UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Tesis Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Historia Económica

Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008).

Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado

Juan Pablo Martí Pérez

Tutor: Dr. Antônio Carlos Martins da Cruz

2019

PÁGINA DE APROBACIÓN

Autor: Juan Pablo Martí Pérez

Tutor: Dr. Antônio Carlos Martins da Cruz

Tribunal

……

……

……

……

……

Fecha de defensa: ……

Calificación: ……

Para Vicente, Antonia y Félix, con la esperanza de que un mundo más justo y solidario es posible

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es un viaje de toda una vida con múltiples etapas, paradas y llegadas. En este viaje me acompañaron una enorme cantidad de personas a quienes quiero reconocer y agradecer su compañía. Los agradecimientos personales pretendo hacerlos siempre y en cada momento, si no es así pido que me los reclamen, aquí solamente haré los reconocimientos académicos.

Por supuesto que mi formación primaria en la escuela pública y mi etapa secundaria durante la dictadura en el ambiente de libertad del Colegio San Juan Bautista son importantes, pero si tuviera que ubicar el inicio de este viaje académico, y mostrar la circularidad de la historia, lo situaría hace más de 30 años en un curso dictado por el Prof. Juan Carlos Portantiero, en el marco del Grado de Sociología del CLAEH, que me introdujo al fascinante mundo del pensamiento de Antonio Gramsci.

En mi etapa de formación en el Instituto de Profesores Artigas, entre una cantidad de muy buenos docentes, quiero destacar al Maestro Guillermo Vázquez Franco que me enseñó a pensar sin ataduras.

Este viaje tuvo dos importantes etapas en el exterior. De mi etapa chilena quiero agradecer a docentes y compañeros del Instituto Latino Americano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES, hoy Universidad Alberto Hurtado) y a profesores y amigos del Posgrado en Economía Solidaria del Programa de Economía del Trabajo (PET), especialmente a su director el Prof. Luis Razeto. También a mis compañeros y profesores del Seminario de Investigadores Invitados del Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI) en Costa Rica, en especial a su director el Prof. Franz Hinkelammert y a Wim Dierckxsens.

A mi regreso de Chile fui, una vez más, beneficiario de la educación pública uruguaya que me posibilitó realizar distintos posgrados en la Universidad de la República. Primero el Diploma en Economía para no economistas y después la Maestría y Diploma en Historia Económica donde pude conjugar la pasión por la historia y la economía. Este Doctorado en Ciencias Sociales (Opción Historia Económica) es una consecuencia natural de ese trayecto.

Mi formación académica también estuvo marcada por mi inserción laboral. Reconozco especialmente lo aprendido formando jóvenes en los Colegios San Juan Bautista y el Colegio Seminario, especialmente en su Sala de Historia. De tantos años trabajando con la Compañía de Jesús aprendí el *Magis* Ignaciano que siempre es una motivación y guía.

Pero entre todos los trabajos a lo largo de mi vida, quiero destacar y agradecer mi inserción laboral en Programa de Historia Económica y Social de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Especialmente al grupo de amigos y colegas del PHES, liderado por Luis Bértola, que es un espacio de libertad y desarrollo profesional y personal. A mis colegas y amigos de la Unidad Multidisciplinaria donde comparto un espacio de trabajo y camaradería. A la Facultad de Ciencias Sociales que me encomendó la Coordinación del Ciclo Inicial, una enorme experiencia de crecimiento y aprendizaje. A la Universidad que me confió múltiples responsabilidades y posibilidades, fundamentalmente en el Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM).

También quiero agradecer y reconocer a algunos "socios académicos" de la Universidad de la República que me ayudaron a pensar, me estimularon en las reflexiones y compartieron sus conocimientos. En especial a Raúl Jacob y Marcos Supervielle, siempre dispuestos a leerme y criticarme. A María Inés Moraes y Gerardo Caetano por compartir conmigo sus conocimientos y amistad. También a los colegas de la *Red Temática de Economía Social y Solidaria*, coordinada por Pablo Guerra.

En el exterior son muchos los socios cooperativos a los que quiero agradecer. A los integrantes de la Red *Unircoop* que me permitieron descubrir las Américas. A los integrantes de la Red *Rulescoop*, que siempre confiaron en mí y en mis aportes. A mis amigos y cómplices de la *Red de Estudios en Perspectiva Histórica sobre la Economía Social y Solidaria*. En estos últimos tiempos también tuve la posibilidad de que otras universidades me abrieran sus puertas y me permitieran enseñar y aprender, particularmente: la *Université de Bretagne Occidentale* en Brest, Francia, la *Universidad de Costa Rica*, y la *Universidad Nacional de Rosario* en Argentina.

Como corresponde a quien pretende ser un intelectual orgánico quiero agradecer y reconocer al movimiento cooperativo por haber confiado en mí, en sus distintas expresiones: la *Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur*, liderada por Daniel Bentancur, la *Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay*, la *Cooperativa de Trabajadores del Molino Santa Rosa*, la *Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas* y el *Instituto Nacional del Cooperativismo*. Agradecer también el apoyo del *Instituto "Juan Pablo Terra"*. Tanto las instituciones como las personas me abrieron las puertas y me hicieron sentir uno de ellos.

Finalmente a Antonio Cruz, compañero de ruta, por su paciencia y aliento.

Montevideo, setiembre de 2019

TABLA DE CONTENIDO

PÁGINA DE APROBACIÓN 2
AGRADECIMIENTOS 4
TABLA DE CONTENIDO 6
ÍNDICE DE CUADROS 9
ÍNDICE DE GRÁFICOS 11
ÍNDICE DE FIGURAS 12
RESUMEN 13
SUMMARY 14
GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS 15

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN 18

A. Entre realidades y posibilidades 19
B. La búsqueda de alternativas: un estudio de historia económica sobre las cooperativas 22
C. Construir cooperativas viables a partir de preguntarse por los orígenes 27
D. Una hipótesis de la relación del Estado con las cooperativas 30
E. De las preguntas a los objetivos de la investigación 33
F. Estrategia de investigación 34
G. Presentación de la estructura del trabajo 36

CAPÍTULO II. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS 37

I. ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL 38
A. Introducción 38
B. El Estado en acción: organización y relación social 40
C. La construcción del Estado en Uruguay 45
D. Las cooperativas y su inserción en el mercado 51
E. Las cooperativas originadas desde el Estado 56
F. Las políticas públicas para la promoción de cooperativas 62
G. El análisis de las políticas públicas 71
1. El marco de las políticas públicas 71
2. Actores, recursos e instituciones 73
3. El análisis del ciclo de las políticas públicas 77
II. METODOLOGÍA Y FUENTES 89
A. El método como camino entre los problemas y las respuestas 89
B. Estudio histórico narrativo: las reglas institucionales que enmarcan las políticas públicas 92
C. Estudio de casos críticos: programas públicos de promoción de cooperativas agrarias y de trabajo 96
D. El uso de la Historia Oral en un trabajo de Historia Económica 104

CAPÍTULO III. LAS REGLAS INSTITUCIONALES: LEGISLACIÓN COOPERATIVA E INSTITUCIONALIDAD ESPECIALIZADA 112

I. INTRODUCCIÓN 113
II. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN 115
A. Introducción 115

B. La etapa pre legislativa ... *120*
C. La discusión en ocasión de la creación de Conaprole ... *122*
D. El reconocimiento legal de las cooperativas agrarias ... *134*
E. La Ley 10.761 de Sociedades Cooperativas ... *145*
F. El reconocimiento del cooperativismo de producción ... *153*
G. La dictadura y las asociaciones de productores agrarios ... *159*
H. Personería jurídica y fiscalización en el retorno a la democracia ... *167*
I. Anticipaciones a la Ley General de cooperativas ... *169*
J. Balance de la legislación cooperativa ... *178*
III. EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD ESPECIALIZADA ... 194
A. Introducción ... *194*
B. La Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (1985-1989) ... *196*
C. La Comisión Honoraria de Cooperativismo (1991-2008) ... *201*
D. A manera de conclusión: tardía, débil e intermitente institucionalidad especializada ... *205*

CAPÍTULO IV. LA PROMOCIÓN ESTATAL DE COOPERATIVAS AGRARIAS ... 208

I. INTRODUCCIÓN ... 209
II. LA CREACIÓN DE *CONAPROLE* POR LEY 9.526 ... 211
A. Introducción ... *211*
B. Análisis de la creación de Conaprole por Ley 9.526 ... *213*
1. Los problemas a solucionar: la situación de la industria lechera y la calidad de la leche ... 213
2. La inclusión en la agenda: productores y poderes públicos ... 217
3. La opción por el monopolio de la cooperativa de productores ... 223
4. La implementación: la puesta en marcha de *Conaprole* a través de la expropiación y la fusión ... 227
5. Evaluación de la solución cooperativa ... 230
C. A modo de conclusión ... *232*
III. LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL EN BELLA UNIÓN A TRAVÉS DEL MODELO COOPERATIVO (1965-2005) ... 236
A. Introducción ... *236*
B. Análisis de la promoción de cooperativas en Bella Unión ... *240*
1. La identificación y la definición del problema: la soberanía alimentaria y el desarrollo local ... 240
2. La programación: aumentar la producción de azúcar a través de un ingenio cooperativo ... 242
3. La implementación: un ingenio moderno y eficiente en el centro del desarrollo local ... 247
4. Evaluación de los resultados: auge y declive del modelo cañero ... 250
C. A modo de conclusión ... *253*
IV. LA PROMOCIÓN DE COOPERATIVAS POR EL PLAN NACIONAL DE SILOS ... 257
A. Introducción ... *257*
B. Análisis del Plan Nacional de Silos ... *258*
1. La expansión de la producción y los desafíos tecnológicos ... 259
2. Formulación y decisión de la política pública ... 264
3. La implementación: la construcción de las plantas de silos ... 267
4. La evaluación del proceso hacia la granelización ... 270
C. A modo de conclusión ... *276*

CAPÍTULO V. LA PROMOCIÓN ESTATAL DE COOPERATIVAS DE PRODUCCIÓN ... 279

I. INTRODUCCIÓN ... 280
II. EL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN Y LA UNIDAD COOPERARIA Nº 1 ... 282
A. Introducción ... *282*

B. Análisis de la creación de la Unidad Cooperaria Nº 1 de Cololó *284*
1. La identificación y definición del problema: el asentamiento de la población en el medio rural 284
2. La programación de la solución: el Estado asume la colonización y fomento de las cooperativas 287
3. La implementación: una cooperativa de producción agraria de colonos 290
4. Los resultados: la evaluación de la experiencia de Cololó 292
C. A modo de conclusión *293*
III. LA CREACIÓN DE COOPERATIVAS A PARTIR DE LA DESMUNICIPALIZACIÓN DEL *AMDET* ... 296
A. Introducción *296*
B. Análisis de la desmunicipalización de Amdet *299*
1. La identificación y la definición del problema: el transporte público y la situación de *Amdet* 299
2. La programación: cooperativas para solucionar el déficit crónico y reformar el Estado 302
3. Implementación: concesión del servicio de transporte público a cooperativas de funcionarios 308
4. Evaluación de los resultados: desaparición de *Amdet* y la gestión de las cooperativas 312
C. A modo de conclusión *320*
IV. EL MIDES Y LA PROMOCIÓN DE LAS COOPERATIVAS SOCIALES 323
A. Introducción *323*
B. Análisis del programa de cooperativas sociales *324*
1. La identificación y definición del problema: la desocupación en sectores vulnerables 324
2. La programación de la solución: cooperativas sociales para la inclusión laboral 326
3. La implementación: cooperativas sociales que contratan con el Estado 327
4. La evaluación: entre la inclusión laboral y las cooperativas de producción 331
C. A modo de conclusión *332*

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 334

A. Introducción: la propuesta *335*
B. Principales resultados y conclusiones *337*
C. Recomendaciones y agenda de investigación *352*
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES 355
D. Entrevistas realizadas *355*
E. Bibliografía y fuentes *356*
ANEXOS 377

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1. MATRICES DE SURGIMIENTO DE LAS COOPERATIVAS 61
CUADRO 1. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA INVESTIGACIÓN 92
CUADRO 2. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LAS REGLAS INSTITUCIONALES 95
CUADRO 3. CASOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL FOMENTO DE COOPERATIVAS AGRARIAS Y DE PRODUCCIÓN O TRABAJO ASOCIADO 101
CUADRO 4. ANÁLISIS DE ACTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 102
CUADRO 5. ANÁLISIS DEL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA 103
CUADRO 6. ENTREVISTAS REALIZADAS DE ACUERDO A LOS DISTINTOS PASOS DE LA INVESTIGACIÓN 111
CUADRO 2. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA 117
CUADRO 3. OBJETIVOS DE LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA ANALIZADA 180
CUADRO 4. INSTRUMENTOS DE FOMENTO Y PROTECCIÓN ESTATAL DE LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA ANALIZADA 183
CUADRO 5. DISPOSICIONES DE CONTROL Y SUPERVISIÓN ESTATAL DE LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA ANALIZADA 187
CUADRO 6. COOPERATIVAS Y COOPERATIVISTAS SEGÚN EL PRIMER RELEVAMIENTO NACIONAL DE ENTIDADES COOPERATIVAS (1989) 198
CUADRO 7. NÚMERO DE SOCIOS Y NÚMERO DE COOPERATIVAS (1989, 2008) 204
CUADRO 8. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO DE LECHE EN MONTEVIDEO (EN LITROS) 231
CUADRO 9. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE *CONAPROLE* (1936=100) 232
CUADRO 10. ANÁLISIS DE ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CASO DE *CONAPROLE* 234
CUADRO 11. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y MODELO DE INTERVENCIÓN PARA EL CASO DE *CONAPROLE* 235
CUADRO 12. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE URUGUAY, DEPARTAMENTO DE ARTIGAS, BELLA UNIÓN Y SECCIÓN 7ª 251
CUADRO 13. ANÁLISIS DE ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CASO DE *CALNU* 254
CUADRO 14. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y MODELO DE INTERVENCIÓN PARA EL CASO DE *CALNU* 256
CUADRO 15. CAPACIDAD NACIONAL DE ALMACENAMIENTO (1972) 263
CUADRO 16. CAPACIDAD DE ALMACENAJE A GRANEL (1972) 264
CUADRO 17. LOCALIDADES ELEGIDAS PARA EL EMPLAZAMIENTO DE LOS SILOS EN LA PRIMERA ETAPA 266
CUADRO 18. PLANTAS DE SILOS CONSTRUIDAS POR EL PLAN NACIONAL DE SILOS 271
CUADRO 19. ANÁLISIS DE ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CASO DEL PNS 276
CUADRO 20. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y MODELO DE INTERVENCIÓN PARA EL PLAN NACIONAL DE SILOS 278
CUADRO 21. HECTÁREAS INCORPORADAS POR EL INC SEGÚN ETAPAS 287
CUADRO 22. ANÁLISIS DE ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CASO DE *UNIDAD COOPERARIA Nº 1* 294

CUADRO 23. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y MODELO DE INTERVENCIÓN PARA EL CASO DE LA *UNIDAD COOPERARIA Nº 1* 295
CUADRO 24. ANÁLISIS DE ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CASO DE LA DESMUNICIPALIZACIÓN DE *AMDET* 321
CUADRO 25. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y MODELO DE INTERVENCIÓN PARA LA DESMUNICIPALIZACIÓN DE *AMDET* 322
CUADRO 26. ANÁLISIS DE ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CASO DE LAS COOPERATIVAS SOCIALES 332
CUADRO 27. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y MODELO DE INTERVENCIÓN PARA LAS COOPERATIVAS SOCIALES 333
CUADRO 28. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA Y PERIODIZACIÓN PROPUESTA 342
CUADRO 29. ANÁLISIS DEL MODELO CAUSAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS CASOS ESTUDIADOS 344
CUADRO 30. ANÁLISIS DE ACTORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTUDIADAS 346
CUADRO 31. ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ACTORES EN LOS CASOS ESTUDIADOS .. 347
CUADRO 32. RELACIÓN DE LAS ETAPAS DEL ESTADO Y LOS CASOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ANALIZADOS 348
CUADRO 33. ÁREA COSECHADA DE CAÑA DE AZÚCAR Y PRODUCCIÓN DE AZÚCAR DE *CALNU* (1968-1991) 378
CUADRO 34. VENTA TOTAL Y DISTRIBUCIÓN DE BOLETOS ANUALES ENTRE LAS DISTINTAS EMPRESAS (1933-2003) 379
CUADRO 35. COOPERATIVAS SOCIALES POR AÑO (MONTEVIDEO/ INTERIOR) 381
CUADRO 36. COOPERATIVAS SOCIALES CLASIFICACIÓN SEGÚN "CLIENTE PRINCIPAL" 381
CUADRO 37. COOPERATIVAS SOCIALES DISTRIBUCIÓN POR RUBROS PRINCIPALES 382

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LAS COOPERATIVAS EN URUGUAY (1989-2017) 26

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL ÁREA DE CAÑA DE AZÚCAR COSECHADA Y LA PRODUCCIÓN DE AZÚCAR EN *CALNU* (1968-1991) 251

GRÁFICO 3. COMPARATIVO DEL COSTO ESTIMADO POR BOLETO EN MONTEVIDEO (1963) (EN $) 301

GRÁFICO 4. PARTICIPACIÓN DE LAS DISTINTAS EMPRESAS EN LA VENTA DE BOLETOS DE MONTEVIDEO (1963-1991) 312

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LA VENTA DE BOLETOS POR LAS COOPERATIVAS (*COOPTROL*, *COTSUR* Y *RAINCOOP*) (1976-1991) (1976=100) 315

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LA VENTA TOTAL DE BOLETOS EN MONTEVIDEO (1933-2002) .. 319

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DE LAS COOPERATIVA SOCIALES (2007-2019) 329

GRÁFICO 8. RUBRO PRINCIPAL DE LAS COOPERATIVAS SOCIALES 329

GRÁFICO 9. DISTRIBUCIÓN DE COOPERATIVAS SOCIALES POR "CLIENTE PRINCIPAL" 330

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. URUGUAY: MONTEVIDEO Y SU CUENCA LECHERA (C. 1935) 215
FIGURA 2. UBICACIÓN DE BELLA UNIÓN..... 237
FIGURA 3. PLANO DE LOS SILOS PROYECTADOS POR EL PLAN NACIONAL DE SILOS 269

RESUMEN

A lo largo de su historia las cooperativas uruguayas se han caracterizado por un vínculo de autonomía e independencia respecto del Estado. Sin embargo, su desarrollo ha sido posibilitado o limitado por las políticas públicas. Esto lleva a preguntarse en qué medida las políticas públicas contribuyeron a explicar el proceso histórico del cooperativismo uruguayo. En esta tesis se analizan las políticas públicas para la promoción de las cooperativas en Uruguay anteriores a la aprobación de la Ley 18.407 General de Cooperativas en 2008.

Como estrategia metodológica se propuso en primer lugar un estudio histórico narrativo que describe y explica las reglas institucionales que limitaron o ampliaron la capacidad del Estado uruguayo para desplegar las políticas públicas hacia las cooperativas. En segundo lugar, y a través de Estudios de caso, se estudian las políticas públicas de promoción estatal de cooperativas agrarias y de cooperativa de producción. En tercer lugar, se establece una periodización que da cuenta de los diferentes escenarios en los que el Estado uruguayo promovió a las cooperativas señalando las rupturas y permanencias.

Como resultados de la investigación se concluye que el Estado uruguayo ha desplegado políticas para la promoción de cooperativas. Sin embargo, el fomento estatal al cooperativismo durante el período analizado (1935-2008) no obedeció a una intención de promover un modelo económico alternativo sino que fue reflejo de la relación del Estado con la sociedad y utilizado para resolver problemas públicos a través de las cooperativas. Se pueden establecer dos momentos históricos en los que el Estado uruguayo despliega políticas públicas para la promoción de cooperativas. El primero es durante el período de expansión del Estado (1904-1958) en que el fomento de las cooperativas significó un freno al avance del intervencionismo estatal. El segundo momento es durante el repliegue amortiguado del Estado (1959-2004) donde la promoción estatal de cooperativas fue utilizada como herramienta de liberalización. A la vez que el Estado utilizó la promoción del cooperativismo para resolver problemas públicos, a las cooperativas se le abrieron importantes oportunidades que en algunos casos fueron aprovechadas por las organizaciones para crecer y desarrollarse y en otros se mantuvieron dependientes de la acción estatal.

Palabras clave: cooperativas, historia del cooperativismo, políticas públicas, legislación cooperativa

SUMMARY

Throughout their history, Uruguayan cooperatives have been characterized by their autonomy and independence from the State. However, their development has been facilitated or hampered by public policies. This leads to wondering to what extent public policies contributed to explain the historical process of Uruguayan cooperatives. This thesis analyzes public policies for the promotion of cooperatives in Uruguay prior to the approval of General Law 18.407 of Cooperatives in 2008.

As a methodological strategy, a historical narrative study was first proposed which describes and explains the institutional rules that limited or expanded the capacity of the Uruguayan State to deploy public policies towards cooperatives. Secondly, and through Case Studies, public policies of state promotion of agricultural cooperatives and production cooperatives are studied. Thirdly, a periodization is established that accounts for the different scenarios in which the Uruguayan State promoted cooperatives, indicating ruptures and permanence.

As results of the investigation it is concluded that the Uruguayan State has deployed policies for the promotion of cooperatives. However, the state promotion of cooperativism during the period analyzed (1935-2008) was not intended to promote an alternative economic model but was a reflection of the State's relationship with society and was used to solve public problems through Cooperatives. Two historical moments can be established in which the Uruguayan State deploys public policies for the promotion of cooperatives. The first is during the period of expansion of the State (1904-1958) in which the promotion of cooperatives meant a deterrent of the progress of state intervention. The second moment is during the softened retracting of the State (1959-2004) when the state promotion of cooperatives was used as a tool for liberalization. While the State used the promotion of cooperatives to solve public problems, the cooperatives were given important opportunities that in some cases were taken by the organizations as a way to grow and develop and in others remained dependent on state action.

Key words: cooperatives, history of cooperatives movement, public policies, cooperative legislation

GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACLO	Agrupación de Coleccionistas de Literatura Omnibusera
AIN	Auditoría Interna de la Nación
ALUR	Alcoholes del Uruguay
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANPL	Asociación Nacional de Productores de Leche
Art.	Artículo
ARU	Asociación Rural del Uruguay
ASCOT	Asociación Sindical de Cooperativistas y Obreros del Transporte
ASSE	Administración de Servicios de Saludo del Estado
BCU	Banco Central del Uruguay
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
BSE	Banco de Seguros del Estado
CAASA	Compañía Azucarera Artigas S.A.
CAF	Cooperativas Agrarias Federadas
CAINSA	Compañía Agrícola e Industrial del Norte
Calagua	Cooperativa Agraria Limitada de Agua para Riego
CALFORU	Cooperativa Agraria Limitada de Sociedades de Fomento Rural
Calnu	Cooperativa Agraria Limitada del Norte Uruguayo
CALPACE	Cooperativa Arrocera Limitada de Productores Arroceros de Cebollatí
Calpica	Cooperativa Agropecuaria Limitada de Industrialización de la Caña de Azúcar
CCU	Centro Cooperativista Uruguayo
CHA	Comisión Honoraria del Azúcar
CHC	Comisión Honoraria de Cooperativismo
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CNFR	Comisión Nacional de Fomento Rural
CNT	Convención Nacional de Trabajadores
Coetc	Cooperativa de Obreros y Empleados del Transporte Colectivo
Cofac	Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito
Comcorde	Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico
Come S.A.	Corporación de Ómnibus Micro Este Sociedad Anónima
Conaprole	Cooperativa Nacional de Productores de Leche
Copagran	Cooperativa Agraria Nacional

Cotsur	Cooperativa Obrera de Transporte del Sur
Cudecoop	Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas
DINAES	Dirección Nacional de Economía Social
DINESIL	Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral
DIPRODE	Dirección de Proyectos de Desarrollo
DSCE	Diario de Sesiones del Consejo de Estado
DSCR	Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes
DSCS	Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores
ESS	Economía Social y Solidaria
FCPU	Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay
FECOAC	Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito
FECOVI	Federación de Cooperativas de Vivienda
FENACOA	Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias
FENACOVI	Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda
FEPA	Fondo de Estabilización del Precio del Azúcar
FNS	Fondo Nacional de Silos
FUCA	Federación Uruguaya de Cooperativas Agropecuarias Ltda.
Fucac	Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito
FUCC	Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo
FUCVAM	Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
IDM	Intendencia Departamental de Montevideo
Inacoop	Instituto Nacional de Cooperativismo
INC	Instituto Nacional de Colonización
Mercosur	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NUM	Movimiento el Norte Uruguayo en Marcha
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG's	organizaciones no gubernamentales
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OSE	Obras Sanitarias del Estado
P.E.	Poder Ejecutivo
P.J.	Poder Judicial
P.L.	Poder Legislativo
PANES	Plan de Atención a la Emergencia Social

PNS	Plan Nacional de Silos
Raincoop	Rápido Internacional Cooperativo
SFR	Sociedad de Fomento Rural
SILUR S.A.	Silos del Uruguay S.A.
Ucot	Unión Cooperativa de Obreros del Transporte
Udelar	Universidad de la República
USAID	United States Agency for International Development
UTAA	Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas
VERNO	Vértice Noroeste

Capítulo I. Introducción

Sumario: *A. Entre realidades y posibilidades. B. La búsqueda de alternativas: un estudio de historia económica sobre las cooperativas. C. Construir cooperativas viables a partir de preguntarse por los orígenes. D. Una hipótesis de la relación del Estado con las cooperativas. E. De las preguntas a los objetivos de la investigación. F. Estrategia de investigación. G. Presentación de la estructura del trabajo.*

A. Entre realidades y posibilidades

> ...ao contrario do que proclama o neoliberalismo, é hoje mais urgente que nunca fomentar formas de produção e de distribuição de bens e serviços alternativos às formas capitalistas, uma vez que estas nunca foram tão excludentes e nunca deixaram os excluídos em condição de tão grande vulnerabilidade (as populações descartáveis).
>
> Santos, Boaventura de Sousa, y Rodríguez, César. (2005) en *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*, p. 16.

En los dos últimos siglos nuestras sociedades han experimentado avances y transformaciones como nunca antes en la historia de la humanidad. Sin embargo todavía la pobreza y la desigualdad se hacen presentes en todo el mundo. Esto es paradójico puesto que hoy más que nunca están dadas las condiciones técnicas para cumplir las promesas de la modernidad occidental (Santos, 2005: 13).

A pesar de todos los progresos hechos por la humanidad y que han permitido un avance sustantivo en muchas dimensiones, como por ejemplo el aumento de la esperanza de vida o la caída de la mortalidad infantil, no se puede pensar que la disminución de la pobreza y la desigualdad se vayan a conseguir en el marco de una tendencia "natural" del mundo que vivimos. En este sentido, en las últimas dos centurias, el capitalismo no ha hecho más que incrementar la desigualdad. De acuerdo a un informe de OXFAM, el 1% más rico de la población mundial posee más riqueza que el 99% restante de las personas del planeta (OXFAM, 2016).

El economista francés Thomas Piketty, quien publicó hace unos años el libro *"El Capital en el Siglo XXI"*[1], se preguntaba: ¿conduce el capitalismo a una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza, el ingreso y el poder, o existen fuerzas que tienden a contrarrestar esas características, haciendo al capitalismo compatible con la democracia e ideales de igualdad? El trabajo de Piketty mostraba que, a pesar de que el capitalismo ha sido extremadamente eficiente en la producción de riquezas que han permitido mejorar el nivel de vida de la población, continúa generando

[1] Publicado en español por el Fondo de Cultura Económica, España, 2014, su título original es *Le capital au XXI siècle*, y la versión original en francés fue publicada en 2013 por Éditions du Seuil.

desigualdades indignantes, riqueza extrema y desvergonzada, hambre y exclusión.[2] Es más, mostraba también que la reducción de la desigualdad durante la *Golden Age* o "Época dorada del capitalismo"[3] constituyó un paréntesis y hasta el día de hoy la desigualdad no hizo más que aumentar. Este proceso está claramente documentado y analizado en el libro. Como dato elocuente alcanza con observar que, desde el inicio del presente siglo, la mitad más pobre de la población mundial solo ha recibido el 1% del incremento total de la riqueza mundial, mientras que el 50% de esa "nueva riqueza" ha ido a parar a los bolsillos del 1% más rico (OXFAM, 2016).

Mientras esto sucede, la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza extrema en el mundo sigue siendo inaceptablemente alta. De acuerdo a información del Banco Mundial, en 2012 más de 896 millones de personas vivían con menos 1,90 dólares diarios.

La desigualdad es terrible a escala mundial pero aún peor para América Latina, el continente más desigual. De acuerdo a un trabajo de la CEPAL y OXFAM (2016: 5): "en 2014, el 10% más rico de la población de América Latina había amasado el 71% de la riqueza de la región. ..., si esta tendencia continuara, dentro de solo seis años el 1% más rico de la región tendría más riqueza que el 99% restante". El mismo informe muestra que en el período 2002-2015, las fortunas de los multimillonarios de América Latina crecieron en promedio un 21% anual, es decir, seis veces por encima del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de la región.[4]

Hace ya varios años atrás, el Prof. Franz J. Hinkelammert, resumía la situación con la siguiente frase: "Los unos no pueden dormir porque tienen hambre, y los otros no lo pueden hacer, porque tienen miedo de aquellos que tienen hambre" (Hinkelammert, 1990).

---

[2] Lejos está la visión de un mundo desarrollado rico al norte y un mundo "en desarrollo" pobre al sur. Hoy la imagen más ilustrativa es *"archipiélago de riqueza rodeado de un mar de pobreza"* (Novo y Zaragoza, 2006). Esto ha motivado que miles de personas intenten cruzar esos mares con la consecuencia de muchas veces perecer en ellos.

[3] Se conoce con este nombre a los 30 años que van desde el fin de la II Guerra Mundial hasta la crisis del petróleo en 1973. Los franceses lo llaman también los "treinta gloriosos".

[4] No solo eso, también anota, y el reciente escándalo de los "Panamá Papers" se encargó de demostrarlo, que gran parte de esta riqueza se mantiene en el extranjero, en paraísos fiscales, lo que significa que una porción muy significativa de los beneficios del crecimiento de América Latina está siendo acaparada por un pequeño número de personas muy ricas, a costa de los pobres y de la clase media (CEPAL y OXFAM, 2016).

Recobra fuerza la búsqueda del proyecto de emancipación social en el contexto de la globalización neoliberal que representa un nuevo régimen de acumulación de capital. A decir de Boaventura de Souza Santos se trata de un régimen más intensamente globalizado que los anteriores, que busca desocializar el capital, liberando los vínculos sociales y políticos que en el pasado garantizaban alguna distribución social y, por otro lado, someter a la sociedad a la ley del valor, con el presupuesto de que toda actividad es organizada bajo la forma del mercado (Santos, 2005). El mismo Santos señala que a la globalización neoliberal se le oponen nuevos caminos de emancipación social. Propone una globalización alternativa, contra-hegemónica, constituida por el conjunto de iniciativas, movimientos y organizaciones que, a través de vínculos, redes y alianzas locales/globales, luchan contra la globalización neoliberal movilizados por la aspiración de un mundo mejor (Santos, 2005: 14-15).

Este trabajo se propone estudiar una de estas iniciativas relacionadas con el desarrollo de estrategias económicas alternativas al mercado capitalista y al sector estatal, volcando la mirada sobre el fenómeno del cooperativismo que, desde la aparición misma del capitalismo, se manifestó como una práctica de lucha y resistencia a las consecuencias del avance del capitalismo.

El trabajo se enmarca en la línea de pensar y construir alternativas a la "utopía de mercado auto regulado" (Polanyi, 1989). El propósito es contribuir a la urgente tarea de pensar y construir alternativas económicas viables que permitan avanzar en la perspectiva de una globalización contra hegemónica. Esto es más necesario cuando la implosión de las economías socialistas planificadas demostró no ser un proyecto viable (Hodgson, 1999).[5]

La búsqueda de alternativas constituye un esfuerzo por ampliar el campo de lo posible en el entendido que la realidad no se reduce solamente a lo que existe sino que es "...um campo de possibilidades em que têm cabimento alternativas que foram marginalizadas ou que nem sequer foram tentadas" (Santos y Rodríguez, 2005: 25).

Aunque muchas veces se tilde de utópico este planteo, Hinkelammert (1995) sostiene que utopía e imposibilidad son dos cosas distintas. Por una parte la utopía es la imaginación de un estado de cosas, cuya realización imaginada se encuentra fuera

[5] Señalaba Hodgson (1999) que el colapso de estos sistemas a fines de los '80 y principios de los '90 puso en evidencia al autoritarismo político y la inviabilidad económica de los sistemas económicos centralizados.

de la condición humana. Las utopías son necesarias pues sin ellas no se podría conocer el marco de la condición humana, constituyen un marco de acción, un referente; sin embargo, de por sí no son factibles. La imposibilidad es diferente. Un proyecto de solución, una alternativa, puede ser imposible de realización, puede ser imposible de hecho. Pero su imposibilidad de hecho es una imposibilidad humanamente producida y por ello es también modificable (Hinkelammert, 1995: 159).

B. La búsqueda de alternativas: un estudio de historia económica sobre las cooperativas

---

> History teaches us that man is essentially a cooperative being, a *homo cooperans*. We have been building institutions that are focused on long term cooperation for a long time now, in particular after periods of accelerated market development and privatization.
>
> De Moor, Tine. (2013). *Homo cooperans. Institutions for collective action and the compassionate society*. Nederland: Universiteit Utrecht, p. 29.

North (1997) sostiene que el objeto de la Historia Económica debería ser el estudio del desarrollo de los sistemas económicos y sus diferentes componentes, intentando dar cuenta de los determinantes de su surgimiento y decadencia, así como su especificidad histórica. Bértola va más allá al señalar que "la Historia Económica pretende explicitar las leyes que rigen estos procesos, las etapas de su desarrollo las determinantes de su surgimiento y decadencia, su especificidad histórica y, ¿por qué no?, las determinantes universales de la reproducción económica social, las leyes económicas más generales" (Bertola, 2000: 9).

Sin embargo, para avanzar en el conocimiento de la compleja trama de la realidad social; para poder explicar lo que North llama "la forma desigual y errática que toma el cambio histórico y el desarrollo contemporáneo" (North, 1997), es necesario reconocer la complejidad de la realidad social y las diversas racionalidades de sus actores. Esto a pesar de que la ciencia económica ha intentado naturalizar la idea del *Homo œconomicus*. Pero, al decir de Bairoch (1993: 164), "Dudo que el *Homo œconomicus* alguna vez haya existido y espero que él o ella nunca existan". El estudio del pasado permitió a Polanyi (1989) constatar que la economía de mercado autorregulado no es más que una pequeñísima etapa en la historia de la humanidad y

el comportamiento de las sociedades antiguas muestran más relaciones de reciprocidad y donación que relaciones de intercambio como las del mercado capitalista. En el mismo sentido, De Moor (2013: 30) sostiene que "la historia nos enseña que el hombre es esencialmente un ser cooperativo, un *homo cooperans*". Para esta autora, desde hace ya mucho tiempo atrás, la humanidad ha estado construyendo instituciones que se centran en la cooperación, en particular después de períodos de desarrollo acelerado del mercado y privatización.

Revisitar la historia puede ayudar a entender cuáles eran las necesidades económicas y cómo se concibieron y construyeron las respuestas. Es por ello que Hartley (1953) afirmaba que visitar el pasado permite ver las cosas de otra manera: "El pasado es un país extranjero, allí hacen las cosas de otra manera".[6] Esta frase no viene de la producción historiográfica sino de la literatura pero ha sido tomada como frase de cabecera por muchos historiadores (Cipolla, 1991; Lowenthal, 1985). Esta afirmación de la visita al pasado como la visita a un país extranjero tiene al menos tres implicancias: la primera es ver al pasado como una construcción, la segunda es que el pasado es producto del presente que se vive, y la tercera es que el estudio del pasado permite comprender mejor las cosas. En pasado es una construcción. Generalmente el uso del pasado permite mostrar la estabilidad de las cosas, remite a las raíces y da identidad y pertenencia. Pero de hecho a la vez que somos producto del pasado, el pasado es construido por nosotros mismos y tiene una fuerte influencia en cómo se entiende lo que hoy somos. El pasado no se puede inventar pero implica un ejercicio de estilización de hechos que le da significado. Lo mismo ocurre para las sociedades y para las organizaciones. Y esto remite a la segunda afirmación. Aquello que se resalta y destaca, en definitiva recuerda del pasado tiene que ver directamente con las preocupaciones actuales. Las preguntas que se hacen al pasado son las que dan significado e interpretan lo que se hizo y cómo se hizo. Pero, ¿cuáles son esas preguntas? ¿Por qué se formulan unas preguntas y no otras? Porque seguramente hay algunas que ayuden a comprender mejor lo que hoy somos. Si el resultado de la reseña histórica es un conjunto de anécdotas dispersas, evidentemente o no se puede o no se quiere interrogar a la historia. Es la postura que Voltaire denominaba el "imbécil feliz", aquel que vivía en la ignorancia respecto de las cosas del mundo. Las preguntas que se le hacen a la historia son preguntas que nos interrogan a nosotros mismos. El mismo Voltaire decía que se puede conocer más a una persona por sus preguntas que por sus respuestas. Preguntar a la historia es preguntarnos qué

[6] Esta frase de Hartley es posteriormente retomada y difundida por Lowenthal (1985).

hacemos y cómo lo hacemos. Esto lleva al tercer aspecto: el cómo lo hacemos. ¿Es posible visitar el pasado como quien visita un país extranjero? ¿Qué utilidad tiene? La revisión de la historia permite cuestionar el presente y pensar el futuro porque ayuda a desnaturalizar cómo hacemos las cosas.[7]

Estudiar el pasado es estar dispuestos pensar y repensar las alternativas. La búsqueda de alternativas implica concebir y organizar la vida económica en base a formas de producción, intercambio y consumo no capitalistas. Pero, ¿cuáles son los valores y prácticas capitalistas que esas alternativas critican y procuran superar? Boaventura señala tres características de las economías capitalistas que son vistas críticamente desde la perspectiva de las alternativas. En primer lugar, el capitalismo produce desigualdades de recursos y poder a partir de la separación entre el capital y el trabajo que implican relaciones sociales marcadas por la subordinación del trabajo al capital. En segundo lugar, las relaciones de competencia exigidas por el mercado capitalista producen formas de sociabilidad empobrecidas, basadas en el beneficio de personas en lugar de la solidaridad. Finalmente, la explotación creciente de los recursos naturales a nivel global pone en peligro las condiciones físicas de vida en la tierra. Una visión alternativa de la economía debería contemplar y combinar estos tres aspectos.

A la hora de analizar estudiar lo que North llama "el desarrollo de los sistemas económicos y sus componentes" a lo largo de la historia se observan experiencias económicas alternativas a las capitalistas. Ejemplo de esto son las organizaciones cooperativas donde la dimensión económica transciende la obtención de ganancias materiales y está estrechamente vinculada a la reproducción ampliada de la vida (Sarria Icaza y Tiriba, 2003). Los orígenes históricos del cooperativismo están vinculados al proceso de formación de la economía capitalista y del industrialismo. El cooperativismo nace luego de la revolución industrial como fenómeno específico del mundo moderno y su evolución ha estado estrechamente vinculada a las distintas fases de expansión y crisis de las economías modernas (Razeto, 1990: 103). Desde sus orígenes el cooperativismo ha establecido una relación dialéctica con el capitalismo: en tanto reacción ante fenómenos sociales y económicos derivados del capitalismo.

Sin embargo, es necesario destacar que las cooperativas, así como otras instituciones de acción colectiva pueden funcionar contra el mercado o ser funcionales al mercado. A este respecto, De Moor (2013: 24) sostiene que las

[7] Algunas de estas reflexiones fueron presentadas en (Martí, 2014a).

instituciones para la acción colectiva son aparentemente no solamente una respuesta al desarrollo del libre mercado sino también precursoras de nuevos desarrollos dentro del libre mercado.[8]

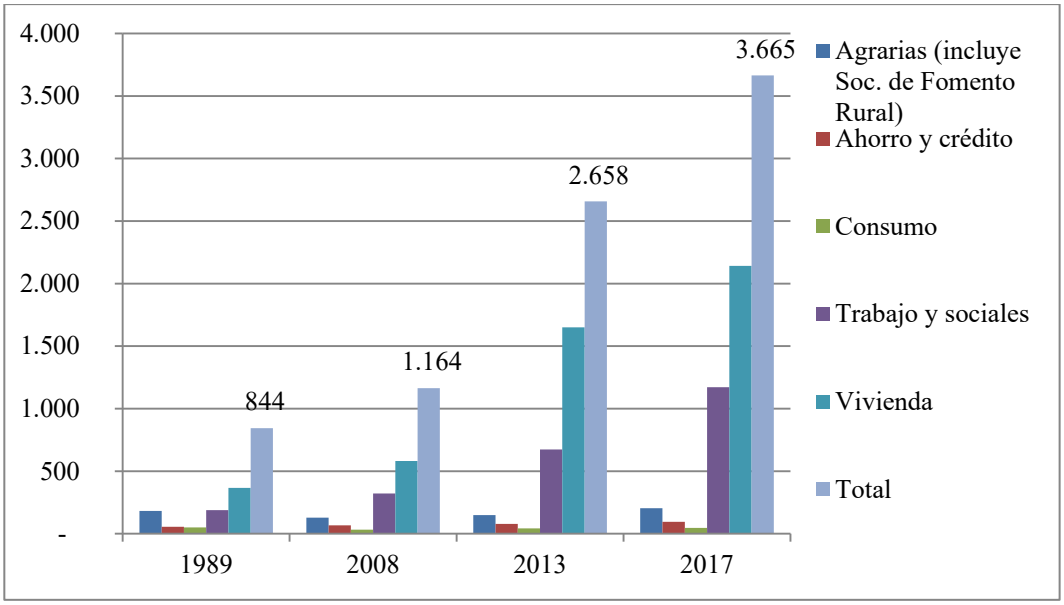
A partir de unos modestos orígenes el movimiento cooperativo experimentó un extraordinario crecimiento. Hoy en día alcanza dimensiones mundiales, convoca y organiza a cientos de millones de personas, moviliza grandes recursos; está presente en distintos sectores: producción, finanzas, comercio, consumo; e incluye a cooperativas de primer, segundo y tercer grado. Un informe sobre "Las cooperativas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible" señala que existen cerca de mil millones de personas vinculadas a las cooperativas. Además emplean a alrededor de 100 millones de personas en el mundo y contribuyen a asegurar los medios de subsistencia de cerca de la mitad de la población del planeta (ACI y OIT, 2014).

En Uruguay los orígenes del cooperativismo datan de la segunda mitad del siglo XIX. Diferentes trabajos, como los de Bertullo *et al.* (2004); Terra (2015 [1986]), ubican sus antecedentes más remotos en la década de 1870. También vinculan sus inicios al aporte de los inmigrantes europeos y núcleos católicos que promovieron la creación de organizaciones solidarias como gremios, sindicatos, sociedades de socorros mutuos y cooperativas (Caetano y Martí, 2019). A lo largo del siglo XX se desarrollaron las diferentes modalidades cooperativas: consumo, ahorro y crédito, vivienda, producción y agropecuarias. Esta división entre distintas modalidades cooperativas es un reflejo de la división en la legislación durante todo el siglo XX, tal como se analiza más adelante.

Si se observa la evolución reciente del cooperativismo en el Uruguay se constata que la cantidad de cooperativas se cuadruplicó en los últimos años. El siguiente gráfico muestra que las cooperativas pasaron de un total de 844 en 1989 a 3.665 en 2017, y el mayor crecimiento tiene lugar después de 2008. Si bien el crecimiento es en todas las modalidades, el mayor aumento se da entre las cooperativas de vivienda y las cooperativas de producción o trabajo asociado.

[8] Esta discusión, que será retomada más adelante, está ya presente en las discusiones del socialismo del siglo XIX entre (Proudhon, 1863) (Marx, 2011 [1895]), (Luxemburgo, 1946 [1900]) /(Kautsky, 1968), (Bernstein, 1901). Lenin (sobre la cooperación – condición híbrida) (Lenin, 1980 [1923])

Gráfico 1. Evolución de las cooperativas en Uruguay (1989-2017)



Fuente: Elaboración en base a: **1989**: (Errandonea y Supervielle, 1992); **2008**: (INE, 2010); y **2013** y **2017**: datos proporcionados por la Unidad de Información e Investigación del *Inacoop*.

Un crecimiento como este no puede ser explicado por un solo factor. Seguramente estén por detrás una pluralidad de factores y diferencias importantes de acuerdo a la modalidad. Pero sin dudas que una de las explicaciones para entender el crecimiento, se puede encontrar en los cambios en las políticas públicas hacia el cooperativismo. A lo largo de su historia el movimiento cooperativo uruguayo, a diferencia de otros de la región, se ha caracterizado por un vínculo de autonomía e independencia con el Estado aunque las políticas públicas han posibilitado o limitado su desarrollo (Terra, 2015 [1986]). Esto lleva a preguntarse en qué medida las políticas públicas pueden contribuir a explicar el proceso histórico del cooperativismo uruguayo.

En 2008 se aprobó la Ley 18.407 de "Sistema Cooperativo" que transformaba y consolidaba la legislación en materia cooperativa; superaba normas contradictorias entre sí, creaba nuevas modalidades o clases de cooperativas, nuevos escenarios de trabajo, mayor flexibilidad e instrumentos de financiamiento desconocidos hasta ese momento. A partir de la ley el cooperativismo tuvo una visualización más nítida en el conjunto de la sociedad. La ley permitió hablar de definiciones comunes de cooperativismo y esto se reflejó en el campo jurídico y también en la relación con bancos u otros actores de la sociedad. La unidad de la legislación ayudó a jerarquizar y regular algunos aspectos específicos de las cooperativas diferentes a las sociedades comerciales. A su vez esto permitió afirmar al movimiento cooperativo.

Uno de los aspectos destacados de la nueva ley fue la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (*Inacoop*) permitiendo integrar e incrementar las acciones de promoción. Este instituto se constituía como persona pública no estatal con el objetivo de "promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país" (Art. 187º de la Ley 18.407). Además la ley preveía una conformación mixta del Directorio con tres delegados del Poder Ejecutivo (P.E.) y dos delegados del sector cooperativo designados por el Presidente de la República a propuesta de *Cudecoop*.

A partir de estos elementos se puede afirmar que la fecha de la aprobación de la Ley permite un interesante recorte temporal para el estudio de las políticas públicas para la promoción de cooperativas porque marca la finalización de una etapa y el comienzo de una nueva. Constituye un marco temporal particularmente singular ya que se trata de una ley impulsada por el propio movimiento donde se recogen muchas de sus aspiraciones y se actualiza el marco jurídico en los distintos sectores, además de la ya señalada creación del *Inacoop* que tiene entre sus objetivos la promoción de las cooperativas. Esto llevaría a definir el período para investigar las políticas públicas para el fomento del cooperativismo entre la aprobación de la primera ley sobre cooperativas en 1935 y la Ley General de Cooperativas de 2008.

