

Montevideo, 8 de julio de 2016

Sr. Gustavo Cardozo.-

Encargado de la División de Cooperativas Sociales y Procesos Asociativos del MIDES

CONSULTA: La consulta específica refiere a cuales son las limitaciones que el marco legal vigente dispone respecto de contratación directa de cooperativas sociales por parte del Estado, ya sea por el objeto social u objeto de contrato.

Esta consulta es presentada por la División de Cooperativas Sociales y Procesos Asociativos del MIDES, en nuestro carácter de instituto público promotor del cooperativismo y asesor preceptivo de los poderes públicos (artículo 187, literal a de la ley 18.407 de 24 de octubre de 2008).

De acuerdo a lo establecido en el artículo 172 de la ley General de Cooperativas N° 18.407: *“las cooperativas sociales son aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus socios un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social”*.

Se trata de una figura que surge en la década del 70 en Italia, trasladándose luego a otros países europeos. La legislación que hoy en día tienen las cooperativas sociales en nuestro país Ley N° 17.978 de junio de 2006, incorporada luego a la Ley General de Cooperativas en el año 2008, tiene su fuente en la legislación europea principalmente la italiana.

Hablamos entonces de una cooperativa de trabajo que se encuentra en un régimen de mayor protección por parte del Estado, para permitir que personas que se encuentran con niveles importantes de vulnerabilidad económica y social, puedan a través de un trabajo digno procurar su inserción laboral y social.

En ese marco se garantiza a estas cooperativas mayores exoneraciones tributarias, mejores medios de formación para la gestión y la posibilidad de acceder a contrataciones directas por el Estado. Como contrapeso y fundamentalmente para no utilizar maliciosamente esta figura se estableció como limitante, la imposibilidad de los socios y trabajadores dependientes de percibir remuneraciones mayores a las establecidas en el convenio colectivo aplicable a la rama de actividad. Asimismo los excedentes generados no pueden ser repartidos entre los socios. En este último caso no solo se trata de evitar posibles desviaciones, sino además es una medida

de fortalecimiento del emprendimiento y sus integrantes ya que los mismos deben ser utilizados para la consolidación y mejora del servicio prestado o, hasta en un 20% (veinte por ciento), a fines de progreso social, educativo y cultural de sus miembros.

Creemos central establecer cuál es la finalidad de la creación de esta figura porque ayuda luego a dilucidar la consulta efectuada. Desde nuestro punto de vista claramente las cooperativas sociales son una figura de trabajo fuertemente protegido por el Estado, para lograr de manera colectiva y solidaria generar destrezas, hábitos, redes de contención, que permitan disminuir niveles de vulnerabilidad, pudiendo incluso pasar a cooperativa de trabajo alcanzando así un nivel mayor de autonomía y autodeterminación.

En materia específica de la consulta planteada claramente las cooperativas pueden realizar cualquier tipo de actividad económica. No solo queda establecido en el citado artículo 172 de la Ley General de Cooperativas, sino que el propio artículo 4 de la misma al conceptualizar que se entiende por una cooperativa expresamente hace mención al tema:

“Artículo 4º. (Concepto).- Las cooperativas son asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada.

Cualquier actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada mediante una entidad constituida al amparo de la presente ley.

Las cooperativas podrán revestir la forma de cooperativa de primer, segundo y ulteriores grados, de acuerdo con las especificidades previstas en la presente ley”.

Por tanto y como corresponde - de lo contrario estaríamos frente a una fuerte discriminación con respecto a otras formas empresariales - las cooperativas pueden desarrollar cualquier actividad siendo absolutamente amplio el objeto siempre y cuando sea una actividad lícita. En el caso concreto perfectamente pueden existir y sabemos que existen cooperativas sociales de construcción, industriales, de mantenimiento, de prestación de servicios en general, etc.

En lo que respecta a la contratación por parte del Estado hay que estar a lo dispuesto por el artículo 33 literal c, numeral 20 del TOCAF: *“...Para adquirir bienes o contratar servicios cuya producción o suministro esté a cargo de una cooperativa social, debidamente acreditada ante el Ministerio de Desarrollo Social o de un monotributista social MIDES, hasta el monto establecido para la licitación abreviada”.*

Entendemos que aún realizando una interpretación exclusivamente gramatical no se puede inferir la prohibición de contratar por parte del Estado una cooperativa social que brinde servicios en materia de construcción, mantenimiento, incluso en la propia ejecución de una obra. Se podría llegar a esa conclusión si erróneamente se da un

alcance restrictivo a la interpretación de la norma citada. Se restringe el alcance de la norma apartando de ella determinados supuestos porque se entiende que no fue voluntad del legislador o de la norma comprenderlos. Nos parece que no hay ningún elemento que surja de la norma y mucho menos de las actas de la Comisión de Marco Cooperativo o de las sesiones del parlamento en que se pueda inferir tal restricción. Pero además se podría plantear la situación absurda de que una cooperativa pueda de manera continuada otorgar un servicio de mantenimiento, modificación, reparación de estructura edilicia y no lo pueda hacer de manera puntual, concreta en una obra determinada. Si se puede lo más, claramente se puede lo menos, si puedo prestar un servicio de manera continuada no habría ninguna razón para restringir la entrega de un producto concreto.

Realizando una interpretación sobre la base de criterios lógicos y en armonía con la finalidad de las normas citadas, no encontramos una razón para limitar la posibilidad de brindar un servicio vinculado a la ejecución de una obra en el marco de una política pública, donde se crea una figura de trabajo protegido que pretende que personas en situación de extrema vulnerabilidad puedan salir de la misma.

Por otra parte sabemos que existen varias cooperativas sociales que son contratados por el Estado para realizar trabajos de construcción, mantenimiento, conservación, reparación de bienes inmuebles y nunca existió ningún tipo de inconveniente. Es más no tenemos conocimiento de la existencia de ninguna observación por parte del Tribunal de Cuenta al respecto.

Sin otro particular, saluda atentamente



Dr. Diego Moreno
Asesor Letrado INACCOOP