que es bastante cuestionable que tengan lucro cuando no puedan repartir excedente y tampoco ganar más que el laudo. Quizás se aplicaría también.

Concuerdo con eso. Ahí habría que hacer una modificación al artículo, para que quede claro que el certificado no se le pide solo a las cooperativas; se le debería pedir también a las organizaciones civiles.

SEÑOR REPRESENTANTE MUJICA (Gonzalo).- El Instituto de la Cooperativa Social se creó en 2006. En plena salida de la crisis de 2002, con una desocupación galopante, que se estaba tratando de cubrir de cualquier manera y se creaban figuras que permitieran atender rápidamente por parte del Estado contratos que sacaran gente de la desocupación, básicamente.

Por lo tanto, creo que estamos innovando, porque estamos construyendo jurisprudencia y legalidad en torno a figuras que son relativamente novedosas.

Al mismo tiempo, también el Estado va construyendo su *expertise* en el manejo de estas instituciones. Eso que se mencionaba de que hay instituciones en las que no se sabe que esto existe forma parte, justamente, de que en realidad es nueva toda esta creación.

Comparto el criterio de si lo que se puede hacer es esta última modificación que hablamos para que queden las cooperativas con el mismo grado de exigencia que organizaciones civiles de todo tipo y que no haya discriminación al respecto.

SEÑOR RODRÍGUEZ DE ALMEIDA (Marcos).- Si bien vengo a representar al Ministerio de Desarrollo Social es en mi calidad de Director de Promoción Sociolaboral en virtud y en beneficio de las cooperativas sociales. Es cierto también que si se les empieza a exigir el certificado a las asociaciones civiles, capaz que al Ministerio de Desarrollo Social, como tal en general, le complica, porque probablemente -no me consta- esté usando este numeral para contratar organizaciones civiles y no lo pueda seguir haciendo. Entonces, ahí va a surgir el reclamo de alguien de dicho Ministerio que diga que se le está limitando la contratación a organizaciones civiles.

A título personal -capaz que me metí en un problema-, a mí me parece correcto de todas maneras. Si uno va a contratar en forma directa tiene que haber algún tipo de límites. Entonces, ese límite que sea por lo menos una pequeña empresa. Ojo, también pasa que la misma organización civil forma otra organización civil satélite con menos personas; hecha la ley, hecha la trampa ¿no? Digo esto para no ser ingenuos.

(Diálogos)

SEÑORA PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia. Nos quedó todo muy claro y fue muy informativa también la visita.

Se levanta la reunión.

≠