C. Construir cooperativas viables a partir de preguntarse por los orígenes

---

> Las iniciativas solidarias viven un momento de profusión y al mismo tiempo de debilidad. A todo instante surgen nuevas organizaciones [..] sin embargo, excepto pocas iniciativas de mayor alcance o madurez, esos mecanismos son experimentales
>
> L. I. Gaiger (2007): "La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas" en Coraggio, José Luis (org.): *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas,* Buenos Aires: UNGS / Altamira, p. 103.

En los últimos años en el ámbito académico presenciamos un entusiasmo renovado por el estudio de las cooperativas. El fracaso del socialismo y el avance de la globalización neoliberal han hecho que tanto la academia como los gobiernos se

hayan interesado en la tradición cooperativa y han aparecido nuevos análisis sobre la democracia económica y el cooperativismo (Bowles y Gintis, 1996; Hirst, 1994).

Las cooperativas aparecen como una alternativa para responder a los desafíos del mundo actual en tanto generadoras de empleo, distribuidoras de riquezas y satisfactoras de necesidades múltiples.

Sin embargo, no es suficiente con la simple creación de cooperativas, estas deben ser competitivas y eficientes para insertarse en el mercado, sin perder de vista sus principios y valores. Las cooperativas deben responder a diversas problemáticas de organización, de capitalización y de gestión. Ello requiere elaborar estrategias y herramientas –tanto a nivel práctico como teórico- necesarias para su evolución. La historia económica en particular y las ciencias sociales en general presentan importantes carencias en cuanto a la elaboración de los instrumentos conceptuales aptos para la comprensión del comportamiento y funcionamiento de un sujeto económico diverso y particular como el cooperativismo.

En este contexto se hace necesario que la teoría organizativa proponga los marcos conceptuales con los cuales describir y desplegar la experiencia cooperativa de modo de ayudar a los protagonistas (Battaglia, 2004). De ahí el interés por indagar respecto a los orígenes y el desarrollo del cooperativismo.

La problemática sobre el origen de las cooperativas puede ser vista desde una perspectiva macro o micro. Es decir, tratar de entender el origen de las cooperativas es posible desde una mirada de la sociedad en su conjunto estudiando los procesos sociales e históricos de creación de cooperativas o desde una perspectiva micro intentando entender las creaciones de cooperativas como sujetos económicos concretos. Evidentemente unos y otros procesos están vinculados pero se pueden abordar desde miradas diferentes.

Desde el punto de vista de los procesos históricos, y como se mencionó anteriormente, los orígenes de la cooperación moderna están ligados al despliegue de la economía capitalista y su evolución ha estado estrechamente vinculada a las distintas fases de expansión y crisis de las economías modernas (Razeto, 1990). Esta visión del cooperativismo como reacción a fenómenos económicos y sociales derivados del capitalismo es también la sostenida por De Moor (2013) cuando propone la existencia de tres oleadas de creación de instituciones de acción colectiva. Dicha autora sostiene que en la tardía Edad Media, alrededor del siglo XIII, los ciudadanos buscan dar respuesta a los problemas individuales a través de instituciones colectivas, no tanto por la cercanía física sino por cercanía de las

profesiones. Pone como ejemplo la organización de tierras comunales para el uso común de las pasturas por parte de los campesinos. Argumenta que la siguiente oleada tiene su origen en la liberalización experimentada a partir del siglo XVIII y que se continúa en el siglo XIX. A comienzos del siglo XIX nuevas instituciones de acción colectiva fueron fundadas muchas veces para reemplazar a los gremios. Sin embargo, la nueva ola de creación de instituciones para la acción colectiva no tuvo lugar hasta fines del siglo XIX. Alrededor de 1880 emergieron muchas instituciones para la organización colectiva de la producción, servicios y seguros. Después de la fase de liberalización de la economía que tuvo lugar en el último tercio del siglo XX se experimentó una nueva oleada de instituciones de acción colectiva caracterizadas por la cooperación y la autorregulación. Esta última oleada tiene mucho en común con aquella del siglo XIX. Ambas estuvieron precedidas por una fase de liberalización que no tuvo los resultados pretendidos. A pesar de las grandes expectativas depositadas en el funcionamiento del libre mercado este no trajo mejores condiciones de vida ni alivio a la pobreza (De Moor, 2013).

La mirada sobre los orígenes desde la perspectiva micro remite al tema de los estudios empresariales. La pregunta por los orígenes se vincula a la teoría de la organización y de la administración que ha utilizado el modelo biológico de ciclo de vida. Desde la perspectiva de los estadios (Greiner, 1972; Scott, B. R., 1971; Scott, M. y Bruce, 1987) se puede realizar un corte longitudinal y observar el ciclo de vida para pensar los mejores modelos organizativos para cada uno de los estadios evolutivos de las empresas. Las cooperativas son empresas, y se pueden analizar como tales, puesto que son unidades de gestión que utilizan autónomamente un conjunto de factores económicos y cumplen las funciones de producción, comercialización, administración, etc. Pero no son empresas de tipo convencional, ni a ellas puede atribuirse las características y connotaciones de la teoría de la empresa, que entiende empresa como inversión de capital que, en combinación con otros factores contratados y que implican costos, busca maximizar la rentabilidad del capital invertido. La mayoría de las cooperativas no son verdaderas inversiones de capital ni su lógica es la rentabilización del capital invertido (Razeto, 1991: 54).

Los orígenes de las cooperativas han sido analizados por diversos autores. Como adelanto de lo que se profundizará en el próximo capítulo alcance con señalar que la promoción estatal a las cooperativas ya fue señalada por Charles Gide quien proponía clasificar a las cooperativas de acuerdo a sus "fuentes" tomando en cuenta quienes habían creado las iniciativas e identificaba como las tres principales fuentes al Estado y los municipios, los patrones y los propios obreros (Gide, 1912). Más adelante, a partir las propuesta sobre los orígenes de las cooperativas de Razeto

(1988); Terra (2015 [1986]) y atendiendo el papel que ha jugado el Estado en América Latina, en un trabajo anterior (Camilletti *et al.*, 2005) se propuso como matriz de surgimiento de las cooperativas la promoción estatal. En este mismo sentido, Neffa (1986) proponía analizar el surgimiento de las experiencias autogestionarias "desde arriba" y "desde abajo". Estudiar los factores intervinientes para la creación de las cooperativas "desde arriba", significa enfocarse en las acciones de promoción, fomento y apoyo estatal y "desde abajo" requiere considerar la acción y movilización de otros actores sociales y políticos. Desde la perspectiva de Neffa (1986) el nacimiento "desde abajo" responde a la lógica de la sociedad civil organizada -aunque pueden estar ligadas a políticas públicas- y el nacimiento "desde arriba" responde a la lógica de las política públicas, por más que se ejecuten en conjunto con organizaciones de la sociedad civil.

D. Una hipótesis de la relación del Estado con las cooperativas

> La estructura capitalista es conflictiva con el cooperativismo y la autogestión. Como mínimo, limita extremadamente su papel. [Pero],… importa señalar que el análisis de los hechos indica la existencia de grandes espacios que han podido ser ocupados por la cooperación y que los cambios de políticas pueden extender mucho esos espacios.
>
> Terra, Juan Pablo. (2015 [1986]). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2ª ed.). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra, p. 183.

Preguntarse por el fomento estatal de las cooperativas es una cuestión pertinente en la medida que diversos autores han sostenido la centralidad del Estado en la historia uruguaya (Barrán y Nahum, 1984; Lanzaro, 2004; Panizza, F. y Pérez Piera, 1988). La centralidad sobresaliente del Estado y su relativa autonomía se construye a partir de la relativa debilidad de los poderes descentralizados (clases sociales, redes locales, iglesia), en una peculiar configuración del clivaje fundacional centro-periferia y al compás con la centralidad de la política misma. En la historia uruguaya el Estado representa un polo altamente estratégico que se fue fortificando a medida que el poder político gana en integridad e integración (Lanzaro, 2004). A su vez, la consolidación del Estado ha sido estudiada como un problema central de nuestra historiografía aunque haya sido bastante tardía. Hay acuerdo en que se puede

hablar de consolidación del Estado y su efectividad como centro político en un proceso que se inicia en el último cuarto del siglo XIX con el militarismo y que ha de alcanzarse en las décadas siguientes durante la época del *batllismo*. Sin embargo, no existe un acuerdo respecto de las fases del Estado en el siglo XX. La interpretación convencional admite que existirían tres grandes etapas con dos momentos transicionales. La primera etapa estaría marcada por la victoria de Batlle y Ordóñez[9] sobre el caudillo nacionalista Aparicio Saravia[10]. A partir de entonces nació el gran proyecto nacional que dio forma al Uruguay hasta 1930 (Barrán y Nahum, 1984). La segunda etapa estaría marcada por el retorno del *batllismo*, o *neobatllismo*[11], al poder en la década de 1940 con un proyecto industrialista, obrerista y redistribuidor a nivel nacional del ingreso de los productores rurales a través de la presión fiscal estatal hasta la crisis institucional de 1973 (Lanzaro, 2004). Finalmente, la tercera etapa se inicia con la recuperación democrática y supone el ascenso de un proyecto liberalizador y aperturista que marca una nueva relación entre Estado y Sociedad y culmina con la crisis de 2002 (Finch, 2005). Entre estas etapas se ubicarían los momentos de transición que también estarían marcado por los quiebres institucionales: 1933 a 1941 y de 1973 a 1984.

Frente a esta periodización, Filgueira, F. *et al.* (2003) proponen una nueva periodización que entiende al Estado en dos momentos. Un primer momento de consolidación, expansión y crisis del Estado (1904-1958) y el amortiguado repliegue del Estado (1959-2000). En el nuevo milenio y luego de la crisis de 2002 y la llegada al gobierno del Frente Amplio se abre una nueva etapa en la estatalidad. Si se analizan los antecedentes sobre la relación del Estado y las cooperativas (Bertullo *et al.*, 2004; Martí, 2011; Terra, 2015 [1986]) se constata que las políticas públicas hacia el cooperativismo, al igual que con el resto de la sociedad civil obedecen a estos dos momentos de expansión y retroceso. En la primera etapa de consolidación, expansión y crisis del Estado las políticas públicas hacia las cooperativas o no existen o son funcionales a la expansión del Estado en coyunturas particulares de freno del impulso intervencionista. En el segundo momento de repliegue amortiguado del

[9] José Batlle y Ordóñez (1856-1929), presidente del Uruguay y dirigente del Partido Colorado, líder del sector *batllista*.

[10] Aparicio Saravia (1856-1904) caudillo del Partido Nacional que encabezó el último alzamiento armado contra el gobierno de José Batlle y Ordóñez y que fue derrotado en la Batalla de Masoller donde perdió la vida.

[11] Período que va entre 1947 y 1958 en que fue fundamental el liderazgo político de Luis Batlle Berres (1897-1964) desde la presidencia de la República o desde el Consejo Nacional de Gobierno. Se denomina como neobatllismo por las similitudes con el período de José Batlle y Ordóñez.

Estado las políticas públicas son funcionales a la liberalización y el avance del mercado. A partir de 2005, y con la llegada de la izquierda al gobierno, se abre una nueva etapa en la estatalidad. Sin embargo, no se cuenta todavía con la perspectiva histórica necesaria para caracterizar al período y solo se pueden vislumbrar algunas acciones y los nuevos signos de las políticas públicas.

Es comúnmente admitida la idea de que el movimiento cooperativo uruguayo, a diferencia de otros de la región, se ha caracterizado por un vínculo de autonomía e independencia con el Estado (Bertullo *et al.*, 2004). Sin embargo, el desarrollo del cooperativismo uruguayo ha sido facilitado u obstaculizado por el accionar del Estado pero conservando siempre su autonomía (Terra, 2015 [1986]). Justamente por eso parece relevante estudiar en perspectiva histórica cuál ha sido la relación del Estado con el cooperativismo. Los escasos, pero significativos, ejemplos de fomento estatal del cooperativismo no obedecen a una lógica de promoción de las cooperativas como "instrumentos eficaces para contribuir al desarrollo económico y social, al fortalecimiento de la democracia y a una más justa distribución de la riqueza" como dice el Art. 2º de la Ley 18.407 de 2008, sino a la utilización de la figura cooperativa para los objetivos de política pública en momentos históricos de freno de la intervención estatal o retroceso del Estado y avance del mercado.

Esta tesis doctoral se propone revisar la relación del Estado uruguayo con las cooperativas a través de las políticas públicas y plantea como hipótesis:

1. *A lo largo de la historia del Uruguay han existido algunos casos representativos de promoción estatal de las cooperativas que son significativos puesto que tienen una fuerte presencia en el panorama cooperativo e incluso empresarial.*

2. *Durante el período analizado (1935-2008) el fomento estatal al cooperativismo no obedeció a una intención de promover un modelo económico alternativo sino que fue reflejo de la relación del Estado con la sociedad y utilizado para resolver problemas públicos a través de las cooperativas.*

3. *La promoción estatal de las cooperativas se realiza en momentos de freno o retroceso del Estado y avance del mercado y son reflejo de la relación del Estado uruguayo con la sociedad civil.*

4. *Es posible establecer una periodización de las políticas públicas hacia el cooperativismo en dos etapas: un primer momento de promoción de las cooperativas durante la etapa de expansión del Estado (1904-1958). Posteriormente, un segundo momento durante la etapa de repliegue amortiguado del Estado (1959-2004) donde la promoción estatal de cooperativas será utilizada como herramienta de liberalización.*

E. De las preguntas a los objetivos de la investigación

Es en función de estas afirmaciones que se plantea la pregunta de *¿por qué el Estado uruguayo opta por las cooperativas para desplegar sus políticas públicas?* Interesa saber *¿cuáles fueron los factores llevan al Estado a optar por las cooperativas?* En definitiva la cuestión es *¿qué objetivo tienen las políticas públicas que promueven cooperativas?*

Más allá de las intenciones perseguidas por las políticas públicas, o incluso intentando comprender estas intenciones, cabe preguntarse por las políticas públicas concretas. Esto es *¿qué decisiones y acciones se despliegan desde el Estado para promover o facilitar el desarrollo de las cooperativas?* Para ello se hace necesario revisar *¿cómo ha evolucionado la legislación?* y *¿cuáles son los programas más significativos de promoción estatal de las cooperativas?*

Se propone adoptar una mirada de largo plazo en la cual se den cuenta de las continuidades y las rupturas de la relación entre el Estado y las cooperativas. Es por ello que se propone la pregunta de *¿cuáles son los cambios y permanencias en la opción del Estado del fomento del cooperativismo?* A partir de estos cambios y permanencias, ¿es posible establecer una periodización? y, fundamentalmente, *¿es esta periodización coherente con la periodización propuesta para la historia del Estado?*

En función de estas preguntas se propone como ***objetivo general*** de la tesis doctoral: *Describir y explicar en perspectiva histórica las políticas públicas hacia el sector cooperativo durante el período 1935-2008, tanto en las reglas institucionales como en las acciones y programas estatales concretos de promoción de cooperativas.*

Este objetivo general puede ser traducido en tres ***objetivos específicos***:

1. *Describir y analizar la evolución de las reglas institucionales que configuran el marco normativo y la institucionalizada especializada de las políticas públicas hacia las cooperativas en Uruguay entre 1935 y 2008.*
2. *Analizar y comparar los casos más significativos de políticas públicas de promoción estatal en dos modalidades cooperativas relevantes entre 1935 y 2008.*
3. *Identificar y caracterizar los distintos escenarios en los que el Estado opta por las cooperativas para desplegar las políticas públicas entre 1935-2008.*

F. Estrategia de investigación

Para describir y explicar las políticas públicas para el fomento del cooperativismo en Uruguay entre 1935 y 2008, y puesto que no es posible hacerlo para el conjunto del cooperativismo, se seleccionaron dos modalidades de acuerdo a la mayor expresividad y máxima heterogeneidad (Cortés, Escobar y González de la Rocha, 2008). Se propone describir y explicar las políticas públicas dirigidas al cooperativismo en general y para las modalidades de cooperativas agrarias y cooperativas de producción o trabajo asociado en particular.[12]

Para alcanzar los objetivos se desarrollan distintas estrategias metodológicas. Los dos primeros objetivos específicos son abordados por dos estrategias metodológicas y para alcanzar el tercer objetivo específico se recurre a la combinación de las estrategias anteriores.

Para dar cuenta del primer objetivo específico propuesto la primera estrategia metodológica se basa en el método histórico narrativo. Consiste en un *estudio histórico narrativo que describe y explica las reglas institucionales que limitaron o ampliaron la capacidad del Estado uruguayo para desplegar las políticas públicas hacia las cooperativas*. Se estudia la evolución del marco normativo a través de la legislación cooperativa y la creación de actores públicos especializados para las cooperativas. Para estudiar la **evolución de la legislación**, se analizan los objetivos enunciados para la ley, las disposiciones para el fomento y control de las cooperativas, en general, y de las cooperativas agrarias y de trabajo asociado, en particular. Además de la legislación se examinan los decretos reglamentarios y resoluciones complementarias del P.E.. Como fuentes de información para el trabajo se recurre al debate legislativo, el texto de las leyes y decretos y las entrevistas a expertos. También se analiza la evolución de la **institucionalidad especializada**. Para ello se analizan los organismos de promoción para el sector cooperativo hasta la creación del *Inacoop* en 2008. Se da cuenta de los objetivos con que fueron creados, la ubicación institucional en el aparato del Estado y la organización institucional. Para hacerlo se revisan las leyes, los decretos y las resoluciones que los crean, además se analizan documentos y prensa, y se realizan entrevistas a informantes calificados.

[12] Esta opción metodológica se explica y fundamenta en el capítulo metodológico.

La segunda estrategia metodológica se desarrolla a partir del método de **Estudio de casos críticos** para dar cuenta del segundo objetivo específico propuesto. A través de los Estudios de caso *se estudian las políticas públicas de promoción estatal de cooperativas agrarias y de cooperativa de producción*. Se toma como *espacio* el alcance nacional y se seleccionaron los casos más relevantes de cooperativas que se originaron o fueron promovidas o facilitadas por una política pública del gobierno nacional entre la aprobación de la primer ley sobre cooperativas en 1935 hasta la aprobación de la Ley General de Cooperativas en 2008. En función de esto se seleccionaron seis casos, tres para las cooperativas agrarias y otros tres para las cooperativas de producción. Se analizan las políticas públicas a partir del estudio de las interacciones entre actores públicos y privados. Cada caso a estudio tiene la siguiente estructura: a) Presentación de la experiencia, revisión de antecedentes relevantes y crítica de fuentes de información utilizadas, b) análisis desde el ciclo de las políticas públicas, y c) conclusiones del caso estudiado. A su vez, el análisis del ciclo de las políticas públicas se hace a partir de las siguientes fases: i) identificación y definición del problema y cómo se incluye en la agenda, ii) formulación y decisión del programa, iii) implementación, y iv) evaluación. Las *técnicas de recolección de información* para los Estudios de caso consistieron en análisis documental (documentos propios de cada experiencia, la revisión de regulaciones estatales y la información secundaria disponible) y entrevistas en profundidad a expertos e informantes calificados. Se intentó agotar la revisión de información para cada uno de los casos. Es necesario advertir que, en función de la heterogeneidad y la significación de cada uno de los caso, el volumen de información disponible fue muy variable. Se buscó la confiabilidad y validez a partir de la combinación y la triangulación de las diferentes fuentes documentales y los testimonios.

La respuesta al tercer objetivo es producto de la combinación de los anteriores y es abordado a manera de conclusión. Se propone establecer una periodización que dé cuenta de los diferentes escenarios entre 1935 y 2008 en los que el Estado uruguayo optó por las cooperativas señalando las rupturas y permanencias. Se toma como insumos lo analizado para la legislación y la institucionalidad especializada y se complementa y contrasta con los estudios de caso realizados.

G. Presentación de la estructura del trabajo

Además de esta introducción, la tesis se estructura en otros cuatro capítulos. El ***Capítulo II*** refiere a los "***Aspectos teóricos y metodológicos"*** y se descompone en dos apartados. El primero referido a los *"Antecedentes y marco conceptual"* y el segundo a la *"Metodología y fuentes"*. El ***Capítulo III*** refiere a ***"Las reglas institucionales: legislación cooperativas e institucionalidad especializada".*** También se estructura en dos apartados relacionados con el título. En el primero se revisa la "*Evolución de la legislación cooperativa"* y en el segundo la *"Evolución de la institucionalidad especializada"*. Los siguientes dos capítulos refieren a los casos concretos analizados. En el ***Capítulo IV*** se estudian los casos de "***La promoción estatal de cooperativas agrarias"*** donde se analizan i) *"La Creación de Conaprole por Ley 9.526"*, ii) "*La promoción del desarrollo local de Bella Unión a través del modelo cooperativo"*, y, finalmente, iii) *"La promoción de cooperativas a través del Plan Nacional de Silos"*. El ***Capítulo V*** refiere a "***La promoción estatal de cooperativas de trabajo asociado"*** y también se estructura en los tres casos analizado: i) "*El Instituto Nacional de Colonización y la Unidad Cooperaria Nº 1 de Cololó"*, ii) *"La creación de cooperativas a partir de la desmunicipalización del transporte público en Montevideo"*, y iii) "*El MIDES y la promoción de las cooperativas sociales"*. Finalmente, en el ***Capítulo VI*** se presentan las "***Conclusiones: síntesis, resultados y agenda"***.

Capítulo II. Aspectos teóricos y metodológicos

I. ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL

Sumario: *A. Introducción. B. El Estado en acción: organización y relación social. C. La construcción del Estado en Uruguay. D. Las cooperativas y su inserción en el mercado. E. Las cooperativas originadas desde el Estado. F. Las políticas públicas para la promoción de cooperativas. G. El análisis de las políticas públicas.*

A. Introducción

"La teoría es siempre para alguien y para un propósito"

Robert W. Cox

Este capítulo se propone un doble propósito. Por un parte, se propone dar cuenta de los antecedentes respecto de la temática de las políticas públicas hacia las cooperativas y, por otra parte, tiene como objetivo construir un marco conceptual para su análisis.

El primer objetivo se relaciona con una frase que comúnmente se le atribuye a Isaac Newton (1643-1727) quien decía que "estamos sentados en hombros de gigantes". Newton escribió esa frase en una carta a Robert Hooke (1635-1703) con fecha 15 de febrero de 1676 en la que hacía mención a sus predecesores aludiendo a los hombros de los gigantes. En esa carta Newton daba muestras de humildad, al menos aparentemente, al confesarle a Hooke: "Si he visto más lejos es porque estoy sentado sobre los hombros de gigantes". Sin embargo, al parecer esta frase es bastante más antigua. Es atribuida a Bernardo de Chartres[13] por su discípulo Juan de Salisbury[14] en su obra *Metalogicon* (1159). Según este autor, Bernardo de Chartres decía que somos como enanos a los hombros de gigantes, podemos ver más y más lejos que ellos, no por alguna distinción física nuestra, sino porque somos levantados

[13] Bernard de Chartres (c. 1130-1160) filósofo neoplatónico francés del siglo XII quien fuera canciller de la Catedral de Chartres.

[14] Juan de Salisbury (c. 1120-1180), diplomático y educador inglés que fue obispo de Chartres.

por su gran altura. Como fuera el origen lo cierto es que este trabajo puede ver "más y más lejos" por estar "sobre hombros de gigantes". Examinar los antecedentes más relevantes de la temática permite evitar replicar lo ya hecho y familiarizarse con el conocimiento actual. Esto correspondería a lo que Schumpeter (1984) llamaba como etapa preanalítica: "Todos nosotros, en la práctica, iniciamos nuestra propia investigación apoyándonos en la obra de nuestros predecesores…" (Schumpeter, 1984: 55).

El segundo objetivo de este capítulo refiere a la necesidad de construir un marco conceptual y justificar su elección. La utilización del marco conceptual que se propone en estas tesis doctoral se aproxima a la propuesta de Pichón-Rivière (1997) quien proponía la idea de Esquema Conceptual Referencial y Operativo (E.C.R.O.). Esta idea parte de entender que el aprendizaje se produce a través de un E.C.R.O., es decir, un "Esquema Conceptual" que funciona como un instrumento teórico para la aprehensión de la realidad y que permite moverse y operar en ella por lo que resulta "Referencial y Operativo". Los conceptos, los modelos y las teorías son instrumentos o herramientas de conocimiento. Pero no solo se relacionan con el conocimiento sino también con su transformación. La acción transformadora necesariamente requiere del conocimiento de la realidad que se quiere cambiar, los fines que se quieren alcanzar y el mejor camino para hacerlo. La teoría permite comprender lo fundamental de los fenómenos y los procesos, desentrañar sus contradicciones y límites, y descubrir sus potencialidades (Razeto, 1990). A esto mismo se refería Joan Robinson cuando decía que "la teorías es una caja de herramientas" cuya utilidad debe verificarse frente a los problemas que se abordan. No existen pues herramientas teóricas de validez universal que se adapten a todo tiempo y espacio.

En este mismo sentido argumenta Cox cuando plantea que la aplicabilidad de una teoría es necesariamente relativa al tiempo y el espacio. Para este autor el estudio de los fenómenos sociales no puede separarse de la historia sin caer simultáneamente en la especulación metafísica. Es necesario actualizar y corregir la teoría social de forma de mantener su relevancia para comprender los procesos de cambio social en curso y captura en la totalidad de sus dimensiones históricas políticas, económicas y socioculturales concretas (Cox, 1987).

Esta misma problemática es planteada por Hodgson (2003) quien argumenta la existencia de una doble tensión. Por una parte, la ciencia no puede ser simplemente el análisis o la descripción de detalles empíricos, todo análisis está basado en algún esquema conceptual previo más o menos explícito. Para este autor, toda ciencia debe proceder en base a algunos principios y afirmaciones generales o universales que

permitan explicar los mecanismos causales reales. Sin embargo, por otra parte, las teorías y los conceptos son simplificaciones limitadas y muchas veces carecen de capacidad para explicar los fenómenos concretos. En las ciencias sociales, y para comprender sistemas socioeconómicos complejos, se hace necesario combinar principios y teorías generales y conceptos que apuntan a ámbitos específicos como dos niveles distintos de abstracción (Hodgson, 2003: 63-64).

A continuación se pretende dar cuenta de esta tensión. A la vez que se proponen conceptos y modelos generales se discuten y presentan conceptos específicos para describir y explicar los procesos de las políticas públicas uruguayas hacia el cooperativismo. Es por ello que se propone el siguiente itinerario. En primer lugar se presenta una conceptualización del Estado en general y los antecedentes históricos del Estado uruguayo en su proceso de consolidación, expansión y retroceso. En segundo lugar se propone una conceptualización de las cooperativas y se analizan los distintos orígenes de las mismas. A continuación se exponen los principales antecedentes de políticas públicas para la promoción de las cooperativas en la región y las principales discusiones teóricas. Finalmente, se presenta un modelo de análisis basado en el ciclo de las políticas públicas.

B. El Estado en acción: organización y relación social

Intentar describir y explicar las políticas públicas remite necesariamente al Estado en acción. Para que tenga sentido analizar el Estado en acción, es necesario descartar las concepciones del "Estado ventanilla" que responde a todas las demandas sociales en un extremo, y al "Estado instrumento" que representaría un simple instrumento de dominación de clase o de poder de grupos específicos. La perspectiva de "Estado ventanilla", o también llamada pluralista, concibe al Estado como una especie de "ventanilla" en una oficina en la que se atenderían distintos tipos de demandas sociales y, por tanto, las políticas públicas no serían más que la forma en que el Estado responde a estas demandas. En este caso, el estudio de las políticas sociales solo tendría sentido para mejorar la ejecución de las políticas desde el punto de vistas de mejorar la toma de decisiones y optimizar los procesos de ejecución. Esta perspectiva estaría en línea con las posturas vinculadas a la escuela de la *"public choice*" (Downs, 1967; Dunleavy, 2014 [1991]) o de la "racionalidad limitada" (Lindblom, 1991). Por su parte, el enfoque de "Estado instrumento", tiene distintas perspectivas sea en su vertiente neomarxista como Estado al servicio de una clase

social o al servicio de élites. La perspectiva neomarxista del Estado tiene diversas variantes: "para algunos es un instrumento de dominación de clase; para otros, un garante objetivo de las relaciones de producción de la acumulación económica; y para otros, en fin, un terreno en el que se libran las luchas políticas de clases" (Skocpol, 2007 [1989]). Mientras que la visión del Estado al servicio de las élites podría estar representada por Friedberg y Crozier (1980).

Una tercera perspectiva sobre el Estado en la clasificación propuesta por Meny y Thoenig (1992: 66) es la que pone el acento en "las interacciones del Estado y de los otros actores". Esta, a su vez, estaría representada por dos enfoques: el neocorporativista, cuyo mayor representante sería Schmitter (2007 [1974]), y el neoinstitucionalismo, que se puede representar en el trabajo de Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) que proponía recuperar el protagonismo del Estado en las ciencias sociales.

La perspectiva por la que se opta se sitúa más cercana a esta última visión y en un punto intermedio entre la visión del "Estado ventanilla" que sería un agente neutro y atento a todas las reivindicaciones sociales, y la del "Estado capturado" y manipulado por un grupo organizado.

Para analizar las políticas públicas se considera necesario asumir al Estado como una realidad compleja con una doble dimensión: como aparato burocrático y como relaciones de poder, tal como propone O'Donnell (2010: 76)

> Es una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita.

En este mismo sentido se expresa Alfred Stepan (1978: 12) citado por Skocpol (2007 [1989]: 173) cuando sostiene que los Estados son más que gobiernos: "Son sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos y coercitivos permanentes que no solo tratan de estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil". Esta característica de los Estados de ser organizaciones que "reivindican el control de territorios y personas" y que además "pueden formular y perseguir objetivos" es lo que se entiende normalmente por "autonomía del Estado" (Skocpol, 2007 [1989]). Al respecto, la misma autora

sostiene que el Estado puede ser concebido como organización a través de la cual el funcionariado puede perseguir objetivos con mayor o menor éxito de acuerdo a los recursos estatales disponibles en relación con los marcos sociales; y, a su vez, el Estado, puede ser entendido como "configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de la política para todos los grupos y clases de la sociedad" (Skocpol, 2007 [1989]: 193). Oszlak (2007 [1978]: 117) también señala en la dirección del doble carácter del Estado en tanto una relación social como "la instancia política que articula un sistema de dominación social" y una manifestación material como "conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política".

En esta misma tradición se encuentra la concepción *Gramsciana* del Estado. Para Gramsci el estado, no es solo el aparato de gobierno, o sea el conjunto de instituciones públicas encargadas de dictar las leyes y hacerlas cumplir sino que, bajo el capitalismo, es un Estado hegemónico el producto de determinadas relaciones de fuerza sociales. Para Gramsci el Estado es "todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no solo justifica y mantiene su dominio sino que también logra obtener el consenso activo de los gobernados" (Quaderno 15 (II) § (10) Gramsci, 2014a: Quaderno 15 (II) § (10))[15]. En ese sentido, el conjunto de instituciones de la sociedad civil habitualmente llamadas privadas integran el Estado capitalista, como "trincheras" que lo protegen de "las irrupciones catastróficas del elemento económico inmediato" y que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en la sociedad (Portantiero, 1981: 113). A diferencia de otros autores marxistas, la interpretación de Gramsci del Estado es mucho más compleja que la idea del Estado instrumento determinado por la infraestructura de la economía. Más allá de esta determinación general y abstracta que define a las relaciones sociales al interior del modo de producción capitalista -y que Gramsci no niega- propone analizar otros elementos mediadores (históricos, ideológicos, organizativos) en la relación entre Estado y clases dominantes, entre medio y fines. Cada forma estatal es un modo particular de nexo entre economía y política y por tanto el análisis del Estado requiere ser pensado como modelo de hegemonía (Portantiero, 1981: 47). Para Gramsci este análisis debe pensarse desde los tres componentes de lo social: la estructura económica, el Estado y la sociedad civil: "Entre la estructura económica y el Estado con su legislación y coerción está la

[15] De aquí en más, las citas de Gramsci son de traducción propia.

sociedad civil… El Estado es el instrumento para adecuar la sociedad civil a la estructura económica"(Gramsci, 2014b: Quaderno 10 (XXXIII) § (15)).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas en tanto acciones del Estado, expresan una particular relación entre el Estado y la sociedad civil y, por tanto, un momento en las "relaciones de fuerzas", es decir condensaciones de economía, cultura política y organización (Portantiero, 1981: 10). Para Gramsci, lo público y lo privado se interconectan porque Estado y sociedad no son sistemas autónomos que se unen por lazos externos como lo concibe la perspectiva liberal. Al respecto, sostiene Portantiero:

> [Para Gramsci] Los límites entre lo público y lo privado, los roles políticos y los económicos y sociales, no constituían ya "fronteras" sino más bien "zonas de intersección" entre el Estado y las organizaciones sociales, en el interior de un sistema en el que participan no solo "sujetos jurídico-constitucionales" sino también "actores político institucionales" (Portantiero, 1981: 22).

Las organizaciones sociales, sea la familia, la iglesia, las escuelas, los sindicatos, los partidos, los medios masivos de comunicación e incluso las cooperativas, es el espacio en el que se estructura la hegemonía de una clase pero también en donde se expresa el conflicto social. De acuerdo a Portantiero (1981: 114), para Gramsci "las instituciones de la sociedad civil son el escenario de la lucha política de clases, el campo en el que las masas deben desarrollar la estrategia de la guerra de posiciones". La economía opera como "determinación en última instancia" de las condiciones de funcionamiento de un sistema hegemónico pero para avanzar en su disolución es necesario recorrer el camino inverso y analizar los conflictos en el plano de la política. Analizar las políticas públicas como expresión concreta de una determinada relación entre el Estado y la sociedad permite comprender las distintas configuraciones de la hegemonía.[16]

---

[16] Así como para Gramsci la conceptualización del Estado está centrada en la sociedad y es reflejo de la difusión de las relaciones de poder en la sociedad, encontramos en otro autor como Mann la idea del Estado como autónomo de las clases y como un reflejo del equilibrio de fuerzas en la sociedad. , Mann argumenta que "El estado es un escenario, la condensación, la cristalización de las relaciones sociales dentro de sus territorios,… (M. Mann (1989), The Autonomous Power of the State: Its Origins Mechanisms and Results, citado por Moran, 1998). Tanto para Gramsci como para Mann, si la sociedad es un organismo complejo, el proceso político es autónomo y la ideología tiene un poder y una eficacia que no pueden reducirse a intereses materiales lo que les lleva a rechazar el determinismo (Moran, 1998). Al igual que Gramsci, para Mann el Estado es esencialmente una arena, un lugar y este es el origen y mecanismo de sus poderes autónomos. Además, el Estado está territorialmente limitado y centralizado porque las sociedades necesitan la regulación de sus actividades en un territorio centralizado (Mann, 2007 [1991]).

Esto remite a pensar que el Estado, la sociedad y los mercados se forjan mutuamente. El Estado es un actor imprescindible en el proceso de construcción política y económica de la propia sociedad y de su dinámica productiva. Incluso se puede pensar al Estado como punto de partida en la medida que "muchas de las organizaciones de la sociedad y estructuras de mercado fueron creadas a partir de estrategias estatales". Las relaciones entre Estado, sociedad civil y mercado, deben ser pensadas como "un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia, no solo sobre el margen y contenido del accionar de cada uno de ellos como 'polos' de una relación tripartita, sino de mutua determinación e influencia sobre la propia naturaleza de cada una de estas estructuras que se nos presentan como autónomas" (Acuña, 2007: 11-12).

Este trabajo acompaña la postura de Skocpol (2007 [1989]) de "volver a poner al Estado en el primer plano que le corresponde en las explicaciones del cambio social y la política". Pero se hará atendiendo al Estado en este doble carácter de relación social, es decir como una instancia política que articula un sistema de dominación social y en su manifestación material, es decir como un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política (Oszlak, 2007 [1978]). Esto implica asumir que las formas modernas de Estado están en continuo proceso de construcción (O'Donnell, 2010).

La construcción del Estado es un proceso histórico a través del cual se adquieren los atributos de la dominación política lo que supone la capacidad de articulación y reproducción de un determinado tipo de patrones sociales (Oszlak, 2007 [1978]).[17] Sin embargo, a diferencia de las interpretaciones mecanicistas, este proceso histórico no está predeterminado ni por el desarrollo del capitalismo ni por la necesidad histórica del desarrollo de las naciones. Si se concibe al Estado como un actor imprescindible, pero en mutua determinación con la economía y la sociedad, es necesario observar la relación entre la política, la economía y la sociedad civil para distinguir las fases o etapas en las que se fueron definiendo los distintos momentos históricos de construcción y crisis de las configuraciones de hegemonía que tienen al Estado como centro institucional y de alianzas y compromisos.

[17] Este mismo autor cita a Schmitter, Coatsworth, y Przeworski quienes reconocen para América Latina como atributos del Estado, su capacidad de: (1) externalizar su poder; (2) institucionalizar su autoridad; (3) diferenciar su control; (4) internalizar una identidad colectiva (Oszlak, 2007 [1978]).

C. La construcción del Estado en Uruguay

> "L'historien n'est pas autre chose qu'un homme qui se rend compte que les choses changent –la plupart des gens ne s'en aperçoivent pas- et que cherche pourquoi elles changent"
>
> Henri Pirenne, citado por Piganiol, *Qu'est-ce que l'histoire?* (231)

Anteriormente se había señalado la centralidad del Estado en la historia uruguaya (Barrán y Nahum, 1984; Lanzaro, 2004; Panizza, F. y Pérez Piera, 1988). A la centralidad del Estado, habitualmente se suma la relevancia de los partidos políticos y una sociedad civil débil, dando lugar a lo que Caetano define como "una política de partidos, un estado ampliado y central, en tensión entre la 'autonomía' y la 'captura' y una sociedad civil heterogénea, fragmentada y con dificultades para construir hegemonías" (Caetano, 1992: 24). Este peso relevante del Estado se relaciona con cómo se delimitó el espacio de lo público y cómo se configuraron las relaciones entre el Estado y sociedad civil. Panizza, F. (1990) sostiene al respecto que el Estado uruguayo se constituyó como un instrumento de "construcción política del orden social" y al mismo tiempo como un poderoso "centro imaginario de la unidad social" dando lugar a un polo altamente estratégico que se fue fortaleciendo en la medida que el poder político ganaba en integridad e integración (Lanzaro, 2004). La tardía consolidación del Estado suele ubicarse en un proceso que se inicia en el último cuarto del siglo XIX con el militarismo (1876-1885, prosigue con el "civilismo" (1886-1903) y que se alcanzó en las décadas siguientes durante la época del prime *batllismo* (1903-1916) (Barrán y Nahum, 1984).

También se anunció anteriormente que no existe un acuerdo respecto de la periodización del Estado a lo largo del siglo XX. Frente a la postura convencional de las tres grandes etapas (1904-1933, 1942-1973 y 1985-2002) y dos momentos transicionales (1934-1941 y 1973-1984) se opta por la periodización propuesta por Filgueira, F. *et al.* (2003). Estos autores proponen distinguir solo dos grandes ciclos en la historia del Estado uruguayo durante el siglo XX: una primera etapa marcada por la consolidación y expansión que va desde 1904 hasta 1958 y una etapa de repliegue a partir de 1959. Considerando que este trabajo se propone abarcar el período que se extiende entre 1935 y 2008 y tratando de hacer la periodización consistente se propone culminar esta etapa con la crisis de 2002. Esta demarcación se fundamenta en la propia crisis y sus consecuencias así como en los cambios en los

elencos gobernantes que se producen a partir de 2005. La falta de perspectiva histórica y los cambios procesados desde esa fecha estarían señalando el advenimiento de una nueva etapa (2005-2008) que caería al final del período analizado pero que resulta muy reciente como para una caracterización acabada y por tanto solo se esbozan sus peculiaridades en el análisis.

El repaso de las etapas propuestas por Filgueira, F. *et al.* (2003) permite posteriormente analizar la relación del Estado con las cooperativas manifestada a través de las políticas públicas. Para ello se presentan las etapas de expansión y repliegue tomando en cuenta las variables definidas por los mismos autores: i) la pugna entre las distintas concepciones del Estado y sus resultados, ii) las funciones que asume el Estado en cada etapa (coactivas, productivas, reguladoras y sociales), iii) las características institucionales del Estado (estructura y tamaño), y iv) las relaciones entre política, técnica y administración.

La primera etapa es denominada por los autores como *"consolidación, expansión y crisis del Estado"* y la ubican entre 1904 y 1958. El comienzo de esta etapa está marcado por la consolidación del Estado uruguayo. La derrota de las huestes revolucionarias de Aparicio Saravia en 1904 permitió al Estado detentar el monopolio de la coacción física. A partir de la primera presidencia de Batlle y Ordóñez (1903-1907) el Estado uruguayo logró consolidar su fuerza y la ampliación de sus funciones, pasando a cumplir un rol central en el desarrollo económico. Además del monopolio de la coacción física, el Estado uruguayo desarrolló otras tres funciones: productiva, reguladora y social. Esta consolidación del Estado llevó a Frugoni a sostener en 1913 que había pasado a constituir "una especie de nueva potencia social, casi autónoma, dotada de una vida propia"; que ya no era el mero receptáculo de las aspiraciones de la clase capitalista, sino "que vive, se desarrolla *y* se agita al costado de esa clase" (Barrán y Nahum, 1984: 28). En este mismo sentido se expresa Real de Azúa (1984: 43) cuando sostiene que "el Uruguay fue modelado por la obra de Don José Batlle y Ordóñez y su partido entre 1903 y 1931 -y aun persistiría por dos decenios sin muchos retoques- asumió todos los contornos de una sociedad moderna y democrática".

El Estado *batllista* se propuso intervenir en la vida económica para modernizar al país y diversificar la producción para desarrollar la agricultura y la industria. A través de una política intervencionista que incluyó nacionalizaciones, estatizaciones y establecimiento de monopolios legales se configuró el dominio industrial y comercial del Estado participando el Estado directamente en la producción de bienes y servicios.

Sin embargo, la Crisis de 1929 impactó fuertemente en Uruguay con la caída de los precios y los volúmenes exportados lo cual provocó el fin de un importante ciclo de crecimiento y el inicio de una profunda recesión. El proyecto político del *batllismo* parecía haber alcanzado sus límites (Real de Azúa, 1968). La crisis económica y los conflictos políticos respecto del papel que debía cumplir el Estado provocaron una fuerte polarización social y política que terminó en el golpe de Estado de Terra.[18] en 1933. A pesar de que el Golpe había sido impulsado por los sectores contrarios al intervencionismo *batllista* "el Estado no se replegó ni su proyecto industrial fue suspendido".[19] Por el contrario, "el terrismo consolidó y profundizó una importante variación en la modalidad de intervención estatal… se centró en la ampliación de la función reguladora más que en la de la función productiva. Pero este cambio en la modalidad del intervencionismo estatal no significó una reversión del estatismo incrementado en las décadas anteriores" (Filgueira, F. *et al.*, 2003: 178).

A diferencia de lo se hubiera podido suponer, durante el terrismo el Estado incrementó su papel regulador tanto en el comercio exterior y como en las finanzas (establecimiento del control de cambio y de exportaciones e importaciones) y sentó las bases del proceso de industrialización (despliegue del Frigorífico Nacional y creación de *Conaprole*). Mientras que con el "primer *batllismo*" se desarrolló la función productiva del Estado, con el terrismo predominó la función reguladora (Filgueira, F. *et al.*, 2003). Como se verá más adelante a partir del análisis del caso de *Conaprole*, el terrismo también intervendrá en el mercado pero a través de mecanismos diferentes a los del primer *batllismo*. Donde hubo diferencias sustanciales fue en la función social. Durante el primer *batllismo* el Estado uruguayo expandió considerablemente su *función social* promoviendo los derechos de los trabajadores. En cambio, durante el Terrismo, si bien se mantuvo la función social del Estado las políticas sociales no enfrentaron las desigualdades y se alejaron de la postura obrerista anterior y se favorecieron políticas de cuño corporativo (Filgueira, C. y Filgueira, 1994).

Posteriormente, con el *neobatllismo* de las décadas del cuarenta y cincuenta, las funciones productivas y reguladoras se expandieron incrementando la capacidad del

---

[18] Gabriel Terra (1873-1942), dirigente del P. Colorado, fue electo como presidente de la República Oriental del Uruguay para el período 1931 y 1938. De origen *batllista* paulatinamente se fue distanciando de José Batlle y Ordóñez (1856-1929) y el sector *batllista* para líder su propio sector. El 31 de marzo de 1933, con el apoyo de los sectores opositores al reformismo *batllista*, dio un Golpe de Estado.

[19] El Golpe de Estado de Terra generó una división en los partidos Colorado y Nacional entre "progolpistas" y "antigolpistas" (Real de Azúa, 1968).

Estado de intervenir en la economía y la sociedad. Para ello desplegó algunas herramientas pre existentes como subsidios al consumo, precios mínimos a la producción agrícola, tipos de cambios diferenciales, etc. (Real de Azúa, 1968). Además implementó nuevos mecanismos de intervención. En este sentido se destacan tanto el establecimiento de los Consejos de Salarios y las Asignaciones Familiares por Ley 140.449 de 1943 (Filgueira, F. *et al.*, 2003). A esto se debe sumar la complejización de la trama estatal a partir de la diferenciación funcional y el aumento del empleo público operados durante el *neobatllismo* a partir de la consolidación de las prácticas clientelares (Barrán y Nahum, 1984).

Esta concepción de la acción del estado y el espacio de lo público entraron en crisis a mediados de los años cincuenta. El cambio en las condiciones internacionales y las internas "fracturó la base económica que había viabilizado un modelo socio-político caracterizado por el consenso, la conciliación social, la democracia y el Estado proveedor" (Barrán y Nahum, 1984: 31). La crisis también afectó las relaciones del Estado y la sociedad civil (Caetano, 1992) lo que dio inicio a un nuevo período que los autores titulan como de *"amortiguado repliegue del Estado"* (Filgueira, F. *et al.*, 2003).[20] El punto de partida de este nuevo período lo constituye la asunción en 1959 del primer gobierno del Partido Nacional en el siglo XX y más particularmente la Ley 12.760 de Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959. A los efectos de este trabajo la crisis de 2002 delimita el período e inaugura uno nuevo que, por la falta de perspectiva histórica y por encontrarse en los estertores del período analizado, no se cuenta con los elementos suficientes para una caracterización acabada.

Una vez más una crisis obligó a pensar distintos proyectos de reforma del Estado que se expresaron de diferentes maneras en la década de 1960. Uno es el *proyecto liberal* que básicamente proponía disminuir la incidencia del Estado en la economía y canalizar a través del mercado las respuestas a la crisis. Como se dijo, el proyecto liberal tiene su inicio en la Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959 con el primer gobierno del Colegiado del Partido Nacional. Sin embargo, el siguiente gobierno, también del Partido Nacional pero que responde a otros sectores e intereses, desplegó el *proyecto desarrollista*. Este proyecto proponía enfrentar la crisis sin necesariamente reducir el Estado sino ampliando sus capacidades políticas y técnicas.

[20] Sin dudas que la referencia es la propuesta de Real de Azúa (1984: 11-12) quien hablaba de una "Sociedad amortiguada" y "sociedad amortiguadora" refiriéndose al "tejido de interacciones que adensa una sociedad presente una característica regular y dominante que da su sello a la sociedad toda y que este sello, este trazo impuesto a la sociedad refluya a su vez, dialécticamente, sobre cada uno de sus elementos".

Así como la ley de Reforma cambiaria y monetaria es expresión del punto de arranque del proyecto liberal, el proyecto desarrollista tendrá su mejor expresión en la CIDE (Comisión de Inversión y Desarrollo Económico), que había sido creada en 1960. En marzo de 1962 se le había encomendado una investigación que permitiera determinar la realidad económica y social del país (Bértola, 2018). Esto dio como resultado el *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas* (CIDE, 1963), el primer diagnóstico serio de la crisis y el estancamiento estructural del Uruguay. A pesar de la valoración del trabajo de la CIDE y la aceptación en general que tuvieron sus propuestas acabó primando el proyecto liberal. La orientación liberal, con algunas contramarchas, fue la que prevaleció durante las últimas cuatro décadas del siglo XX en Uruguay que son los años de la "amortiguada" retracción del papel del Estado (Filgueira, F. *et al.*, 2003).

Como ya se mencionó, la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959 constituyó el primer paso del retroceso de la *función reguladora* del Estado. La liberalización de los precios y la desregulación de los mercados para favorecer el desarrollo económico y social fue la respuesta a la intervención pública que se había construido en las décadas anteriores. El proceso no se hizo de una vez sino que fue paulatino y contó con frenos de distinto tipo. Al igual que en otros países de la región entre la década de 1970 y la de 1990 se desmantelaron la gran mayoría los distintos mecanismos de regulación estatal (Morley, Machado y Pettinato, 1999).

La política industrial, en tanto, tuvo un rumbo más errático. Durante la década de 1960 y 1970 se continuó con la política de promoción industrial aunque con un cambio de estrategia. Se relegó el protagonismo del Estado y se promovió el desarrollo de la industria privada a través de distintos mecanismos de incentivos tributarios y crediticios. En este marco se impulsaron fuertemente a aquellos sectores que aumentaban la capacidad exportadora del país. Reflejo de esta orientación fue la aprobación de la Ley 13.268 de Empresas que comercialicen productos de exportación de 1964, que establecía una serie de reintegros a las exportaciones así como ventajas en el financiamiento. También la Ley 14.178 de Promoción Industrial de 1974 que establecía incentivos crediticios y fiscales a diversas actividades industriales. Más adelante, durante los años ochenta y noventa, las promociones serán cada vez más escasas y selectivas, ejemplo de esto fueron las leyes de promoción forestal (Ley 15.939 de 1987) y la reconversión de la vitivinicultura (Ley 15.903 de 1987, Ley 16.002 de 1988 y Ley 16.311 de 1992).

El retroceso en la función social fue más moderada que en lo económico. El Estado siguió cumpliendo un rol esencial en la prestación de servicios sociales como

la educación y la salud, aunque la calidad de los servicios se deterioró junto con su ampliación. No fue así en lo relativo a los servicios públicos. Allí el repliegue se vio reflejado no tanto en la privatización -que fracasó[21]- sino más bien en los criterios de fijación de tarifas y en la desmonopolización y asociación con los privados (Filgueira, F. *et al.*, 2003).

En lo que refiere a la estructura y tamaño del Estado las reformas fueron más resistidas. Si bien es cierto que la Reforma Constitucional de 1966 introdujo importantes modificaciones a la estructura del aparato de gobierno, el tamaño del Estado continuó en aumento. Las políticas clientelísticas se mantuvieron por lo menos hasta 1973. Durante la dictadura la inhabilitación de los partidos políticos obligó a un paréntesis en las prácticas clientelares aunque, como contrapartida, se reforzaron las instituciones militares. Con la recuperación democrática en 1985 las prácticas de clientelismo se modificaron y adoptaron nuevas formas que son definidas por los autores como de "repliegue, mutación y refugio" (Filgueira, F. *et al.*, 2003). Repliegue porque las reformas a la seguridad social de 1996 disminuyeron la intermediación de los políticos para acceder a las beneficios de la seguridad social y también porque en distintos momentos se frenó la presupuestación de empleados públicos. Sin embargo, a partir de la prohibición de ingreso la reposición de funcionarios se canalizó a través de contrataciones temporales. Mutación porque a diferencia de períodos anteriores el clientelismo se expresó más en la concesión de contratos de obra pública y compras estatales. Finalmente, refugio porque el aumento de la burocracia perduró en las administraciones municipales con el argumento de la autonomía de las intendencias.

Esta periodización del Estado uruguayo se relaciona con la idea de Hirschman del movimiento pendular de la política económica en América Latina que ha oscilado entre la intervención del Estado y el despliegue del mercado (Hirschman, 1971). Sin embargo, Thorp (1998: 301) advierte que la imagen de la oscilación del péndulo fue posteriormente cuestionada por el propio Hirschman porque al ser un movimiento mecánico excluiría el papel jugado por "los mecanismos de retroalimentación para moderar (o no moderar) las oscilaciones y para generar continuidad al ir creando un consenso". Esta advertencia permite prestar atención a los momentos de mayor intensidad en cada uno de los períodos. En el primer

[21] La Ley 16.211 de Empresas Públicas que privatizaba diversos servicios públicos fue aprobada en 1991 bajo el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995). Por iniciativa popular fue sometida a Referéndum y fue derogada el 13 de diciembre de 1992.

período de expansión del Estado se puede percibir una aceleración durante el "primer *batllismo*", por lo menos entre 1904 y 1916, una moderación durante el terrismo (1931-1938) y un nuevo impulso durante el *neobatllismo* (1946-1958). Para el período de retroceso del Estado se pueden señalar distintas fases de aceleración: un empuje durante el primer colegiado blanco (1959-1963), otro impulso durante la dictadura, particularmente con el Ing. Alejandro Végh Villegas al frente del Ministerio de Economía (1974-1977), una nueva aceleración durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1994) y, finalmente, otra aceleración durante el gobierno de Jorge Batlle Ibáñez[22], fundamentalmente previo a la crisis de 2002.

Es con este telón de fondo de esta periodización que se analizan las políticas públicas para el fomento del cooperativismo. Es de esperar que dichas políticas guarden relación con las etapas presentadas anteriormente. Sin embargo, no alcanza solo con describir las políticas de fomento y su ubicación en una determinada configuración de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. Es necesario comprender por qué el Estado recurre a este particular tipo de organización para desplegar sus políticas, cómo lo hace y qué continuidades y rupturas tienen estas políticas, lo que se intenta responder en el análisis posterior.

D. Las cooperativas y su inserción en el mercado

En este trabajo se argumenta que las cooperativas constituyen un tipo particular de organización económica. Tal como se señaló anteriormente, el cooperativismo es un fenómeno histórico determinado que se desarrolla en el mundo moderno pero es esencialmente distinto de las formas económicas convencionales. Para definir una cooperativa se toma la propuesta de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) que, en su Congreso de Manchester de 1995, la define como: "…una asociación autónoma de personas agrupadas voluntariamente para satisfacer sus necesidades económicas sociales y culturales comunes, por medio de una empresa que se posee en conjunto y se controla democráticamente" (International Co-operative Alliance, 1995).

[22] Jorge Batlle Ibáñez (1927-2016). Político colorado, hijo de Luis Batlle Berres y sobrino nieto de José Batlle y Ordóñez. Fue presidente de la república entre 2000-2005.

La definición encierra una concepción que trasciende el ser una organización económica. Se puede afirmar que las cooperativas ofrecen una respuesta a las necesidades sociales (*necesidad*), a las aspiraciones de mantenimiento o desarrollo de sentido de pertenencia colectiva (*identidad*), conjugándose con la intención de un mundo democrático y equitativo (*proyecto de sociedad*) (Favreau, 2008). Desde esta perspectiva los modelos de desarrollo de las cooperativas deben ser examinados en función de tres dimensiones: los imperativos económicos a los que buscan dar respuesta (*la necesidad*), los imperativos socioculturales (*la identidad*) y los imperativos sociopolíticos (*el proyecto de sociedad*). Esta es una de las características distintivas de las cooperativas: ser simultáneamente un hecho económico, social, político y cultural. Pero más que la complejidad de las distintas dimensiones, la novedad de las cooperativas es la "particular unidad y la articulación interna que establece entre estos distintos niveles de acción" (Razeto, 1991). Sin embargo, como el fenómeno cooperativo está estructurado en base a la actividad económica desde el momento en que se trata de una empresa con un objetivo económico, será la dimensión económica central para el análisis pero teniendo en cuenta la complejidad y racionalidad particular de las cooperativas.

Se concibe a la cooperativa como una empresa en tanto organización que, mediante una determinada combinación de factores humanos y materiales, permite y garantiza a los titulares la unidad de gestión de un conjunto de actividades de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, con el fin de obtener de ello un beneficio o utilidad (Razeto, 1990: 30). El objetivo de la cooperativa es un objetivo económico desde el momento que los socios se proponen que el resultado de sus actividades sea positivo y que compense lo que han invertido en la empresa sea esto capital o trabajo. Sin embargo, a diferencia de las empresas capitalistas el objetivo no es la maximización del capital invertido sino que puede ser la máxima valorización del trabajo invertido –en el caso de las cooperativas de producción o trabajo- o mejorar la rentabilidad a través de la eliminación de los intermediarios –en el caso de las cooperativas agrarias-. Se puede afirmar que las cooperativas son intentos de los trabajadores de recuperar trabajo y autonomía económica a través de una empresa en la que los medios de producción son de propiedad colectiva. No obstante existen distintos tipos de cooperativas. En las cooperativas de producción el socio es trabajador y no existe separación entre trabajo y capital. En cambio las cooperativas de consumo, es decir de propiedad de los consumidores de sus productos y servicios, tienen por finalidad proporcionar la máxima satisfacción al menor costo de los cooperados, y la operativa se realiza empleando trabajo asalariado (Singer, 2005). En todos los casos, el resultado económico en las cooperativas se

distribuye entre los socios no de acuerdo al capital aportado sino a que se adopta un criterio de distribución a prorrata sobre las operaciones (Razeto, 1990).

El criterio de la distribución a prorrata está en los orígenes del cooperativismo moderno. Generalmente, la historia del cooperativismo reconoce como la primera cooperativa, a la *Sociedad de los Equitativos Pioneros de Rochdale*, habitualmente citada como hito fundacional del cooperativismo moderno.[23] La experiencia de los Equitativos Pioneros, surge en 1844 en Rochdale cuando se abre un almacén promovido por una modesta asociación obrera fundada unos meses antes. Estaba compuesto por 28 integrantes: tejedores, obreros, artesanos e impresores y contaban con un capital inicial 28 libras y algunas mercaderías básicas. Esta modesta tienda al comienzo abre dos veces por semana y más tarde todos los días. El objetivo que perseguían era hacer rendir al máximo sus escasos salarios para proveerse de las mercaderías necesarias.

Fueron ellos los que establecieron lo que posteriormente se difunde como los principios cooperativos: la distribución de los beneficios a prorrata, la venta se hace al contado y no a crédito, el interés fijo sobre el capital, la gestión democrática (un hombre-un voto); la libre adhesión; la venta de productos naturales; la educación cooperativa; y la neutralidad política y religiosa. Estos principios fueron establecidos y luego revisados sucesivamente por la Alianza Cooperativa Internacional.[24] Estas revisiones dieron lugar a la *"Declaración sobre identidad cooperativa"* aprobada por el mencionado Congreso de la ACI en Manchester (1995), que definió los valores de la siguiente manera:

> Las cooperativas se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Siguiendo la tradición de sus fundadores sus miembros creen en los valores éticos de honestidad, transparencia,

[23] Se mencionan también otros antecedentes lejanos –ubicados en la antigüedad y también en las primeras comunidades cristianas- y otros más cercanos como un grupo de obreros que en Gran Bretaña en 1760, deciden fundar molinos de tipo cooperativo a fin de fijar ellos mismo el precio de la harina y eludir el monopolio local de los patronos molineros. Como antecedente directo de los Pioneros de Rochadle podemos señalar, alrededor de 1820, la difusión de las ideas de Owen dan un nuevo impulso a este tipo de empresas. *London Co-operative and Economic Society* (Droz, 1984).

[24] Al respecto, la Alianza Cooperativa Internacional señala: "ICA has undertaken three reviews of the Co-operative Principles: 1937, 1966 and 1995. These reviews modernised the idea of Co-operation, maintained its relevance and provide an up-to-date test of whether an organisation qualified to call itself a co-operative. The definition of a co-operative as established in the 1995 Co-operative Principles has been included in a number of policy documents including the United Nations Guidelines, the International Labour Organisation Recommendation 193 on the Promotion of Co-operatives, the European Co-operative Statute and a number of national laws". [http://www.ica.coop/coop/principles-revisions.html, acceso 02 de julio de 2010].

> responsabilidad social y preocupación por los demás (International Co-operative Alliance, 1995).

A su vez los principios, definidos originariamente por los pioneros de Rochdale, quedaron establecidos hasta hoy de la siguiente manera: membresía abierta y voluntaria, control democrático de los miembros, participación económica de los miembros, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas y compromiso con la comunidad

La experiencia y los principios de Rochdale también se difundieron por el todo del mundo, creando cooperativas que se encuentran insertas en diversos sectores de actividad. Se señalaba al comienzo que las organizaciones cooperativas han mantenido una relación dialéctica con el desarrollo del capitalismo. Por una parte, la estructura capitalista es conflictiva con el desarrollo del cooperativismo y las cooperativas no han sido reconocidas y tratadas como una realidad diferente a la empresa capitalista. Sin embargo las cooperativas han ocupado crecientes espacios en nuestras sociedades (Terra, 1986). De todas maneras, las reglas de juego de nuestras economías han sido funcionales a las empresas capitalistas y las cooperativas han tenido que desenvolverse en un medio adverso.

> …un sistema no es de un cierto signo, porque todas las empresas sean de las características del sistema predominante. Por el contrario, un sistema económico será de una cierta naturaleza porque en este sistema todo está construido para que un tipo de empresa predomine. Es decir, un sistema económico no es capitalista porque todas las empresas sean capitalistas, sino porque en este sistema económico todas la legislación, el sistema financiero, el aparato comercial y otros instrumentos de políticas, están construidos para que la empresa capitalista prospere y no otras formas de organización productiva ajenas a las normas y principios del sistema predominante (Espinoza, 1993: 86).

Estas es una tendencia del mercado capitalista que en su lógica de predominio y expansión intenta subordinar y funcionalizar a sus propias exigencias otras formas económicas (Razeto, 1991). No obstante esto, las cooperativas deben insertarse en el mercado para realizar sus operaciones y de ello depende en gran medida su viabilidad. Pero, dependiendo de cuál sea la concepción de mercado desde la que se parta, es que se podrá pronosticar mayores o menores posibilidades de salir adelante. Es por ello que se comienza analizando el concepto de mercado y proponiendo una visión del concepto. Son múltiples las definiciones de mercado propuestas por la ciencia económica, pero la mayoría tienen en común que realizan una separación analítica de un ámbito particular de la realidad, que se constituye como objeto propio de su disciplina científica, distinta de otros ámbitos o niveles (lo

social, lo político, lo cultural). Esta visión ha tendido a "cosificar" las relaciones económicas y el mercado mismo.[25] Como mercado se entiende habitualmente "una forma de organización de los intercambios de bienes y servicios entre vendedores y compradores, conforme a un determinado sistema de precios, regulados por las dos grandes fuerzas económicas de la oferta y la demanda" (Razeto, 1986: 126).

La ciencia económica ha reformulado el concepto de mercado entendiéndolo no solo como la organización de las relaciones de intercambio sino como el mecanismo de asignación de recursos, distribución de ingresos y coordinación de las decisiones económicas. Esta definición supera a la anterior pero mantiene la esfera de lo económico separada de otras dimensiones de la vida social. Es por eso útil la definición provista por Gramsci que plantea la idea de un mercado determinado como *"determinada relación de fuerzas sociales en una determinada estructura del aparato de producción, garantizada* [es decir hecha permanente] *por una determinada superestructura jurídica"* (Gramsci, 1984: <128>, 280).

Esto permite concebir al mercado como un complejo sistema de interrelaciones y de relaciones de fuerza establecidas entre los actores, sean individuales o colectivos, públicos o privados que participan de la actividad económica. Los distintos actores desplegarán sus fuerzas con el objetivo de participar en la apropiación de los bienes y servicios y en la asignación de los recursos (Razeto, 1986: 128).

Desde esta concepción todo sistema económico constituye un mercado y ese mercado puede estar organizado de diferentes maneras. Puede el mercado estar más controlado por el Estado o con mayor o menor libertad individual. Se puede señalar que a mayor presencia del Estado interviniendo en la economía menor libertad de los actores económicos privados. Esto habitualmente se expresa como la falta de competencia. Sin embargo, también se advierte que la falta de competencia en un mercado determinado no solo se origina por la intervención estatal. El poder de mercado por parte de pocos actores que conforman *trusts y cartels* provocaría también falta de competencia. Por eso se puede analizar la organización del mercado en términos de una mayor o menor democracia económica. El mercado democrático sería aquel en que "…el poder se encuentre altamente distribuido entre todos los sujetos de acción económica, repartido entre una infinidad de actores sociales,

[25] Es por eso que Polanyi sostiene que la economía nace imbricada (*embedded*) a la sociedad en tanto las tendencias del capitalismo moderno establecen una separación de esos vínculos de la economía con otras dimensiones de la vida social (*desembedded economy*) (Polanyi, 1957).

desconcentrado y descentralizado" (Razeto, 1986).[26] Por el contrario un mercado oligárquico sería aquel en el que el poder y la riqueza se encuentran concentrados entre pocos actores y amplios sectores de la población son excluidos o marginados.

Desde esta perspectiva, la disyuntiva no es entre más o menos mercado sino que se pone en cuestión el tipo de mercado determinado. La actuación del Estado puede contribuir a democratizar el mercado en la medida que establezca una determinada superestructura jurídica o por el contrario puede contribuir a generar un mercado más concentrado y oligopólico estableciendo privilegios y monopolios. También el Estado puede contribuir a desarrollar o fortalecer actores que contribuyan a democratizar el mercado. En este mismo sentido apunta Terra cuando sostiene que el papel del Estado y las políticas públicas es fundamental para el desarrollo y ampliación de los espacios ocupados por la cooperación (Terra, 2015 [1986]: 183). Es justamente preguntándose por las relaciones entre Estado y cooperativas, y más precisamente por las políticas públicas para el fomento de las cooperativas, que se intentará analizar la viabilidad y potencialidades para construir nuevas condiciones de autonomía.

E. Las cooperativas originadas desde el Estado

En el vocabulario corriente, la pregunta por los orígenes generalmente alude a un comienzo que explica o, peor aún, que basta para explicar. Bloch advierte sobre este exceso de expectativas que se ponen en este punto inicial y alerta sobre el peligro que encierra la confusión entre los orígenes y las causas (Bloch, 1982: 27-28). En este trabajo la pregunta por los orígenes pretende contribuir al desarrollo del cooperativismo. Se parte de la idea que indagar respecto a los orígenes es una de las claves explicativas del desarrollo del cooperativismo.

Describir y comprender los orígenes y surgimiento refiere a la primera etapa de vida de las experiencias cooperativas. Este enfoque está relacionado al modelo biológico del ciclo de vida de las empresas que surge en la primera mitad del siglo

[26] El mismo Razeto señala los vínculos de esta definición de mercado democrático con el concepto de "competencia perfecta" que "suele designar una hipotética situación de mercado en la que los diferentes actores económicos enfrentan precios dados y no están en condiciones de influir sobre la oferta y la demanda globales" (Razeto, 1986: 131).

XX vinculado a la teoría de la organización y la administración. El trabajo de Chandler (1989) en su libro *Estrategia y estructura*, influenció los estudios posteriores al presentar la idea de que las estrategias de las empresas cambian a lo largo del tiempo asociados a cambios en su estructura. Particularmente las aproximaciones neoinstitucionalistas sostienen una visión evolutiva de las organizaciones en términos de su ciclo de vida y una propensión al análisis histórico. Quinn y Cameron, 1983 realizaron un relevamiento de la literatura y mostraron los diversos enfoques que conciben el desarrollo del cambio organizacional como siguiendo fases (estadios) del ciclo de vida de la organización (Adizes, 1979; Greiner, 1972; Scott, B. R., 1971).[27]

Respecto de la primera etapa, la del surgimiento de las organizaciones cooperativas, se pueden rastrear los antecedentes en uno de los teóricos más importantes del cooperativismo: Charles Gide[28]. Este autor, al momento de clasificar metódicamente las instituciones sociales, consideraba que las cooperativas se las podía clasificar de acuerdo a sus *fuentes*, tomando en cuenta quienes habían creado las iniciativas, y de acuerdo a sus *fines*, considerando el tipo de servicios que están destinadas a ofrecer y para los cuales fueron creadas (Vuotto, 2003). Entre las fuentes, identifica como las tres principales al Estado y los municipios, los patrones y los propios obreros. También menciona a las iglesias y la filantropía laica y "sin duda, en el futuro, los consumidores" (Gide, 1912).

Por su parte, Vanek (1985)[29] también refiriéndose a los orígenes de las cooperativas reconoce cinco modalidades de nacimiento: a) la quiebra: cuando los trabajadores asumen la gestión de la empresa capitalista arruinada; b) la reorganización amigable o muy amigable: una empresa tradicional, vital y con buen funcionamiento se reorganiza en forma cooperativa con el consenso de todas las partes e incluso la iniciativa del propietario; c) la reorganización agresiva: los trabajadores imponen la autogestión con huelgas y acciones hostiles; d) la formación

---

[27] Habitualmente se sostiene la existencia de, al menos, los siguiente estadios: *entrepreneurial stage* (innovación inicial, creatividad), *collectivity stage* (cohesión, compromiso), *formalization and control stage* (estabilidad e institucionalización) y *structure elaboration an adaptation stage* (expansión y descentramiento) (Quinn y Cameron, 1983).

[28] Charles Gide (1847-1932), fue dirigente histórico del cooperativismo, teórico de la Economía Social y fundador a fines del siglo XIX de la Escuela de Nîmes, corriente del movimiento cooperativo francés que proponía la idea de la cooperación como movimiento de emancipación, escuela de aprendizaje de la democracia y de la eficacia económica que permite abolir el régimen del lucro sin caer en el estatismo.

[29] Jaroslav Vaněk (1930-2017) economista checo que desarrolló su carrera como profesor de la Universidad de Cornell siendo una de las más importantes referencias en lo relativo a la economía de la participación.

espontánea de una nueva cooperativa que nace sin experiencia previa; y e) la formación inducida del exterior: la empresa se crea de cero pero con la ayuda de instituciones u organizaciones externas que no forman parte de la cooperativa.

En tanto Razeto (1988) cuando analiza las principales condiciones que pueden detectarse al origen de la mayoría de las experiencias de acción económica cooperativa, las clasifica en cuatro tipos: a) La existencia de una necesidad económica imperiosa que motiva la cooperación y solidaridad y que se traduce en iniciativas colectivas de producción, distribución y consumo; b) La presencia previa de una organización social con propósitos extraeconómicos (religiosos, culturales, políticos, reivindicativos, etc.) puede estar en la base del deseo de generar organización popular o de preservar una organización que se ve amenazada por presiones y restricciones externas; c) La intervención de un estímulo externo que busca a promover la organización a partir de acciones que van desde la donación de recursos materiales hasta la asistencia técnica o capacitación; y d) Las motivaciones ideológicas y axiológicas, que llevan a personas y grupos a buscar formas de vida, de organización y de acción alternativas respecto a las predominantes.

Con algunas diferencias, Terra (2015 [1986]) propone distinguir las siguientes matrices de surgimiento de las cooperativas de producción: a) Cooperativas que nacieron por la transferencia a los trabajadores de empresas deficitarias, públicas y privadas, este es el caso de las Empresa Recuperadas; b) Cooperativas que nacieron de un impulso autónomo de los propios socios en busca de superar los modelos de producción capitalista y de obtener una nueva forma de relación social y productiva; c) La organización cooperativa creada por una organización externa, no cooperativa ella misma pero muy motivada y altamente competente, que le dio la eficiencia empresarial y orientó la capacitación y gradual transferencia a la autogestión, una vez pasada la etapa creativa y lograda la consolidación. Este es el caso típico de "incubación" de cooperativas a través de organizaciones de la sociedad civil o de la acción de universidades.

Como se puede apreciar, tanto Razeto como Terra al considerar las circunstancias históricas concretas y los actores sociales individualizados que asumieron un papel gravitante en la gestación y dinamización de las cooperativas colocan un estímulo exterior para la promoción de estas organizaciones. En este mismo sentido apuntan Errandonea y Supervielle cuando dicen que el cooperativismo en Uruguay se gestó y dinamizó en circunstancias históricas concretas con "la presencia de voluntades colectivas favorables en las situaciones, y la presencia ocasional de algunos actores sociales valorativamente inspirados que lo

promueven pioneramente" (Errandonea y Supervielle, 1992: 41). Entre estos actores se ubica al Estado, "principal agente institucionalizador y modernizador de la estructura social" (Errandonea y Supervielle, 1992: 85). Errandonea y Supervielle sostienen que la iniciativa y acción del Estado ha sido factor determinante para el desarrollo del cooperativismo:

> …además del catalizador de la energía de actores sociales históricamente emergentes en circunstancias y coyunturas concretas, como principal instrumento de poder operante. En una sociedad nueva, de reducidas dimensiones y mercado, en acentuada situación de dependencia, con estructura social abierta, el Estado estaba llamado a ser el principal promotor de su desarrollo, y efectivamente lo fue (Errandonea y Supervielle, 1992: 91).

La participación del Estado en la promoción de cooperativas es una constante en América Latina. Para (Coque Martínez, 2002), a lo largo del siglo XX, los Estados latinoamericanos promovieron la creación de cooperativas con diversos objetivos. En algunos casos los Estados utilizaron la figura cooperativa para la canalización y difusión de servicios públicos y reformas agrarias. En otros casos la intencionalidad fue de control de las capas sociales más desfavorecidas. Los instrumentos utilizados fueron las cooperativas de trabajo asociado campesinas, cooperativas agrarias de comercialización y otros servicios, y cooperativas de vivienda. El Estado en Latinoamérica se convirtió en el principal promotor histórico directo del cooperativismo latinoamericano aunque la posición del Estado respecto de las cooperativas fue cambiando y se alternaron períodos de promoción con otros de indiferencia, hasta el ataque directo de acuerdo a cómo evolucionarán los signos políticos.

Considerando estos antecedentes y atendiendo al papel jugado por el Estado en América Latina, se propuso en un trabajo anterior (Camilletti *et al.*, 2005) otra matriz de surgimiento de las cooperativas: las cooperativas promovidas desde el Estado. En este sentido, en los países de la región se observa frecuentemente políticas públicas que promueven la formación de cooperativas. El motivo de esta individualización del Estado como un agente concreto de promoción radica en que esta modalidad de surgimiento no obedece a la lógica de la incubación sino más bien a objetivos de política pública.[30]

[30] Estas ideas se desarrollan con mayor profundidad en Camilletti *et al.* (2005) y Martí, Soria y Dabezies (2008).

Otra clasificación que considera la intervención de agentes externos en el origen de las cooperativas es la planteada por Neffa (1986). Este autor diferencia el origen de acuerdo a los actores externos intervinientes en el proceso y clasifica el surgimiento de las experiencias de autogestión "desde arriba" y "desde abajo". La creación "desde arriba" está referida al predomino de acción de promoción/ fomento/ apoyo estatal. En tanto el surgimiento "desde abajo" se relaciona con el predomino en acción de promoción/ fomento/ apoyo de otros actores sociales y políticos (sindicatos, movimientos de fábricas recuperadas, partidos políticos, etc.).

Esta clasificación se encuentra en un trabajo realizado por Neffa en 1986 para la OIT. En el mismo analiza la participación de los trabajadores en la gestión empresarial en Perú entre 1968 y 1980. En ese período el gobierno militar del Perú, denominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA)[31], promovió la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas sin necesariamente responder a exigencias organizativas del movimiento obrero organizado. Al respecto señala: "El caso peruano puso de manifiesto el papel importante cumplido por el Estado, no solo al crear y promover las diversas formas de participación en un primer momento, sino también para controlarlas, reorientarlas y frenarlas posteriormente" (Neffa, 1986: 2).

Por otra parte analiza también las empresas administradas por sus propios trabajadores (EAT), a las que define como "expresión autónoma de una tendencia autogestionaria surgida "desde abajo" y que, para subsistir, debería enfrentarse tenazmente al mismo tiempo con el Estado y el mercado" (Neffa, 1986: 2). Para su surgimiento confluyeron tres factores que ayudan a explicar su origen. El primer factor son los cambios introducidos por el GRFA en la legislación en materia de estabilidad laboral; el segundo se relaciona con la gran cantidad de pequeñas y medianas empresas en dificultades por la crisis económica o que quebraron, y, el tercero a la acción de los trabajadores que reclamaban estabilidad laboral en el marco de las políticas de fomento de la participación instrumentadas por el Gobierno.

El caso analizado por Neffa muestra que el GRFA creó una serie de organizaciones autogestionadas, pero su crecimiento fue tutelado "desde arriba", y no logaron implantarse en los sectores más importantes de la economía ni llegaron a asumir un papel hegemónico. Por el contrario, también surgieron "desde abajo"

[31] Este gobierno tiene su origen en el Golpe de Estado que dio el General Juan Velazco Alvarado (1910-1977) el 2 de octubre de 1968.

empresas administradas por los trabajadores, a partir de sus luchas, relativamente autónomas de la política oficial y que no habían sido previstas por el GRFA, estas lograron consolidarse y crecer (Neffa, 1986: 56).

En síntesis, tomando en cuenta estas diferentes posturas, se pueden reconocer como matrices de surgimiento de las cooperativas las siguientes:

Cuadro 1. Matrices de surgimiento de las cooperativas

<table>
<tr><th>Vanek (1985)</th><th>Terra (1986)</th><th>Razeto (1988)</th><th>Camilletti et al. (2005)</th><th>Neffa (1986)</th></tr>
<tr><td>La quiebra</td><td rowspan="3">Empresas recuperadas</td><td>Necesidad económica acuciante</td><td rowspan="3">Empresas recuperadas</td><td rowspan="3">Desde abajo</td></tr>
<tr><td>La reorganización amigable o muy amigable</td><td rowspan="2">Existencia de una organización previa</td></tr>
<tr><td>La reorganización agresiva</td></tr>
<tr><td>La formación espontánea de una nueva cooperativa</td><td>Iniciativa autónoma</td><td>Impulso ideológico</td><td>Iniciativa autónoma</td></tr>
<tr><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">Creadas por organización externa</td><td rowspan="2">Estímulo externo</td><td>Creadas por organización externa</td><td rowspan="2">Desde arriba</td></tr>
<tr><td>Promovidas por el Estado</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia en base a Camilletti *et al.* (2005); Neffa (1986); Razeto (1988); (Terra, 2015 [1986]); Vanek (1975).

El origen de las cooperativas ha sido un aspecto relevado en los Censos cooperativos uruguayos. Al igual que lo propuesto por Neffa, en el Primer *Relevamiento de Entidades Cooperativas* realizado en 1989 se discrimina las cooperativas de acuerdo a su origen y se señala como posibilidades: a) la creación por iniciativa del grupo y b) la creación por iniciativa de terceros. También contempla como caso particular el origen en la liquidación de empresas. Al respecto señalan que el análisis del Censo muestra que la mayoría de las cooperativas se crean por iniciativa del grupo y como caso especial en las cooperativas de producción hay mayor presencia de las cooperativas creadas por iniciativa de terceros y por liquidación de empresas (Errandonea y Supervielle, 1992). También el *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural* de 2008 preguntó por los orígenes de las cooperativas y mostró el incremento en las cooperativas surgidas por la promoción por parte de otros actores: disminuyó el origen gremial y aumentaron las cooperativas formadas

en base a un apoyo público o de ONG o institutos técnicos (Cabrera, M., Dornell y Supervielle, 2010).

Este trabajo se concentra en las cooperativas originadas "desde arriba" y promovidas por el Estado. Se analizan aquellas experiencias que contaron con la promoción y fomento de las políticas públicas para su creación y desarrollo. A continuación se dará cuenta de los antecedentes más relevantes de políticas públicas para el fomento cooperativo.

F. Las políticas públicas para la promoción de cooperativas

Si se revisa el desarrollo del cooperativismo en los últimos tiempos se encuentra un papel cada vez más activo del Estado en la creación de cooperativas. Para comprender esta tendencia no es menor mencionar la aprobación por parte de la OIT de la Recomendación 193. Esta recomendación fue aprobada por la Asamblea de la OIT el 3 de junio de 2002. La aprobación llegó luego de un extenso trabajo de elaboración de documentos de apoyo y de múltiples consultas, previo a su tratamiento en las Conferencias Internacionales del Trabajo (CIT) de los años 2001 y 2002 (Gutiérrez, 2011). Entre otros aspectos, la "Recomendación sobre la promoción de las cooperativas" (193) plantea cuál debe ser el papel de los gobiernos en su promoción. Al respecto señala que los gobiernos deben: i) crear un marco jurídico adecuado a la naturaleza cooperativa, ii) generar condiciones no menos favorables que las reconocidas a otras empresas y medidas de apoyo cuando procedan, iii) también se refiere a la necesidad de promover la educación cooperativa y facilitar el acceso al financiamiento, y iv) establece que los gobiernos deben alentar desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas. Las recomendaciones de la OIT, a diferencia de los convenios, no son vinculantes. Sin embargo, las recomendaciones obligan a los estados miembros a seguir algunos pasos: el gobierno es obligado a hacer conocer la recomendación entre las autoridades, también tiene la obligación de informar a la propia OIT de las acciones emprendidas en la puesta en marcha de este tipo de instrumento, y, en tercer lugar, el gobierno debe informar regularmente a la OIT sobre la posición legal y las prácticas relativas a los temas explicitados en la recomendación. En este contexto no es de extrañar que se encuentren cada vez más ejemplos de políticas públicas para la promoción del cooperativismo y que se reflexione sobre ellas.

En esta sección se presentan los antecedentes más significativos de las políticas públicas hacia el cooperativismo. Previamente se hacen dos advertencias. En primer lugar, sobre qué se entiende por políticas públicas y, en segundo lugar, sobre el alcance de estas políticas públicas.

Como adelanto de lo que se desarrolla en la siguiente sección se presenta sucintamente qué se entiende por políticas públicas. En general se definen a las políticas públicas como "el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad" (Meny y Thoenig, 1992: 7). Si bien se profundiza en la definición en el siguiente apartado se va a partir de una definición amplia de políticas públicas como cualquier acción realizada desde el Estado, a través de sus instituciones, (Varas, 1997) para influir sobre un problema que en determinado momento los ciudadanos o el propio gobierno consideran una prioridad (Tamayo Saenz, 1997: 281).

En segundo lugar es necesaria una aclaración sobre los alcances. El análisis se centrará sobre las políticas públicas dirigidas a las cooperativas en general y a algunas modalidades en particular. Sin embargo la discusión y debate sobre las políticas públicas suele abordar un espectro más amplio de organizaciones. Habitualmente se entiende que las cooperativas forman parte de un sector de la economía diferente al público y al privado capitalista. Son muchos y muy diversos los nombres que se dan a este sector y varían de país en país en una variación que responde no solo a la denominación sino también a los distintos contextos culturales, históricos y políticos (Santos, 2004). Se habla de Tercer Sector; Sector *non profit*, Economía Social, Economía Solidaria, Socioeconomía de la solidaridad, Economía del trabajo, Sector asociativo, etc. Todos estos conceptos tienen en común que se refieren a la economía no capitalista y no estatal. Es por ello que algunos sostienen que se trata de una denominación residual e imprecisa. Entre todas estas denominaciones se intenta dar cuenta de un vastísimo conjunto de experiencias que tienen en común no ser parte del Estado ni mercantiles. Tomando una definición amplia de Economía Social y poniendo el foco en las cooperativas se podrían agrupar en este sector al

> Conjunto de empresas privadas "organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos (Chaves y Monzón, 2007: 23)

Realizadas estas advertencias se puede afirmar un papel cada vez más activo de parte de los poderes públicos para promover de distintas formas a las cooperativas

y otras organizaciones y asociaciones que forman parte del este sector asociativo que llamaremos de Economía Social y Solidaria. Se presentarán los antecedentes más relevantes de las políticas públicas de promoción poniendo el foco en las dirigidas a las cooperativas pero introduciendo también otras formas asociativas en la medida que aportan al marco de análisis propuesto.

Tanto en la región como el mundo encontramos una gran cantidad de trabajos preocupados por la acción de los poderes públicos y su relación con el cooperativismo y las distintas expresiones del amplio mundo de la Economía Social y Solidaria. A continuación se pasa revista a los antecedentes más relevantes. Esto se hace siguiendo dos criterios. En primer lugar se ubican e identifican los antecedentes relevantes de trabajos que describen las políticas públicas de fomento del cooperativismo en América Latina. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, se examinan los antecedentes más relevantes en términos de la discusión teórica sobre las políticas públicas hacia el cooperativismo. Para este examen se incorporan las discusiones teóricas provenientes de otras regiones, en la medida que pueden aportar a la construcción del marco conceptual de análisis.

Los antecedentes que se mencionan a continuación se pueden clasificar en dos categorías. Por un parte, aquellos estudios de las políticas públicas para el cooperativismo en clave histórica preocupados por las distintas configuraciones de los Estados en América Latina y su relación con las cooperativas. Por otro lado, los estudios más recientes que tienen entre otras preocupaciones la crisis del Estado de Bienestar y las políticas públicas desplegadas ante la emergencia de nuevas formas asociativas como respuesta a la crisis económica y social de finales de siglo XX. Muchos de estos trabajos abordan las nuevas configuraciones de la relación Estado, mercado y sociedad civil a partir del retroceso del Estado producto de la implementación de políticas neoliberales.

Respecto de los trabajos en clave histórica es necesario señalar que desde hace algunos años viene funcionando la *Red de estudios en perspectiva histórica sobre la economía social y solidaria* (REPHESS) que tiene entre sus ejes de análisis el tema de las políticas públicas (Plotinsky, 2014). Varios estudios productos de esta red han sido presentados en el marco del Congreso Latino Americano de Historia Económica (CLADHE)[32] en mesas especialmente preparadas con el objetivo de estudiar las

[32] En ocasión del último CLADHE VI, realizado en julio de 2019 en la Universidad de Santiago de Chile (USACH), se organizó una mesa que tuvo por título "La evolución histórica de la Economía Social en América Latina a partir de su relación con el Estado y la inserción en el mercado".

distintas experiencias de Economía Social y Solidaria en clave histórica. También es de hacer notar que muchos trabajos han tenido como espacio de publicación una sección especial sobre la historia del cooperativismo en la Revista de Idelcoop.[33] Más allá del trabajo de la Red, existe un amplio espectro de investigaciones sobre la historia del cooperativismo y la Economía Social y Solidaria que tienen como eje de análisis las políticas públicas. Entre otras se pueden mencionar los trabajos de Rojas Herrera (2003) y Romero, R. I., Valdez y Reyes (2006) para México; Huaylupo Alcazar (2003) para Costa Rica; Sánchez Álvarez (2016), Fajardo Rojas (2003) y Castillo Sandoval *et al.* (2011) para Colombia; Labarca (2015) para Chile; Plotinsky (2015), Mateo (2001), Moglia (2008) y Olivera (2011) para Argentina; y Martí *et al.* (2008), Isola y Martí (2015) y Martí (2016a) para Uruguay. También existen algunos pocos trabajos que abarcan un conjunto de estudios sobre la historia del cooperativismo a partir de casos nacionales Bageneta, de Arce y Mateo (2016), Romero Gil, Méndez Reyes y Mateo (2012) y todavía son más escasos los trabajos que presentan una visión de conjunto de la historia del cooperativismo en América Latina Coque Martínez (2002), Martí (2014c) y Mogrovejo, Mora y Vanhuynegem (2012).

Por el contrario, en los últimos años existe una profusa literatura sobre el cooperativismo y la Economía Social y Solidaria y su relación con el Estado en los tiempos actuales. En este caso, se pueden mencionar los trabajos que presentan visiones más globales de las políticas públicas en América Latina como por ejemplo Lianza y Henriques (2012) o Coraggio (2013). También se puede mencionar el estudio sobre las políticas sociales en el MERCOSUR, producto del trabajo de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM) de Cracogna y De Lisio (2007) o para los países del Cono Sur (Guerra Aragone, 2010). También se pueden encontrar trabajos que se concentran en las políticas de supervisión y control del cooperativismo de ahorro y crédito como por ejemplo los de Arzbach y Durán (2005), realizados en el marco de la cooperación de la DGRV (Confederación Alemana de Cooperativas). Respecto de los casos nacionales hay una profusa literatura que presenta importante variaciones de acuerdo a los procesos recientes del cooperativismo en los distintos países. En el caso de Venezuela varios trabajos analizan las políticas hacia el cooperativismo a partir de la llegada el gobierno del

[33] El Instituto de la Cooperación – Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica- es una entidad civil, sin fines de lucro, creada por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos de la Argentina. La Revista del Instituto de la Cooperación (IDELCOOP) se comenzó a publicar el 6 de junio de 1974 y actualmente lleva más de 200 números.

chavismo Richer (2012), Díaz, B. (2006) y Hintze (2010). En el caso de Brasil se ha estudiado la experiencia de la Secretaria Nacional de Economia Solidaria (SENAES) y la participación de las organizaciones en la política pública Singer (2009), Hintze (2010) y Hillenkamp (2016). En el caso de Argentina, la atención ha estado más centrada en las políticas públicas hacia el cooperativismo como respuestas a la crisis económica y social de 2001. En esta perspectiva se pueden mencionar los trabajos de Cravino y Mutuberría (2010), Lijterman (2018), Castelao Caruana (2009), Hopp (2017); Hopp y Frega (2012) y Hintze, Deux-Marzi y Costa (2011).

Este relevamiento de antecedentes de ninguna manera agota el tema pero puede servir para mostrar el desbalance entre la escasez de trabajos más históricos y la abundancia de la producción reciente sobre las políticas públicas hacia el cooperativismo.

A continuación se presentan los antecedentes vinculados a la discusión teórica sobre las políticas públicas hacia el cooperativismo. Se integran algunos de los trabajos anteriormente mencionados pero además se incorporan visiones provenientes de fuera de la región que hacen aportes relevantes en términos de la reflexión teórica.

Un primer aspecto en discusión es la necesidad y conveniencia de las políticas públicas dirigidas al cooperativismo. Uno de los referentes argentinos en la temática de la Economía Social y Solidaria, José Luis Coraggio, al reflexionar sobre las políticas públicas para la Economía Social y Solidaria se pregunta de si "el impulso, la iniciativa, ¿deben partir y permanecer dentro de una sociedad civil autónoma y evitar que el estado dirija, controle, o subsidie de diversas maneras a las organizaciones de la ESS?" (Coraggio, 2012: 12). Para este autor, no aceptar el apoyo estatal sería depender exclusivamente del mercado y eso sería tan contraproducente como depender del Estado. Al igual que lo sostenido en este trabajo, desde una perspectiva *gramsciana* sostiene que las cooperativas son parte de la sociedad civil, como las ONG's, las iglesias, los grupos corporativos, los medios de comunicación de masas, las instituciones educativas, etc. La sociedad civil se articula con la sociedad política o el Estado en sentido restringido –básicamente el aparato del Estado- para constituir lo que Gramsci llama el Estado ampliado. Por tanto sería impensable que las cooperativas quedaran absolutamente por fuera de esta relación. Las políticas públicas al definirse dentro del Estado ampliado implican el reconocimiento de los distintos actores sociales por parte del Estado. Coraggio (2012) se manifiesta partidario de que la iniciativa esté en la sociedad civil pero señala la necesidad de un Estado que acompañe y apoye el crecimiento del sector.

Aceptar la conveniencia de las políticas públicas hacia el sector no implica aceptar también las orientaciones compensatorias y asistencialistas de las mismas. Coraggio y Sabaté (2010) sostienen que para el desarrollo de las cooperativas es necesario otro estilo de política pública, con otra complejidad de intervenciones que implique una efectiva articulación entre sociedad civil y Estado y que supere los enfoque de intervención sectorializados en ministerios y reparticiones. Esto supone pensar las políticas públicas como construcción social y asumir un enfoque relacional que se sitúe en la interacción entre la institución estatal y la sociedad civil (Hintze *et al.*, 2011). Para ello se debe superar la concepción de las cooperativas como destinatarias de las políticas y pensar en la efectiva participación de estas organizaciones como "gestores colectivos de una demanda por bienes y servicios en nuevas modalidades de políticas, que los incluya tanto en el diagnóstico de los problemas que el programa apunta a resolver, en la definición de sus objetivos como en la gestión y la evaluación de sus resultados a partir de efectivos mecanismos de control social" (Hintze, 2003).

La ampliación de la interacción entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado se hace más necesaria en tanto se avanza en el reconocimiento de las organizaciones como despositarias de algunas funciones estatales ante el repliegue del Estado. Sin embargo, el que las organizaciones participen de las políticas públicas no asegura ni la ampliación democrática o fortalecimiento de la sociedad civil ni el éxito de las mismas. González Bombal y Villar (2003) advierten que existen distintas situaciones que van desde lo que llaman participación en políticas públicas hasta la incidencia con extremos de alta incidencia y poca participación social y su contrario de alta participación social y baja incidencia en la formulación e implementación de nuevas políticas. En este mismo sentido argumenta Leiras (2007) cuando sostiene que no es lo mismo la participación que la incidencia y llama a reservar el uso de "incidencia" para cuando la intervención de las organizaciones tienen algún impacto relevante porque cambia el contenido o altera el curso de la política pública en algún sentido. Es solo en estos casos que ambos autores proponen que la intervención de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas amplían los espacios de democracia.

La intervención de las organizaciones de la sociedad civil ha sido analizada en profundidad para el caso de Québec (Canadá), donde las cooperativas prestan diversos servicios públicos de proximidad (Vaillancourt, Aubry y Jetté, 2003). En este sentido, Vaillancourt (2009) analiza las políticas públicas y los aportes de distintos tipos de organizaciones privadas. La primera distinción analítica que realiza es entre co-producción y co-construcción de políticas públicas. La coproducción refiere a la

implementación de la política pública cuando el estado comparte la responsabilidad con organizaciones no estatales, del sector privado, del tercer sector o de ambos sectores a la vez. En cambio, la co-producción refiere no solo a la implementación sino también a las instancias en las cuáles se concibe la política pública lo que significa una ampliación de los espacios de democracia. La segunda distinción analítica que propone es entre los diversos tipos de construcción de política pública y los clasifica en cuatro: monoconstrucción, co-construcción neoliberal, co-construcción corporativa y co-construcción democrática basada en la solidaridad. La monoconstrucción refiere a cuando el Estado actúa como único responsable de la política pública. La neoliberal se relaciona con las corrientes de la Nueva Gestión Pública (NPM, por su sigla en inglés) y la fórmula de asociaciones público-privadas (PPP), en este caso el Estado coopera con los agentes de la economía de mercado. La co-construcción corporativa es cuando determinados grupos de interés monopolizan el diálogo y la deliberación con el Estado. Finalmente, la co-construcción democrática presenta cuatro características: i) el Estado conserva su rol protagónico, ii) se transforma en socio de las organizaciones, iii) combina elementos de democracia representativa y participativa, y iv) implica el reconocimiento de la existencia y el aporte de las organizaciones de la sociedad civil. Para este autor, la co-construcción democrática significaría la democratización de las prácticas, tanto de la implementación como de la formulación y decisión de las políticas donde las cooperativas tendrían un rol clave a cumplir.

Sin embargo, esta visión optimista sobre la participación de las cooperativas en las políticas públicas contrasta con otras posturas más críticas. El sociólogo francés Matthieu Hély entiende la participación de las cooperativas y otras organizaciones de la Economía Social y Solidaria (ESS) en las políticas públicas como una estrategia de privatización de lo público y socialización ("*publicisation*") de lo privado. La tesis principal defendida por Hély es el remplazo del concepto del "interés general" por el de "utilidad social". Esta afirmación parte de la constatación de que los recursos públicos y el empleo destinados a lo que él llama el "sector asociativo" han aumentado de manera significativa en los últimos 30 años. Este aumento provoca que las asociaciones se disputen los recursos y aumente la contratación de trabajadores –incremento mayor que el sector público y que el privado- que por su trabajo se parecen a funcionarios públicos pero por su estatus de empleados tienen una situación precaria.

Más que la idea comúnmente admitida según la cual la canalización de recursos públicos en el sector asociativo es una manera cómoda para el Estado de

desentenderse o desconectase delegando la gestión de la infraestructura pública o de los servicios sociales y de salud, Hély propone que

> …la importancia que toma el trabajo asociativo en la producción del interés general significa menos una "desconexión", en el sentido de un retorno a la caridad y las buenas obras (de las cuales nunca nos hemos preocupado de evaluar el desempeño y la efectividad), que una reorganización profunda y duradera de los fundamentos del Estado social y sus formas de intervención [Traducción del autor] (Hély, 2009: 10).

Estos cambios profundos y durables en los fundamentos del Estado Social y sus formas de intervención los ve en dos aspectos. Por un lado, por el aumento de la dualización del acceso a los servicios públicos y, por otra parte, porque el estatus laboral de los trabajadores asociativos es radicalmente distinto de los funcionarios públicos. Desde esta perspectiva de la transformación del Estado Social lanza una crítica a la ESS argumentando la gran ambivalencia que hay en sus prácticas: desde experiencias trasformadoras conducentes a otra forma de hacer economía hasta aquellas que solo tienen la intención de "humanizar la leyes de mercado". Según Hély (2017) esta gran ambivalencia conlleva el riesgo de que la ESS acompañe el proceso de "privatización del público" y "'*publicisation*' [socialización] del sector privado" y, por tanto, resulte funcional a la legitimidad del nuevo orden neoliberal.[34]

Para Hély (2017) la ESS es una categoría político-administrativa que agrupa un conjunto heterogéneo de prácticas unificadas por estatutos jurídicos y estructuradas por la pertenencia, más o menos consciente, a una matriz común en torno a los legados históricos del asociacionismo, mutualismo y el movimiento cooperativo. Esta misma heterogeneidad del mundo asociativo es resultado de la política para desvanecer las fronteras entre lo público y lo privado y por ello no es capaz de superar las contradicciones del capitalismo y las instituciones salariales. Para este autor este desaparición de las fronteras es el fruto, no de una "hibridación" de las diferentes esferas de la economía, sino de un trabajo histórico de deslegitimación de las misiones del Estado social y la legitimación de la empresa en su contribución a la producción de bienes públicos (Hély, 2008).

---

[34] Su crítica apunta a los que defienden la concepción de las organizaciones de la ESS como "operadores privados de políticas públicas". La crítica se dirige a algunos autores –como por ejemplo (Sibille, 2012)- que promueven la noción de "innovación social", para poner el ESS al servicio de una economía de mercado "con rostro humano". De acuerdo a Hély, estos autores parten de la observación de que "la economía administrada ha fallado" y que su generación "ha pagado un alto precio por ella", que "el Estado de Bienestar y las políticas redistributivas se han desmoronado" y que para superar esto es necesario "promover la innovación social" promoviendo la creación de "sociedades cooperativas de interés colectivo" y la construcción de herramientas para evaluar los "impactos sociales" que "expertos" deben desarrollar (Hély, 2017).

En el mismo sentido que Hély se encuentra la posición de Boaventura de Sousa Santos, quien sostiene que la expansión de este sector asociativo –que llama Tercer Sector- en los países centrales se produce en un contexto de crisis, de expectativas decrecientes respecto de la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones básicas.[35] Esta situación conlleva un claro riesgo de que la promoción al tercer sector no se haga por sus propias características y valores (cooperación, solidaridad, participación, equidad, transparencia, democracia interna) sino para actuar como apaciguador de las tensiones y los conflictos resultantes las políticas neoliberales. También analiza la expansión del Tercer Sector en los países de la periferia o semiperiferia que tiene características diferentes porque sus relaciones con el Estado siempre fueron mucho más inestables y problemáticas: "desde la prohibición o fuerte restricción de las acciones de las organizaciones hasta la conversión de las mismas en simples apéndices o instrumentos de la acción estatal" (Santos, 2004: 76). Esta es la situación de muchos Estados latinoamericanos que han implementado políticas "orientadas a la creación y apoyo de formas de trabajo asociativas y cooperativas, acompañadas de la creación de normativas e instituciones destinadas a regular este tipo de unidades laborales y brindar protección social a los trabajadores que las integran" (Hopp, 2017: 20).[36]

Sin embargo, como se mencionó anteriormente los objetivos de las políticas de promoción pueden ser muy distintos. Por un lado, las políticas pueden ser de carácter asistencialistas y estar orientadas a brindar asistencia social a población en situación de desocupación y pobreza. Por otro, pueden apuntar a desarrollar sistemas de apoyo y pro-moción de las organizaciones cooperativas y autogestionarias conjuntamente con promover la participación activa de estos sujetos y grupos en las políticas. Estas darían lugar a una nueva articulación entre Estado y sociedad, que permita "abrir nuevos espacios de democracia participativa en contextos de democracia representativa de baja intensidad, como una vía eficaz para contribuir a la reforma solidaria y participativa del Estado desde el Tercer Sector" (Santos, 2004:

[35] Prueba de estas políticas públicas dirigidas a la economía social en España es la aprobación de la Ley 5/2011 de Economía Social de 29 de marzo de 2011. Chaves (2012) señala que la aprobación de esta ley marca un punto de inflexión para las políticas de fomento de cooperativas y la economía social por dos motivos. En primer lugar, coloca al sector como un interlocutor social en los procesos de elaboración de las políticas públicas, y en segundo lugar, despliega toda una batería de medidas de fomento (institucionales dirigidas a eliminar obstáculos jurídicos, de carácter cognitivo dirigidas a difundir, formar, investigar e innovar, institucionales dirigidas a establecer un órgano público de fomento de la economía social, institucionales de inclusión explícita de la economía social en diversas políticas sectoriales).

[36] Chaves y Monzón (2000) advierten sobre la confusión entre las políticas públicas dirigidas a las cooperativas y las políticas laborales que buscan incidir sobre el empleo en el sector.

84). Las cooperativas son espacios de ejercicio de la democracia participativa y pueden contribuir a la democratización de la sociedad porque, como señala Stiglitz (2009), tienen la intención de adoptar en lo interno los valores y relaciones que aspira difundir o implantar a nivel de la sociedad global. Estos nuevos espacios de democracia solo serán posibles si las políticas públicas están abiertas a la participación activa de las cooperativas y respetan su autonomía. En la sección siguiente se presenta un modelo analítico que permita dar cuenta de las características sustantivas e institucionales de las políticas públicas.

G. El análisis de las políticas públicas

A continuación se propone un modelo analítico de las políticas públicas que permita "describir, comprender y explicar el funcionamiento del sistema político-administrativo en su conjunto y sus interacciones con los actores no gubernamentales" (Subirats *et al.*, 2008: 25). Para esto se presenta en primer lugar una conceptualización de las políticas públicas, a continuación se exponen los actores, recursos e instituciones como claves de análisis y finalmente se explican las distintas fases del ciclo de la política.

1. El marco de las políticas públicas

En términos de un estudio de historia económica se hace necesario subrayar la dimensión temporal del estudio de políticas públicas y sus impactos. Se puede presentar a las políticas públicas como un proceso social y analizar la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución (Oszlak y O'Donnell, 1995 [1981]: 109 y 110). Esto no quiere decir que se conciba a la política pública como un proceso lineal, la idea de ciclo se toma como una ayuda en la búsqueda de la comprensión de la política y su significado. Se utiliza el enfoque del ciclo de las políticas públicas, entendido como el proceso que va desde el surgimiento del problema en la agenda pública hasta su resolución. Los mismos autores entienden por resolución la desaparición del tema de la agenda pública sin que por ello este haya sido solucionado. En ocasiones un tema se resuelve porque otros problemas más visibles monopolizan la atención.

Se toma como referencia el trabajo de Subirats *et al.* (2008: 36) quienes definen la política pública como

> …una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

Esta definición supone algunos elementos que son inherentes a las políticas públicas: se trata de solución de un problema público, la existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, una coherencia al menos intencional, la existencia de diversas decisiones y actividades, un programa de intervenciones, el papel clave de los actores públicos o actores privados con legitimidad y representación jurídicamente fundada, la existencia de actos formales y una naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades (Subirats *et al.*, 2008: 38-41)

A su vez, el análisis de las políticas puede centrarse en cualquiera o todos de los siguientes puntos: los aspectos externos a la administración pública (problema a tratar, dimensiones, gravedad, personas afectadas, etc.); el comportamiento de los actores sociales implicados; los objetivos y las metas propuestas y la relación entre los que se preveía lograr y lo que efectivamente se logró; y los medios utilizados (Tamayo Saenz, 1997: 283). Siguiendo a Subirats *et al.* (2008: 29), se adopta una perspectiva "centrada en el análisis de la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública". Desde esta perspectiva "el contenido y las características institucionales de una acción pública (variable a explicar) son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan y/o padecen los efectos negativos de un determinado problema colectivo".

Subirats *et al.* (2008: 25) intentan recoger los elementos más valiosos de las distintas perspectivas teóricas con el objetivo de "describir, comprender y explicar el funcionamiento del sistema político-administrativo en su conjunto y sus interacciones con los actores no gubernamentales".[37] El análisis de políticas públicas

[37] Esta perspectiva se fundamenta en diversas fuentes teóricas como la sociología de las organizaciones (Friedberg y Crozier, 1980), las aproximaciones de la Escuela de Frankfurt y sus continuadores (Habermas, 1975; Offe, 1972) y la perspectiva neoinstitucionalista (North, 1984). El clásico trabajo de Hall y Taylor (1996) propone la clasificación de tres tipos de neoinstitucionalismo: el institucionalismo histórico, el institucionalismo *"rational choice"* y el institucionalismo sociológico.

propuesto intenta comprender al Estado en función de su influencia sobre la economía y la sociedad. Se busca identificar los espacios de contacto entre el Estado (o de manera más amplia los actores públicos) y la sociedad civil. El objetivo perseguido es entender al Estado "en acción" a partir de los actores públicos y privados implicados en un sector de intervención específico, a partir de los recursos que estos actores utilizan y teniendo también en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones (Subirats *et al.*, 2008: 8). Por tanto, estos tres elementos actores, recurso es instituciones serán claves para el análisis.

2. Actores, recursos e instituciones

Se pueden reconocer la existencia de una variedad de *actores* involucrados en las políticas públicas, no solamente de actores estatales. Una de las características de las políticas públicas analizadas es que justamente involucran fuertemente a actores públicos y privados –las cooperativas- en la ejecución de la política.

Los autores de referencia (Subirats *et al.*, 2008: 49) entienden como actor tanto a un individuo como varios individuos o una persona jurídica o un grupo social siempre y cuando "se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue"[38]. De acuerdo a estos autores, los individuos o grupos sociales implicados en el problema colectivo que origina la política pública constituyen un potencial actor potencial que podría formar parte del "espacio" de dicha política. A su vez, al adoptar un esquema de carácter "actuacional" se reconoce la intencionalidad de la acción individual que no se reduce a una función o un rol determinado. El actor dispone de un espacio de libertad y recursos que le permiten desarrollar estrategias de acuerdo a una racionalidad que se encuentra limitada por distintas razones de orden cognitivo, afectivo, cultural, etc. Es por ello que Subirats *et al.* (2008), siguiendo a Boudon y Bourricaud (1982), proponen interpretar las políticas públicas como el resultado de las conductas de actores (parcialmente) autónomos. Subirats *et al.* (2008) señalan que los actores son racionales porque se preocupan por las consecuencias de sus decisiones y acciones, aunque no puedan anticipar y controlar sus efectos y, fundamentalmente, los efectos negativos resultantes de la suma de conductas individuales (Boudon, 1977).

A su vez los actores se pueden clasificar en función de su carácter público, es decir los que tienen el estatuto de actores político-administrativos, y actores no

[38] Para Olson (1978) la existencia de un grupo presupone un interés común.

públicos. Los actores públicos no pueden ser definidos exclusivamente por su forma jurídica. Los actores públicos pueden actuar en el marco del derecho privado para superar los límites que supone el marco normativo de la actuación administrativa estatal pero no por ello pierden su carácter público. Además, ante un problema nuevo los actores públicos pueden proponer la introducción de una política o la puesta en práctica de una política privada acordada con otros actores. Importa destacar, a los efectos del análisis, que "…algunos actores privados en los que el Estado delega una parte de sus prerrogativas, pertenecen de hecho, aunque sea indirectamente, al sistema político-administrativo. A estos actores generalmente se les designa con el término «administraciones parapúblicas» (o paraestatales)" (Subirats *et al.*, 2008: 60). Para Meny y Thoenig (1992: 189) la forma de intervención puede ser a través de actores estatales o paraestatales. A su vez existe una amplia diversidad de actores paraestatales: Entes públicos autónomos, organizaciones de economía mixta, organizaciones privadas, organizaciones sociales. Las cooperativas que llevan adelante alguna política pública o a las cuales el Estado les concede alguna prerrogativa para el desarrollo de las políticas, como surge del análisis que se desarrolla más adelante, se convierten en actores paraestatales.

No obstante, los actores privados participan también en la constitución y estructuración del espacio de una política pública. Dentro de los actores privados están los *grupos-objetivo* (personas y organizaciones cuya conducta es considerada políticamente como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que se quiere resolver), *beneficiarios finales* (personas, grupos u organizaciones a quienes el problema colectivo que está en el origen de la política pública afecta negativamente) y *grupos terceros* (personas a las que no están destinadas las políticas públicas pero que a partir de ella ven modificada su situación) (Subirats *et al.*, 2008: 54). Las autoridades político-administrativas (actores públicos), los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (actores privados) constituyen el triángulo de base de la política pública.

La política pública, entonces va a estar gestionada por una compleja red de interacciones de actores públicos y privados (Subirats *et al.*, 2008: 56). Modificando las relaciones entre actores con un carácter redistributivo.

La configuración de los actores y los lugares que ocupan llevan a sostener que en toda política pública puede interpretarse como una construcción teórica porque implica suponer una determinada representación de las medidas a implementar, de la conducta de los actores, del proceso a seguir y de los efectos que van a producirse en la sociedad (Subirats *et al.*, 2008).

Subirats *et al.* (2008: 64 y 65) proponen analizar la hipótesis causal y la hipótesis de intervención de manera de identificar los nexos entre los diferentes actores y la manera en que pueden modificarse tras una intervención pública. La *Hipótesis causal* permite atribuir las responsabilidades en el problema a resolver, establecer una hipótesis causal es designar de hecho los grupos-objetivo y los beneficiarios finales. En tanto, la *Hipótesis de intervención* "trata de establecer cómo podría resolverse o atenuarse el problema colectivo a través de una política pública determinada". Proponer la existencia de un modelo causal significa asumir que detrás existe una teoría que el análisis de la política pública debe intentar identificar aunque no resulte fácil porque está implícita o es parcial e incierta. Al respecto Meny y Thoenig (1992: 96) sostienen que "la explicitación de la teoría que el actor público expresa, pasa por un atento estudio del contenido de esta política desde dos ángulos: el de los objetivos y el de sus realizaciones".

Otro elemento importante de las políticas públicas son los **recursos**. La disponibilidad de recursos por cada uno de los actores involucrados repercute directamente en los resultados intermedios y finales de una política pública. Subirats *et al.* (2008) distinguen diferentes tipos de recursos**.** Proponen diez recursos específicos para el análisis de las políticas públicas que los actores públicos y privados tratarán de producir y movilizar (o no) durante el proceso de formulación y ejecución de las políticas pública: el derecho o recurso jurídico, el personal o recursos humanos, el dinero o recursos económicos, la información o recursos cognitivos, la organización o recursos relacionales o interactivos, el consenso o recursos de confianza, el tiempo o recursos cronológicos, las infraestructura o recursos patrimoniales, el apoyo político o recursos de mayoría y la fuerza o el recurso de la violencia.

Es fácilmente comprensible la importancia de los recursos económicos. Sin los medios financieros es impensable que una política pública pueda llevarse adelante adecuadamente (Subirats *et al.*, 2008: 75). Lo mismo para los recursos jurídicos, que se distinguen por estar principalmente (aunque no exclusivamente) a disposición de los actores públicos y los recursos humanos, condicionado por la capacidad de reclutamiento y formación que poseen los actores (Subirats *et al.*, 2008: 71 y 73). Recientes investigaciones incorporan otro tipo de recursos además de los tradicionales.[39] No es momento aquí para desarrollarlos todos pero tal vez sea

[39] Pueden considerarse como recursos de las políticas públicas también la información, la organización, las infraestructuras públicas, el tiempo y el consenso (Subirats *et al.*, 2008: 67).

importante destacar el recurso consenso. En el caso de las políticas analizadas, la participación de las personas involucradas aporta una legitimidad adicional que permite ahorrar en otros recursos como derecho, tiempo y dinero.[40]

El tercer elemento son las **reglas institucionales.** Para el análisis de las políticas públicas importa, por una parte, definir qué se entiende por reglas institucionales y cuáles son los diferentes tipos de reglas y, por otra, cómo se procesan los cambios institucionales.

Existen distintas perspectivas teóricas sobre las reglas institucionales. Hall y Taylor (1996) proponen tres distintas aproximaciones: institucionalismo histórico, institucionalismo a la *"rational choice"* e institucionalismo sociológico. Cada una de ellas tiene una forma distinta de definir las reglas institucionales. Estas distintas perspectivas tienen concepciones diferentes sobre las instituciones. La aproximación sociológica define a las instituciones como el sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento y no solamente como no únicamente reglas y procesos formales propios a una organización. Para la perspectiva económica las reglas institucionales se inscriben en una perspectiva de cálculo, y se trataría de acuerdos voluntarios entre individuos que permiten disminuir la incertidumbre resultante de la información imperfecta y las limitadas capacidades cognitivas de los actores. Finalmente, desde la perspectiva histórica las instituciones se asocian a las normas constitucionales y jurídicas, a los procesos político-administrativos formales y a las convenciones informales que fijan las reglas del juego entre los actores (Subirats et al., 2008: 95-96).

Para el análisis de las reglas institucionales presentes en las políticas públicas se debe tener en cuenta tres aspectos presentes en las tres aproximaciones propuestas. En primer lugar, el análisis de las políticas públicas debe tomar en cuenta tanto a las reglas formales como a las informales y los conflictos entre ellas y las consecuencias que pueden tener sobre la conducta de los actores. En segundo lugar, hay que considerar la estabilidad y la dinámica de las reglas institucionales, estas pueden significar tanto facilitadores como limitaciones para los individuos y grupos implicados en las políticas públicas. Finalmente, estas conductas pueden obedecer a comportamientos estratégicos tanto como a comportamientos guidados por normas sociales. Mientras que las acciones estratégicas favorecen el cambio institucional, los

[40] A la legitimidad primaria aportada por el soberano, a esto se agrega la *legitimidad secundaria* proveniente de los destinatarios directos (grupos-objetivo) e indirectos (beneficiarios finales) (Subirats *et al.*, 2008: 82).

comportamientos guiados por normas sociales refuerzan las reglas institucionales vigentes (Subirats et al., 2008: 99).

Este marco conceptual expuesto se toma como referencia tanto para el análisis del contenido *sustantivo* de la política pública, es decir: cuál era el problema público y cómo se propone resolverlo; como del contenido *institucional:* cuáles fueron los actores, con qué recursos y cuáles fueron las reglas empleadas en la resolución del problema.

3. El análisis del ciclo de las políticas públicas

El modelo conceptual del **ciclo de las políticas públicas** facilita la interpretación de las políticas públicas como un proceso dinámico y permite, en cada una de las etapas, identificar y analizar elementos circunscritos y un número limitado de actores involucrados. Este proceso no se verifica en forma lineal en la realidad, e incluso algunas de sus fases pueden omitirse. Se trata de un modelo útil para el análisis aunque (Subirats *et al.*, 2008: 49-47) advierten de las limitaciones de este enfoque. Tal como sostiene Muller ((1990: 33) citado por Subirats *et al.*, 2008) "la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido". El estudio se centra en el proceso de las políticas públicas, desde la identificación de los problemas públicos, pasando por la formulación e implementación hasta la evaluación de las mismas como vertebradores del proceso de análisis.

Existen distintas posturas respecto de cuál es el ciclo de las políticas públicas. Para Tamayo Saenz (1997) el ciclo de construcción de las políticas públicas comprende cuatro fases: a) identificación y definición del problema; b) formulación y adopción de una alternativas de solución; d) implantación de la alternativa seleccionada; y e) evaluación de los resultados obtenidos. La segunda fase la presenta como constituida en dos momentos diferenciados: la formulación de las alternativas y la elección de una alternativa. Es de destacar que para el autor este proceso no se verifica en forma lineal en la realidad e incluso algunas de sus fases pueden omitirse en su manifestación explícita. Se trata de un modelo de proceso útil para el análisis. Por su parte, Subirats *et al.* (2008) establecen desarrollo secuencial de una política pública en función de cuatro etapas principales: (1) inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental, (2) la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública (con las decisiones pertinentes), (3) la implementación del programa político-administrativo a través de planes de acción y de los actos formales

que resulten de ello, y, finalmente, (4) la evaluación de los efectos generados (impactos). Se toma para el análisis el esquema conceptual el propuesto por Subirats et al, pero integrando el análisis propuesto por Tamayo Sáenz, así como el de otros autores que hacen énfasis en cada una de las etapas.

a) Inclusión en la agenda política

Esta primera etapa refiere a los procesos a través de los cuales un problema social se identifica y más tarde se "tematiza" como problema público, así como las diferentes formas en que se produce su inclusión en la agenda política. Por lo que se pueden reconocer tres momentos diferentes: la construcción del problema, la definición del problema, y los actores que lo ponen en consideración.

Subirats *et al.* (2008: 125) van a considerar a la definición de un problema público como un proceso que forma parte de la política y que incluso puede determinar los actores involucrados en ella y la naturaleza de las acciones públicas concretas emprendidas.

Tamayo Saenz (1997) sostiene que, contrariamente a quienes pensaban que el problema simplemente "existía, estaba ahí, se podía reconocer con facilidad", la realidad muestra que los problemas no tienen existencia previa sino que son construidos y definidos. En este sentido, la definición del problema es antes que nada una cuestión política. Se debe definir qué problemas y de quiénes se tienen en cuenta, para posteriormente fijar sus fronteras, cuantificar el número de afectados, comprender sus posibles ramificaciones y evaluar la gravedad e intensidad. Es por ello que toda realidad social debe aprehenderse como una construcción histórica ubicada en el espacio y el tiempo, ninguna situación objetiva constituye *per sé* un problema, es una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación (Subirats *et al.*, 2008: 126). Esta visión constructivista de los problemas públicos abre un importante campo a las investigaciones históricas, la posibilidad de ver el proceso en el tiempo permite apreciar la complejidad de la construcción del problema.

Tamayo Saenz (1997) reconoce dos pasos en la construcción del problema: a) la *detección de los problemas* y b) el *diseño de la agend*a. Respecto de la *detección del problema* se señala que lo mejor es adelantarse a su emergencia evitando la reacción antes sus consecuencias. Sin embargo, una detección temprana no asegura el éxito de la política. En definitiva, "la detección es una tarea de búsqueda de informaciones que

nos permitan reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades, para orientar las políticas presentes y futuras".

Por su parte, Subirats et al. (2008) proponen que para la definición del problema es necesario revisar los siguientes aspectos: la intensidad o grado de importancia que se da a sus consecuencias; la extensión o alcance de los efectos negativos que tiene sobre diferentes grupos sociales, la novedad, y, por último, la urgencia (Subirats et al., 2008: 132-134).

El *diseño de la agenda* o la *inclusión en la agenda* refiere a que no todos los problemas que se presentan en una sociedad pueden ser abordados por las políticas públicas. Al respecto, Oszlak y O'Donnell (1995 [1981]: 110) sostienen que ninguna sociedad está en condiciones de atender todas las necesidades y demandas de sus integrantes, por lo que solo algunas cuestiones –problemas, necesidades o demandas sociales- son socialmente problematizadas. Problematizadas en el sentido de que ciertos grupos, organizaciones, grupos o individuos creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y promueven su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes.

La problematización de un problema es una condición necesaria pero no suficiente para que una política pública intente solucionarlo. Tamayo Saenz (1997) propone que el problema puede entrar en la agenda institucional pero luego desaparecer constituyendo lo que llama como *disipación del tema o problema* o puede no recibir atención inmediata sino después de un largo tiempo y a esto lo llama *incubación del problema*. Finalmente, que una cuestión que ha sido problematizada como una demanda o preocupación social se convierta en un problema público prioritario va a depender también de lo que Tamayo Saenz (1997) llama sesgo de accesibilidad a la agenda institucional. Estos sesgos pueden ser positivos o negativos. Los sesgos negativos son los que impiden que nuevos temas y problemas ingresen a la agenda institucional y la agenda tenga siempre una determinado tipo de temática. Los más importantes son: el poder y la capacidad de presión de los grupos de interés, los sesgos culturales que establecen los temas y problemas con mayor predisposición a entrar en la agenda institucional, el peso de la tradición que hace que los administradores públicos les sea más fácil lidiar con los problemas que ya conocen, y, por último, las actitudes y valores de los decisores públicos (Tamayo Saenz, 1997). Este mismo autor, señala como sesgos positivos, es decir aquellos que permiten la introducción de nuevos temas y problemas: los medios masivos de comunicación, la competencia política, la orientación de la administración pública a ampliar sus capacidades para responder a las necesidades de los ciudadanos.

En lo que refiere a la inclusión en la agenda, Subirats *et al.* (2008: 139-144) reconocen cinco procesos prototípicos de inclusión en la agenda. La *mediatización*, que refiere al rol cumplido por los medios masivos de comunicación para colocar en la opinión pública la situación problemática. En segundo lugar señalan la *movilización o iniciativa externa*, esta idea parte de la idea de que la agenda política responde a demandas sociales claramente articuladas y en este sentido podría ser fundamental la actividad de los grupos de presión y los movimientos sociales. Otra posibilidad es la *oferta política*, es decir que sean los propios partidos políticos que, además de responder a las demandas sociales, tomen la iniciativa y pongan en agenda un determinado problema en el marco de la competencia electoral. También es posible que los actores administrativos y a las autoridades públicas reconozcan los desajustes entre las acciones del Estado y los problema sociales y tengan un peso decisivo en la constitución de la agenda política, o lo que se podría llamar *"anticipación interna"*. Finalmente, además de las acciones públicas tendientes a incluir un tema en la agenda existe la posibilidad de una *"acción corporativista silenciosa"* llevada delante de forma discreta por algunos grupos de interés que buscan evitar que sus temas estén presentes en los medios masivos de comunicación o sean objeto de debate público.

Finalmente, como ya se ha señalado, la limitación de recursos públicos y la infinidad de problemas sociales obliga a que solo algunos sean tematizados e incluidos en la agenda, por lo que es necesario considerar las condiciones generales y no solo el problema social específico a analizar. De qué manera algunos problemas quedan relegados o apartados del debate por otros problemas, plantea el tema de las permanencias y los cambios en las políticas públicas.

b) La fase de decisión y programación

Una vez definida la existencia del problema y rechazada la alternativa de no actuar sobre él comienza el proceso de elaboración de la política pública. Para (Tamayo Saenz, 1997) esta etapa incluye el establecimiento de metas y objetivos, el planteamiento de las alternativas de acción, la comparación y valoración de las alternativas y, finalmente, la selección de una o varias de las alternativas.

(Subirats *et al.*, 2008) descomponen esta etapa en dos instancias diferenciadas: el *programa de actuación político-administrativo* y el *acuerdo de actuación político-administrativo*.

El primer paso en esta etapa es fijar las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública. Para ello aparece el *programa de actuación político-administrativo* que incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la administración

central como del resto de gobiernos y administraciones públicas, necesarias para la implementación de la política pública. El *programa de actuación político-administrativo* contiene los objetivos normativos de la solución prevista para resolver el problema; la definición de los grupos-objetivo y su papel en la realización de la política pública, es decir la hipótesis causal; los medios disponibles para tal efecto, la hipótesis de intervención; y los principios de la organización administrativa necesaria para la implementación de la política pública (Subirats *et al.*, 2008: 150-151). Es de destacar aquí que la programación incluye una definición de objetivos de manera más o menos explícita lo que implica una definición de cómo el problema que motivó la intervención se considera solucionado. Además incorpora los elementos operativos que definen las modalidades de intervención o las medidas previstas para alcanzar los objetivos de una política pública. La intervención pública puede llevarse a cabo por diferentes vías indirectas: reguladora, incentivadora o persuasiva. También la intervención puede hacerse a través de la provisión directa de bienes y servicios a la población (Subirats *et al.*, 2008: 155-156).

Para la programación de la política pública habitualmente se reconocen dos grandes enfoques y uno intermedio o mixto que toma elementos de los otros dos.

El primero es el *enfoque racionalista* según el cual la programación de las políticas públicas se hace procurando un conjunto de decisiones cuantificables, guiadas por criterios de eficacia y eficiencia. La decisión racional se lleva a cabo a través de las siguientes etapas acumulativas: a) establecimiento y priorización de los objetivos; b) identificación y generación de todas las opciones; c) cálculo y valoración de las consecuencias de las distintas opciones; d) comparación de las distintas opciones; y e) elección de la opción o combinación de opciones que maximice los objetivos priorizados. Para los defensores de este método la elaboración de políticas públicas se asemejaría más a un ejercicio intelectual que un proceso político (Lindblom, 1991: 48). En última instancia, ese modelo no es más que un tipo ideal y permite saber en qué medida los procesos de elaboración se aproximan o se alejan del mismo. Tamayo Saenz (1997) señala como limitaciones que alejan la política del tipo ideal: de carácter psicológico, puesto que un comportamiento perfectamente racional requeriría inteligencia, conocimientos y habilidades superiores a las capacidades de una persona real; los valores, puesto que los decisores actúan en función de determinados valores que están en conflicto con otros; de carácter organizativo, ya que los decisores se encuentran limitados por el marco de la organización a la que pertenecen; los costos que implican una decisión perfectamente racional que escapan generalmente a la capacidad de cualquier administración; y los

limites situacionales, puesto que ningún proceso de decisión parte de cero y debe de tener en cuenta las decisiones anteriores.

El segundo es el *modelo incremental* que postula que las decisiones sobre políticas son fundamentalmente pragmáticas y no se fundamentan en la identificación de relaciones causales, o en el análisis de costo/ beneficio, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas, a partir de políticas ya existentes. Este reconoce el carácter complejo, fragmentado y, por momentos, inaprensible de los procesos sociales en los que las políticas pretenden incidir, por lo que controlar el cambio se hace muy difícil en presencia de diversidad de intereses y presiones de distintos agentes, todo lo cual imposibilita el logro de líneas de acción consistentes (Tamayo Saenz, 1997: 292). Lindblom (1991) señala que el comportamiento de los decisores públicos no es racional, sus decisiones son ajustes marginales sobre políticas en marcha.

Frente a la disyuntiva planteada y ante la pregunta de ¿cómo se debe actuar al formular políticas públicas?, Tamayo Saenz (1997: 298) sugiere que en caso de políticas precedentes con resultados insatisfactorios el incrementalismo no parece la estrategia adecuada. Se trata sí de la mejor estrategia para entornos estables, ante problemas con soluciones conocidas y comprobadas. Por su parte, el racionalismo parece adecuado en escenarios de intensos cambios tratando de dar cuenta de las variaciones del entorno y buscando la necesaria adaptación cuando las soluciones del pasado se muestran inadecuadas o insuficientes.

El tercer enfoque es el propuesto por Etzioni (1992) y combina elementos de las anteriores visiones. Al decir del autor esta "tercera aproximación a la toma de decisiones sociales que, al combinar elementos de los dos enfoques anteriores, no se basa en supuestos utópicos como el primer modelo ni es tan conservador como el segundo" (Etzioni, 1992: 265). El enfoque es denominado "*exploración combinada*" y toma elementos de los dos enfoques anteriores para superar sus limitaciones: "el incrementalismo reduce los aspectos no realistas del racionalismo, limitando los detalles en las decisiones fundamentales; la contextualización del racionalismo permite que se superen los aspectos conservadores del incrementalismo explorando las alternativas de largo alcance" (Etzioni, 1992: 277). El enfoque racionalista es necesario para determinar las orientaciones estratégicas y las grandes decisiones de las políticas públicas, en tanto el incrementalismo es conveniente para adaptar y ajustar las decisiones a las capacidades organizativas reales y los determinantes políticos presentes. En palabras de Etzioni, la exploración mixta incluiría la utilización de dos cámaras: "una cámara de gran angular que cubriría todo el campo, pero sin gran

detalle y una cámara que se enfocaría a aquellas áreas que descubiertas por la primera cámara necesitarán un examen de mayor profundidad" (Etzioni, 1992). Para este enfoque, al momento de formular la política pública, se deberían tener en cuenta los aspectos técnicos en términos de la eficacia y la eficiencia así como la viabilidad y legitimidad política (Tamayo Saenz, 1997).

El segundo paso propuesto por Subirats *et al.* (2008) es el *acuerdo político-administrativo*. Constituye la base organizativa y procedimental de la política pública que fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político-administrativo. Representa el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación y que por tanto relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado. Es interesante para el análisis remarcar que un acuerdo de actuación político administrativo no integra exclusivamente actores públicos, sino que se extiende a todos los actores privados que tienen atribuidas o delegadas responsabilidades propias de los poderes públicos y que, en razón de esta delegación de responsabilidades, participan como iguales en la producción de acciones concretas (outputs) vinculadas a la política pública en cuestión. Estos actores se vinculan a través de reglas institucionales, formales e informales, que determinan las atribuciones específicas y permiten la coordinación en entre los distintos servicios implicados en una misma política pública (Subirats *et al.*, 2008: 168).

c) Implementación

Subirats *et al.* (2008: 179) entienden la fase de implementación como el conjunto de acciones y decisiones que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública. Está compuesto por el conjunto de decisiones de planificación que determinan las prioridades en el tiempo, el espacio y respecto a los grupos sociales para la implementación de la política pública. El primer producto de esta etapa son los *planes de acción* que establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo. El segundo producto son los *actos de implementación* (outputs) que incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos. Este conjunto de decisiones y acciones deben tener algunas características: ser llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados; estar enmarcadas por un Programa de actuación Político-Administrativo que regula las reglas institucionales específicas; y ser realizadas para crear, influenciar o controlar una «red de acción pública»; una «estrategia de

implementación» (*planes de acción)*, las decisiones y acciones concretas (*outputs*: productos y/o prestaciones administrativas. Se entiende como *planes de acción* el "conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs)" y a los *actos formales de implementación* (outputs) como "el conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos" (Subirats *et al.*, 2008: 188 y 195).

La perspectiva clásica sostenida por legisladores y juristas tradicionales ponía el énfasis en los déficits de implementación. Consideraba la implementación como una función puramente ejecutiva puesto que sobrevaloraba la capacidad de la normativa para influir y guiar la aplicación de las decisiones políticas y administrativas. Esto ha dado lugar a una visión *"top-down"* que se centra en el análisis de las decisiones políticas de las autoridades para la implementación de las políticas públicas (Sabatier y Mazmanian, 1979). La perspectiva del análisis de las políticas públicas se preocupa no solo por el déficit sino también por la calidad de los productos y los efectos de las políticas públicas y para ello toman en consideración cuatro dimensiones: la "estructura de los programas" a implementar, el "sistema administrativo de la implementación", el peso económico, político y social de los grupos-objetivo y las variables denominadas "de situación" (Subirats et al., 2008: 182-184).

La implementación de políticas concebida como un dispositivo burocrático lineal, fiel a las definiciones originales de los decisores, mostró sus falencias y dio lugar a la visión *"bottom-up"* que analiza la implementación de las políticas públicas a partir del sistema de actores para evaluar la participación y los niveles de conflicto (Hjern y Hull, 1982). Como síntesis de estas dos visiones el mismo Sabatier (1986) realiza una crítica de ambas visiones –con sus fortalezas y debilidades- y propone que para comprender las políticas en las sociedades industriales modernas es más útil tomar como unidad de análisis el subsistema de políticas. Este enfoque de lo que llama *"advocacy coalition framework"* lo desarrolla con más detalle en trabajos posteriores (Sabatier, 1988, 1998).

En este trabajo se parte de una visión *"top-down"* pero que concibe las políticas públicas como un juego político en el que intervienen varios actores

igualmente legítimos que pugnan por el control de los recursos y portan distintos objetivos e intereses. [41]

Los problemas de implementación pueden presentarse por dos motivos. Es posible que la hipótesis que sostiene al programa sea errónea. Si este no es el caso y la teoría que sustenta la política es correcta, puede haber defectos de implantación estrictamente. Estos tienen su origen en las dificultades para la acción conjunta y en las complejidades del programa. La mayor cantidad de actores involucrados aleja la estrategia de implementación del modelo original. En cuanto a la complejidad, esta se mide por el número de decisiones que son necesarias para que la política se lleve a cabo. El control del proceso se vuelve más difícil en virtud de la mayor cantidad de decisiones necesarias. Este fenómeno da lugar a una serie de efectos indeseados en la fase de implementación de los programas, tales como la disipación de los recursos del programa, la disipación de sus objetivos, la resistencia al control por parte de los actores participantes, la pérdida de energías políticas y organizacionales en el juego de los actores, pautado por la incertidumbre respecto al comportamiento, márgenes de maniobra e intenciones de los demás (Tamayo Saenz, 1997: 303-304).

Una perspectiva alternativa a la expuesta, la cual como se ha visto pone énfasis en la coordinación y control por vía jerárquica, acentúa la importancia de la oficina pública y el funcionariado que en definitiva pone en contacto al ciudadano con los recursos, considerando que éste es el punto donde la implementación se realiza con éxito o fracasa. El problema de la implementación para este modelo no es el ajuste a la decisión inicial si no la adaptación de ésta al contexto y a las características locales.

Para el análisis de la implementación de las políticas públicas se hace necesario estudiar a los actores que participan de la misma. Subirats *et al.* (2008: 201-206) optan por un enfoque relacional en el que analizan los grupos objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terceros (beneficiados y afectados). El análisis debe contemplar las relaciones y coaliciones que se establecen entre ellos. Al respecto, los autores de referencia proponen analizar, entre otros aspectos: las relaciones entre la administración y los grupos objetivos así como la participación de otras partes involucradas; las relaciones de poder al interior de los grupos-objetivo; las relaciones conflictivas entre grupos-objetivo y beneficiarios finales; el apoyo de los grupos

[41] La priorización de la visión *"top-down"* obedece también a criterios histórico-metodológicos: cuanto más antigua es la experiencia a analizar más difícil se hace acceder a los testimonios de los protagonistas.

afectados a los grupos-objetivo y de los grupos beneficiados a los beneficiarios finales; el apoyo de los beneficiados y oposición de los afectados respecto de los actores públicos, entre otros aspectos.

Uno de los precursores en esta línea de trabajo fue Lindblom (1991) quien analizó el papel de los grupos de interés en la elaboración de las políticas públicas. Este autor destaca el papel jugado por los grupos privados, individuos y grupos gubernamentales en la formulación de las políticas públicas. Las actividades de los grupos de interés serían "todas las interacciones a través de las cuales los individuos y grupos privados sin autoridad gubernamental pretenden influir en las políticas públicas, junto con las interacciones e influencias de los funcionarios del gobierno que van más allá del uso directo de su autoridad" (Lindblom, 1991: 110). Además destacaba las ventajas del accionar de los grupos de interés como: suministrar información y análisis a las políticas públicas, representar los intereses comunes frente a una diversidad imposible y los intereses individuales, vigilar la implementación de las políticas o proporcionar una forma importante de soluciones interactivas. También señala los aspectos problemáticos de su accionar como generar una falta de igualdad política de acuerdo al peso de los grupos de interés, la crítica de que los grupos de interés rechazan el bienestar general por sus intereses particulares o la capacidad de obstruir a través el veto nuevas políticas necesarias para los intereses generales (Lindblom, 1991: 110-120).

d) La fase de evaluación de las políticas públicas

En cuanto a la evaluación de las políticas públicas, esta es la producción "de información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas públicas" (Tamayo Sáenz, 1997: 307). Aunque no siempre se desarrolla de manera explícita y sistemática la fase de "evaluación de una política pública pretende examinar empíricamente la validez del modelo causal en el que ésta se fundamentó en su proceso de elaboración" (Subirats et al., 2008: 207). La fase de evaluación tiene como principal objetivo determinar la pertinencia de las hipótesis de intervención (¿los grupos-objetivo reaccionaron como se había previsto?) y de causalidad (¿mejoró la situación de los beneficiarios finales gracias a las actuaciones previstas en la política?). Para ello hay que examinar los *impactos* de la política pública, es decir los cambios de conducta en los grupos-objetivo que son atribuibles a la política pública independientemente de si son los cambios deseados o no. A su vez, es necesario examinar los *resultados o "outcomes*" de la política pública, entendidos estos como el conjunto de efectos observables sobre los beneficiarios

finales que surgen como resultados del conjunto de actuaciones de la política pública, sean estos los buscados o no (Subirats *et al.*, 2008: 212).

Existen además tres criterios para la evaluación de las políticas. Estos criterios pretenden, en primer lugar, saber si la política pública permite resolver el problema social que la origina y, en segundo lugar, determinar si la asignación de recursos fue la mejor. El primero es la *efectividad* que analiza si los impactos se producen de la manera prevista por la política pública. De alguna manera, este criterio busca poner a prueba la hipótesis de intervención y la pregunta es si "¿ha sucedido algo a partir de la intervención?". El criterio de *eficacia* relaciona los resultados observables con los objetivos planteados. Este criterio pone a prueba la hipótesis causal desde el momento en que se pregunta si "¿ha sucedido lo que se había previsto?" en el momento de la elaboración de la política pública. Finalmente, el tercer criterio es la *eficiencia* en la asignación de recursos y compara los resultados obtenidos con los recursos invertidos. La pregunta en este caso sería si "¿se ha hecho todo de la mejor manera posible?" (Subirats *et al.*, 2008: 215-220).

También cabría preguntarse por *pertinencia* de la política pública (la relación entre los objetivos de la intervención y el problema político a resolver) y la *eficiencia* productiva de los procesos administrativos que conducen a los actos formales (la relación entre las actividades desarrolladas y los recursos destinados al programa para juzgar la eficiencia de los procesos administrativos de implementación) (Subirats *et al.*, 2008: 221).

Por último, las evaluaciones son instrumentos de información, de dirección y de legitimación de las políticas públicas, en la medida que permiten conocer la pertinencia, la efectividad, la eficacia y la eficiencia de la actividad estatal. Estas evaluaciones se realizan generalmente con el objetivo político o administrativo de iniciar una acción, legitimar una decisión, mejorar la implementación, revisar la utilización de los recursos, etc. Desde la perspectiva académica las evaluaciones pueden servir a efectos de aprendizaje e investigación (Subirats *et al.*, 2008: 227).

En la medida que las preguntas que se quieren responder refieren a las motivaciones del Estado para promover las cooperativas, las modalidades concretas que han adoptado y cómo estas motivaciones y modalidades han ido variando a lo largo del tiempo es que el análisis se a concentra en las primeras etapas del ciclo de las políticas públicas. En la siguiente sección en que se presenta la metodología se justifica la prioridad que se pone en algunas fases más que en otras. Finalmente se

debe realizar una advertencia, todas estas fases de las políticas públicas se hallan vinculadas por lo que una alteración en cualquiera de ellas afecta a las demás, de ahí que el análisis de las políticas públicas deba llevarse a cabo con una perspectiva de globalidad e interdependencia de elementos.

II. METODOLOGÍA Y FUENTES

Sumario: *A. El método como camino entre los problemas y las respuestas. B. Estudio histórico narrativo: las reglas institucionales que enmarcan las políticas públicas. C. Estudio de casos críticos: programas públicos de promoción de cooperativas agrarias y de trabajo. D. El uso de la Historia Oral en un trabajo de Historia Económica.*

A. El método como camino entre los problemas y las respuestas

> … el historiador no va rondando al azar a través del pasado, como un trapero en busca de despojos, sino que parte con un proyecto preciso en la mente, un problema a resolver, una hipótesis de trabajo a verificar.
>
> "Combates por la historia", Lucien Febvre (1982: 22-23)

Los orígenes de la historiografía moderna se sitúan habitualmente en Alemania a comienzos del siglo XIX. El trabajo allí realizado, por lo que después fuera denominada las Escuela Historicista, constituyó el inicio de una historia razonada y documentada. El autor más destacado de estos inicios fue sin duda Leopold von Ranke (1795-1886) quien, en 1824, en su prólogo al libro *Geschichten van der romanischen und germanischen Volker* (1824)[42], sostenía que su intención no era juzgar el pasado e instruir el presente en beneficio del porvenir, sino que se contentaba con "mostrar las cosas tal y como sucedieron". Con esta propuesta metodológica, Ranke renunciaba a la subjetividad para aprehender lo general y para ello conocer los hechos "tal y como sucedieron" y no partir de ideas a priori o reglas abstractas (Lozano, 1987).

Se trataba de una metodología empirista y positivista en lo que refiere a su apego a los documentos. En el fondo era una concepción de la historia

[42] Traducida al castellano como *Historia de los pueblos latinos y germánicos desde 1494 hasta 1535*.

"descripcionista": para llegar a lo que "realmente sucedió" era necesario un esfuerzo metódico de investigación archivística a partir de la búsqueda de documentos-reliquias-pruebas (Moradiellos, 2001).

Este apego a los documentos dio lugar a lo que Carr (1978: 21) llamó "el fetichismo decimonónico de los hechos [que] venía completado y justificado por un fetichismo de los documentos". A partir de esta crítica concluye que "los datos, hayan sido encontrados en documentos o no, tienen que ser elaborados por el historiador antes de que él pueda hacer algún uso de ellos; y el uso que hace de ellos es precisamente un proceso de elaboración" (Carr, 1978: 22).

Lo cierto es que durante buena parte del XIX el trabajo del historiador estaba condicionado por la disponibilidad de las fuentes y de allí la imagen de Febvre del historiador como "un trapero en busca de despojos".[43] El mismo Febvre (1982: 82) sostenía que "hay que desterrar de una vez para siempre el ingenuo realismo de un Ranke imaginándose que podría conocer los hechos en sí mismos 'como han ocurrido'". Para Febvre, "el historiador crea sus materiales o los recrea,… parte con un proyecto preciso en la mente, un problema a resolver, una hipótesis de trabajo a verificar…Elaborar un hecho es construir. Es dar soluciones a un problema, si se quiere, si no hay problema no hay nada" (Febvre, 1982: 22-23). Es justamente este autor, quien junto con Marc Bloch, funda la revista "*Annales d'histoire économique et sociale"* en 1929. Bajo la influencia de la escuela de los *Annales* es que se pasa a la "historia-problema" y que, por lo tanto, el trabajo del historiador es plantearse problemas que constituyen "el comienzo y el final de toda historia".

Este giro cambia la concepción de la historia. A partir de entonces se concibe una historia que se inicia con las preguntas del investigador y de allí determinar los caminos a recorrer para dar respuesta al problema. Esto da lugar a la metodología que no consiste más que en una explicación detallada de cómo alcanzar los objetivos, respondiendo a las cuestiones planteadas y testeando las hipótesis. El trabajo del historiador es preguntarle a los documentos siguiendo una hipótesis para resolver un *problema* (Vilar, 1999).

---

[43] Sin embargo el trabajo de Ranke tenía una orientación, esta era "la primacía de la política exterior", es decir que los Estados y sus gobernantes son los protagonistas del devenir histórico y sus relaciones, conflictos y negociaciones constituían la materia esencial de la investigación histórica (Moradiellos, 2001).

Sin embargo, no se puede olvidarnos que, en el caso de la historia, la disponibilidad de fuentes son las que "modelan las oportunidades y establecen limitaciones al quehacer historiográfico" (Ortiz Bergia, 2017). Es esto lo que llevaría a Marc Bloch a afirmar que "los exploradores del pasado no son hombres del todo libres. El pasado es su tirano. No les permite conocer de él sino lo que él mismo les proporciona [conscientemente o no]" (Bloch, 2001: 82).Como decía Ginzburg (2004) para acceder al pasado el historiador debe recurrir a los indicios, las huellas y las marcas dejadas por los objetos y en la memoria, no tiene la posibilidad de producir materiales ni de realizar experimentos (Ortiz Bergia, 2017).

Este capítulo versa sobre la metodología, es decir, sobre el camino a recorrer para llegar a un fin. Se entiende la metodología como el "modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas" (Taylor y Bogdan, 1994). En los apartados siguientes se proponen y argumentan las opciones por los caminos escogidos para dar cuenta de los problemas a los que se quiere dar respuesta. A continuación se presentan y se discuten las estrategias metodológicas y las técnicas empleadas para conectar el problema de investigación con las evidencias y que nos permiten responder a las preguntas que se formulan. Se quiere hacer énfasis en el sentido del método como elección. Aunque esta elección no implique enfrentar los distintos problemas con una sola técnica (Archenti, 2007). En este caso, se presentan dos estrategias metodológicas diferentes, cada una de ellas nos permite abordar un aspecto del problema. En la primera estrategia metodológica se escoge el método histórico narrativo para dar cuenta del primer objetivo propuesto: *Describir y analizar la evolución de las reglas institucionales que configuran el marco normativo y la institucionalizada especializada de las políticas públicas hacia las cooperativas en Uruguay entre 1935 y 2008*.

La segunda estrategia metodológica se desarrolla a partir del método de Estudio de casos críticos. Esta estrategia nos permite abordar el segundo objetivo propuesto: *Analizar y comparar los casos más significativos de políticas públicas de promoción estatal en dos modalidades cooperativas relevantes entre 1935 y 2008*.

La respuesta al tercer objetivo: *Identificar y caracterizar los distintos escenarios en los que el Estado opta por las cooperativas para desplegar las políticas públicas entre 1935-2008,* es producto de la combinación de los anteriores y es abordado a manera de conclusión.

Cuadro 1. Objetivos y estrategias de la investigación

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, y a manera de cierre, se presenta un último apartado sobre el uso de las fuentes orales en un trabajo de Historia Económica, puesto que tanto el *Estudio histórico narrativo* como los *Estudios de caso* recurren a entrevistas como forma de contrastar y comprobar información y significados.

B. Estudio histórico narrativo: las reglas institucionales que enmarcan las políticas públicas

La primera estrategia metodológica consiste en un *estudio histórico narrativo que describe y explica las reglas institucionales que limitaron o ampliaron la capacidad del Estado uruguayo para desplegar las políticas públicas hacia las cooperativas.* A continuación se presentan las características propias de este tipo de estudio y posteriormente se presentan los pasos seguidos para llevarlo adelante.

Se trata de un estudio histórico porque se analizan a través del tiempo procesos sociales a nivel macrosocial utilizando datos primarios y secundarios (Sautu, 2005). Por su parte, el término narrativo tiene distintos significados y usos. En este caso se trata de una narración en la medida que los eventos que se perciben como importantes son seleccionados, organizados, conectados y evaluados como significativos para un oyente en particular (Riessman, 2008). Se intenta estructurar una narración que describe y explica el significado de los eventos en su proceso histórico en función de las fuentes disponibles (Lundy, 2008). El objetivo del investigador es tener en cuenta todas las fuentes documentales relevantes

relacionadas con los fenómenos en estudio. Estas fuentes, tanto las primarias como las secundarias, deben ser evaluadas y sopesadas con ojo crítico.

Cabe aclarar que el concepto mismo de "fuente" ha sido muy cuestionado y desde algunas posturas historiográficas se propone el término de "vestigios". De acuerdo a Burke (2005: 16), citando a Gustaaf Renier (1892-1962), convendría sustituir la idea de fuentes por la de "vestigios" del pasado en el presente. Esto evitaría considerar a los materiales historiográficos como un simple reflejo de las sociedades pasadas y afirmar el carácter socialmente construido de las huellas del pasado y su relación con las relaciones de poder que atraviesan a la sociedad (Ortiz Bergia, 2017).

Estas fuentes pueden ser tanto primarias como secundarias. Las fuentes primarias permiten al investigador acercarse a su objeto de estudio. Fueron creadas durante el período de tiempo estudiado o en una fecha posterior pero por alguien que participó de los eventos estudiados. Estos "vestigios" del pasado están influidos por la percepción, los prejuicios y la supervivencia selectiva del documento y se limitan a grupos específicos de personas en la sociedad cuyos documentos han sobrevivido, como los educados y alfabetizados. Las fuentes secundarias, en tanto, pertenecen a testigos no presenciales del evento y también pueden estar influidas como las fuentes primarias. Es por ello que el historiador debe examinar y criticar la fiabilidad tanto de las fuentes primarias como de las secundarias. Es necesario cuestionar la confiabilidad como fuente, como los sesgos del autor y las percepciones del evento.

También es necesario examinar la validez. Esto es habitualmente criticado como una limitación de los estudios históricos y frecuentemente se aconseja centrarse en el análisis de los fenómenos y procesos históricos y sus interrelaciones sin pretender hacer inferencias causales globalizadoras. Sin embargo, cuando el material documental histórico y bibliográfico es contundente y los argumentos están sólidamente apoyados en evidencia empírica robusta, es posible establecer relaciones de causalidad histórica o de interrelaciones entre procesos (Sautu, 2005: 62).

Partiendo de estas premisas es que se propone un estudio histórico narrativo de las reglas institucionales que dan marco a las políticas públicas hacia el cooperativismo. Tal como se analizaba anteriormente, se pueden distinguir tres niveles de reglas institucionales. Las primeras son las reglas constitutivas del régimen político que se expresan generalmente en la Constitución. En segundo lugar están las

reglas institucionales que regulan las organizaciones administrativas y dan forma al aparato estatal y están contenidas en la legislación y los decretos del P.E.. En último lugar se encuentra los acuerdos políticos administrativos propios de cada política pública. A su vez se hace necesario analizar las tensiones que pudieran existir entre los distintos niveles de las reglas institucionales.[44]

Se analizan los tres niveles de reglas institucionales y sus tensiones, así como en qué medida las reglas son aplicadas por los actores para llevar adelante sus actividades.

a) *Marco constitucional:* Presencia/ausencia en el ordenamiento de reglas constitutivas del régimen político referidas a las cooperativas y su promoción.

b) Reglas que regulan las organizaciones administrativas y paraestatales. Estas son las reglas que rigen a los actores públicos quienes disponen de recursos administrativos que les permiten aportar a la formulación y ejecución de las políticas públicas. Para dar cuenta de estas reglas se estudia la evolución del marco normativo a través de la legislación cooperativa y la creación de actores públicos especializados para las cooperativas.

- Evolución de la Legislación: Se analiza la legislación cooperativa dando cuenta de los objetivos de la ley, disposiciones para el fomento y control de las cooperativas, en general, y de las cooperativas agrarias y de trabajo asociado, en particular. Así como decretos reglamentarios y resoluciones complementarias del P.E..[45] Para hacerlo se recurre al debate legislativo, el texto de las leyes y decretos y las entrevistas a expertos. Al momento de analizar la legislación se toma en cuenta la distinción que propone Chaves (2012) entre políticas *soft* y políticas *hard*. Las primeras están "dirigidas a establecer un entorno o marco ambiental institucional y cultural propicio en el que nazcan, operen y se desarrollen" las

[44] En el caso de las reglas que regulan las organizaciones administrativas nos concentraremos en una mirada de "arriba hacia abajo" (top-down), pero es necesario advertir que también es posible analizar a las reglas institucionales con una visión "de abajo a arriba" (bottom-up), poniendo el acento en las reglas formales e informales a las que recurren los actores privados y públicos (Subirats et al., 2008: 109). Intentamos dar cuenta de esta perspectiva al analizar las reglas que regulan los programas públicos específicos.

[45] Para las distintas normativas oficiales (leyes, decretos, resoluciones) se citará el número y la fecha de aprobación pero no serán referidas en la sección de bibliografía y fuentes ya que se puede acceder a todas ellas a través de la página de Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO) que en su Web tiene la información completa y actualizada (www.impo.gub.uy).

cooperativa e incluyen instrumentos de carácter coercitivo e informativo. Las segundas están "dirigidas a intervenir en el proceso económico de las empresas cooperativas con incentivos, tanto desde el lado de la oferta, promoviendo su competitividad económica en las distintas funciones empresariales de la cadena de valor, como desde el lado de la demanda, mejorando el acceso de las cooperativas a los mercados públicos y a los mercados internacionales" (Chaves, 2012: 176).

- Institucionalidad especializada: Se analiza los organismos de promoción para el sector cooperativo hasta la creación del *Inacoop*. Se da cuenta de los objetivos con que fueron creados, la ubicación institucional en el aparato del Estado y la organización institucional. Para hacerlo se revisa las leyes, decretos y resoluciones que los crean, se analizan documentos y prensa, y se realizan entrevistas a informantes calificados.

Cuadro 2. Metodología para el análisis de las reglas institucionales

Reglas marco de los programas públicos	Aspectos a relevar	Fuentes
Marco constitucional	• Presencia / ausencia de las cooperativas	• Constitución de la República Oriental del Uruguay
Evolución de la Legislación cooperativa (con énfasis en las cooperativas agrarias y las de trabajo)	• Objetivos de la ley, • Reconocimiento de la especificidad cooperativa - registro • Disposiciones para el fomento • Disposiciones para el control	• Debate legislativo • Leyes • Decretos reglamentarios y resoluciones complementarias del P.E. • Entrevistas a expertos
Institucionalidad especializada (organismos de promoción y control del sector cooperativo)	• Objetivos con que fueron creados, • Ubicación institucional en el aparato del Estado • Organización institucional.	• Leyes, decretos y resoluciones que los crean • Documentos y prensa • Entrevistas a informantes calificados

Fuente: Elaboración propia

c) *Reglas que regulan los programas públicos específicos.* Representa el contenido específico de la acción pública a través de un conjunto estructurado de actores públicos a cargo de la elaboración y/o de la ejecución de una política pública determinada. Para dar cuenta de las reglas concretas de los planes y programa se utiliza la estrategia metodológica de Estudio de casos que se presenta en el siguiente apartado.

C. Estudio de casos críticos: programas públicos de promoción de cooperativas agrarias y de trabajo

La segunda estrategia metodológica escogida es el *Estudio de caso*. Se utilizan los *Estudios de caso para estudiar las políticas públicas de promoción estatal de cooperativas agrarias y de cooperativa de producción*. Al igual que en el apartado anterior, en primer lugar se presentan las características de estos tipos de estudio y a continuación se explica qué casos se seleccionaron y cómo se estudiaron.

Un estudio de caso es un enfoque de investigación en el que se estudian en profundidad uno o unos pocos casos de un fenómeno. En el estudio de caso se busca lograr la comprensión más completa posible del objeto de estudio. El objeto es como un todo y se lo debe considerar de manera holística, los casos pueden ser definidos como fenómenos delimitados en un contexto. Se trata de captar la totalidad, la esencia de lo que se está estudiando a través de descripciones densas y rastreos exhaustivos del proceso (Blatter, 2008).

Yin (1998: 13) define el Estudio de caso como

> … una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...) Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.

El Estudio de caso presentaría tres características. La primera es que es particularístico porque se centra en un fenómeno en particular y específico. La segunda es que tiene un alto contenido descriptivo que permite dar cuenta de la complejidad en detalle. La tercera es la cualidad heurística del estudio de caso puesto que permite plantear explicaciones de cómo suceden los hechos y por qué y cuáles son las razones inmediatas y el contexto en que tienen lugar (Sautu, 2005).

Al igual que otras aproximaciones metodológicas, los *Estudios de caso* presentan ventajas y desventajas. Frecuentemente se los compara con los diseños experimentales y estudios de N grandes. Estas comparaciones muestran que la principal diferencia es que en los experimentos, los casos son creados por el investigador y se pueden controlar los factores de influencia. En tanto, la

comparación entre los estudios de caso y los estudios de N grandes va a depender en gran medida de cuáles son los objetivos y cuáles los contextos específicos. Generalmente se admite que mientras que los *Estudios de caso* son fuente de innovación teórica, los estudios con N grandes permiten controlar el alcance empírico de los nuevos conceptos teóricos. Asimismo, mientras que los estudios con N grandes se centran en objetivos de investigación causal, los *Estudios de caso* tiene mayor afinidad hacia los objetivos descriptivos. También se acepta que los *Estudios de caso* tienen su mayor fortaleza en el análisis en "profundidad". Finalmente, los estudios de N grande aseguran mejor la validez externa mediante el uso de medios estadísticos de control, en cambio los estudios poseen ventajas respecto de la construcción y la validez interna (Blatter, 2008).

Se pueden reconocer tres perspectivas diferentes sobre los *Estudios de caso*: naturalismo, positivismo y constructivismo. Estos enfoques se diferencian de acuerdo a cuales son los objetivos. Mientras que para los naturalistas el objetivo es generar conocimiento práctico y detallado, los positivistas buscan establecer de proposiciones y modelos que permitan predicciones, en tanto los constructivistas conciben los *Estudios de caso* como una aportación y comprobación de un discurso teórico. Este último enfoque es lo que Yin (1998) denomina como "generalización teórica" porque se caracteriza por proponer inferencias interpretativas de una variedad de objetos observables a conceptos abstractos significativos. Desde esta perspectiva, la calidad de no depende tanto de proporcionar evidencia detallada como de un buen uso de la evidencia empírica para hacer un argumento convincente dentro de un discurso académico. Finalmente, la estructura adecuada para documentar los resultados es cronológica para los naturalistas, lineal-analítica para los positivistas y comparativa para los constructivistas (Blatter, 2008). Esta lógica comparativa es la que permite un análisis sistemático de dos o más situaciones problemas para verificar sus analogías y diferencias.

La posibilidad de comparar condiciona la selección de los casos a estudiar. Considerar las similitudes y las diferencias permite seleccionar lo que Lijphart (1975) denominó "casos comparables". Sin embargo, aun considerando las posibilidades de comparar los casos, el enfoque constructivista pone el acento en seleccionar teóricamente los "casos cruciales" o "casos críticos". La idea es que una adecuada selección de casos cruciales hace posible las generalizaciones teóricas.

Será este el enfoque escogido para describir y explicar las políticas públicas de promoción de cooperativas por parte del Estado uruguayo. Se opta por un diseño centrado en los *Estudio de caso críticos*, procurando la expresividad y no la

representatividad estadística de los mismos (Taylor y Bogdan, 1994). El procedimiento de muestreo será de tipo teórico intencional. El mismo se conformará a partir de la delimitación de ejes relevantes de selección de casos sugeridos por la teoría revisada anteriormente.

Este enfoque se inscribe en lo que Stake (1978) llama un *Estudio de caso colectivo*, es decir, cuando se seleccionan diferentes casos para alcanzar un mejor entendimiento sobre una colección de casos todavía más grande. Al aplicar la metodología comparativa a los casos, se debe ser conscientes de que generalizaciones o diferencias entre dos casos cualquiera todavía pueden ser menos confiables que las generalizaciones de uno. La contribución distintiva de los estudios comparativos es que ellos nos permiten variar los contextos institucionales. Con la metodología comparativa, se intenta encontrar los elementos de semejanza y de diferencia. A través de las semejanzas, uno compara casos diferentes en que un fenómeno común ocurre y examina si estos eventos se conectan por algún tipo de regularidades. En segundo lugar, el análisis de las diferencias se centra en los casos que se parecen entre sí, pero difiriendo en la presencia del fenómeno que nosotros se desea estudiar.

En cuanto a las *técnicas de recolección de información* para los Estudios de caso se recurre básicamente a: análisis documental y entrevistas en profundidad a expertos e informantes calificados. Las entrevistas son discutidas en el último apartado de este capítulo. En cuanto al análisis documental, se entiende como el conjunto de procedimientos destinados a captar, segmentar y representar el significado de los documentos con el objetivo de su recuperación total o parcial. Esta técnica está basada en la exploración de datos encontrados en documentos, de los cuales se consideran para esta investigación los documentos propios de cada experiencia, la revisión de regulaciones estatales y la información secundaria disponible.[46]

Se procuró la confiabilidad y validez a partir de la utilización de métodos combinados, lo que implica que se desarrolló una estrategia de triangulación de diferentes fuentes documentales y testimonios.

---

[46] Respecto de los documentos en cada uno de los casos debemos tener en cuenta lo señalado por Bustelo (1998: 108) sobre la dificultad de los archivos de las empresas: "A diferencia de los datos macroeconómicos del pasado de un país o región, que cuando existen están publicados o son más fáciles de consultar, los de una empresa, si no se han destruido, acostumbran a dormir el sueño de los justos en archivos casi nunca catalogados, a donde habrá que acudir armado de paciencia y de unas técnicas específicas para extraer la información oportuna" (Bustelo, 1998).

Para los objetivos de esta investigación, los *Estudios de caso se centran en examinar las políticas públicas de fomento del cooperativismo*. Es así que se realiza un estudio de caso para cada programa público considerado relevante. El estudio se centra en los casos de promoción y fomento de cooperativas que Neffa (1986) considera como "desde arriba", es decir que responden a la lógica de las política públicas. Se toma como *espacio* el alcance nacional y los casos serán seleccionados entre cooperativas que se originaron o fueron promovidas o facilitadas por una política pública del gobierno nacional.[47] En lo que refiere al *tiempo*, se intentó considerar a todas las experiencias de fomento estatal de cooperativas desde la aprobación en 1935 de la primera ley cooperativa –la Ley 9.526 de creación de *Conaprole*- hasta la aprobación de la Ley General de Cooperativas 18.407 en 2008. A lo largo de este período se pueden apreciar distintas posturas del Estado en su relación con la sociedad y la economía, en particular con las cooperativas.

El siguiente punto a considerar son las distintas *modalidades cooperativas* a seleccionar. Como se mencionaba anteriormente, habitualmente se consideran cinco modalidades cooperativas de acuerdo a la actividad realizada: producción, agrarias, vivienda, consumo y ahorro y crédito.[48] Al no poder abarcar todas las modalidades fue necesario seleccionar experiencias cooperativas que, por su representatividad, pudieran ser consideradas como ejemplos para el Estudio de caso. Es por ello que se optó, tal como se propone en la Ley General de Cooperativas 18.407, por *clasificar a las cooperativas de acuerdo a su objeto*. En el Art. 10º de dicha ley se clasifican de acuerdo al objeto del acto cooperativo como cooperativas de trabajadores y cooperativas de consumidores (o usuarios).[49] Si se clasifica las modalidades de acuerdo a su objeto, se encuentra que son cooperativas de consumidores (o usuarios) las modalidades agrarias, consumo, ahorro y crédito y vivienda; y pertenecen a la modalidad de trabajadores las cooperativas de producción o trabajo asociado. En las cooperativas de producción o de trabajo asociado los miembros ofrecen su trabajo a la empresa; en tanto en las de consumo los socios demandan a la cooperativa bienes o servicios. En las cooperativas de producción, el objeto social consiste en una actividad empresarial que se desarrollan en el mercado y los clientes son los terceros no socios,

[47] Somos conscientes que al adoptar este criterio dejamos de lado interesantes experiencias de los gobiernos departamentales. Algunas de estas experiencias se presentan en Martí *et al.* (2008) y Rodríguez, M. *et al.* (2006).

[48] Así lo hacen por ejemplo los censos cooperativos (Errandonea y Supervielle, 1992; INE, 2010).

[49] La ley también prevé la posibilidad de cooperativas mixtas de trabajadores y consumidores pero hasta ahora esta posibilidad no tiene prácticamente difusión

mientras que en las segundas el objeto social se desarrolla con los propios socios cooperativos que se constituyen como los principales clientes de la cooperativa (Vargas Vasserot, 2012). Considerando también lograr la máxima heterogeneidad de los casos se seleccionan como ejemplo de cooperativa de consumidores a las cooperativas agrarias. En estas cooperativas los socios son productores agropecuarios que desarrollan su actividad de manera independiente y cooperativizan solamente una parte de su actividad. Si bien existen ejemplos en que los socios productores son arrendatarios de la propiedad que trabajan, en la mayoría de los casos los socios productores son propietarios de la tierra que trabajan. Finalmente, cabe señalar también que las cooperativas agrarias se pueden clasificar a su vez en tres tipos diferentes: i) comercialización y servicios, ii) industrialización comercialización y servicios, y iii) cooperativas agropecuarias (Terra, 2015 [1986]: 136-137). Estas últimas, considerando su objeto –la producción agropecuaria conjunta- y la extracción social de los asociados –trabajadores rurales-, y a pesar de desarrollar sus actividades en el medio rural, se consideran como cooperativas de producción.

En este mismo sentido, uno de los principales teóricos del cooperativismo, Heinrich Kaufmann[50] sostiene que la clasificación correcta de las sociedades cooperativas no depende tanto de los objetivos que persiguen sino de la condición económica de las personas que las integran y la naturaleza de las funciones que delegan a la cooperativa (Kaufmann, 1922: 164). En el caso de las cooperativas de producción se trata de trabajadores que desarrollan conjuntamente la actividad empresarial con el objetivo de vender su trabajo al mayor precio posible. En el caso de las cooperativas agracias son productores rurales, muchas veces propietarios de la tierra, que mantienen independencia en la propiedad de los medios de producción y que generalmente cooperativizan la provisión de insumos o la comercialización buscando la mayor rentabilidad producto de la eliminación del intermediario.

Definido el espacio geográfico nacional, el período (1935-2008) y las modalidades a abarcar se realizó un mapeo de experiencias cooperativas fomentadas desde el Estado. Para ello se recurrió en primer lugar a los escasos antecedentes historiográficos (Bertullo *et al.*, 2004; CAF, 2014; CUDECOOP, 1994b; Jacob, 1984; Lichtensztejn, 1988; Maldini, Ramos y Vasallo, 1987; Terra, 1988, 2015 [1986]).

[50] Heinrich Friedrich Kaufmann (1864-1928) fue Director de la *Zentralverbandes deutscher Konsumvereine (ZdK)* (Federación central alemana de cooperativas de consumo).

También se tuvieron en cuenta las sugerencias realizadas por expertos vinculados a las distintas modalidades a estudiar.[51]

Considerando los criterios, relevados los antecedentes y atendiendo las sugerencias realizadas, quedaran establecidos seis casos distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro 3. Casos de políticas públicas para el fomento de cooperativas agrarias y de producción o trabajo asociado

Cooperativas de consumo (agrarias)	Cooperativas de producción (trabajo asociado)
1. Creación por ley de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (*Conaprole*)	4. El Instituto Nacional de Colonización y la *Unidad Cooperaria Nº 1 "Instrucciones el Año XIII"*
2. Políticas públicas para el Desarrollo local en Bella Unión (*Calnu* – Cooperativa Agraria Limitada del Norte Uruguayo)	5. Desmunicipalización de AMDET a través de cooperativas (*Cooptrol*, *Cotsur* y *Raincoop*)
3. La promoción de cooperativas por el Plan Nacional de Silos (*Copagran* – Cooperativa Agraria Nacional)	6. Fomento de las cooperativas sociales desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Fuente: Elaboración propia en base a Bertullo et al. (2004); CAF (2014); CUDECOOP (1994b); (Jacob, 1984); Lichtensztejn (1988); Maldini et al. (1987); Terra (1988, 2015 [1986]) y entrevistas a expertos.

Se propone un análisis de política públicas a partir del estudio de las interacciones entre actores públicos y privados. Se analiza al Estado en función de su influencia sobre la economía y la sociedad. El objetivo es comprender las complejas interrelaciones que genera la acción pública y por ello se entiende al Estado "en acción" a partir de los actores públicos y privados implicados en una política específica considerando los recursos que utilizan los actores y las instituciones que reglamentan sus acciones. Para cada caso se realiza un análisis de actores:

[51] Al comienzo de la investigación se entrevistó al Ing. Agr. Mario Costa (1953-2011), Prof. Adj. de la Facultad de Agronomía, referente del cooperativismo agrario y al As. Soc. Jorge Bertullo, Prof. Adj. de la Facultad de Ciencias Sociales, referente del cooperativismo de producción.

Cuadro 4. Análisis de actores de las políticas públicas

Actores públicos	Estatales	Actores dotados de autoridad por pertenecer a la administración pública en sus distintos poderes (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), sean especializados o no en la temática y pertenezcan a niveles de gobierno nacional o local.
	Paraestatales	Actores que se rigen por el derecho privado y por tanto gozan de cierta libertad y autonomía, pero a los que el Estado les ha delegado ciertas prerrogativas
Actores privados	Grupo objetivo	Actores cuyo comportamiento se define políticamente como la causa (in)directa del problema
	Beneficiarios finales	Actores que sufren los efectos negativos del mencionado problema y cuya situación se pretende mejorar a través de la intervención pública
	Grupos terceros	Afectados de manera indirecta por la política pública, ya sea de manera positiva (= beneficiarios), o de manera negativa (=afectados)

Fuente: Elaborado en base a Subirats et al. (2008: 49-67).

Seleccionados los casos y definidos los actores se presenta la *estructura de análisis de los casos* de políticas públicas para el fomento de cooperativas. Cada caso estudiado tendrá la siguiente estructura: a) Presentación de la experiencia, b) Antecedentes relevantes y crítica de fuentes de información utilizadas, c) Análisis desde el ciclo de las políticas públicas, y d) conclusiones del caso estudiado.

Respecto del análisis del ciclo de las políticas públicas es necesario señalar que se priorizan algunas fases sobre otras. Esta etapa de la investigación apunta a analizar y comparar los casos más significativos de políticas públicas de promoción estatal. Para ello se propone el estudio en profundidad de algunos casos relevantes que permitan entender el contenido sustantivo de la política pública, es decir: cuál era el problema público y cómo se propone resolverlo; y el contenido institucional: cuáles fueron los actores, con qué recursos y cuáles fueron las reglas empleadas en la resolución del problema. Es por eso que el análisis se centra en la hipótesis causal y la hipótesis de intervención. En primer lugar, para explicar la *hipótesis causal* se pone el énfasis en la definición del problema público, cuáles son sus causas y cómo se incluyó en la agenda. En segundo lugar, para analizar la *hipótesis de intervención* se explica el modelo de intervención identificando los nexos entre los diferentes actores y la manera en que se modifican luego de la política pública. Finalmente, para la *evaluación* se examinan los impactos para comprobar la hipótesis causal y los efectos para comprobar la hipótesis de intervención.

A continuación se presenta un esquema de análisis que comprende las fases de la política pública, sus contenidos y las preguntas orientadoras que se han priorizado para el análisis.

Cuadro 5. Análisis del ciclo de la política pública

Fases y contenido	Preguntas orientadoras del análisis
1. Inclusión en la agenda *Definición del problema público, identificación de sus posibles causas y proceso de inclusión en la agenda*	*Respecto de la definición del problema* - ¿Cómo se definió el problema al que la política pública busca dar respuesta? ¿Cuál es la importancia de las consecuencias? ¿Cuál es la extensión o el alcance de los efectos negativos para los grupos sociales involucrados? ¿Cuál es la localización geográfica de los efectos? ¿Se trata de un problema novedoso o un problema crónico? ¿En qué medida el problema presenta una situación crítica que amerita su tratamiento inmediato? *Respecto de la identificación de sus causas* - De acuerdo a la definición del problema, ¿cuál es la hipótesis causal? ¿Quién o qué es "culpable" u "objetivamente responsable" del problema? ¿Cuáles son los grupos-objetivo y cuáles los beneficiarios finales? *Respecto del proceso de inclusión en la agenda* - ¿Cuál fue el proceso por el cual se incluyó en la agenda? ¿Qué actores, con qué organización y con qué recursos tematizan el problema? ¿Cuáles son los factores que llevaron al gobierno a actuar?
2. Formulación y decisión del programa de la política pública *Definición del modelo de intervención a partir de la aprobación de un conjunto de normas y de la asignación de competencias, responsabilidades y atribución de recursos a los actores públicos para responder al problema público.*	*Respecto del modelo de intervención* - ¿Cuál es la hipótesis de intervención? ¿Cuáles fueron las distintas alternativas consideradas? ¿Cuáles es la solución propuesta al problema? *Respecto de las normas aprobadas* - ¿Cuáles fueron las normas que determinaron los objetivos y modos de actuación? ¿cuáles son las autoridades implicadas? *Respecto de la asignación de competencias, responsabilidades y atribución de recursos* - ¿A qué actores y con qué competencias se les asigna qué responsabilidad? y ¿cuáles fueron los recursos comprometidos para la política pública?
3. Implementación de la política pública *Aplicación de las soluciones previstas a partir de los planes de acción y los actos de implementación-ejecución de la política pública*	*Respecto de los planes de acción* - ¿Se elaboraron planes de acción estructurados? ¿Se establecieron prioridades en los planes de acción? *Respecto de los actos de implementación* - ¿Las acciones que se llevaron adelante para la implementación de la política eran las que estaban previstas? ¿Se implementaron los productos previstos? ¿Se mantuvo el diseño original o se realizaron variaciones?
4. Evaluación de la política *Valoración de la política pública en*	*Respecto de los impactos* - ¿se comprobó la hipótesis de intervención? ¿Los grupos objetivo reaccionaron como estaba previsto?

términos de la pertinencia de sus impactos en los grupos objetivo (hipótesis de intervención) y los efectos en los beneficiarios finales (hipótesis causal).	¿Cuáles fueron los cambios de comportamiento de los grupos-objetivo que pueden imputarse a la política? ¿La implementación de la política pública ha generado los cambios de conducta deseados? ¿Habrían cambiado de no haberse producido la intervención pública? *Respecto de los efectos* - ¿Se comprobó la hipótesis causal? ¿Se mejoró la situación de los beneficiarios finales a partir de la política pública? ¿Cuáles fueron los efectos inducidos en los beneficiarios finales?

Fuente: Elaboración propia en base a Meny y Thoenig (1992); Subirats et al. (2008); Tamayo Saenz (1997).

D. El uso de la Historia Oral en un trabajo de Historia Económica

Se considera que en el capítulo metodología y fuentes, merecía un apartado especial la discusión de la Historia Oral. Esta mención especial se motiva en dos razones. La primera es que las técnicas de la Historia Oral son utilizadas en las diferentes estrategias metodológicas desarrolladas. Se utilizan tanto en el *Estudio histórico narrativo* donde se analizaron las reglas institucionales como en los *Estudios de caso críticos* seleccionados donde se analizan las políticas públicas concretas. En segundo lugar, se justifica un apartado especial en la medida que, al decir de Thompson (1988), la evidencia oral ha tenido en la Historia Económica un papel relativamente modesto.

Pero, ¿qué es la Historia Oral? El término fue propuesto por Allan Nevins que en 1943 fundó el primer centro de Historia Oral: *"Columbia Oral History Office"* en la Universidad de Columbia (EE.UU.). Generalmente se acepta que la Historia Oral busca dar respuesta a los problemas que se suscitan cuando no existen fuentes escritas para un período o determinada temática (Folguera, 1994). De allí se ha extendido su uso y habitualmente se concibe a la Historia Oral como "una especialidad dentro de la ciencia histórica que utiliza como fuente principal para la reconstrucción del pasado los testimonios orales" (Iturmendi, 2008: 227). En este mismo sentido, Portelli (2015) define a la Historia Oral como el género discursivo que la oralidad y la escritura han creado para hablar entre sí de la memoria y del pasado.

En este caso se entiende a la Historia Oral como un tipo de historia, sino que se acompaña a Folguera (1994) quien la define como una técnica específica de investigación contemporánea. En todo caso, se trata de una técnica de gran utilidad puesto que permite recuperar el testimonio de aquellos sujetos que vivieron y protagonizaron un hecho histórico. Además, los testimonios son a la vez individuales y colectivos desde el momento que los informantes testimonian en su doble condición de individuos singulares y de sujetos colectivos: "El recuerdo colectivo presupone y se expresa solo a partir del recuerdo individual" (Barela, Miguez y García Conde, 2000: 16).

Hay quienes van más allá y le dan un significado político a la Historia Oral puesto que permite aproximarse a la realidad de grupos sociales alejados del poder y que no dejaron testimonios escritos (Folguera, 1994). El historiador estaría colaborando con la transformación social al rescatar estos testimonios: "el historiador… tiende a desaparecer, cediendo la voz a los verdaderos protagonistas" (Schwarzstein, 1995: 55). A esto se suma el papel que desempeña la recuperación de la memoria en la construcción de la identidad: "practicar la memoria significa preservar su identidad, porque entender lo vivido como experiencia compartida hace que cada individuo se vea a sí mismo como parte de un todo" (Barela et al., 2000: 9). Incluso, para algunas posturas, la Historia Oral permite un ejercicio colectivo de desalienación tanto para el investigador como para su interlocutor en la medida que se trate de una práctica políticamente comprometida y desde el momento que se producen conocimientos significativos no solo para el investigador y la comunidad académica sino también para el grupo estudiado (Rivera Cusicanqui, 1987).

La utilización de la Historia Oral en tanto técnica de investigación tendrá un alcance más modesto y estará centrada en las posibilidades de comprobación, exploración de significado y triangulación. En este sentido las fuentes orales tendrán un papel complementario en la medida que la evidencia oral nos permita confirmar, contrastar o bien refutar las hipótesis enunciadas a partir de las fuentes escritas (Folguera, 1994). Se trata de entender la complementariedad de los distintos tipos de fuentes. Las fuentes escritas y orales no se excluyen mutuamente puesto que tienen características comunes así como autonomía y funciones específicas que solo cada una puede cumplir (o que un conjunto de fuentes cumple mejor que otro) (Portelli, 1991). La idea es que las fuentes escritas "acabadas y limitadas" se potencien con las fuentes orales "abiertas y vivas" (Prólogo de Mercedes Vilanova en Thompson, 1988: XI). En el mismo sentido Portelli (1991) sostiene que "el trabajo histórico que emplea fuentes orales es inconcluso por la naturaleza de las fuentes; [en tanto] el trabajo histórico que excluye las fuentes orales (cuando son disponibles) es

incompleto por definición". Esta complementariedad dota de mayor solidez a la interpretación histórica al permitir la confrontación de la evidencia proveniente de las distintas fuentes.

Sin embargo el trabajo con las fuentes orales no está exento de problemas y dificultades. En primer lugar, la Historia Oral nos dice menos sobre los *acontecimientos* que sobre su *significado* aunque esto no le resta validez factual. Las entrevistas permiten conocer acontecimientos o aspectos desconocidos de los acontecimientos ya conocidos. Pero para ello deben ser sometidas a la crítica al igual que con las fuentes escritas. Debe admitirse su *subjetividad* (Iturmendi, 2008), ser confrontadas con otras fuentes para resolver los problemas de validez y representatividad (Martínez Omaña, 1999), y situarlas en un relato histórico de carácter más amplio (Folguera, 1994). En segundo lugar, la Historia Oral enfrenta el problema de la *representatividad* de los testimonios. Para ello es necesario realizar las pruebas básicas de fiabilidad de las fuentes orales: analizar la coherencia interna, contrastar y comprobar los detalles con otras fuentes, comparar la evidencia con un contexto más amplio (Thompson, 1988: 151). Más allá de estos problemas hay que considerar que en algunos casos la evidencia oral es la mejor y en otros casos se trata de una fuente complementaria de otras.

Las ventajas que plantean las fuentes orales no deben hacernos descuidar a la pertinencia de la utilización de las mismas. La utilización de determinadas técnicas de investigación supone considerar qué tipo de información nos pueden proporcionar y evaluar si es lo que realmente se está buscando, es decir que las entrevistas deben hacerse siempre y cuando si se considera que es el instrumento más apropiado para obtener el tipo de información que se está buscando (Vega, 2009).

La entrevista es el punto crítico del trabajo con fuentes orales: "es el espacio de encuentro entre entrevistado y entrevistador, donde en conjunto construyen el documento" (Barela *et al.*, 2000: 19). Thompson (1988: 237) sostiene que una entrevista es una relación social entre unas personas que tienen sus propias convicciones. [52] Para Webb y Webb (1902: xiii) la entrevista en sentido científico es el

[52] La entrevista encierra al menos tres tipos o conjuntos de relaciones. El primero es la estructura lingüística, gramatical y literaria de la entrevista a partir de la relación que une entre sí a las palabras para crear un todo. El segundo es la interacción del entrevistador y el entrevistado y las relaciones que se establecen mutuamente. El tercero, es la relación que establece el entrevistado –que no habla solo para sí mismo- con la comunidad a la que pertenece y su historia tal como la ve (Grele, 1991).

interrogatorio cualificado a un testigo relevante sobre hechos de su experiencia personal.

La entrevista debe cumplir con algunas condiciones para su mejor aprovechamiento: una correcta elección de los informantes, una preparación previa mediante lectura y búsqueda de información sobre la temática a investigar, una hipótesis clara y bien formulada, una adecuada preparación previa de las preguntas dependiendo del tipo de entrevista a realizar, formular las de manera clara y directa, un adecuado registro de lo dicho y estar atento a lo omitido (Barela *et al.*, 2000)

Respecto de la selección de los entrevistados, Trevor Lummis sostiene dos criterios para la selección de los entrevistados. El primero es que el testimonio contenga información veraz y generalizable y, el segundo, que la experiencia del entrevistado sea típica de un campo o un espacio determinado (Folguera, 1994). En este segundo caso, más allá de la no representatividad estadística de los testimonios, es necesario que el mismo tipifique procesos históricos (Barela *et al.*, 2000). En función de esto se proponen dos tipos de personas a entrevistar: *expertos*, como aquellas personas que poseen un conocimiento excepcional desde dentro, que son sujetos y relatores a la vez, de los hechos que se investigan; e *informantes calificados*, es decir aquellas personas cuya experiencia es representativa del grupo o hecho objeto de estudio (Folguera, 1994).

A efectos de la selección concreta de los entrevistados, y en la medida que no se busca la significación estadística sino la representación tipológica socioestructural, se deben tomar las posibilidades de medios y tiempo lo que deriva en los criterios de muestreo cualitativo propuestos por Valles (2002) de heterogeneidad y economía.[53] Esto es lo que se conoce habitualmente como *muestreo intencional*: la selección de los entrevistados de acuerdo a ciertos criterios relevantes (Piovani, 2007).

En cuanto a los tipos de entrevistas estas pueden variar de acuerdo a los objetivos de la investigación. Las opciones pueden ser: entrevistas estructuradas, semiestructuradas o abiertas. Se opta por las entrevistas *semiestructuradas* o *parcialmente estructuradas* o lo que Alonso, L. E. (1994) define como entrevistas en profundidad: "procesos comunicativos de extracción de información en un contexto de

[53] Este autor propone cinco criterios maestros para el muestreo de las entrevistas cualitativas: la competencia narrativa atribuida, el muestreo secuencial conceptualmente conducido, los criterios muestrales de naturaleza práctica, el muestreo fuera del control del diseño y la duración y repetición de las entrevistas (Valles, 2002: 66-77).

investigación".[54] Estas cuentan con un guión diseñado previamente con los temas y las preguntas a realizar pero ni las preguntas ni las respuestas se hallan predeterminadas de antemano. El entrevistador tiene la posibilidad de modificar el guión en la medida que en el desarrollo de la entrevista vayan surgiendo cuestiones no previstas y que permitan profundizar en el tema en estudio (Vega, 2009). Esta flexibilidad permite obtener una información rica y profunda, en las propias palabras de los actores y conocer aspectos tales como los sentimientos, los valores sociales, las creencias y las significaciones. Esta misma flexibilidad ocasiona algunas dificultades para la comparación de entrevistas y complejiza el análisis mucho más que las entrevistas estandarizadas. No obstante estas desventajas, es el tipo de entrevistas preferido por quienes hacen Historia Oral (Folguera, 1994).

Para preparar el cuestionario y la entrevista es importante estar compenetrado con las hipótesis de trabajo y conocer los antecedentes de la temática. Respecto de la preparación misma de la entrevista se recomienda: ordenar los temas de forma que estimulen la memoria, preparar preguntas que puedan despertar el interés del entrevistado, planear preguntas que ayuden a abordar un tema delicado o superar momentos de monotonía o silencio, elegir con cuidado el primer entrevistado con quien se inicia la serie de entrevistas (Barela *et al.*, 2000).

Más allá de contrastar información o corroborar las hipótesis propuestas, existe la posibilidad de utilizar fragmentos de la entrevista para la narrativa histórica. Un aspecto previo a tener en cuenta es que en la misma entrevista se debió solicitar la autorización de los informantes para que la entrevista sea utilizada. Una vez conseguida la autorización existen distintas posibilidades de utilización de la entrevista. Thompson (1988) propone tres formas diferentes. La primera es la narración de la historia de una sola vida, una biografía individual que por su riqueza sea representativa de una época o la realidad social de un grupo determinado. La segunda es un conjunto de historias cuando ninguna de ellas sea tan rica o completa como en el caso anterior. La tercera manera, la utilizada en este trabajo, es cuando la evidencia oral es tratada como cualquier otro tipo de fuente que permite sacar material para la argumentación. En este último caso, la presentación no podrá adoptar un formato biográfico sino que se deberán extraer párrafos de las entrevistas, agrupar extractos en función de temas los comunes o agrupar informantes a partir de

[54] Este tipo de entrevistas ha tenido diversas denominaciones: entrevistas en profundidad, abiertas, no directivas, no estandarizadas, intensivas, cualitativa, hermenéutica, focalizada. Cada una de estas denominaciones pone el énfasis en un aspecto diferente (Piovani, 2007).

los rasgos comunes. Para su utilización es conveniente "articularse el relato entre la exposición analítica del contexto histórico con la incorporación de pequeños extractos que ilustren o confirmen la argumentación expresada" (Folguera, 1994: 71).

Finalmente, cabe presentar también la relación de la Historia Oral con otras ciencias sociales y en particular con la Historia Económica. Desde hace ya tiempo que Kula (1977: 9) proponía como tendencia de la Historia Económica "el máximo aprovechamiento de las conquistas de otras ciencias sociales y en primer lugar las de la economía, la etnología (antropología social), la demografía, la estadística, etc." Sin embargo, el mismo trabajo de Kula no se ocupa de la Historia Oral. Es más, generalmente se reconoce que la evidencia oral ha tenido un papel relativamente modesto en la Historia Económica. En este sentido, Thompson explicaba que para la Historia Económica la función de la Historia Oral era la de corrección y suplencia de la fuentes existentes o la de proponer nuevos problemas a consideración (Suárez Bosa, 1997).

Sin embargo, las fuentes orales no han dejado de ser utilizadas en la Historia Económica. Se puede afirmar que la Historia Oral es una herramienta valiosa para la Historia Económica en la medida que permite confirmar y llenar espacios que no son cubiertos por las fuentes escritas. Tiempo atrás Barker (1985: 26), uno de los referentes clásico de la Historia Económica, argumentaba que las entrevistas realizadas por historiadores con un buen bagaje de conocimientos a partir de las fuentes clásicas pueden "llenar muchos huecos y enriquecer en gran medida nuestra comprensión de las condiciones sociales ordinarias y las prioridades personales populares, tan frecuentemente distorsionadas por los escritos de líderes y activistas".

La Historia Oral contribuye con la Historia Económica al "enriquecer el análisis coyuntural o de tiempo mediano y le imprime no solo otro ritmo, sino articulación y cambios que solo son percibidos cuando se cargan de significado diversos grupos sociales en la recuperación de la memoria: les otorga una nueva resignificación de las mentalidades" (Iglesias Lesaga, 2013: 24). Tal vez uno de los mejores ejemplos de esto es el trabajo de Lobato (2001) que complementa los archivos de empresa con fuentes orales para cubrir otros aspectos relacionados con los imaginarios y las visiones que se tenían del trabajo y de la comunidad.

Para esta investigación se recurre a dos tipos de testimonios. En primer lugar el testimonio de los expertos para la realización de entrevistas relacionadas con la *estrategia histórico-narrativa*, fundamentalmente en lo relacionado con la evolución

legislativa y la institucionalidad especializada. En segundo lugar, para la *estrategia de estudio de casos críticos*, se realizan entrevista con actores sociales que por sus características de orden estructural, sociocultural, biográfica y/o sicológicas, conocen la percepción que del fenómeno tiene la población bajo estudio. Para el caso de esta investigación, los informantes calificados serán representantes de las cooperativas, de los organismos públicos y de las organizaciones de integración cooperativa. En muchos casos, el testimonio de estos informantes calificados aproxima a la visión "desde abajo" de las políticas públicas y contribuyen a contrastar la información proporcionada "desde arriba" por los documentos oficiales.

Evidentemente que la selección de entrevistados, sean estos informantes calificados o expertos, estuvo condicionada por la antigüedad de los fenómenos a estudiar y la posibilidad de acceder a ellos. En los casos más antiguos se realizaron entrevistas a los hijos de algunos protagonistas para conocer cómo eran significados algunos temas desde la tradición oral familiar. En tanto, para los casos más recientes se recurrió a las entrevistas de los protagonistas directos y de esa manera contrastar información e hipótesis, incorporar nuevos elementos y entender la significación que se le otorgan a los acontecimientos. A los efectos de la selección de los entrevistados, se adoptan los criterios de flexibilidad, heterogeneidad y economía. Es por ello que, para seleccionar los testimonios, se establecieron previamente las características que debían poseer los entrevistados intentando dar cuenta de los distintos tipos generales definidos. A partir de allí se comenzó a buscar a los posibles entrevistados y a los mismos se les solicitó que recomendaran a otros entre sus conocidos.[55] A lo largo de todo el proceso se mantuvo un diseño muestral flexible que permitió descartar o incorporar nuevos testimonios en la medida que el avance de la investigación lo iba requiriendo. Las entrevistas se realizaron a lo largo de un período amplio de tiempo por lo que los contextos variaron y se fueron incorporando nuevos testimonios a medida que aparecían. Es por ello que la cantidad de entrevistados varió de un caso a otro. Para algunos de los casos, la posibilidad de hacer entrevistas era muy limitada y hubo que extremar esfuerzos para conseguirlas. En otros casos se hicieron la cantidad de entrevistas suficientes que permitiera dar tranquilidad al investigador de haber aprendido lo necesario para la comprensión del caso en estudio (Valles, 2002: 74).

[55] Esto se conoce habitualmente como la técnica de *bola de nieve*.

Cuadro 6. Entrevistas realizadas de acuerdo a los distintos pasos de la investigación

Estrategias de investigación	Casos	Entrevistados
Reglas marco de los programas públicos	Evolución de la Legislación cooperativa (con énfasis en las cooperativas agrarias y las de trabajo)	Expertos en derecho cooperativo
	Institucionalidad especializada: organismos de promoción y control del sector cooperativo	Responsables de organismos estatales de promoción del cooperativismo
Programas públicos de fomento del cooperativismo	Cooperativa agrarias: • *Conaprole*, • *CALNU* • Plan Nacional de Silos	Actores públicos responsables de los programas Representantes de cooperativas Representantes de las federaciones cooperativas
	Cooperativas de producción o trabajo asociado • Unidad Cooperaria Nº1 • Desmunicipalización de AMDET • Cooperativas sociales	Actores públicos responsables de los programas Representantes de las Cooperativistas Representantes de las federaciones cooperativas

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las entrevistas, cada una de ella fue preparada previamente elaborando una pauta de preguntas que se siguió de manera flexible. La totalidad de los audios de las entrevistas fueron grabados y luego se procedió a la transcripción de las entrevistas que fueron analizadas para extraer la información, sacar conclusiones y seleccionar fragmentos que pudieran ilustrar la argumentación. Si bien se solicitó autorización para la utilización de los testimonios, con el objetivo de no exponer innecesariamente a los entrevistados, se omiten los nombres y se refieren las características tipológicas que fueron tenidas en cuenta para incluir al entrevistado.[56]

[56] En los anexos que se encuentran al final del trabajo se presenta un listado exhaustivo de los entrevistados y la fecha de realización de la entrevista. Casi todas las entrevistas fueron realizadas por el autor y en caso de no haber podido realizarlas las preparó y transcribió.

Capítulo III. Las reglas institucionales: legislación cooperativa e institucionalidad especializada

Sumario: *I. Introducción. II. Evolución de la legislación. III. Evolución de la institucionalidad especializada.*

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan y analizan las *reglas institucionales que limitaron o ampliaron la capacidad del Estado uruguayo para desplegar las políticas públicas hacia las cooperativas*. Las reglas específicas de las políticas públicas serán analizadas para cada caso analizado en el capítulo siguiente. Se presentan las reglas institucionales que los actores debieron de tener en cuenta en tanto constituyeron los obstáculos y las oportunidades. Obviamente que las reglas constituyen un marco y que en cada caso se establece un juego de negociación entre este marco y el juego de los actores que intervienen en la política pública. Las reglas específicas propias de cada política pública concreta son el resultado de una negociación sobre la propia formulación de la política en la que intervinieron los actores involucrados en los resultados sustantivos que se pretenden conseguir con esa política y que, por tanto, son susceptibles de cambio o adaptación (Subirats *et al.*, 2008: 29).

Para dar cuenta de estas reglas se estudia la *evolución del marco normativo* a través de la legislación cooperativa y la creación de actores públicos especializados para las cooperativas. En primer lugar, se analiza la evolución de la legislación cooperativa, poniendo el énfasis en las modalidades de cooperativas agrarias y de producción. Como aspectos a relevar en la legislación se estudian los objetivos de la ley, las disposiciones para el fomento y control de las cooperativas, en general, y de las cooperativas agrarias y de trabajo asociado, en particular. Se complementa la legislación con los decretos reglamentarios y resoluciones del P.E.. En segundo lugar, se estudia la *institucionalidad especializada* para el sector cooperativo. En este caso se analiza los organismos de promoción y control del sector cooperativo (generales para el sector y para las modalidades de cooperativas agrarias y de producción o trabajo asociado) hasta la creación del *Inacoop*. Se da cuenta de los objetivos con que fueron creados, la ubicación institucional en el aparato del Estado y la organización institucional. Para hacerlo se revisan las leyes, decretos y resoluciones que los crearon, se analizan la documentación de las cooperativas y la prensa de la época y se realizan entrevistas a informantes calificados.

Antes de comenzar el análisis de la evolución de la legislación y de la institucionalidad especializada es necesario señalar que en Uruguay las cooperativas no tienen una recepción constitucional expresa (Cibils, 2007: 136). Solamente en el Art. 188º inc. 3 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay existe una

referencia indirecta cuando se menciona que: "El Estado podrá participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativos o de capitales privados". Esto marca una importante diferencia con otros países de la región donde las cooperativas tienen un reconocimiento constitucional. Tal vez los casos más relevantes sean Brasil y Paraguay. La Constitución Federal de Brasil de 1988 en su Art. 174º establece que "La ley promoverá y apoyará al cooperativismo" y en otros artículos se establece el especial reconocimiento de las cooperativas en la minería, la agricultura y el sistema financiero. En tanto la Constitución de Paraguay de 1992 en su Art. 113º "Establece que el Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y servicios basadas en la solidaridad y rentabilidad social, garantizando su libre organización y autonomía".

Aunque también vale la aclaración. Es cierto que no existe más que una mención lateral a las cooperativas en las reglas constitucionales, sin embargo han sido integradas al ordenamiento jurídico uruguayo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Particular relevancia a los efectos del análisis del fomento estatal de las cooperativas tiene la suscripción por Uruguay de la Recomendación 193 de la OIT. Esta Recomendación sobre la promoción de las cooperativas (N° 193 del 3 de junio de 2002), reconoce "la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía". Además recomienda que se aliente "el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad de las cooperativas, basándose en los valores y principios cooperativos", y la adopción de "medidas para promover el potencial de las cooperativas en todos los países". En lo referido a la promoción y el fomento establece que "los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función" (Cartagena, Martí y Torrelli, 2012).

II. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN

Sumario: *A. Introducción. B. La etapa pre legislativa. C. La discusión en ocasión de la creación de Conaprole. D. El reconocimiento legal de las cooperativas agrarias. E. La Ley 10.761 de Sociedades Cooperativas. F. El reconocimiento del cooperativismo de producción. G. La dictadura y las asociaciones de productores agrarios. H. Personería jurídica y fiscalización en el retorno a la democracia. I. Anticipaciones a la Ley General de cooperativas. J. Balance de la legislación cooperativa.*

A. Introducción

En este apartado se presenta la evolución de la legislación cooperativa (con énfasis en las cooperativas agrarias y las cooperativas de producción o trabajo asociado). Se hace mención a la legislación para otros sectores cooperativos pero se pone el acento en la legislación general y la legislación específica para las cooperativas agrarias y de producción en la medida que lo que se busca es dar cuenta del marco normativo que potencia o limita las políticas públicas que son analizadas como casos en los capítulos siguientes.

Como metodología se propone construir un relato histórico que describa y explique la evolución de la legislación. Para ello se analizan las distintas leyes relevando los objetivos de la norma, el reconocimiento de la especificidad cooperativa y las disposiciones para el fomento y control de las cooperativas en general y de las agrarias y de trabajo asociado en particular. Además de las leyes, el trabajo se completa con los decretos reglamentarios y las resoluciones complementarias del P.E.. Como fuentes de información se recurre en primer lugar al debate legislativo suscitado en ocasión de la aprobación de las distintas leyes. Con ello se pretende relevar los objetivos de la legislación propuesta así como la concepción de la relación entre Estado y cooperativas que se exponían en las exposiciones de los legisladores. Se tuvo especialmente en cuenta el debate parlamentario para el análisis de la legislación puesto que el parlamento aparece como caja de resonancia del debate político. Para Caetano (2011: 141): "el Parlamento se erigió también en…'espejo público' de innegable relevancia. …pudo consolidar y profundizar su prestigio como la "casa de los partidos" y como la institución que

expresaba en forma más idónea la pluralidad de voces de la sociedad". Se analizó también el texto de las leyes, los decretos reglamentarios y las resoluciones del P.E.. Además se realizan entrevistas a expertos que participaron o asesoraron en la elaboración de la legislación.

Respecto de los antecedentes en la temática es necesario señalar que la mayor parte de los trabajos que dan cuenta de la legislación cooperativa provienen de especialistas en Derecho. Como sostiene Moreira Piegas (1987), el Derecho cooperativo en Uruguay no ha tenido mayor desarrollo aunque tiene importantes antecedentes en diversos trabajos especializados. Además de los trabajos pioneros como los de Vicens (1941) y Pastori (1944), se pueden distinguir dos momentos en el tratamiento del Derecho cooperativo. Un primer momento está marcado por los trabajos que analizaban el Derecho cooperativo previo a la Ley General de Cooperativas de 2008. Estos trabajos ponían el énfasis en las incongruencias de la legislación cooperativa (Gutiérrez, 2008; Reyes Lavega y Gutiérrez, 2005; Rippe, 1987). El trabajo de Rippe (1987) hace un pormenorizado análisis de la legislación cooperativa y lo que eran en ese momento las propuestas legislativas. Respecto a la legislación, Reyes Lavega y Gutiérrez (2009) afirmaban que el proceso legislativo sobre el cooperativismo en Uruguay había sido "espasmódico y fragmentario". Argumentaban que

> Se han dictado diversas normas (leyes y decretos) en la materia, en coyunturas históricas, sociales y económicas diferentes, atendiendo sobre todo a cada modalidad o tipo de cooperativa, es decir, sin una perspectiva homogénea y de conjunto. Por ello nos encontrábamos con un marco regulatorio incompleto, antiguo y con falta de conexión y de una clara unidad conceptual. Al mismo tiempo se constataba la existencia de un sistema de control estatal disperso en varios organismos, todo lo cual no ayudaba para una mejor aprehensión y comprensión del cooperativismo, tanto desde las estructuras del Estado como de la comunidad en general, y tampoco favorecía su mejor desarrollo (Reyes y Gutiérrez, 2009).

Si se compara el desarrollo de la legislación cooperativa en Uruguay con la legislación de la región se encuentra que, como señala Cracogna (2011) "…hasta 2008 Uruguay constituía el único país latinoamericano que no contaba con una Ley general de cooperativas". Las incongruencias y la falta de unidad conceptual, así como el atomizado sistema de contralor estatal y la falta de regulación en ciertos aspectos, fueron algunos de los motivos que llevaron a la aprobación de la Ley 18.407 de octubre de 2008 (Amorin y Algorta, 2018). Con posterioridad a esta fecha, los análisis se concentraron en dar cuenta de las innovaciones introducidas por la Ley General de Cooperativas de 2008. Es particularmente interesante el trabajo de Reyes Lavega *et al.* (2011) en el cual se presenta un completo panorama del Derecho

cooperativo con las incorporaciones realizadas por la Ley 18.407. Posteriormente, el trabajo de Amorin y Algorta (2018) analiza además la Ley No 19.181 del 29 de diciembre de 2013 que modificó varias de las disposiciones de la Ley General Cooperativa.

En el cuadro que se presenta a continuación se sistematiza la evolución de la legislación cooperativa. Como se puede observar, las normas generales para el sector son escasas y están marcadas por un interregno de casi medio siglo para las leyes de Sociedades Cooperativas. La Ley 10.761 de Sociedades cooperativas de 1946 crea el marco legal de las cooperativas en general –excluye a las agrarias que ya habían sido reguladas- y la Ley 16.156 de Sociedades cooperativas regula su registro. En ese casi medio siglo el avance fue, tal como señalaban Reyes Lavega y Gutiérrez (2009) "espasmódico y fragmentario".

Cuadro 2. Evolución de la legislación cooperativa

Legislación general cooperativa	Cooperativas Agrarias	Cooperativas de Trabajo asociado	Otras modalidades cooperativas
	Leyes 3.948 y 3.949 - Cajas de Crédito Rural (19/01/1912)		
	Ley 6.192 - Sociedades de Fomento Rural (16/07/1918)		
	Ley 9.526 - Cooperativa Nacional de Productores de Leche (*Conaprole*) (14/12/1935)		
	Ley 10.008 – Cooperativas agrarias limitadas (5/04/1941) y Decreto reglamentario (16/07/1941)		
	Ley 10.707 Ampliación de *Conaprole* (9/01/1946)		
Ley 10.761 Sociedades cooperativas (15/08/1946) y decreto reglamentario (5/03/1948)			
			Ley 12.179 – Cooperativas de consumo, sociedades de previsión y afines (control Corte Electoral) (4/01/1955)
			Ley 12.771 Se autoriza quórum para modificar estatutos (06/09/1960)
			Ley 13.330 prohíbe la instalación de cooperativas de ahorro y crédito (30/04/1965)
		Ley N° 13.481 - Cooperativas de producción. Exoneraciones tributarias (23/06/1966)	

Legislación general cooperativa	Cooperativas Agrarias	Cooperativas de Trabajo asociado	Otras modalidades cooperativas
			Ley 13.728 - cooperativismo de vivienda de 1968
			Ley 13.988 - Cooperativas de Ahorro y Crédito - reconoce existencia y establece normativa (19/06/1971)
			Ley 14.019 - Cooperativas de Consumo (7/09/1971)
	Decreto-Ley 14.330 - Sociedades de Fomento Rural (19/12/1974)		
	Decreto-Ley 14.827 de Cooperativas agroindustriales (12/09/1978)		
			Decreto-ley 15.181 – cooperativas de profesionales de la salud (18/07/1981)
			Decreto-ley 15.322 -Distingue cooperativas de intermediación financiera y de capitalización (17/09/1982)
	Decreto-Ley 15.640 – Leche pasteurizada (4/10/1984)		
	Decreto-Ley 15.645 – Cooperativas agrarias (17/10/1984)		
	Ley 15.744 – Cooperativas agrarias. Prorroga registro (20/05/1985)		
	Ley 15.794 – Cooperativas agrarias. Control y fiscalización (26/12/1985)		
Ley 16.060 - Sociedades Comerciales (4/09/1989): Art. 515º ordena aplicación Código de Comercio a cooperativas			
Ley 16.156 - Personería Jurídica de las cooperativas (29/10/1990)			
	Ley 16.457 – Cooperativas agrarias. Modificación Consejo de administración (23/12/1993)		
Ley 16.736 - Presupuesto Nacional que regula la fiscalización estatal de las cooperativas (arts. 190 y 191) (5/01/1996)			
	Ley 17.243 - Servicios públicos y privados… (incluye reformas al funcionamiento de *Conaprole*) (17/06/2000)		Ley 17.243 - Servicios públicos y privados… (incluye la figura de Cooperativas de garantía recíproca) (17/06/2000)
			Ley 17.292 - Art. 47º fusión entre cooperativas de vivienda (25/01/2001)

Legislación general cooperativa	Cooperativas Agrarias	Cooperativas de Trabajo asociado	Otras modalidades cooperativas
			Ley 17.613 - "Fortalecimiento del Sistema Bancario" (incluye cooperativas de intermediación financiera) (27/12/2002)
		Ley 17.794 – Cooperativas de producción o trabajo asociado (22/07/2004)	
		Ley 17.978 – Cooperativas sociales (14/06/2006)	
Ley 18.407– Ley General de cooperativas (24/10/ 2008)			

Fuente: En base a información de parlamento.gub.uy y Martí (2011)

Otra de las características de la legislación previa a 2008 es ser reactiva. Se legisla para regular y controlar las experiencias que ya existen y las medidas de fomento o promoción son escasas. Respecto del fomento cooperativo, Rippe (1987: 98-114) lo definía como "el insuficiente y heterogéneo sistema legal de apoyo al desarrollo de las cooperativas". Sin embargo, el mismo Rippe (1987) sostenía que la escasa legislación había mostrado una actitud positiva hacia el fenómeno y planteaba dos observaciones. Por una parte, la poca variedad de instrumentos puestos al servicio del fomento cooperativo y la ausencia de una legislación unitaria y coherente dirigida a estimular las cooperativas. El instrumento comúnmente utilizado por la legislación es la exoneración tributaria cuando el Estado dispone de una amplia gama de instrumentos para fomentar las actividades económicas. Por otra parte, señalaba también el sesgo paternalista del apoyo estatal que priorizaba el control por sobre el fomento y afectaba la autonomía y la independencia respecto del Estado.

Por todo esto se podría caracterizar la evolución legislativa como de avances espasmódicos, legislación fragmentaria y marco regulatorio reactivo (Martí, 2011). El posterior análisis de la legislación cooperativa permitirá comprobar la razón de tal afirmación.

A continuación se analiza la legislación que constituyó el marco jurídico de las cooperativas hasta la aprobación de la Ley General de Cooperativas en 2008. El punto de partida la Ley Nº 9.526 de creación de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (*Conaprole*) de 1935 y se culmina con la Ley 17.978 de Cooperativas sociales de 2006. Se comienza presentando el contexto político en que se aprobó cada ley, posteriormente se exponen los principales ejes del debate

parlamentario y finalmente se analiza la ley haciendo énfasis en las disposiciones de fomento.

Es necesario advertir que el período analizado se abre y se cierra con dos normas particulares. Tanto la ley de creación de *Conaprole* de 1935 como la ley de creación de *cooperativas sociales* de 2006 constituyen programas concretos de creación de una cooperativa –en el caso de *Conaprole*- o de un tipo particular de cooperativas – las sociales- más que proponer un marco legislativo. Ambos son casos particulares de cooperativas que se crean desde el Estado por lo que forman parte de los *Estudios de caso* que se analizan en profundidad en el capítulo siguiente. Sobre estas dos leyes en este capítulo se limita a presentar las características generales de la ley y el debate parlamentario suscitado en ocasión de su aprobación para intentar entender cuál era la concepción de la relación entre Estado y cooperativas que estaba por detrás de la norma aprobada.

B. La etapa pre legislativa

Al igual que en el resto de América Latina, las experiencias cooperativas precedieron con mucho el reconocimiento estatal a través de la legislación. En Uruguay los orígenes del cooperativismo datan de la segunda mitad del siglo XIX. Diferentes trabajos, como los de Bertullo *et al.* (2004); Terra (2015 [1986]), ubican sus antecedentes más remotos en la década de 1870. También vinculan sus inicios al aporte de los inmigrantes europeos y núcleos católicos que promovieron la creación de organizaciones solidarias como gremios, sindicatos, sociedades de socorros mutuos y cooperativas. Estas organizaciones tenían como principal cometido mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. En el ámbito urbano, las primeras organizaciones se constituyeron como cooperativas de trabajo y de consumo.

En el caso de las cooperativas de trabajo, los orígenes se remontan a fines del siglo XIX y están asociados a trabajadores, provenientes del movimiento sindical europeo, que traían modelos y propuestas que poco a poco se fueron enraizando en la sociedad uruguaya. En los orígenes de las cooperativas de trabajo se encuentran organizaciones de trabajadores de algunos rubros u oficios como la Sociedad Cooperativa de Mucamos y Cocineros, la Cooperativa de Peluqueros y Barberos, la Sociedad Cooperativa de Construcción de Casas y la Sociedad Cooperativa Tipográfica Uruguaya (Decia, 2012). Las primeras cooperativas de consumo se originan en el marco de grandes empresas industriales como la organizada por los

trabajadores de la fábrica *Liebig's* en Fray Bentos en 1903 y la *Sociedad Cooperativa de Consumo "La Unión"*, de los obreros textiles de Juan Lacaze en 1909 (Terra, 2015 [1986]). A pesar de estos tempranos antecedentes, la figura jurídica de las cooperativas no será reconocida por el Estado hasta la aprobación en 1946 de la Ley 10.761. A pesar de la ausencia de un marco regulatorio, el cooperativismo de consumo se expandió y consolidó en la primera mitad del siglo XX. Muchas de estas cooperativas obtuvieron por sanción legislativa la potestad de realizar retenciones en los salarios de sus asociados, mecanismo muy efectivo para realizar las cobranzas de las ventas a crédito y del aporte de capital (Boragno, 2001).[57]

En el ámbito rural las primeras organizaciones asociativas de productores se originan a comienzos del siglo XX. El primer reconocimiento legal fue para las Sociedades de Fomento Rural (SFR) por la ley 6.192 del 16 de julio de 1918.[58] Estas experiencias se originan cuando la empresa inglesa del Ferrocarril Central impulsaba la conformación de sociedades de fomento en torno a las estaciones del ferrocarril en las zonas agrícolas. Con el objetivo de promover el progreso y estimular la producción y el bienestar de la población rural, evolucionaron rápidamente hacia la intermediación en productos e insumos, hasta convertirse en las actuales SFR. Estas, reunidas en el Congreso de Minas el 15 de agosto de 1915, crearon la primera expresión de integración en el sector, como fue la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) (Terra, 2015 [1986]).

Anteriormente, en 1912 la legislación había amparado a otra agrupación de productores, los llamados *"sindicatos rurales"*. En primer lugar, la Ley 3.948 del 19 de enero de 1912 estableció la creación de la Sección de Créditos Rurales del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)[59] y le encomendaba la creación de cajas rurales (Art. 2º inc. b). A su vez, la ley 3.949 establecía que las cajas rurales podían "adquirir la categoría de sindicatos rurales" y tomar a su cargo "el estudio y defensa

[57] La modalidad de cooperativas de ahorro y crédito tiene sus antecedentes en las cajas populares. Inicialmente fueron promovidas por el Segundo Congreso de los Círculos Católicos de Obreros y tenían por objetivo la democratización del ahorro y descentralización del crédito (Brena, 1980). Tuvieron una rápida difusión en el interior del país: entre 1907 y 1914 se crearon seis cajas fuera de la capital (Concari, 2016).

[58] Esta ley autorizaba al P.E. a disponer de una suma destinada al subsidio de las Sociedades y Comisiones Seccionales de Fomento Rural.

[59] El BROU fue fundado en 1896, es el banco más importante de Uruguay y está constituido por capitales estatales.

de los intereses rurales" (Art. 20º).[60] Estos sindicatos agrícolas dependían de la cooperativa de crédito que a su vez estaba bajo el control y la fiscalización del BROU. El banco no estaba especialmente interesado en el impulso cooperativo y menos aún en este sindicalismo agrario, razón por la cual no tuvo demasiado desarrollo (Terra, 2015 [1986]). En el marco del fuerte enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado en la época, la organización católica respondió fundando primero sindicatos y posteriormente cajas al servicio de estos (Terra, 2015 [1986]). Estas organizaciones fueron el origen de las cooperativas agrarias que recién serán reconocidas por la legislación en 1941.

Otro de los antecedentes de formación de cooperativas en el medio rural fueron las de lechería, formadas fundamentalmente en la década de 1920 en distintos puntos del país. Estas tuvieron como objetivo principal procesar la materia prima remitida por los productores lecheros. A fines de esa década grupos de productores y médicos higienistas constituyeron en Montevideo la *Cooperativa de Lecherías S.A. (Cole S.A.)*. Un caso destacado fue la *Cooperativa de Lechería de Melo (Coleme)*, una de las pioneras en el país, surgida en el departamento de Cerro Largo por iniciativa del ingeniero agrónomo Julio de Soto, director de la Escuela Agraria de Melo, a comienzos de la década de 1930 (Gil Villamil, 2003). Fue justamente en el sector de cooperativas de lechería donde tuvo lugar la primera norma legislativa que no solamente reconoce a una cooperativa sino que también la crea. En 1935, el Parlamento uruguayo aprobó la ley 9.526 por la que se creó la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (*Conaprole*), la que será la primera ley referida a las cooperativas y que abre de esta manera toda una nueva etapa en el plano legislativo.

C. La discusión en ocasión de la creación de *Conaprole*[61]

La Crisis de 1929 y sus consecuencias en Uruguay, entre otros factores, provocaron una creciente polarización social. Por una parte se incrementaron las diferencias entre la ciudad y el campo: el progreso experimentado por los sectores urbanos a partir de las primeras décadas del S. XX no condice con la situación de

[60] Por la forma de organización que establecía la Ley 3.949 las cajas rurales se podían asemejar a una cooperativa: asamblea de socios como órgano soberano con voto democrático, comisión directiva y comisión de vigilancia, integración de partes sociales, etc.

[61] Este apartado tiene como base el trabajo de Martí (2013b).

atraso y postergación de los sectores rurales. A eso se suma la creciente oposición de los sectores conservadores a las políticas de intervencionismo estatal que se había desplegado a partir de los gobiernos de Batlle y Ordóñez desde comienzos del siglo XX.[62]

También se puede hablar de una crisis política. Como resultado de la constitución de 1917, la década de 1920 había sido de constante movilización electoral y fuerte competencia entre el Partido Nacional y el Partido Colorado. Muy pocos votos separaron a un partido de otro durante las elecciones celebradas durante esa década. A su vez las divisiones internas de las dos grandes colectividades políticas se habían intensificado. Dentro del Partido Colorado, y también entre los partidos, las posturas se dividían generalmente entre *batllistas* y *anti-batllistas*. La muerte de Batlle y Ordóñez en 1929 debilitó a su fracción dentro del Partido Colorado.

La situación de crisis política, económica y social antes relatada constituyó el caldo de cultivo donde se gestó el Golpe de Estado de 1933[63]. El enfrentamiento en el seno del P.E. bicéfalo establecido por la Constitución de 1917[64] condujo a una polarización política y a la amenaza constante de un quiebre institucional que finalmente llegó.[65] Esta división trajo aparejada dos visiones de cómo hacer frente a la crisis. El Consejo Nacional de Administración (CNA), con el apoyo del *batllismo* y del *nacionalismo independiente*[66]*,* implementó una política económica decididamente intervencionista basada en el contralor de la banca, el cambio de moneda y el comercio exterior, la suspensión del pago de la deuda externa, protección a la producción nacional y fomento de la industria y ampliación de las actividades industriales y comerciales del Estado.[67] Las políticas del CNA concitaron la oposición

---

[62] Barrán y Nahum (1983) sostienen que el plan reformista del *batllismo* "…discurrió por seis grandes andariveles: la reforma económica; la reforma social; la reforma rural; la reforma fiscal; la reforma moral; y la reforma política.

[63] Gabriel Terra (1873-1942), presidente del Uruguay y dirigente del P. Colorado, líder del sector *terrista*.

[64] La Constitución de 1917 estableció un P.E. bicéfalo. Era compartido por el Presidente de la Republica que elegía a los ministros de interior, relaciones exteriores y guerra; y por otra parte el Consejo Nacional de Administración (CNA), que tenía representación de la minoría y a su cargo la Instrucción Pública, Obras Públicas, Trabajo, Industrias, Hacienda, Asistencia e Higiene; entre otros cometidos.

[65] El Presidente de la República era Gabriel Terra y el Consejo Nacional de Administración (CNA) era presidido por Juan P. Fabini (1876-1962, perteneciente al sector *batllista* del P. Colorado).

[66] El P. Nacional Independiente es una escisión del P. Nacional de sectores opositores al liderazgo de Luis Alberto de Herrera.

de diversos sectores que se sintieron perjudicados por las mismas (Jacob, 1981b). La situación derivó en un fuerte enfrentamiento entre los *batllistas* y nacionalistas independientes que respaldaban las medidas del CNA y los *herreristas*[68] y sectores no *batllistas* del Partido Colorado opuestos al intervencionismo estatal del CNA.

El enfrentamiento entre estas posturas derivó en el Golpe de Estado del 31 de marzo de 1933 y la posterior persecución, encarcelamiento o destierro de los opositores.[69] Para ello el Presidente Gabriel Terra contó con la ayuda de la policía y la pasividad del ejército, además del apoyo político de diversos sectores: los grupos no *batllistas* del partido colorado (*terristas*, *riveristas*[70], *sosistas*[71] y *vieristas*[72]) y el *herrerismo* dentro del Partido Nacional. También contó con el apoyo de las "fuerzas vivas" que se habían agrupado unos años atrás en el Comité de Vigilancia Económica (integrado por la Federación Rural, la Unión Industrial del Uruguay y diversas entidades que agrupaban el comercio mayorista y minorista). En contra del Golpe de Estado se manifestaron los sectores *batllistas*, los nacionalistas independientes, los *radicales blancos*[73], los socialistas y comunistas. En tanto fue poco clara la posición de la Unión Cívica. Por su parte, la oposición del movimiento sindical careció de organización y la de la Universidad de la República (*Udelar*) no tuvo gran impacto.

Con el Golpe de Estado, el Presidente de la República tomó la conducción económica y financiera del país y convocó a la elección de una Convención Constituyente con el objetivo de reformar la constitución.[74] Esta Constitución será el

---

[67] Entre las medidas proteccionistas podemos mencionar: la aprobación de impuestos extraordinarios para las importaciones de bienes suntuarios o la ley de privilegios industriales de 1930. Como medidas que reflejan el avance de la estatización se destacan la creación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y la ley que permitía la expropiación de las compañías telefónicas privadas y el monopolio estatal de las comunicaciones telefónicas dando lugar a la transformación de UTE en Usinas y Teléfonos del Estado, ambas de 1931.

[68] Sector del Partido Nacional liderado por Luis Alberto de Herrera (1873-1959).

[69] La ruptura tuvo como origen un mensaje del Presidente de la República al Parlamento en que comunicaba la adopción de diversas medidas represivas para el control del orden público. La Asamblea General rechazó el mensaje y conminó al Presidente a dejarlas sin efecto. La respuesta de Terra fue la disolución del Parlamento y el CNA.

[70] Facción del Partido Colorado opuesta al liderazgo de Batlle y Ordóñez.

[71] Corriente del Partido Colorado escindida del *batllismo* en 1926 que toma el nombre de su líder Julio María Sosa (1879-1931).

[72] Corriente del P. Colorado opuesta al *batllismo* y liderada por Feliciano Viera (1872-1927).

[73] Sector de origen nacionalista orientado por Lorenzo Carnelli (1887-1960) que constituyó el Partido Blanco Radical.

[74] La elección de la constituyente se realizó el 25 de junio de 1933 con una importante abstención de *batllistas*, nacionalistas independientes, blancos radicales y socialistas; y diversas denuncias de fraude.

reflejo de la particular coyuntura de alianza entre *terristas* y *herreristas*.[75] La nueva Constitución si bien puso frenos a la intervención del Estado, estableciendo mayorías especiales para la creación de algunos organismos, no significó una ruptura con las tendencias manifestadas desde principio de siglo y consagró al Estado como protector y garante de derechos sociales.

La Convención eligió la fórmula presidencial Gabriel Terra y Alfredo Navarro el 21 de marzo de 1934. La Constitución se sometió a plebiscito el 19 de abril 1934. Junto con el plebiscito de la reforma constitucional se votó la integración del Parlamento y los organismos electorales.[76] Será el parlamento electo en esta oportunidad el que debatirá y votará la primera ley que consagra jurídicamente la figura cooperativa.[77]

El gobierno de Gabriel Terra se caracterizó por un conservadurismo moderado y pragmático. Si bien las políticas fueron favorables a los sectores ganaderos, las empresas extranjeras y los grupos financieros, el contexto internacional desfavorable obligó a una intervención estatal más importante que la prevista originalmente el proteccionismo y el dirigismo económico.[78] En síntesis desarrolló políticas que reafirmaron la presencia del Estado pero como apoyo a la iniciativa privada (Nahum *et al.*, 1988: 31).

La creación de *Conaprole* será reflejo de esta postura del *terrismo*. El Estado intervenía en la creación de una cooperativa suministrando el capital y asegurando las condiciones de mercado para la nueva empresa diferente a las empresas estatales creadas por el *batllismo*.

La Ley Nº 9.526 por la cual se crea la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (*Conaprole*) tenía como objetivo organizar la comercialización,

---

[75] Entre otros cambios la Constitución establecía un régimen parlamentario atenuado. El P.E. tendría al frente al presidente de la República (Art. 149). En tanto el Poder Legislativo sería bicameral, con un Senado de 30 miembros, 15 de los cuáles corresponderían a la mayoría y otros 15 a la minoría (Artículos 86 y 87) y la Cámara de Representantes de 99 miembros con representación proporcional (Art. 78).

[76] Los *batllistas* y *nacionalistas independientes* nuevamente llamaron a la abstención y concurrieron a votar poco más del 50% de los habilitados que por amplia mayoría aprobaron la nueva constitución.

[77] Las elecciones parlamentarias determinaron que el Senado se conformara con 15 *terristas* representantes del Partido Colorado y 15 *herreristas* por el Partido Nacional; y la Cámara de Representantes con 42 *terristas*, 39 *herreristas*, 10 *riveristas*, dos colorados tradicionalistas, dos cívicos, dos socialistas y un comunista.

[78] En este sentido se puede mencionar la Ley Baltar aprobada en 1936 que, sin derogar los monopolios existentes, impedía implantar nuevos.

industrialización y distribución de la leche en Montevideo.[79] Quería responder a los problemas del abasto de leche en Montevideo que estaba siendo afectado por la competencia entre las plantas procesadoras, los bajos precios que recibían los productores y la mala calidad de la leche.

El anteproyecto fue presentado ante el Plenario de la Cámara de Representantes el 29 de octubre de 1935. Surgió del trabajo de una comisión especial nombrada a iniciativa del Ministerio de Ganadería y Agricultura (MGA). La sesión comenzó con el Mensaje del P.E., con fecha 8 de octubre de 1935 y firmado por el Presidente de la República Gabriel Terra y su ministro César G. Gutiérrez. El mismo hacía referencia a los problemas que atravesaba el sector lechero y los problemas de salud e higiene ocasionados por la leche de mala calidad. A los efectos del análisis es particularmente significativo lo que señalaba el P.E.

> El plano angustioso en que se debate el problema, con la perspectiva sombría de llevar a la ruina un importante sector de la economía nacional, no permite confiar en que pueda resolverse por la vía natural de la libre concurrencia, actualmente cercenada, pues solo podría actuar en forma lenta, insegura, unilateral, haciendo posible que prevalezcan interesas particulares y parciales, sobre los de la comunidad que las leyes vigentes, estableciendo precios de compra y de venta ya lo limitan, e impide que actúen factores usuales en esta clase de luchas (Mensaje del P.E. en DSCR, 29 de octubre de 1935, p. 162).

En el proyecto se proponía que

> Toda la leche destinada al consumo de la población de Montevideo, que no reúna las condiciones exigidas por las ordenanzas respectivas para el expendio de leche cruda, será higienizada y pasteurizada en la o las usinas de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (C.N.P.L.) […] La C.N.P.L. explotará, bajo el indicado régimen de libre concurrencia, las distintas ramas de la industria lechera y sus derivados... (Art. 1º).

Al anteproyecto del P.E. lo sucedía el Informe de la Comisión de Fomento de la Producción de la Cámara de Representantes.[80] Este informe exponía la realidad

[79] La creación de CONAPROLE desde la perspectiva de las políticas públicas es analizada en Martí (2013b).

[80] El informe está firmado por Juan B. Silva (miembro informante), Armando Tubino, Amaranto B. Torres, Arturo Wilson y Valentín Olivera Ortúz, dejando constancia que de acuerdo por lo resuelto por su bancada hubieran deseado la inclusión de algunas modificaciones.

del problema lechero que se debía enfrentar como un problema de política pública.[81] En efecto, sostenía al respecto

> Se ha querido demostrar que si vuestra Comisión acepta la concentración de la pasteurización de la leche bajo la base de una cooperativa de productores, es porque la experiencia de la ley del 7 de febrero lo dicta en forma elocuente y porque el Estado no tiene otra forma eficaz de ir en auxilio fructífero de la producción lechera, y tampoco otro remedio de asegurar en forma efectiva la higiene del producto que afecta a la salud pública (DSCR, 29 de octubre de 1935, p. 166).

Una vez abierta la discusión se expresaron posturas fuertemente enfrentadas en relación al proyecto. El proyecto fue objeto de un intenso y prolongado debate que comenzó el 29 octubre y culminó el 3 de diciembre de 1935 con la sanción del proyecto por la Cámara de Representantes.[82] En cambio el debate en el Senado fue relativamente expedito, se le dedicó al tema exclusivamente la sesión del día 13 de diciembre de 1935.

Para sintetizar las distintas posturas en disputa respecto de la relación entre Estado y cooperativas el análisis se concentra en el debate en la Cámara de Representantes y en los exponentes más representativos de cada una de las posiciones.

Los principales temas de polémica fueron: i) el establecimiento o no de un monopolio para la industrialización y distribución de la leche en Montevideo, ii) el carácter cooperativo de la nueva organización y iii) la defensa del interés público respecto de la expropiación de las usinas pasteurizadoras y la fijación del precio de la leche. En relación a estos puntos se pueden identificar básicamente cuatro posiciones que se manifestaron en la discusión.

La primera es la posición de los *partidarios del proyecto* de ley presentado por el P.E.. El proyecto nació con el apoyo de los sectores conservadores que alentaron el golpe de Estado de marzo de 1933 y que se oponían al intervencionismo *batllista* (Jacob, 1981b: 226). Por ello el Ministro se vio obligado a argumentar a favor de la intervención del Estado, postura impopular entre los defensores del gobierno de Terra. Sostenía que los problemas económicos no se resolvían espontáneamente y,

---

[81] A este informe le seguía otro proyecto de Ley también elaborado en la Comisión de Fomento de la Producción y elaborado por los opositores al proyecto de la creación de CONAPROLE, por el cual se proponía la creación de una Junta Nacional de Lechería. Este proyecto lo firman Cesáreo Alonso Montaño y Pedro J. Magnoni

[82] Fueron dedicadas a la discusión del proyecto las sesiones 65ª, 66ª, 67ª, 68ª, 70ª, 71ª, 74ª, 78ª y 79ª.

tomando como base a un prestigioso economista francés de la época como Gaëtan Pirou[83], llegó a la conclusión de que la intervención del Estado era necesaria para logar el equilibrio cuando no surge espontáneamente.

Luego argumentó que para solucionar la situación el legislador no tenía más que cuatro posibilidades: i) la libre concurrencia, que ha significado una experiencia negativa por el "abatimiento de la producción lechera y expoliación del consumo, sin beneficio para nadie y con perjuicio para la colectividad"; ii) el capitalismo que si bien tiene la ventaja de la buena administración tiene en su contra que "los beneficios que la industria genera se dividen en pocas manos y benefician a un reducido número de personas"; iii) el estatismo, que es impopular y ha fracasado frecuentemente y aunque tiene la ventaja de que "sus resultados van a la colectividad" estos son escasos y "la deficiencia administrativa no le permite prosperar ni obtener los rendimiento que se esperaba"; y finalmente iv) el cooperativismo que

> ...permite unir los dos extremos [capitalismo y estatismo]: la actividad inteligente y administrativamente celosa del capitalismo, que reclamaba para sí los provechos de la industria, con la distribución generosa y justa de los rendimientos de la colectividad (César G. Gutiérrez, DSCR, 29 octubre de 1935, p. 175).

Hizo también una defensa del cooperativismo porque "tiene en germen una potencia latente de soluciones nobles y generosas" y argumentó que no era cualquier tipo de cooperativa sino que se trataba la *régie coopérative* (Ministro César G. Gutiérrez, DSCR, 5 de noviembre de 1935, p. 31). [84]

Los defensores del proyecto se preocuparon en señalar que la intervención del Estado si bien no era deseada era necesaria.

> De modo que el Estado no ha podido ni siquiera tener la libertad de elegir en este caso la doctrina a adoptar, sino que se ha encontrado obligado a acentuar más la doctrina de la intervención del Estado para solucionar este grave problema. La libre concurrencia llevó al borde a la ruina a la industria lechera... De modo que el Estado se ha encontrado obligado a una mayor intervención y por eso es que ha llegado a la confección del proyecto... (Diputado informante Juan B. Silva del Partido Colorado, DSCR, 29 de octubre de 1935, p. 170).

---

[83] Gaëtan Pirou (1886-1946) fue un economista francés especializado en la economía institucional y que también incursionó en las doctrinas cooperativas.

[84] El carácter de *régie coopérative* es analizado en ocasión del Estudio de Caso de Conaprole en el capítulo siguiente.

Por su parte el diputado Armando Tubino (Partido Nacional) argumentaba que para solucionar la "angustiosa situación en la que se debaten los productores de leche", el proyecto presentado atendía el interés público instituyendo la cooperativa "sobre la base de la declaratoria de utilidad pública y expropiación por el Estado de todas las usinas de higienización y pasteurización, sus instalaciones de industrialización, etc...." (DSCR, 29 de octubre de 1935, p. 171).

En segundo lugar, se ubica a la postura de **apoyo crítico a la ley**. Fruto de un acuerdo entre el *terrismo* y el *herrerismo*, este último le dio apoyo a la ley. El *herrerismo* se mostró muy crítico a la implantación de un monopolio. No obstante las críticas, terminaron admitiendo el monopolio puesto que no se trataba de uno estatal y suplantaba un monopolio de hecho por uno dirigido por los productores.[85] Al respecto sostenía el representante Valentín Olivera Ortúz

> Como representante del Partido Nacional, no creo renegar de los principios sustentados por mi partido al votar el proyecto porque para mí no se trata de un monopolio de Estado –que son los que yo he combatido y los que ha combatido mi partido. Donde el Estado tenga sus delegados y donde tenga, por lo tanto que intervenir la política. Se trata,..., un monopolio, si, que viene a suplantar al monopolio de hecho que ya existe con la limitación de las usinas, de los productores y de los precios y se trataría en definitiva de un monopolio que estaría en manos de los productores y que permitirá que los que producen el artículo lo vendan al consumidor (DSCR, 31 de octubre de 1935, p. 188).

En tercer lugar, se encuentran las posiciones que, desde los sectores conservadores, se *oponían decididamente al proyecto*. En particular las críticas más importantes se referían al monopolio. La discusión respecto a este punto llevó buena parte del debate parlamentario. Esta postura se oponía abiertamente al monopolio y rechazaba la intervención del Estado en la economía

> En el orden general soy enemigo de los monopolios. Me parece que sustraer cualquier riqueza al juego regular de la oferta y de la demanda, es crear situaciones que impidan el desenvolvimiento debido, o que se presten a absorciones que hieran la riqueza misma (Manuel E. Tiscornia, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores (DSCS), diciembre de 1935, p. 259).

---

[85] El mismo Luis Alberto de Herrera defendía su respaldo al proyecto sosteniendo que había un monopolio de hecho (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13 de diciembre de 1935, p. 363).

El diputado Almada (Partido Colorado) fue uno de los más importantes críticos del proyecto por crear un monopolio que entraría en contradicción con aquellos que apoyaron el golpe de Estado en 1933.

> ... el movimiento revolucionario del 31 de marzo obedeció, entre otras razones, a la razón económica de reaccionar contra la hipertrofia del Estado manifestada en intromisiones indebidas en las actividades privadas y manifestada en la creación de monopolios antieconómicos y contrario a los principios mismos que deben regir la instalación de las industria en el país (Amadeo Almada, DSCR, 6 de noviembre de 1935, p. 40).

Citaba también un informe de la Comisión de Legislación y Constitución que se manifestaba en defensa de la iniciativa privada y contraria a los monopolios.

> "Es evidente... que las nuevas instituciones nacionales surgidas de una nueva conciencia colectiva, destinadas a corregir los defectos de la Constitución anterior, modificando esencialmente el estado de cosas, reaccionando contra instituciones y preceptos que impedían el progresivo desenvolvimiento del país, fueron una reacción enérgica y renovadora que estructuró el Estado sobre nuevas bases económicas, política y social, estableciendo normas severas, inflexibles para combatir la demagogia. Se ha defendido a la iniciativa privada, puntal de todo progreso, poniendo trabas a la acción absorbente del Estado que pretendía reunir en sus fuertes tentáculos todas las actividades comerciales e industriales para el porvenir económico de nuestra República" (Informe de la Comisión de Constitución y Legislación leído por Amadeo Almada, DSCR, 6 de noviembre de 1935, p. 40).

Almada también señalaba que el ropaje cooperativo, aunque no fuera una verdadera cooperativa, servía tanto para concitar la adhesión de la derecha como de la izquierda

> ... las odas cooperativistas cuyos ecos nos trajeron todos los vientos, los vientos de las derechas y los vientos de las izquierdas, movían en este caso una bandera que cubría esta mercancía. Se puso al viento la bandera de las cooperativas, porque la bandera de la cooperativa era imprescindible para la sanción del proyecto... (Amadeo Almada, DSCR, 6 de noviembre de 1935, p. 40).

Asimismo se argumentaba que el monopolio acarrearía un aumento de los costos a los consumidores puesto que la creación de *Conaprole* suponía

> …la suma total, puede ser calculada en 1.300.000 pesos, que es lo que le va a costar a las clases pobres trabajadoras más necesitadas este proyecto, que solo ha sido hecho en vista de la protección al sector que debía haber sido menos contemplado en este problema de la leche, del sector que está respaldado por la posibilidad económica

> más firme y para salvar los grandes capitales invertidos en las suntuosas usinas de pasteurización en detrimento de la población consumidora … (Pedro Magnoni, DSCR, 29 de octubre de 1935, p. 177).[86]

Otro de los más activos opositores durante el debate fue el nacionalista Cesáreo Alonso Montaño quien criticaba el carácter monopolista: "Soy contrario a los monopolios donde quiera que ellos estén, sea en manos de particulares, sea en manos del Estado o sea en manos de cooperativas" (Alonso Montaño, DSCR, 5 de noviembre de 1935, p. 25). También rechazaba el carácter coercitivo de la cooperativa

> La cooperativa,..., es fórmula económica derivada del espíritu de asociación, pero el señor Ministro de Ganadería y Agricultura prescinde de ese espíritu de asociación y, quemando etapas, y tal vez marchitando espíritus, nos trae una cooperativa por coerción (Alonso Montaño, DSCR, 5 de noviembre de 1935, p. 24).

Se criticó también que la expropiación de las plantas existentes en el momento significara el salvataje de las usinas pasteurizadoras. Se expropiaba las empresas cuando sus acciones estaban a la mitad de su valor.[87]

Es particular la posición del diputado de la Unión Cívica José Tarabal. Este se manifestaba partidario de las cooperativas: "Somos esencialmente partidarios de la agremiación y el cooperativismo", pero contrario a la intervención del Estado:

> ... el Estado no debe intervenir en los conflictos privados, sino después de haber utilizado todos los procedimientos y procurado, de acuerdo con las normas constitucionales marcadas al efecto, encontrar la solución viable para que, dentro de la misma órbita de acción del conflicto, fuera resuelto el aspecto en litigio (José Tarabal, DSCR, 31 de octubre de 1935, p. 193).

A esto se suma la crítica al carácter espurio de la cooperativa a crearse: se asociaba por la fuerza a los productores y no se les garantizaba la dirección de la cooperativa. Tarabal incluso criticaba de manera informada el falso carácter de *Régie coopérative* y argumentaba que esta forma de cooperativa traería como consecuencia un monopolio y un *trust* legalizado.

---

[86] El Diputado Magnoni fue miembro informante en minoría de la Comisión de Fomento de la Producción.

[87] Incluso salió a luz las implicancias del Ministro Gutiérrez propietario de acciones de una de las usinas a ser expropiadas (Jacob, 1981a: 232).

> El *trust* es la absorción de toda actividad, sin que se prohíban directamente actividades similares en ese mismo campo; pero es la absorción de la actividad como consecuencia de una organización férrea capitalista de modo tal que todo hombre que quiera trabajar en el mismo campo de actividad encuentra limitada su actividad por el *trust*, por la forma capitalista de organización frente a la cual no puede desenvolverse ... [esta cooperativa] tiene la forma de *trust* legalizado por cuanto, por medio de la ley, se obliga a la asociación a todos los individuos que trabajan en la misma actividad, fijándoseles condiciones especiales para esas misma actividades (José Tarabal, DSCR, 31 de octubre de 1935, p. 194).

Por último, se presenta *otra oposición parlamentaria* al proyecto. En este caso las críticas provenían desde la izquierda y se argumenta a favor de la intervención del Estado para "regularizar el trabajo y la producción". El diputado Troitiño (Partido Socialista) argumentó a favor de la intervención del Estado para oponerse al capitalismo monopolista a través de las palabras de un líder cooperativista argentino, Nicolás Repetto que decía

> "A los excesos e inconvenientes evitables de la nueva evolución industrial y de la acción depredadora del capitalismo monopolista, debemos oponer un Estado que será realmente representativo del interés general, y que sepa conciliar los excesos del progreso técnico con la necesidad de elevar de continuo el *standard* de vida del pueblo" (palabras de Nicolás Repetto[88] citadas por Líber Troitiño, DSCR, 29 de octubre de 1935, p. 180).

Para la bancada socialista, el proyecto defendía los intereses de los productores pero sacrificaba el interés de los distribuidores, los obreros y empleados de las usinas y a los consumidores.

Otro de los aspectos criticados era el carácter no cooperativo de la institución que se creaba. Al respecto el Troitiño apoyaba la figura cooperativa pero cuestionó el carácter no democrático del proyecto

> Nosotros somos grandes partidarios del cooperativismo…; el cooperativismo es la mejor escuela para los trabajadores que aspiran a suprimir los privilegios y a emanciparse del yugo capitalista. […] Los productores tendrán por este proyecto de ley –y por eso decía que no es un proyecto de cooperativa auténtica- el derecho de elegir, y casi nada más que ese derecho; porque luego se les da,…., un predominio a los productores más ricos, adjudicándoseles una mayor cantidad de votos... (Líber Troitiño, DSCR, 29 de octubre de 1935, p. 179).

---

[88] Nicolás Repetto (1871-1965) fue dirigente del Partido Socialista argentino. Fundador con Juan B. Justo de la Cooperativa El Hogar Obrero.

Sostenía Troitiño que era el deseo de los socialistas que las cooperativas rigieran el consumo y la producción, pero cooperativas libres "... organizadas por los productores que encuentren en la cooperación la manera de abaratarse todo y de resistir hasta la explotación de los poseedores de la tierra..." (DSCR, 29 de octubre de 1935, p. 180).

Por último, otra de las críticas más fuertes apuntaba al aumento del precio de la leche que favorecía a los productores, perjudicaba a los distribuidores y recaía sobre el consumidor.

> El proyecto del P.E.…. trata de favorecer… el interés de los productores del campo, pero sacrifica inmediatamente el interés de los distribuidores de leche; próximamente el interés de los empleados y obreros de las usinas que se dedican a esta industria, y, también inmediatamente al gran interés de la gran masa de consumidores de leche (Líber Troitiño, DSCR, 29 de octubre de 1935).

Una intervención especialmente elocuente e ilustrativa de esta cuarta postura es la del líder del Partido Socialista, el diputado Emilio Frugoni[89] quien criticó el proyecto y la incoherencia del gobierno

> ...quiero en este punto señalar la contradicción que no ha podido destruir el señor Ministro de Ganadería y Agricultura entre la posición en que él se coloca frente a estas concepciones de organización económica e industrial y la posición que siempre parece haber sostenido... su propio partido político, a quien siempre creímos nosotros representante de una tendencia de individualismo capitalista, de economía individualista. Y tanto es así, que se había constituido en el más encarnizado impugnador de la tendencia estatizante del régimen anterior, a quien no podía perdonarle que extendiese demasiado el radio de dominio industrial del Estado, entendiendo que de esa manera se restringía, con perjuicio para la economía nacional, el campo de la iniciativa privada, y, por lo tanto, el campo de operaciones del propio capital privado (Emilio Frugoni, DSCR, 11 de noviembre de 1935, p. 58).

Luego de haber señalado la incoherencia del gobierno, defendió la intervención del gobierno, señalando incluso que no se trataba de una *Régie coopérative* y criticando la escasa intervención del Estado, cuando

> Nos encontramos en un momento del desenvolvimiento económico mundial,... , que parecen ir teniendo gran predicamento e imponiéndose en los países más adelantados del mundo, soluciones de organización industrial que van colocándose en el término medio entre la libre concurrencia absoluta, preconizada por el

[89] Emilio Frugoni (1880-1969), abogado, político y escritor, fue uno de los principales dirigentes históricos del Partido Socialista.

> liberalismo económico, y el estatismo absoluto, cuyo representante más completo es en la actualidad el régimen soviético... (Emilio Frugoni, DSCR, 11 de noviembre de 1935, pp. 58-59).

Frugoni también criticaba a los *trust* y *cartels*, como "una de las forma de absorción, de opresión, de tiranía del capital organizado contra toso los intereses colectivos" y sostenía que no se puede entregar un monopolio a un trust y suplantar el "poder administrativo colectivo por el poder administrativo privado" como se estaba haciendo con la creación de *Conaprole* (Emilio Frugoni, DSCR, 11 de noviembre de 1935, p. 59). En este caso se estaría entregando el monopolio a una forma de cooperativa capitalista y dejando de lado a la producción, los repartidores y los empleados de las usinas que también integraban la producción.

El diputado comunista Eugenio Gómez fue más allá con las críticas y sostiene que con el proyecto se busca "favorecer al gran capital, a los grandes productores y se trata de arruinar el pequeño productor". Asimismo enumeraba a los opositores al proyecto: los sindicatos, las cooperativas, los gremios minoristas, etc. Acusó al P.E. y a los defensores del proyecto de "imponer bajo el nombre de cooperativa el monopolio más escandaloso que se conoce" (Eugenio Gómez, DSCR, 12 de noviembre de 1935, p. 75).

Finalmente el proyecto fue aprobado en general por 74 votos a favor y 11 en contra en votación nominal. Votaron por la afirmativa los representantes del oficialismo y la bancada *herrerista* y por la negativa unos pocos colorados, algunos nacionalistas y los comunistas, cívicos y socialistas (DSCR, 11 de noviembre de 1935, p. 66).

D. El reconocimiento legal de las cooperativas agrarias[90]

Desde la década de 1920 el tema de las cooperativas agropecuarias aparece frecuentemente en la agenda legislativa (Terra, 2015 [1986]).[91] Pero no es hasta 1941

[90] Este apartado y el siguiente toman como base el trabajo de Martí (2018).

[91] Terra (2015 [1986]) destaca el proyecto del Consejo Nacional de Administración en 1923 que proponía la creación del Instituto Cooperativo Rural. Al año siguiente se presenta un proyecto de Fomento a Cooperativas de consumo y producción en las áreas de colonización. En 1927 otro sobre cooperativas agrarias en general y en 1931 una Comisión Parlamentaria elaboró un proyecto de ley general sobre sociedades cooperativas.

que se promulga la Ley de Cooperativas agropecuarias, dando lugar a un crecimiento progresivo de la cantidad de cooperativas que se crean en el país. La lentitud para legislar demuestra la oposición, vinculada para Terra (2015 [1986]: 129) con intereses de grupos vinculados a la comercialización y la industrialización de la producción agropecuaria. La ley sigue mayoritariamente los principios cooperativos de Rochdale y permite cooperativas de comercialización y producción tanto con propiedad colectiva de la tierra como individual.

Para 1938, el gobierno de Terra ya se había desgastado y varias figuras políticas habían abandonado al régimen. Por una parte, la situación de crisis más aguda había sido superada por lo que los apoyos recibidos en los peores momentos se debilitaron y, por otra parte, el reclamo de restauración democrática se hacía cada vez más fuerte. Este escenario se reflejaría nítidamente en las elecciones de noviembre de 1938.[92] Los sectores *batllistas* y nacionalistas independientes volvieron a llamar a la abstención. En tanto los comunistas y socialistas se presentaron bajo el lema "Por las libertades públicas" y la Unión Cívica presentó solo listas a diputados y senadores.

Triunfó una vez más el Partido Colorado y en su interior el Gral. Alfredo Baldomir que superó a la postulación de Pablo Blanco Acevedo que representaba la opción más continuista. El Partido Nacional votó muy mal y conservó apenas dos intendencias. Sin embargo, las bancas del Senado se adjudicaron 15 al Partido Colorado y otras 15 al Partido Nacional (Fabregat, 1950: 270). El Parlamento resultante de estas elecciones fue el que discutió y aprobó la Ley Nº 10.008 de cooperativas agrarias.

El gobierno de Baldomir estuvo marcado por la coyuntura internacional de la IIª Guerra Mundial y el paulatino alineamiento pro-aliado del gobierno. En términos de la política interior, se caracterizó por la ruptura de la alianza del Partido Colorado con el *herrerismo* y el acercamiento con los sectores *batllistas*. También la II GM impactó en la economía del país. El conflicto bélico y los problemas que atravesaba el comercio favorecieron la producción industrial sustitutiva de importaciones.[93]

---

[92] Junto con las elecciones se plebiscitaron algunas normas que tenían el objetivo de impedir la formación de un frente opositor.

[93] A la protección que significaba la guerra, el gobierno de Balldomir le adicionó la reorganización del Contralor de Importaciones y Exportaciones del 1 de abril de 1940 y la subsiguiente Ley 10.000 del 10 de enero de 1941.

Trabados los mecanismos de reforma constitucional por la oposición del *herrerismo* y el *blancoacevedismo*, tanto en las cámaras como en la Corte Electoral, Baldomir optó por un nuevo quiebre institucional que tuvo lugar el 21 de febrero de 1942.[94] Dentro del Partido Colorado contó con la simpatía del *batllismo* neto. En el Partido Nacional la oposición del *herrerismo* fue de las más firmes, sin embargo el *nacionalismo independiente* mantuvo una posición expectante. Los comunistas se mostraron partidarios del golpe en tanto significaba una postura de anti fascista. Otros sectores políticos como el Partido Socialista o la Agrupación Demócrata Social de Carlos Quijano y actores sociales como los estudiantes y el movimiento sindical manifestaron su oposición al golpe. Si el Golpe de Estado de 1933 se apoyó en los sectores ganaderos y los círculos financieros, el de 1942 contó con el apoyo de los sectores favorables a la industrialización y la protección estatal.

El debate para la aprobación de esta ley tuvo mucha menor intensidad que el suscitado por la ley de creación de *Conaprole*. Presentada por el Senador Domingo Bordaberry[95], fue aprobada el 29 de mayo de 1940 en el Senado sin casi generar discusión. De todas maneras, a los efectos del análisis es interesante la fundamentación de la ley. Tanto la realizada por el proponente como la presentada por la Comisión encargada de estudiarla. Hubo que esperar casi un año para que fuera considerada por el plenario de la Cámara de Representantes. La ley se comenzó a tratar en la sesión del 24 de marzo de 1941 y se terminó de votar al día siguiente, sin despertar mucho entusiasmo entre los diputados, la mayoría de los artículos fueron aprobados por menos de 30 diputados. Sin embargo, es muy demostrativo de las distintas posiciones el enfrentamiento de los diputados de la Unión Cívica con los defensores del proyecto de ley y, fundamentalmente, con el diputado socialista Emilio Frugoni.

La consideración de la ley en el Senado comenzó con una extensa exposición de motivos del proponente, el Senador Domingo Bordaberry del sector *riverista* del Partido Colorado. En su exposición Bordaberry señalaba que existían "cooperativas serias" y otras que "solamente tienen el nombre" y que por eso se hace necesario

[94] El llamado Golpe "bueno" no requirió persecuciones policiales, encarcelamientos o destierros y contó con un ambiente favorable a la apertura democrática que proponía.

[95] Domingo Bordaberry (1889-1952), político colorado del sector *riverista*. Se destacó además como dirigente ruralista, fue "… integrante prominente de las directivas de ambas gremiales de ganaderos, debiendo destacarse que en 1924 fue a un mismo tiempo presidente de la Asociación Rural, vocal de la Federación y presidente de la Comisión de Ganadería de la Cámara de Diputados" (Caetano, 1993: 40).

"crear el medio jurídico que permita amparar y fomentar el desenvolvimiento... del cooperativismo" (DSCS, 29 de mayo de 1940, p. 500). Para este senador, el imperativo del fomento del cooperativismo surge por la condición en la que se encontraban la ganadería y la agricultura. En particular señalaba que el "pequeño productor en estas últimas ramas de la economía, estaba desamparado y debilitado por su independencia" y no puede hacer frente a los "múltiples intermediarios". Precisaba "medios que permitan producir con más eficiencia al capital y que permitan extraer la utilidad máxima a la producción". Es interesante señalar que, para Bordaberry, estos medios no se los podía brindar el Estado sino la cooperativa. La cooperativa le permitiría al productor rural

> ...tener el depósito o silo propio, le permitirá clasificar sus lanas y formando lotes con sus consocios defender el precio en los centros de venta, le permitirá financiar el transporte de sus productos por escasos que sean, en una palabra logrará todos los beneficios de la colaboración sin incurrir en riesgos ni perder su personalidad ni su individualidad en el trabajo hecho más fácil (Exposición de motivos, D. Bordaberry, DSCS, 29 de mayo de 1940, p. 501).

Luego de mostrar la importancia del desarrollo cooperativo explicaba por qué hacer un proyecto solo para el sector agrario, y sostenía que era porque "donde mayor eficacia podrá lograrse y donde no hay intereses legítimos que se puedan oponer" de manera de bloquear su aprobación como ha sucedido con otros proyectos.[96]

También explicaba por qué se optó por el sistema de responsabilidad limitada para evitar el capitalismo en la organización.

> En todo el régimen de funcionamiento se ha cuidado evitar por todas las formas el capitalismo en la organización. La sociedad cooperativa no es en síntesis más que un capital puesto en común para facilitar las actividades de los socios, pero recibiendo éstos todo el fruto de las mismas y aquél solo la compensación, legitima y corriente pagada por los capitales de renta (Exposición de motivos, D. Bordaberry, DSCS, 29 de mayo de 1940, p. 502).

Otro de los aspectos que se proponía legislar es la relación de estas cooperativas con el Estado. De acuerdo a Bordaberry las cooperativas canalizaban el esfuerzo privado y por eso debían ser apoyadas por el Estado. El relacionamiento

[96] Señalaba también que no se trataba de un proyecto original, se hace tomando como base proyectos anteriores, la ley argentina y la legislación francesa.

con el Estado se haría a través del Ministerio de Ganadería y Agricultura, al que le asignaba lo referido a la supervisión y fiscalización.

> Se dan facultades amplias de contralor al Ministerio de Ganadería y Agricultura, previo al constituirse la sociedad, concomitante al conferírsele la vigilancia permanente de la misma, y finalmente tan amplias que pueden decretarse disoluciones por ese camino. El objeto de estas sociedades y el régimen de fomento y apoyo fiscal que les confiere privilegios, indican como muy razonable dar facultades y responsabilidades a la rama del P.E. especializada y que tiene bajo su dependencia la policía administrativa de la ganadería y agricultura (Exposición de motivos, D. Bordaberry, DSCS, 29 de mayo de 1940, p. 502).

A la Exposición de motivos de Bordaberry le siguió el Informe de la Comisión de Hacienda y Fomento de la Cámara de Senadores (CHF).[97] El centro de su argumentación estaba relacionado con los problemas de la campaña y las cooperativas como herramienta para solucionarlos. Entre los principales problemas de la campaña señalaba: la atracción de la ciudad y despoblamiento de la campaña; el problema de la pecuaria por los mercados exteriores cerrados en el contexto de la IIGM; la crisis económica y la pérdida de puestos de trabajo; la restricción de las importaciones restringidas por la caída del poder adquisitivo de los países.

Para dar respuesta a estos problemas proponía que "...el Estado cree las formas económicas y facilite los procedimientos" para estimular e impulsar "la iniciativa privada, encauzándola y dirigiéndola", pero no la debía sustituir ni bloquear puesto que la "actividad industrial del Estado debe aplicarse solo a determinado orden de servicios públicos" (Informe de la CHF, DSCS, 29 de mayo de 1940, p. 505).[98] A juicio del informe la acción del estado debía dirigirse a "la creación del Estatuto jurídico y legal que permita la estructuración de los nuevos institutos necesarios y el más urgente es la cooperación agraria" (Informe de la CHF, DSCS, 29 de mayo de 1940, p. 506).

Posteriormente comienza un largo apartado dedicado a la historia y legislación cooperativa en el que se hacía una reseña histórica del cooperativismo y se presentaba la legislación comparada.

---

[97] El informe fue realizado por Augusto César Bado, como miembro informante, y los senadores Mateo Marques Castro, Valentín Olivera Ortúz, Alfredo S. Vigliola y, Domingo R. Bordaberry.

[98] Señala también que el Estado debe intervenir para fomentar la cooperación y que en esto el precursor fue Gabriel Terra quien ya en 1919 presentó un proyecto de ley de cooperativas.

A continuación analizaba el proyecto de ley presentado y explicaba las diferencias con el proyecto sustitutivo que se pasa a detallar. Es interesante señalar algunos aspectos que se refieren a las categorías y posicionamientos respecto del mercado y del Estado. En primer lugar, señalaba que en las cooperativas "no existe abolición del lucro" sino "una distribución más racional de los beneficios". En segundo lugar, llama la atención la visión crítica del capitalismo cuando argumenta a favor de la limitación del capital en las cooperativas "porque el sistema cooperativo es contrario al capitalismo" (Informe de la CHF de la CS, DSCS, 29 de mayo de 1940, p. 511).

En tercer lugar, y este será uno de los aspectos más debatidos en la Cámara de Representantes, argumentaba a favor de las prohibiciones que establecía el proyecto. Sostenía que como la cooperativa se iba a beneficiar del apoyo estatal se establecían una serie de requisitos para que no se aprovechara de la cooperativa un grupo particular (incluyendo grupos religiosos o políticos).

Otro de los aspectos fue el referido al fomento y propaganda de las cooperativas para el éxito de este sistema.

> Es preciso emplear la propaganda y la enseñanza para crear el ambiente moral propicio. Esta acción de difusión cultural cooperativa debe ejercerla el Poder Administrativo por Intermedio de la escuela primaria, de los agrónomos regionales, de los Bancos del Estado y demás órganos especializados que de un modo u otro están relacionados con la vida del campo (Informe de la CHF, DSCS, 29 de mayo de 1940, p. 515).

El proyecto se votó afirmativamente sin mayor discusión. La discusión en la votación en particular fue sobre aspectos específicos del proyecto que no hacían a su esencia sino al funcionamiento de las cooperativas.

Los senadores Haedo[99] y Echegoyen[100] cuestionaron algunos artículos. A los efectos del estudio es interesante la discusión planteada relativa a la intervención del Estado en las cooperativas. El Art. 24º que refería a los causales de disolución,

---

[99] Eduardo Víctor Haedo (1901-1970), dirigente y legislador del Partido Nacional. Fue diputado, senador y presidente del Consejo Nacional de Gobierno (1961). Durante el Golpe de Estado de Terra fue Ministro de Instrucción Pública.

[100] Martín R. Echegoyen (o Etchegoyen) (1891-1974), dirigente y legislador *herrerista* del Partido Nacional, ocupó cargos ejecutivos durante el gobierno de Terra, fue presidente del Consejo Nacional de Gobierno en 1959-1960 y presidió el Consejo de Estado creado por el Golpe de Estado del 27 de junio de 1973.

establecía en el inciso "f) la intervención estatal para la disolución de las cooperativas". En defensa del proyecto, el Senador Augusto C. Bado reiteró lo expresado por Bordaberry en la presentación del proyecto: la excepcionalidad de los apoyos estatales habilitaban a que el Estado interviniera en su contralor e incluso en su disolución.

Se desató un debate entre aquellos que estaban de acuerdo con la intervención del Estado, visto la excepcionalidad de la figura cooperativa y los apoyos recibidos, y quienes creían en la inconveniencia de la intervención del Estado en la sociedad civil. Por ejemplo el Senador Echegoyen confesaba sus escrúpulos de dejar librada a la Administración la vida de las sociedades. A su vez Bado argumentó que "las sociedades cooperativas… han sido creadas para el bien público".

Finalmente el Art. 24º se votó con la siguiente fórmula: "La sociedad podrá disolverse: ... F) A solicitud del P.E. en Consejo de Ministros y a propuesta fundada del Ministerio de Ganadería y Agricultura y por la autoridad judicial correspondiente" (Art. 24º de la Ley 10.008); en el entendido que, en tanto sociedades comerciales, en caso que no cumplan con sus obligaciones el P.E. podía pedir la intervención del Poder Judicial (P.J.).

Como se mencionó anteriormente, pasó casi un año antes de que el proyecto fuera considerado por la Cámara de Representantes: recién el 24 de marzo de 1941 se comenzó a tratar el proyecto aprobado en el Senado.

La sesión dio comienzo con el Informe de la Comisión de Fomento de la Producción (CFP) de la Cámara de Representantes. Hacía mención a los fundamentos presentados en el Senado, tanto del miembro proponente Domingo R. Bordaberry como el informante Augusto C. Bado y por ello no se repitieron los antecedentes.

Para la Comisión de Fomento de la Producción la finalidad del proyecto respondía

> … a la idea de organizar las sociedades cooperativas en nuestra campaña, de tal suerte que en nuestro medio rural actúen como la chispa que sea capaz de engendrar un nuevo movimiento, una nueva aspiración, una nueva orientación; que sea algo así como el despertar de nuestras fuerzas rústicas en busca del ansiado camino que las lleve a la prosperidad (DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 97).

La comisión veía a las cooperativas como un vehículo de democratización económica y desarrollo del medio rural

> "La cooperación agraria, al proporcionar a sus asociados en las mejores condiciones de precio de venta o alquiler, los implementos de trabajo; al almacenar y clasificar sus productos y venderlos sin apremio ni injusto quebranto; al otorgar créditos a sus socios, librándolos de las garras de la usura; al asegurar su propiedad y su cosecha y al proveerlos de los artículos de subsistencia, en las condiciones de prima y precio más equitativos, aumenta la eficacia del productor rural y eleva su nivel de vida" (cita de Juan José Díaz Arana[101] en el Informe de la Comisión de Fomento de la Producción, DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 98).

La comisión no realizó un análisis meticuloso de la estructura jurídica del proyecto porque había sido hecho por el Senado y expresó confianza en su redactor: Domingo R. Bordaberry.

La discusión comenzó con la intervención del diputado Brena[102], de la Unión Cívica, quien cuestionó que se aprobara un proyecto de ley sobre cooperativas agrarias en la ausencia de una ley general de cooperativas. El diputado Brena se preguntaba:

> ¿Qué razón hay ahora para que la cámara tenga especial urgencia en dar una ley de cooperativas rurales, cuando falta esa ley general que establecería el régimen general de las cooperativas, como un estímulo necesario a la organización de las mismas? (DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 98).

Por otra parte, señalaba el reclamo del Primer Congreso Nacional de la Cooperación de Colonia Suiza para dar marco legal a las cooperativas y que esta legislación tuviera un carácter liberal, en el sentido de escaso intervencionismo estatal. A partir de la intervención de Brena la discusión se centró en el inciso D del Art. 7º que establecía que quedaba especialmente prohibido

> Poner como condición de admisión a la sociedad la vinculación de los aspirantes con organizaciones religiosas, partidos políticos o agrupaciones por nacionalidades y deberá estatutariamente establecerse la prohibición a la institución de efectuar toda propaganda directa o indirecta o accesoria de ideas políticas, religiosas, sociales o de nacionalidades.

---

[101] Juan José Díaz Arana (1880-1965), dirigente político argentino perteneciente al Partido Demócrata Progresista y presidente del Museo Social, fuertemente vinculado a la temática cooperativa y mutualista

[102] Tomás G. Brena (1900-1988), abogado y político perteneciente al social cristianismo. Fue diputado y senador por la Unión Cívica y el Partido Demócrata Cristiano.

De acuerdo al diputado Brena, el espíritu de esta prohibición era "trasladar el régimen de la laicización que impera en la enseñanza a la economía" (DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 99); y se preguntaba

> ¿Qué razón tiene el proyecto de ley para establecer limitaciones de tal naturaleza? ¿Qué razón tiene el proyecto de ley para prohibir que las cooperativas tengan las ideas políticas, religiosas o sociales que sus integrantes crean mejores?
> Una cooperativa no es simplemente una empresa; no es simplemente una obra económica; no es simplemente una agrupación de intereses. Es, también, como lo manifestó cuando ocupaba el Ministerio de Industrias el doctor Caviglia, especialista en esta materia, una asociación de ideas. Las cooperativas no están formadas solo por intereses, por instrumentos económicos. Las cooperativas están formadas por hombres, y esos hombres tienen ideales. ¿Qué peligro existe en que las cooperativas en nuestro país, formadas por hombres y por hombres con ideales, estén dinamizadas por esos ideales que son una garantía final de su vitalidad? No hay ninguna razón teórica, por lo menos, pero no hay tampoco ninguna razón práctica. (Tomás G. Brena, DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 99).

En el fondo, la defensa de Brena estaba relacionada con la existencia de una cincuentena de sindicatos agrícolas cristianos.[103] Estos sindicatos tenían cooperativas de consumo, colonización, crédito para adquisición de maquinarias, de compra de semillas.

> Se ha querido trasladar el laicismo o la neutralidad del Estado a la economía, creyendo que de esta manera la cooperativa ofrece beneficios a todos y no establece limitaciones arbitrarias. Y sin embargo, la experiencia demuestra que la libertad absoluta de las cooperativas en materia religiosa, en materia política y en materia social, favorece este movimiento cooperativo, que, por otra parte, no contraría esas otras organizaciones neutras, que también existen y que hoy se llaman Sociedades de Fomento Rural, que funcionan con ese carácter determinado en casi todos los Departamentos de la República (Tomás G. Brena, DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 99).

Fundándose en la autorizada opinión de César Mayo Gutiérrez[104], señalaba también algunas otras críticas al proyecto, por ejemplo que no permitía a las cooperativas otorgar créditos al consumo ni actividades de acopio y especulación.

---

[103] Los sindicatos agrícolas cristianos tuvieron dos fases de expansión. Una primera etapa, iniciada en 1912, al impulso del P. Damiani y una segunda etapa liderada por el sacerdote salesiano Horacio Meriggi. Para la década de 1940 existían más de 50 sindicatos agrícolas agrupados en tres federaciones regionales y una confederación (Terra, 2015 [1986]).

[104] César Mayo Gutiérrez (1892-1951), periodista y político del sector *batllista* del Partido Colorado. Ocupó diversos cargos siendo ministro, senador y diputado por Canelones. En 1923 presenta uno de

En la defensa de la prohibición de la especulación se puede ver la concepción de la cooperativa de los defensores del proyecto.

> La especulación hoy se opera en grandísima escala, en perjuicio evidente del productor, que en definitiva, es el que percibe el precio mínimo, la menor ganancia, y el especulador, nada más que con ponerse entre el exportador y el productor, adquiere grandes ganancias. Y esos grandes capitalistas, que con cualquier nombre, a título de intermediarios, ya sea barraquero, ya sea vendedor de Tablada, etc., tienen grandes capitales, no con la simple comisión ni con la simple consignación con que los hacen, porque no pueden hacerlos (Ulises Collazo, Diputado del Partido Nacional por Cerro Largo, DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 100).

El diputado Alonso Montaño, activo participante también en este debate, respondía a Brena argumentando que la prohibición de profesar ideas religiosas, filosóficas o políticas defendía la esencia del cooperativismo y evitaba que se adulteraran sus fines.

Al momento de defender su postura, Brena puso el foco en el carácter privado de las cooperativas. Sostenía Brena que tanto la doctrina como la práctica mostraban que es buena la afiliación, es decir la pertenencia de las cooperativas a un determinado movimiento político, filosófico o religioso, esto en el entendido que la cooperativa "...no es una institución pública. Es una institución privada con determinados fines donde los asociados tienen el derecho de limitar la entrada o de admitirlos" (Tomas G. Brena, DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 102).

Por último, intervino en la discusión el diputado Emilio Frugoni quien atacó de frente la postura de Brena. Si bien reconocía que en otras partes del mundo se había optado por la postura de la afiliación y la no neutralidad, y que los partidos socialistas de Bélgica o Gran Bretaña optaron por esta postura, Frugoni adhiere a otra concepción.

> ...a nosotros nos basta que el cooperativismo tenga su conciencia central, que tenga esa conciencia de que el cooperativismo viene a llenar necesidades hondas de los productores y consumidores; que el cooperativismo tiende a organizar la producción y el consumo sobre bases de equidad suprimiendo intermediarios inútiles, y que el cooperativismo viene a ser, por lo tanto, un elemento que vaya preparando a la sociedad actual para que la producción y el consumo se realicen sobre fundamentos más de acuerdo con las necesidades colectivas y las exigencias generales (Emilio Frugoni, DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 102).

---

los primeros proyectos de ley de sociedades cooperativas y en 1931 va a presidir el Iº Congreso Cooperativo realizado en Colonia Suiza.

Avanzó más en la idea de la cooperativa como instrumento en la construcción del socialismo

> Los socialistas somos cooperativistas por ser socialistas, vuelvo a repetirlo; porque sabemos que las cooperativas son algo así como una preparación del socialismo sin doctrina, porque va preparando la organización económica para que la transformación socialista que nosotros propiciamos pueda realizarse sin sobresaltos y sin resistencias mayores; y con esto, señor Presidente, nos basta. No necesitamos decirles a las cooperativas que nosotros las constituimos, no necesitamos ponerles al frente un letrero de cooperativa socialista. Nos basta con que sean verdaderas cooperativas (Emilio Frugoni, DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 105).

Respondía a la crítica de la laicización de la economía formulada por Brena defendiendo el principio de neutralidad

> …que es lo que nos interesa fundamentalmente, para que las cooperativas a igual… que las escuelas públicas no puedan quedar embanderadas en beneficio de ninguna ideología determinada o de ninguna filiación política, para que las cooperativas, como las escuelas públicas, sean para todos los que tengan necesidad de cooperar, sean cuales fueren sus convicciones políticas o sus sentimientos religiosos. (Emilio Frugoni, DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 106).

Finalmente, la ley que se aprobó seguía mayoritariamente los principios cooperativos de Rochdale y permitía cooperativas de comercialización y producción tanto con propiedad colectiva de la tierra como individual. Es interesante señalar que dicha ley contenía un artículo donde se establecía expresamente el fomento del cooperativismo por parte del Estado: "El P.E. fomentará la formación de cooperativas agropecuarias y dispondrá de la realización de una intensa propaganda, a este fin, en los centros rurales del país" (Art. 29º de la Ley 10.008).

El Decreto que reglamentó esta ley fue aprobado unos pocos meses más tarde, el 16 de julio de 1941. Para dar cumplimiento al Art. 29º se crea la Sección *"Registro, Fomento e Inspección de Cooperativas Agropecuarias"* en el Ministerio de Ganadería y Agricultura. Esta sección tenía como cometido la vigilancia de las prohibiciones establecidas en el Art. 7º y la revisión de los balances y análisis de la gestión conjuntamente con la Inspección de Hacienda. El decreto establecía los requisitos que debían llenar las cooperativas para obtener los beneficios estipulados por la ley, facultaba a un delegado de la sección de *"Registro…"* a concurrir a las asambleas con voz pero sin voto, fijaba plazos para la presentación de los balances, y, finalmente y por única vez, destinaba $ 5.000 para los gastos de propaganda del cooperativismo y la adquisición de útiles y materiales para la oficina de la Sección. El Decreto es visto como "un ejemplo de burocracia…[puesto que] no dispone de los medios necesarios

para llenar su importante función: $5.000 por una sola vez son notoriamente insuficientes" (López Silveira, 1953: 55).

No obstante las limitaciones señaladas a la instrumentación, luego de la aprobación de la ley y hasta la década de 1960, las cooperativas agrarias se expandieron. Mientras que en el Primer Congreso de la Cooperación participaron tres o cuatro cooperativas y 45 sociedades de fomento rural. En 1942, en ocasión del Segundo Congreso, participaron 16 cooperativas. En 1955 en el Primer Congreso Nacional de Cooperativas Agropecuarias, eran ya 40 cooperativas y durante el período 1955-195 se fundaron 23 cooperativas y 49 durante el período 1959-1962. En tanto, entre 1959 y 1969 se produce un importante crecimiento del número de asociados que luego se estabiliza (Terra, 2015 [1986]). Sobre las causas de este comportamiento, el mismo Terra (2015 [1986]) propone que la aprobación de la ley creó un cauce para la aparición de cooperativas que antes se constituían en sociedades de fomento o sindicados agrícolas.

E. La Ley 10.761 de Sociedades Cooperativas

En 1944 la experiencia de la *Sociedad de los Equitativos Pioneros de Rochdale* cumplió un siglo, en tanto que las cooperativas en Uruguay existían desde hacía más de medio siglo. En lo que respecta a las cooperativas de Consumo, la década de 1930 había sido particularmente prolífica en su creación. A pesar de estos antecedentes aún no se había aprobado una ley de sociedades cooperativas que diera marco legal a las múltiples experiencias existentes. La propia legislación reconocía la existencia de cooperativas pero no había legislación que contemplara su especial forma jurídica. Ejemplo de esta contradicción fue la aprobación de la Ley 9.979 que permitía a la Cooperativa de la U.T.E. retener hasta el 50% de sus sueldos a los asociados para responder a las obligaciones y en el caso de los jubilados hasta el 30%, cuando las cooperativas de consumo no contaban con marco legal.[105]

[105] El Art. 1º, establece: "Amplíase hasta el cincuenta por ciento (50%) la suma que se puede retener del sueldo mensual de los empleados de la Administración de las Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado asociados a la Cooperativa "Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado", de acuerdo con la facultad establecida en el Art. 1º de la ley de 21 de julio de 1924, para responder a las obligaciones que esa misma disposición determina". Posteriormente a la aprobación de la Ley 10.761 se van aprobar muchas leyes más habilitando las retenciones para las cooperativas de consumo.

En marzo de 1942 el P.E. propuso una nueva Constitución que, sin ser una ruptura radical respecto de la Constitución de 1934, corregía los aspectos más criticados. Cambió la forma de integración del Senado estableciendo la representación proporcional, terminó con la obligación de la integración de la minoría en el gabinete ministerial, eliminó el sistema de cuotas en la integración de los Entes Autónomos y los Servicios descentralizados, entre otras medidas.[106]

En noviembre de 1942 se realizaron nuevas elecciones para la renovación de las autoridades nacionales y departamentales, así como para plebiscitar la reforma constitucional. Se aprobó la reforma constitucional y triunfó nuevamente el Partido Colorado con la fórmula de Juan José de Amézaga y Alberto Guani, promovida por el *baldomirismo*, lo que significó un aval al golpe "bueno" y las nuevas alianzas configuradas.[107] El nacionalismo votó dividido: el *herrerismo* bajo el lema Partido Nacional y el nacionalismo independiente con otro lema promovió su propia fórmula presidencial. También el Partido Socialista y el Partido Comunista votaron por separado, al tiempo que la Unión Cívica también presentó su candidato presidencial (Fabregat, 1950: 301-302). El Parlamento que emerge como resultado de estas elecciones será el que debatirá y aprobará la Ley Nº 10.761 de Sociedades Cooperativas.

La presidencia de Amézaga significó completar el período de transición democrática y estaría marcada, al igual que la de su predecesor, por las condiciones de la política internacional. El gobierno de Amézaga profundizará el alineamiento pro-aliado y su distanciamiento con las potencias del Eje.[108] La política interior se caracterizó por una reorientación del papel del Estado que nuevamente tuvo un rol arbitral de las relaciones económicas y sociales. La orientación del gobierno estuvo pautada por la idea de "…que el Estado asegure a las masas, protagonistas de la producción en la sociedad industrial, su puesto en la participación de los beneficios" (AGN, Archivo del Comité Pro Candidatura Amézaga–Guani, Caja 279, Carpeta 8, fs. 105/116 citado por Frega, Maronna y Trochon, 1987: 134). Para la concepción del

---

[106] La Reforma Constitucional de 1942 puede interpretarse como el esfuerzo no muy explícito de excluir al *herrerismo* y las herencias "*marzistas"* (Caetano y Rilla, 2000: 215).

[107] El triunfó fue tan categórico que ganó las 19 intendencias departamentales.

[108] En 1943 rompió relaciones con el gobierno títere de Vichy y posteriormente reconoció al gobierno de la Francia Libre comandado por el Gral. De Gaulle en el exilio, reanudó relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y luego de la caída de Mussolini con el nuevo gobierno italiano.

gobierno, el Estado debía dejar libertad a la iniciativa privada en la medida que se respetar la justicia social, en caso contrario debía intervenir.[109]

Durante el período de gobierno de Amézaga el Estado llevara a delante una importante cantidad de obras públicas, fundamentalmente en la red de comunicaciones y la energía hidroeléctrica. A su vez marcará un progresivo avance del *batllismo* en el gobierno. Las elecciones de noviembre de 1946 significarán el regreso del *batllismo* al poder con el triunfo de la fórmula *batllista* dentro del Partido Colorado.

En el ámbito parlamentario se evidenciará la disputa entre los sectores oficialistas que defienden la gestión de Amézaga[110] (especialmente *quincistas* y *batllepachequistas*) y el apoyo del Partido Nacional Independiente.[111] En tanto la oposición estará conformada por los sectores colorados no *batllista*s y el Partido Nacional que cuestionaban el proteccionismo industrial del gobierno. Los sectores altos rurales harían sentir su descontento al perder el apoyo del que habían gozado durante el régimen *terrista* y ante el retorno del intervencionismo estatal (Frega *et al.*, 1987).

A diferencia del proyecto de *Conaprole* que concitó un verdadero debate e insumió largas sesiones, e incluso a diferencia del proyecto de cooperativas agrarias, el debate suscitado en ocasión de votarse el proyecto de sociedades cooperativas fue bastante pobre. El proyecto fue presentado por el P.E. y comenzó a ser tratado por el Senado en diciembre de 1944. En el marco del centenario de Rochdale y en un contexto económico marcado por la II Guerra Mundial las cooperativas podían constituirse como una forma de mejorar el consumo en los sectores populares. En la escasa discusión que provocó el proyecto, así como en su fundamentación se pudo observar la preocupación de los legisladores por precisar la relación entre las cooperativas y el Estado. Para los promotores del proyecto, el Estado debía fomentar el cooperativismo, en cambio los críticos no veían la necesidad de la intervención del

---

[109] Reflejo de ello es la aprobación en 1943 de los Consejos de Salarios, las normas referidas a la licencia anual, el establecimiento del salario mínimo y el Estatuto del Peón Rural (Ley 10.809 de octubre de 1946).

[110] En esta oportunidad las bancas del Senado se distribuyeron de manera proporcional correspondieron 19 al Partido Colorado (10 para el *batllismo*, cuatro para el Lema "Libertad y Justicia", otras cuatro para el Lema "Para servir al País" y una al Lema "Por la Patria"), 7 al Partido Nacional, tres al Partido Nacional Independiente y una a la Unión Cívica (Fabregat, 1950: 304-305).

[111] La experiencia de integración interpartidaria del gabinete en el gobierno de Amézaga es una de los escasos ejemplos en la historia uruguaya (Caetano y Rilla, 2000: 237).

Estado en la medida que se trataba de organizaciones privadas. Para ilustrar este debate se repasa la fundamentación del proyecto así como las discusiones suscitadas.

La discusión del proyecto en el senado se abrió con el Informe de la *Comisión de Legislación y Códigos* al Senado.[112] Este informe enfatizaba en la ausencia de un marco legal para las cooperativas y la necesidad de generar algunas normas esenciales que abarcaran a todas las cooperativas, excepto las cooperativas agrarias reguladas por la ley 10.008.[113]

Comenzaba señalando los antecedentes del cooperativismo, que para esta comisión era una "reacción contra la presión económica" mediante la cual el "obrero libre, comprador de artículos en el comercio, presionado por el capitalismo que le impone su mercancía y sus precios, es quien crea el cooperativismo de nuestros tiempos" (DSCS, 18 de diciembre de 1944, 502).[114]

A continuación señala que en casi toda América se habían sancionado las normas jurídicas que amparaban a las sociedades cooperativas, mostrando el retraso de la legislación cooperativa en Uruguay.[115]

Para la Comisión el cooperativismo en Hispanoamérica era, a diferencia del europeo, fruto de la "acción de los hombres de gobierno y no de la presión popular". Pero señalaba, sin embargo, que "se hace presente y necesario en las épocas de crisis" como la que estaba atravesando Uruguay y era por ello fundamental darle un marco jurídico (DSCS, 18 de diciembre de 1944, 503).

> La suba de los alimentos, del vestido, de la casa, obliga al proletariado y al modesto funcionario a buscar sus defensas en el régimen cooperativo y desde ya puede

[112] La Comisión estaba integrada por Ledo Arroyo Torres (P. Colorado, *batllismo*), César Miranda (P. Colorado, *vierismo*), Dardo Regules (Unión Cívica), Martín R. Echegoyen (P. Nacional, *herrerista*), Ramón F. Bado (P. Colorado, *baldomirista*) y Gustavo Gallinal (P. Nacional independiente, ministro de ganadería y agricultura durante el gobierno de Amézaga).

[113] Entre otras cosas señala que Aurelio Pastori en su libro "El movimiento cooperativista en el Uruguay" (Montevideo: Impresora uruguaya) presenta las cooperativas que adoptaron la forma de sociedad anónima y las que adoptaron las formas de sociedades civiles.

[114] Posteriormente, repasaba los antecedentes del cooperativismo en diferentes países europeos como Francia, Suiza, Dinamarca o Bélgica. También en Asia y Estados Unidos. Señalaba las raíces en el pasado indígena y se detenía en Argentina citando a líderes socialistas del cooperativismo argentino como Juan B. Justo, Palacios y Repetto.

[115] Las primeras regulaciones de las cooperativas aparecen ya durante en el siglo XIX en los códigos de comercio de Argentina y México (Art. 238, cap. VII, del Código de Comercio de 1890). Pero es recién a partir de la década de 1920 que se promulga la mayoría de la legislación específica: Chile (1925), Argentina (1926), Colombia (1931), Brasil (1932), Ecuador (1937), México (1938), Bolivia (1941), Perú (1941) y Venezuela (1942) (Reyes Lavega, 2013).

> afirmarse sin temor a equivocaciones, que una de las consecuencias en América de la actual guerra será el afianzamiento de las sociedades cooperativas, por lo que hay urgencia en darles una norma legal, no solo en defensa de ellas mismas, sino, lo que es fundamental en defensa de las masas que contribuyen con sus pequeños aportes a formar los grandes capitales con que aquéllas operan (DSCS, 18 de diciembre de 1944, 503).

Luego exponía los antecedentes de los proyectos de legislación cooperativa no aprobados y finalmente los que se aprobaron. También señalaba que el proyecto propuesto es fruto de la acción de las sociedades cooperativas que trabajaron en paralelo para obtener la legislación. La necesidad del marco legal fue manifestada en el 1º Congreso Nacional de la Cooperación, realizado en 1931 en Colonia Suiza.[116] En 1942 se celebra el 2º Congreso Nacional de la Cooperación donde se aprobó una resolución que modificaba los puntos en los que debía basarse la legislación y que será el fundamento de la presente ley.[117] Entre los aspectos que nos interesa resaltar de las resoluciones aprobadas por este congreso es que al ser las cooperativas organizaciones privadas, la actuación del Estado debía estar limitada.

> "Declarar que es fundamental en las cooperativas que no persigan un fin público, el carácter privado de las mismas. En consecuencia, la intervención del Estado, quedará limitada en esos casos, a sus funciones de contralor, estímulo y protección" (Resoluciones del 2º Congreso de la Cooperación citado por el Informe de la Comisión de Legislación y Códigos del Senado, DSCS, 18 de diciembre de 1944, 504).

Para esta Comisión la cooperativa se presentaba como una forma de superar los conflictos de la sociedad capitalista

---

[116] Entre los principales puntos aprobador por dicho Congreso se encuentran: la necesidad de una legislación unitaria; el capital de las cooperativa debe ser de naturaleza variable; el número de cooperadores será variable, pudiéndose determinar estatutariamente las condiciones de admisión; la responsabilidad limitada; la duración ilimitada; el interés del capital vertido no podrá supera en más del 1% de interés corriente; el fondo de reservas deberá formarse con no menos del 10% de las utilidades; la autorización para destinar utilidades a fines de ayuda mutua.; la exoneración del pago del impuesto sustitutivo a las herencias aunque las cooperativas se formen por acciones.

[117] Entre los puntos aprobados por este nuevo congreso podemos señalar: la ley orgánica de cooperativas deberá comprender todos los tipos de cooperación; el capital de las cooperativas será variable; el número de cooperadores será variable, pudiéndose determinar estatutariamente las condiciones de admisión; las sociedades cooperativas deberán constituirse necesariamente en forma que la responsabilidad individual del socio quede limitada al monto de su aporte o hasta un valor que se fije en los estatutos sociales; las cooperativas serán de duración ilimitada; el interés el capital invertido no podrá exceder en más del 1% a la tasa corriente; será obligatorio para las cooperativas crear un fondo de reserva, que podrá ser constituido por los porcentajes sobre el excedente de percepción o sobre el monto de las operaciones realizadas dentro del ejercicio; los excedentes de percepción serán distribuidos entre los asociados de modo cooperativo, pudiendo realizarse la distribución en dinero, mercadería o servicios de asistencia, previsión o mutualidad.

> Puede aceptarse con Gide[118] que la forma cooperativa tiende a la abolición del antiguo duelo entre el vendedor y el comprador (sociedades de distribución de consumo), entre el patrono y el asalariado (sociedad de producción), y entre el prestamista y el prestatario (sociedades de crédito), pero no puede ello convencernos de que el cooperativismo va a suprimir todos los males del capitalismo (DSCS, 18 de diciembre de 1944, 504).

Sin embargo, mostraba gran preocupación por la vigilancia y supervisión de las cooperativas. Uno de los objetivos del proyecto era "legislar para evitar abusos" y evitar que "tomen el disfraz de cooperativa sociedades comerciales" (DSCS, 18 de diciembre de 1944, 504).

Uno de los aspectos presentados fue la neutralidad política y religiosa que había sido debatida en ocasión de la aprobación de la Ley 10.008 y que en este informe requería un apartado exclusivo y más largo que el resto. Entre los fundamentos esgrimidos para sostener esta posición se argumentaba a favor de la autonomía de la esfera económica de las otras esferas de la vida social: "El cooperativismo es un hecho esencialmente económico y con fines evidentemente económicos". Como la cooperativa se constituye, gracias al esfuerzo de todos, el Estado debía tomar sus medidas para evitar que se disfrazaran organizaciones con "fines políticos, religiosos o raciales" (DSCS, 18 de diciembre de 1944, 505).

El Informe de la Comisión también criticaba fuertemente a las cooperativas que "más que la lucha contra el intermediario, les interesa la lucha política". Para ello tomaba como ejemplo las palabras del diputado comunista Eugenio Gómez quien en la sesión de la Cámara de Representantes del 3 de mayo de 1930, defendió el cooperativismo comprometido con las luchas de la clase obrera y sin vinculación ninguna con el Estado capitalista.

> ¿Qué finalidad persigue nuestra "Cooperativa 1º de mayo"? Nuestra cooperativa persigue la finalidad de obtener las ventajas en materia de precios, de calidad de productos que puede perseguir otra cooperativa. Pero nuestra finalidad esencial es la de servir el movimiento obrero revolucionario. Cuando hay una huelga tiene la finalidad de servir, por medio de los intereses de la cooperativa, la corriente huelguista: conceder créditos a los huelguistas dentro del capital que esa cooperativa tiene; facilitar a sus asociados huelguistas los medios necesarios para que puedan continuar en lucha contra el patrón (Diputado Eugenio Gómez, DSCR, 3 de mayo de 1930, citado por la Comisión de Legislación y Códigos, DSCS, 18 de diciembre de 1944, p. 506).

---

[118] Charles Gide (1847-1932), economista francés. Dirigente y uno de los principales teóricos del cooperativismo.

El proyecto de ley era bastante breve, partía de una definición de cooperativa basada en la distribución de los rendimientos a prorrata del trabajo realizado en proporción de las operaciones y desarrollaba cerca de quince artículos. El Art. 1º definía a las cooperativas. Los artículos 2 a 7 desarrollaban los principios de las cooperativas. Entre los artículos 8 y 11 se reglamentaba el funcionamiento y contralor. En los artículos 11 y 12 se establecían las ventajas otorgadas que se reducían a la liberalidad de créditos del BROU y exoneración de algunos aportes en los primeros años. El Art. 13º disponía que los menores pero mayores de 18 años y las mujeres casadas pudieran integrarse sin necesidad de consentimiento. El Art. 14º preveía la posibilidad de constituir entidades de 2º grado. El Art. 15º establecía la prohibición de utilizar la calificación de cooperativa de no ajustarse a la ley. El Art. 16º aclaraba que las cooperativas agrarias continuarán rigiéndose por la Ley 10.008.

Por último, y a manera de conclusión, mostraba cómo la organización cooperativa, aunque no pudiera cambiar la organización de la economía mundial, "puede aminorar su males más agudos" y "aliviar males que son inherentes a los monopolios particulares de la producción y la distribución de consumo, característico de nuestro período industrial" (DSCS, 18 de diciembre de 1944, p. 507).

Terminada la presentación del Informe de la Comisión, el senador Forteza[119] planteó el problema de la *Mutua Militar* (creada en 1915) que se organizó en sociedad anónima porque no existía la forma cooperativa y que si deseara modificar los estatutos requeriría una mayoría especial de los accionistas muy difícil de lograr. Esta situación motivó que se incluyera el Art. 17º que facilitaba a las sociedades anónimas a convertirse en cooperativas con el acuerdo de la mayoría de los asociados.

En el medio se produce una discusión entre Forteza y Echegoyen. Este último argumenta que no le interesa al Estado de dónde procede la cooperativa en tanto cumpla con la legislación. En cambio Forteza argumentaba que el Estado debía propiciar que las sociedades anónimas pudieran adaptarse a la nueva legislación y facilitar la conversión.

Posteriormente se sometió a discusión el Art. 9º sobre el control estatal. Echegoyen planteó su temor a una intromisión de la Inspección General de Hacienda argumentando que esta no tenía la tutela de los intereses particulares sino el cumplimiento de las normas legales y de los estatutos como garantía del interés

[119] Francisco Forteza (1892-1967), ministro y legislador del P. Colorado, opositor al Golpe de Estado de Terra.

público. Ledo Arroyo Torres[120] argumentó que lo planteado en el proyecto de ley estaba en línea con lo propuesto por el 2º Congreso de la cooperación otorgándole facultades a la Inspección General de Hacienda para controlar la documentación y el régimen financiero. Planteaba también sus dudas en cuanto a que se pudiera llevar adelante el control de manera eficaz dada la cantidad de tareas que tiene, pero prefiere no limitar las atribuciones, "...máxime cuando el contralor ha sido pedido por las cooperativas" (DSCS, 18 de diciembre de 1944, p. 512).

Echegoyen cuestionó que se le otorgase el control de los aspectos financieros cuando debía ver simplemente si cumple con las leyes y los estatutos. Propuso una redacción alternativa y también cuestionó la inclusión de la segunda parte del artículo que establecía los requisitos para su puesta en funcionamiento. Al respecto de este último punto, Arroyo Torres argumentaba que se trataba del contralor previo al funcionamiento y durante el funcionamiento de las cooperativas. Al final se terminó aprobando la modificación propuesta por Echegoyen que eliminaba la mención al contralor financiero de la Inspección General de Hacienda.

A la aprobación de la Ley 10.761 siguió su reglamentación a través del decreto del 5 de marzo de 1948. La ley y el decreto reglamentario constituyeron el principal marco regulatorio de las cooperativas de consumo y de producción o trabajo asociado y de todas aquellas que no fueran las de agrarias (Reyes y Gutiérrez, 2009). La ley identifica a las cooperativas como sociedades de naturaleza comercial y las clasifica en cooperativa se producción y de consumo, atendiendo al criterio de distribución de los excedentes (Reyes y Gutiérrez, 2005).

Las nuevas condiciones generadas por la Ley 10.761 permitieron dar marco legal al cooperativismo de consumo que ya existía y despejó el camino para la aparición de un conjunto de experiencias de cooperativas de producción extremadamente diversas. Como resultado de este avance legislativo y el desarrollo de las organizaciones, el 8 de octubre de 1954 el cooperativismo de consumo concretó la creación de la *Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo* (FUCC). La organización de las cooperativas de producción demorará un poco más, la *Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay* (FCPU) nació el 15 de diciembre de 1962.

[120] Ledo Arroyo Torres (1894-1975), dirigente y legislador del sector *batllista* del P. Colorado.

F. El reconocimiento del cooperativismo de producción

Las elecciones nacionales de 1958 las gana claramente el Partido Nacional y se produce por primera vez en el siglo XX una alternancia de partido en el gobierno. El triunfo del Partido Nacional fue consecuencia del descontento de la población ante la difícil situación económica que vivía el país. Sin embargo el Partido Nacional albergaba en su interior sectores con visiones diferentes. Al interior del partido la mayoría que obtuvo seis cargos en al Consejo Nacional de Gobierno había sido para la alianza Herrero-Ruralista que agrupaba a los seguidores de Luis Alberto de Herrera y de la Liga Federal de Acción Ruralista de Benito Nardone, de origen colorado. En minoría había quedado el sector de la Unión Blanca Democrática (UBD) de Daniel Fernández Crespo y el nacionalismo independiente (Alonso, R. y Demasi, 1987). La muerte de Herrera pocos días después de asumir el gobierno y las diferencias con el ruralismo le quitaron el apoyo al nuevo gobierno.

Para hacer frente a la crisis, cuyas manifestaciones más importantes fueron el estancamiento y la inflación, el nuevo gobierno hizo un giro en las orientaciones de política económica. Con el apoyo de los sectores exportadores, y especialmente de los ganaderos, el Ministro de Hacienda Juan Eduardo Azzini, promovió lo que se dio en llamar la Reforma Cambiaria y Monetaria aprobada en diciembre de 1959. Esta ley significó la apertura de la economía uruguaya bajo una concepción de liberalismo económico opuesto al estatismo que había aplicado el anterior gobierno. A esto se sumó la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en setiembre de 1960 que tenía como objetivo la liberalización del comercio y la estabilidad de la moneda.

En las elecciones de 1962 volvería a triunfar el Partido Nacional, pero esta vez la mayoría la tendría una alianza entre la UBD y el grupo *herrerista* "ortodoxo" liderado por Eduardo Víctor Haedo. En una situación de gran inestabilidad por la situación económica y la movilización social el nuevo gobierno no contó con gran respaldo parlamentario lo que no permitió una orientación clara en la política económica. A esta situación de inestabilidad se sumó la muerte en 1964 de los tres líderes con mayor influencia en el país: Benito Nardone, Daniel Fernández Crespo y Luis Batlle Berres. Tal vez el legado más importante de este segundo gobierno blanco haya sido la instrumentación del Plan de Desarrollo Económico y Social. En 1960 se había creado la CIDE (Comisión de Inversión y Desarrollo Económico) que en 1963 publicó un informe titulado *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas (*CIDE,

1963), que constituyó el primer diagnóstico serio de la crisis que vivía el país. El diagnóstico de la CIDE atribuía la inflación al estancamiento económico resultante del agotamiento de la sustitución de importaciones y la crisis del sector agropecuario. El Decreto 2/964 de 7 de enero de 1964 dispone que la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico formule un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social tomando como base los "Puntos de decisión política que sugiere el diagnóstico". Se verá más adelante que los estudios de la CIDE fueron uno de los fundamentos del Plan Nacional de Silos que se analiza en el capítulo siguiente.

En este contexto de crisis y polarización social se aprobó una ley que reconocía la especificidad de las cooperativas de producción y las exoneraba de tributos. Fruto de la lucha de la FCPU se produce la aprobación parlamentaria de la Ley 13.481 de Exoneraciones Tributarias de 1966 que buscaba superar las limitaciones y dificultades que obstaculizaban el desarrollo de las cooperativas de producción. Esta ley exoneró del pago de impuesto nacionales y del aporte jubilatorio patronal a las cooperativas de producción, siempre y cuando cumplieran con determinados requisitos.[121] Hasta ese momento no se había legislado específicamente para las cooperativas de producción aun cuando estas existían desde hacía mucho tiempo atrás. La ley 10.761 las incluía pero estaba más pensada para las cooperativas de consumo.

El 1 de abril de 1965 entra a discusión del plenario de la cámara de Representantes el proyecto de Ley de "Cooperativas de producción (exoneración de impuestos)". Se trata de un proyecto de fomento de las cooperativas que había sido presentado un año antes por el Representante Plá Rodríguez[122] que en su exposición de motivos sostenía que

> El régimen cooperativo representa uno de los instrumentos más eficaces y trascendentes de reforma de las estructuras socio-económicas, permitiendo efectuarlas dentro del cauce jurídico de un clima de paz y facilidades el entendimiento entre los distintos sectores de la vida nacional… Por eso parece elemental que el legislador se preocupe por perfeccionar y mejorar la legislación al respecto (Américo Plá Rodríguez. DSCR, 19 de abril de 1965, p. 247).

---

[121] Reyes y Gutiérrez (2005: 142) sostienen que *"…estos requisitos corresponden a una visión superada de la modalidad* [de cooperativas de trabajo], *representando un serio perjuicio para la existencia de cooperativa, especialmente en el campo de los servicios"*.

[122] Américo Plá Rodríguez (1919-2008) fue abogado laboralista y político, diputado por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Senador por el PDC- Frente Amplio.

El proyecto de Plá Rodríguez contó con la activa participación de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Producción y el asesoramiento del prestigioso laboralista Héctor Hugo Barbagelata. La intención del proyecto no era reglamentar el régimen cooperativo sino resolver algunos problemas que el proponente había identificado como urgentes. En particular, le preocupaba que la Ley 12.802 de 1960 al establecer normas de ordenamiento financiero no hubiese incluido a las cooperativas. El Art. 134º de dicha ley exoneraba de impuestos a organizaciones religiosas, clubes deportivos y partidos políticos pero nada decía de las cooperativas. El proyecto se proponía incluir a las cooperativas como instituciones de progreso social.

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes estudió el proyecto presentado por Plá Rodríguez. En diciembre de 1964 elaboró un informe y un nuevo Proyecto de ley que planteaba algunas modificaciones al original. La primera es que se proponía la exoneración de las cooperativas de producción de todos los impuestos nacionales y del aporte jubilatorio patronal para los socios. En segundo lugar, establecía que los no socios participarían del reparto de utilidades en un total no menor al 40% de lo que le correspondiere a los socios. También establecía que la exoneración tendría carácter retroactivo al 1 de noviembre de 1961, fecha en que entró en vigencia la Ley de Jubilaciones Patronales. Desde ese entonces la totalidad de los socios cooperativistas aportaban como patrones.

Finalmente el informe concluye que

> La Comisión se permite aconsejar finalmente la rápida aprobación de esta iniciativa que devolverá tranquilidad y servirá de estímulo a un numeroso y meritorio núcleo de trabajadores que están impulsando una de las formas más unánimemente aceptadas de reforma de las estructuras sociales. (Informe de la Comisión de Hacienda. DSCR, 19 de abril de 1965, p. 248)

La discusión en general del proyecto será extremadamente rápida: sin la lectura previa se aprueba por amplia mayoría de los representantes presentes. Sin embargo, y al contrario de lo que se podía esperar, luego de la votación en general, la discusión en particular será bastante más extensa y participaran activamente diputados de las distintas bancadas (colorados, nacionalistas y democristianos, comunistas).

La gran preocupación manifestada por varios diputados es evitar la mala utilización o fraude cooperativo aprovechando las facilidades que el proyecto otorgaba a las cooperativas. Aspecto que el proyecto había querido prevenir introduciendo una serie de requisitos para evitar que la cooperativa se convirtiera en

un instrumento de intermediación laboral. Es por ello que el Art. 1º establecía que "Las cooperativas de producción quedan exoneradas de todo tributo nacional así como del aporte jubilatorio patronal, siempre que se llenen los siguientes requisitos", y proponía

a) Tener vigente la personería jurídica cooperativa de acuerdo a la Ley 10.761 de 1946.
b) Que los medios de producción integren el patrimonio social de la cooperativa.
c) Que el número de trabajadores no sea inferior a seis.
d) Que el número de trabajadores no socios no sea superior al 25%.

Si bien durante la discusión existieron referencias a todos los requisitos, el más discutido fue el que los medios de producción fueran parte del patrimonio social de la cooperativa. Esta situación era vista como excesiva por algunos legisladores. En particular el Representante del Partido Nacional por el Departamento de Rio Negro, Sr. Alfonso Requiterena Vogt[123], sostuvo que muchas cooperativas que utilizaban medios de producción que no eran de su propiedad. En el mismo sentido el diputado comunista Massera manifestaba que

> … la formulación del inciso b) es demasiado categórica y se podría prestar para excluir de los beneficios de la ley a empresas que, teniendo los medios fundamentales de producción realmente con carácter cooperativo, sin embargo tuvieran algún elemento subsidiario o accesorio, no como cooperativa, arrendado o de alguna otra manera, y esto pudiera convertirse en una traba para la exoneración del impuesto (José Luis Massera. DSCR, 19 de abril de 1965, p. 255).

El miembro informante, Dr. Américo Plá Rodríguez, coincidía con estas apreciaciones pero aclaraba que "esta iniciativa vino, en su parte casi total, de la propia Federación de Cooperativas, y ella misma se autoexigía esta condición como medio para gozar de la exoneración impositiva" (DSCR, 19 de abril de 1965, p. 255).

Contrastando con esta intención de promoción y fomento de las cooperativas, en la discusión se dejaron ver algunos aspectos que en nada contribuyen al fomento de las cooperativas, en particular la falta de financiamiento, incluso se señalaba que el BROU "no patrocina la acción cooperativa con la amplitud que debiera" (Raumar Jude, DSCR, 1 de abril de 1965, p. 261).

---

[123] Alfonso Requiterena Vogt (1915-1999). Escribano y político del Partido Nacional, diputado por Río Negro.

Finalmente, la discusión se cierra cuando el diputado informante recuerda que no se trataba de establecer una ley general de cooperativas, que ve como necesaria, sino que la motivación de este proyecto era "más modesta, pero en cierto modo más urgente y es tratar de solucionar un problema angustioso desde el punto de vista financiero para muchas de estas cooperativas que tienen dificultades con relación al pago de Impuestos y de tributos jubilatorios" (Américo Plá Rodríguez. DSCR, 19 de abril de 1965, p. 257).

La ley se aprobó el 21 de junio de 1966 y fue promulgada el 23 de junio por el Consejo de Estado. En conclusión, se establecieron las exoneraciones impositivas siempre y cuando se cumpliera con los requisitos antes mencionados y se acordaron a los trabajadores de las cooperativas las mismas condiciones que al resto de los trabajadores.

Esto permitió que se cumpliera con la intención de fomento a las cooperativas a través de la exoneración de impuestos y aportes patronales. Aunque para hacerlos efectivos las cooperativas debían cumplir con una serie de requisitos, entre los cuales el más complejo era poseer la propiedad de los medios de producción. En lo demás a los socios cooperativos se los asimila a trabajadores, tal como proponían los integrantes de la Federación Uruguaya de Cooperativas de producción. Tanto se los asimilaba que la ley dispuso que, las normas de protección de la legislación laboral y de previsión social, se aplicaran a todos los trabajadores que prestasen servicios en las cooperativas, cualquiera sea su calidad, excepto que los socios cooperativistas no tienen derecho a indemnización por despido (Art. 4º). Incluso se estableció que los trabajadores, sean socios o no, debían ser remunerados de acuerdo al laudo de la respectiva actividad.

Pocos años después de la aprobación de la Ley 13.481, y antes de comenzar la dictadura, se completó la legislación cooperativa por modalidades con tres nuevas leyes. La primera fue la Ley 13.728 de 1968 que reconoció a las cooperativas de vivienda, la segunda fue la Ley 13.988 de 1971 que reconoció la existencia y estableció la normativa de las cooperativas de ahorro y crédito y la tercera fue la Ley 14.019 de 1971 que extendió las exoneraciones impositivas a las cooperativas de consumo.

El reconocimiento de las cooperativas de vivienda fue de la mano con la búsqueda de respuesta a la situación de la vivienda. Esta problemática era una de las manifestaciones más claras de la crisis que vivía el país y había sido diagnosticada acertadamente por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE, 1963). El déficit de vivienda crecía año a año y las respuestas del capital privado y del

Estado eran absolutamente insuficientes (Iglesias, 2008). Unos años antes de aprobada la ley se habían desarrollado las primeras experiencias de vivienda cooperativa a través de tres proyectos piloto surgidos en el interior del país (en Salto, Fray Bentos e Isla Mala) e impulsados por el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) (Nahoum, 2008). Como no existía un marco legal propio se constituyeron como cooperativas de consumo. El marco legal se lo daría la Ley 13.728 de vivienda, aprobada en diciembre de 1969, cuyo principal redactor fue el arquitecto Juan Pablo Terra[124] (Cecilio, 2009: 19) y que permitió una rápida expansión de la modalidad (Terra, 2015 [1986]). El Capítulo X de dicha ley estaba dedicado en exclusividad a las cooperativas y su Art. 130º definía el objeto principal de la cooperativa como "proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados", sin dejar de consignar que también les cabía ocuparse de "proporcionar servicios complementarios a la vivienda".

Más allá de los antecedentes de las cajas populares, las cooperativas de ahorro y crédito propiamente dichas comenzaron a formarse a mediados de la década de 1960 y tuvieron su mayor desarrollo de los setenta. En 1965, como consecuencia de la crisis bancaria, buscando regular la actividad, la Ley 13.330 prohibió la instalación de cooperativas de ahorro y crédito que ya no estuvieran presentes en el mercado. El CCU había impulsado con carácter experimental la creación de algunas como El Roble (1962), Toledo Chico, Artesanías Unidas (Trinidad, 1964, la más antigua de las fusionadas luego en *Cofac*) o la mercedaria Cruzada Libertadora (1968). La ley 13.988 del 19 de junio de 1971 reconoció su existencia y reguló su funcionamiento. Además de las disposiciones para el control y la supervisión que se establecían, como medida de fomento el Art. 6º disponía que "las Instituciones o empresas públicas o privadas, estarán obligadas a descontar del sueldo de sus funcionarios, las retenciones que las cooperativas les comuniquen y entregar el dinero dentro de los cinco días subsiguientes".

Finalmente, la última norma referida a las cooperativas aprobada antes de la dictadura fue la Ley 14.019 del 7 de setiembre de 1971 que extendía a las cooperativas de consumo las exoneraciones de tributos de carácter nacional y de las contribuciones patronales a la seguridad social que habían sido concedidas a las cooperativas de producción. Era una ley muy breve de un solo artículo en el que

[124] Juan Pablo Terra (1926-1991). Arquitecto, cientista social y político uruguayo. Fue diputado y senador por el Partido Demócrata Cristiano – Frente Amplio. A través de sus escritos y de su trabajo en el Centro Cooperativista Uruguayo fue uno de los principales referentes nacionales en el tema cooperativo.

establecía: "Extiéndense los beneficios acordados por el Art. 1° de la Ley N° 13.481, de 23 de junio de 1966, a las Cooperativas de Consumo que llenen los requisitos establecidos en el apartado a) de dicho artículo".

G. La dictadura y las asociaciones de productores agrarios

Junto con las elecciones, en 1966 se aprueba la reforma a la Constitución por la que se vuelve al P.E. unipersonal. En la oportunidad resulta electo el Gral. Oscar Gestido[125] por el Partido Colorado. Más allá de los cambios institucionales, la situación económica se volvió insostenible. En principio el Presidente Gestido no intentó imponer un programa estabilizador y prefirió buscar apoyos para impulsar una política desarrollista (Finch, 1980).[126] Sin embargo, luego de su muerte, ocurrida en diciembre de 1967, su sustituto Jorge Pacheco Areco[127] confirmó un cambio en la orientación de la política económica aplicando medidas de devaluación y congelamiento de precios y salarios. El descontento popular y la movilización social con que se enfrentaron estas medidas fueron respondidos por Pacheco con "Medidas prontas de seguridad" que limitaban las libertades y conculcaban derechos. En este mismo contexto crecía el accionar de los grupos guerrilleros y paramilitares que agudizaban una situación ya caótica con que se llega a las elecciones de 1971.

En unas muy cuestionadas elecciones presidenciales triunfó de la opción continuista. Sin embargo, fruto de la ley de lemas y el doble voto simultáneo, la llegada al gobierno de Juan María Bordaberry[128] fue con muy escaso apoyo electoral y, en consecuencia, parlamentario. La polarización política pronto le pasó factura a Bordaberry y el presidente quedó cada vez más aislado. Finalmente, el 27 de junio de

[125] Oscar Daniel Gestido (1901-1967). Militar y político colorado. Presidente de la República entre 1º de marzo de 1967 y su muerte el 6 de diciembre del mismo año.

[126] Aunque no quedaron claras sus intenciones pues en menos de un año que ocupó la presidencia la titularidad del Ministerio de Economía cambió tres veces. Ocuparon el cargo sucesivamente: Carlos Végh Garzón, Amílcar Vasconcellos y César Charlone.

[127] Jorge Pacheco Areco (1920-1998). Periodista y político colorado. Ocupó la presidencia de la República tras la muerte de Oscar Gestido entre el 6 d ediciembre de 1967 y el 1º de marzo de 1972.

[128] Juan María Bordaberry (1928-2011). Político colorado. Presidente constitucional de la República desde el 1º marzo de 1972 hasta el Golpe de Estado del 27 de junio de 1973. A partir de entonces se convirtió en presidente de facto, cargo que abandonó por diferencias con los militares el 12 de junio de 1976.

1973 se produce, lo que a esa altura parecía inevitable, el Golpe de Estado. El presidente, respaldado por las fuerzas armadas disolvió el Parlamento. Se pretendió sustituir al Parlamento por el Consejo de Estado que debía de hacer las veces de Poder Legislativo (P.L.). La integración del Consejo de Estado fue mayoritariamente de civiles afines a la dictadura y militares designados por la Junta de Oficiales en Jefe. Hubo un intento deliberado de continuar con los rituales parlamentarios aunque se trató siempre de un organismo subordinado al P.E..

Con la recuperación democrática en 1985, el Parlamento debió dictar la Ley Nº 15.738 del 13 de marzo de 1985 que, entre otras cosas, declaró que "las normas dictadas con carácter de actos legislativos durante el período de facto, entre el 19 de diciembre de 1973 y el 14 de febrero de 1985, se identificaran como "Decretos-leyes", subsanando así los posibles vacíos legales. Los exiguos debates que tuvieron lugar durante las sesiones del Consejo de Estado en ocasión de la aprobación de estos Decretos-Leyes permiten mostrar la concepción de la relación Estado y cooperativas de la dictadura. Es por ello que, en la medida que existió debate, fue tomado en cuenta para el análisis.

La dictadura fue muy activa en la actualización de la legislación sobre las cooperativas agrarias y agroindustriales. Durante el período dictatorial se aprobaron tres importantes normas que dieron marco legal a las sociedades de fomento rural, las cooperativas agroindustriales y, finalmente, a las cooperativas agrarias. Esta preocupación por las cooperativas en el ámbito rural estará íntimamente relacionada con las concepciones económicas del gobierno militar. Durante 1973, y luego del Golpe de Estado, se realizaron dos de los llamados "cónclaves gubernamentales", el primero en San Miguel y el segundo en Colonia. Contaron con la participación de las autoridades de la dictadura y tuvieron como objetivo planificar la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. Dicho Plan tenía como objetivos reducir la intervención del Estado en la economía, abrir la economía y promover el ingreso de capitales e impulsar el rol de la empresa privada (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 1973). Con la llegada de Végh Villegas[129] al Ministerio de Economía y Finanzas implementaron nuevas medidas con el objetivo de incentivar la inversión, la producción y la explotación de recursos naturales. Entre estas medidas se pueden

[129] Alejandro Végh Villegas (1928-2017) político y economista perteneciente al Partido Colorado. Fue Ministro de Economía y Finanzas durante la dictadura en dos oportunidades (1974-1976 y 1983-1985). Generalmente se lo indica como artífice de las reformas de liberalización y apertura de la economía.

destacar las leyes de Promoción Industrial y de Inversiones Extranjeras y el Plan Pesquero (Yaffé, 2010).

Por lo menos hasta 1978, las grandes orientaciones de la política económica durante la dictadura fueron la promoción de exportaciones no tradicionales y la apertura y liberalización de los mercados cambiario y financiero. A partir de 1979 las orientaciones cambiaron y el énfasis estuvo puesto en el ajuste estructural y el llamado proyecto plaza financiera (Noya *et al.*, 1984).

En el marco de la promoción de las exportaciones no tradicionales no es de extrañar que el gobierno le asignara gran importancia al sector agrario y promoviera la organización de los productores. En este sentido, es que se aprobaron tres normas de actualizan el marco jurídico de las cooperativas agrarias: el Decreto-Ley 14.330 de Sociedades de Fomento Rural de 1974, el Decreto-Ley 14.827 de Cooperativas agroindustriales de 1978 y, finalmente, el Decreto-Ley 15.645 de cooperativas agrarias.

El cambio legislativo propuesto por el *Decreto-Ley 14.330* tuvo su origen en las limitaciones comerciales que tenían las sociedades de fomento rural (SFR). Estas organizaciones eran asociaciones civiles impedidas de realizar operaciones comerciales (Terra, 2015 [1986]). Sin embargo, desde sus orígenes mismos y bajo el influjo del Ing. Agr. Carlos Praderi al frente de la Sección Fomento de la Producción del Ferrocarril Central, las SFR realizaron actividades comerciales (Rivero Scirgalea, 2018). Es más, esta situación fue promovida desde el Estado siendo Ministro de Ganadería y Agricultura Arturo González Vidart[130], quien creó la Sección de Abastecimientos Agropecuarios. Esta Sección usó como agentes a las SFR y les asignó un rol de intermediación con la finalidad de suministrar semillas a los productores, fertilizantes y otros insumos (Terra, 2015 [1986]). Para superar las limitaciones comerciales, a comienzos de las década de 1960 y a instancias de la CNFR, se crea la Cooperativa Agraria Limitada de Sociedades de Fomento Rural (CALFORU). Cooperativa de primer grado e integrada en su mayoría por personas vinculadas a las distintas sociedades de fomento rural, tenía como objetivo dotar de mejor poder de compra y venta al pequeño productor. Cuando se crea el Plan Nacional de Silos, a las irregularidades jurídicas ya reseñadas, se agregó la administración de los silos. Producto de esta situación es que el gobierno impulsa la

[130] Arturo González Vidart. Político del Partido Nacional. Diputado entre 1926 y 1933. Entre 1943 y 1945 fue Ministro de Ganadería y Agricultura durante la presidencia de Juan José de Amézaga.

aprobación del Decreto-Ley 14.330. A través de esta norma se superan las limitaciones comerciales al autorizar a las SFR a "distribuir entre sus socios toda clase de insumos agropecuarios y recibir, acopiar, clasificar, conservar, envasar y elaborar los productos de las explotaciones de los mismos" (Art. 1º), cumpliendo el requisito de que "Las operaciones autorizadas por el artículo anterior no podrán tener fin de lucro y se prestarán como servicio de apoyo a la producción agropecuaria (Art. 2º). Además permite a las SFR asociarse a las cooperativas (Art. 3º) y otorga a la CNFR su contralor (Art. 4º y 5º).

Estrechamente relacionadas con las cooperativas agrarias se encuentran las cooperativas agroindustriales. Estas fueron reguladas por el *Decreto-Ley Nº 14.827 de Cooperativas Agroindustriales* del 12 de setiembre de 1978, reglamentado el 12 de agosto de 1981 a través del Decreto 415/981. Desde mediados de 1974, y ante la caída en los términos del intercambio y la contracción de la demanda de exportaciones tradicionales, el gobierno había desplegado una estrategia de diversificación de productos exportables a través del estímulo a los rubros no tradicionales (Noya et al., 1984). En el mensaje que acompañaba el proyecto de ley el P.E. argumentaba que los productores agrarios veían limitada la expansión porque la producción había colmado el consumo nacional y por ello era necesaria la apertura del mercado externo con productos industrializados o semiindustrializados. A su vez, señalaba las limitaciones al desarrollo de las cooperativas agrarias contenidas en la Ley 10.008, como ser: a) la limitación de la responsabilidad patrimonial de los socios; b) el carácter honorario de los cargos directivos; c) la dificultad de asociarse con otros tipos de sociedades de distinto régimen jurídico; y d) la insuficiencia de los beneficios fiscales para promover a las cooperativas (DSCE, 106ª Sesión Ordinaria, 12 de setiembre de 1978, p. 380). El proyecto se proponía superar estos obstáculos y fomentar a las cooperativas agroindustriales en los momentos críticos de la gestación, instrumentación y puesta en marcha, absteniéndose de otorgar más beneficios que los existentes para las empresas en general.

En el Informe al Consejo de Estado, la comisión que entendió en el proyecto evaluaba que el proyecto se insertaba en la política de fomento de la actividad agropecuaria, la elaboración de bienes industrializados o semiindustrializados y su colocación en el mercado externo. Se utilizaba para ello el mecanismo cooperativo respetando los preceptos generales de la Ley 10.761 de 1946. Señalaba además que para la elaboración se habían tenido en cuenta las sugerencias de instituciones y organizaciones vinculadas al cooperativismo y el sector agropecuario como la Federación Rural, la Comisión Nacional de Fomento Rural y la Confederación Granjera del Uruguay, la Organización de las Cooperativas de América, Centro

Cooperativista Uruguayo y *CALNU*. No es de extrañar la referencia a *CALNU* porque el proyecto, tal como se verá más adelante cuando se analice el caso, brindaba un marco favorable para el desarrollo de esta cooperativa. Al igual que en otras ocasiones el debate en el Consejo de Estado fue sumamente breve. La discusión fue casi exclusivamente por el destino de los bienes de la cooperativa en caso de liquidación. Sin embargo, es interesante señalar la intervención del consejero de Estado Julio César Espínola[131] porque, si bien no es la posición oficial de la dictadura, es una postura admitida por el régimen. En su intervención hace una defensa del cooperativismo y de su rol de progreso social. A su juicio las principales virtudes de las cooperativas eran la eliminación de la intermediación, sustituir la competencia con la solidaridad, la colectivización de los instrumentos y medios de producción, el carácter de trabajadores y no de capitalistas de los socios de cooperativistas, no suprimen el capital pero lo ponen al servicio de la cooperación, los excedentes se distribuyen en función de trabajo realizado o la actividad con la cooperativa, y finalmente, la idea de que las cooperativas además de los fines económicos persiguen fines morales de solidaridad y apoyo mutuo (DSCE, 106ª Sesión Ordinaria, 12 de setiembre de 1978, pp. 398-399).

La ley comienza por definir a las cooperativas agroindustriales de productores rurales como personas jurídicas que tienen por "objeto principal la industrialización de los productos agropecuarios provenientes de los asociados. A tales efectos podrán realizar toda operación concerniente a su producción, transformación y comercialización en todos sus aspectos incluyendo la exportación" (Art. 2º). Además establece una serie de disposiciones referidas a la organización y el control de la cooperativa (constitución, partes sociales, prohibiciones especiales, responsabilidades de los socios, condiciones de ingreso y egreso, deberes y derechos de los socios, funcionamiento de los órganos de gobierno de la cooperativa, emisión de obligaciones y reparto de utilidades). Más allá de estas disposiciones, es interesante destacar la intención de fomento de las mismas que se refleja en el Art. 25º donde se establece que "El P.E. fomentará la formación de cooperativas agroindustriales y dispondrá la realización de una intensa propaganda a este fin, en los centros rurales del país". Además el Art. 23º establecía una serie de beneficios y privilegios para las cooperativas agroindustriales. Entre otros disponía que la exención del pago de tributos y timbres en las gestiones judiciales los cinco primeros años, la gratuidad de todas las gestiones ante los organismos públicos, un tratamiento preferencial en la

[131] Consejero de Estado y Ministro de Trabajo y Seguridad Social entre 1968-69 durante el gobierno de Jorge Pacheco Areco.

tasa de interés y condiciones de los préstamos para la obtención de capital de trabajo y construcción de locales, equipamiento e instalaciones, facilidades y beneficios para la exportación directa de sus productos, podrán acogerse a la asistencia crediticia establecida en la Ley 14.178 de Promoción Industrial y un trato preferencial por parte del Banco de Seguros del Estado (BSE). Finalmente, establece que el control y fiscalización se haga a través de la Inspección General de Hacienda. Estas disposiciones serán importantes para el caso de *CALNU* pero para el resto tuvieron escasa aplicación (Reyes Lavega y Gutiérrez, 2005: 143).

La trilogía de normativas de la dictadura sobre las asociaciones de productores rurales se completa con el *Decreto-Ley 15.645 de Cooperativas agrarias* del 17 de octubre de 1984. Esta norma tuvo un muy rápido tratamiento en el Consejo de Estado puesto que formó parte de lo que el Senador Américo Ricaldoni[132] calificó como "catarata legislativa desatada por el Consejo de Estado en los últimos meses previos a su disolución" (DSCS, N° 23, Tomo 289, 2 de mayo de 1985).

Sin duda que en la aprobación tuvieron mucho que ver las cooperativas agrarias que, luego de muchos esfuerzos, en abril de 1984 lograron su expresión gremial al fundarse las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). La CAF nucleaba a las cooperativas agrarias de primer y segundo grado, constituyéndose en un organismo articulador y de representación gremial, su objetivo era el desarrollo del sistema cooperativo agrario para mejorar la calidad de vida de sus productores rurales. Entre sus prioridades se encontraba mejorar el funcionamiento de las cooperativas agrarias impulsando cambios en "el marco legal bajo el cual se mueve el cooperativismo agrario y tiene relación directa con la aprobación de la nueva ley de cooperativas". En el mensaje inaugural de la constitución de la CAF, el presidente Sr. Jorge Artagaveytia expresaba su confianza en que "a corto plazo un proyecto de ley que mejore indudablemente la ley 10.008 será enviado por el P.E. al Consejo de Estado" (CAF, 2014).

El Decreto-Ley 15.645 contiene disposiciones avanzadas respecto de la legislación anterior. Tal vez la más importante es que por primera vez la legislación reconoce la especificidad del fenómeno cooperativo.

> Actos cooperativos son los realizados entre la Cooperativa y sus miembros en cumplimiento del objeto de aquélla. Los mismos constituyen negocios jurídicos

[132] Américo Ricaldoni (1930-2014). Abogado y político del Partido Colorado. Asesor de cooperativas. Subsecretario de Relaciones Exteriores (1971-72) y Senador de la República (1985-2000).

> específicos cuya función económica es la ayuda mutua, no considerándose actos de comercio. Cuando el acto cooperativo contengan una obligación de dar, la entrega transfiere el dominio, salvo que expresamente se establezca lo contrario (Art. 4° del Decreto-Ley 15.645)

Además de la introducción del concepto de acto cooperativo establecía una innovación en el marco jurídico como la ampliación del objeto de las cooperativas. También les confería una serie de posibilidades y oportunidades como administrar créditos de distinta fuente, establecer una responsabilidad de tipo suplementada, exigir exclusividad de operaciones de los socios con la cooperativa, remunerar a los directivos, asociar a persona jurídicas o sociedades civiles y reajustar las partes sociales (De Armas Brescia, 2003).

En términos del fomento encomienda al Ministerio de Agricultura y Pesca la creación de Cooperativas Agrarias, la realización de una intensa propaganda y el desarrollo de programas de capacitación cooperativa (Art. 49º). Al igual que en el caso de las cooperativas agroindustriales establecía una serie de beneficios similares para las cooperativas agrarias: tratamiento preferencial por parte de los organismos oficiales de créditos, exención de un 50% de todo gravamen, contribución, impuestos nacionales directos o indirectos excepto del Impuesto al valor Agregado (IVA) e Impuesto Específico Interno (IMESI), beneficios para la exportación directa de sus productos, la asistencia crediticia establecida en la ley de promociones de 1974 y la gratuidad en todas las gestiones de constitución o inscripciones (Art. 48º).

En lo referido al control y supervisión establecía que el Ministerio de Agricultura y Pesca debía ejercer la política administrativa y controlar el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y estatutarias y la auditoría contable de las cooperativas. Además las obligaba a publicar en el Diario Oficial el balance anual, las remuneraciones de los Directivos rentados, personal superior y profesional y a informar de los socios que hubieran actuado con la cooperativa y los montos de las operaciones realizadas (Art. 51º).

Estas y otras disposiciones de la ley de cooperativas agrarias generaron una situación que debió ser abordada por el Parlamento una vez recuperada la democracia. En primer lugar fue necesaria su reglamentación. Esto se realizó en octubre del año siguiente por Decreto N° 556/985. Además se debieron aprobar dos leyes, de alguna manera complementarias, de la anterior. En el correr de 1985 se aprobaron la Ley 15.744 y la 15.794. En ambas se prorrogaba el plazo fijado por el Decreto Ley 15.645 que establecía un plazo 180 días para actualizar el Estatuto de acuerdo a la ley (Art. 57º) y preveía sanciones de apercibimiento, multa o cancelación

de la personería jurídica para aquellas cooperativas que no lo hicieran (Art. 52º). Los legisladores juzgaron demasiado exiguo el plazo, más teniendo en cuenta la demora en la aprobación del decreto reglamentario. La ley 15.794 además incluía un segundo artículo en que se modificaba lo relativo al control y fiscalización de las cooperativas agrarias establecido en el Art. 51º del Decreto-Ley 15.645 que colocaba a las cooperativas agrarias en una situación de desventaja en relación a otras empresas similares. En este sentido, y en ocasión de la discusión previa a la aprobación de la Ley 15.794, el Senador Américo Ricaldoni criticaba algunas disposiciones del Decreto Ley 15.645 de la siguiente manera

> Me refiero concretamente al tema de las facultades de policía administrativa de la Dirección de Contralor del Ministerio de Agricultura y Pesca, que colocan al movimiento cooperativo en una abierta inferioridad de condiciones con respecto a las demás empresas del país, en un momento en que debería tratarse de favorecer el desarrollo de este tipo de cooperativas, sin someterlas a ciertas pesquisas que pueden servir para que la competencia organizada actúe prácticamente entre paredes de cristal, frente a este hermetismo consagrado por la ley para otro tipo de empresas. (Senador Américo Ricaldoni. DSCS. N° 23, Tomo 289, 2 de mayo de 1985).

Luego de aprobadas estas dos leyes complementarias -la Ley 15.744 y la 15.794- del Decreto-Ley 15.645, la modalidad de cooperativas agrarias contó con una herramienta legal bastante más actualizada que el resto de las cooperativas. A diferencia de otros sectores la aprobación de la ley general de cooperativas no se presentaba como una urgencia inmediata para las cooperativas agrarias.

Durante la dictadura también se aprobaron una serie de normativas para las cooperativas de ahorro y crédito. Estos cambios legislativos coincidieron con el giro de la orientación económica de la dictadura en 1978 que se proponía convertir al país en una plaza financiera regional (Yaffé, 2010). En 1982 se aprobó el Decreto-Ley 15.322 que dedicó un capítulo a las cooperativas de ahorro y crédito en el que se distinguía las de intermediación financiera o "abiertas", y las de capitalización o "cerradas" (pues no recibían depósitos de socios ni de terceros). A las primeras se les permitió una operatoria plena bajo la fiscalización del Banco Central del Uruguay (BCU). Este nuevo marco legal permitió una rápida expansión del sistema con la creación en 1986 de la Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito a partir de *Cofac* y la *Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Acac)*.

H. Personería jurídica y fiscalización en el retorno a la democracia

Desde el movimiento cooperativa había muchas expectativas en la recuperación democrática con la configuración de un nuevo escenario para el relacionamiento entre las autoridades públicas y la sociedad civil. Con la recuperación democrática se a impulsaron importantes cambios con la creación primero de la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo en 1985 y posteriormente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo en 1991. Sin embargo, en términos legislativos los avances fueron muy escasos.

Es posible señalar algunas excepciones: la Ley 16.060 de 1989, la Ley 16.156 de 1990 y la Ley 16.736 de 1996. Por una parte la *Ley 16.060 del 4 de setiembre de 1989 de Sociedades Comerciales* que en su Art. 515º establece que "Las sociedades cooperativas se regirán por sus leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación de esta ley en lo previsto por ellas y en cuento sea compatible". Al tiempo que extendía en forma subsidiaria las disposiciones de las sociedades comerciales a las cooperativas, reconocía tácitamente las diferencias entre ambos tipos de personas jurídicas.

En segundo lugar la *Ley 16.156 de Sociedades cooperativas del 29 de octubre de 1990* se refiere a la personería jurídica de las cooperativas. Esta ley tiene su origen en un proyecto de ley sobre personerías jurídicas que fracasó por el veto del P.E. encabezado por Luis Alberto Lacalle Herrera. El P.E. consideraba imprescindible la participación y el contralor del Estado en las etapas de constitución y funcionamiento de las cooperativas. Esto significaba mantener una actitud discriminatoria hacia las cooperativas cuando precisamente, la norma vetada buscaba ponerlas en pie de igualdad con otras modalidades empresariales (Cardozo, M. y Nopitsch, 1990). La cuestión se resolvió al aprobarse la ley No. 15.156 que estableció que todas las cooperativas se inscribirían en un registro único, donde se las calificaría exclusivamente por razones de legalidad, de modo que quedaban sin efecto las restricciones burocráticas injustificadas y se facilitaban los procesos para la reforma de estatutos. Luego de la aprobación de la ley se facilitó la presentación de las cooperativas ante el Registro Público y General de Comercio y en menos de un año se registraron 716 cooperativas (CUDECOOP, 1991a).

Por último, la *Ley 16.736 de Presupuesto Nacional (1996-2000)* del 5 de enero de 1996 incluía entre su articulado algunas normas que regula la fiscalización estatal de las cooperativas. El Art. 190º establecía que las modalidades cooperativas de

producción, consumo, ahorro y crédito y agroindustriales "quedarán sometidas a la fiscalización que la reglamentación determine, la que se hará efectiva por los órganos estatales de control que establezca el P.E.. Por su parte, el Art. 191º disponía la sujeción de estas cooperativas al control estatal de acuerdo a lo establecido por la Ley 16.060 de Sociedades Comerciales. También se controlaría la presentación de los estados contables de las cooperativas de acuerdo a las "normas generalmente aceptadas en la materia" (Art. 192º) y se derogaban "las normas que se opongan al régimen de control establecido por los artículos anteriores" (Art. 193º). Estas disposiciones incluidas en una Ley general de presupuesto para el quinquenio que contenía casi ochocientos artículos no tuvieron debate parlamentario. Claramente más que buscar la promoción del cooperativismo su intención era reforzar el control del Estado.

A excepción de estas normas de carácter general, y hasta la aprobación de la Ley General de Cooperativas, durante el período democrático la legislación se ocupó de las distintas modalidades por separado persistiendo en la visión parcial y fragmentaria de la legislación cooperativa.

En lo que refiere a los sectores por estudiados en este trabajo hay que mencionar un cambio en la legislación con la aprobación de la Ley 16.457 de *Cooperativas Agrarias*. Esta ley contenía un solo artículo que sustituía al Art. 31º del Decreto-Ley 15.645 referente a la integración del Consejo de Administración. El cambio estaba fundamentado en la "Exposición de motivos" donde se sostenía que la complejidad de la gestión de las cooperativas agrarias requería cada vez mayor profesionalización por lo que se hacía necesario un período de aprendizaje y adaptación al cargo para que la gestión de los directivos fuera eficaz y la empresa cooperativa tuviera un desempeño competitivo. Las limitaciones que establecía la ley anterior llevaban a que algunos directivos tuvieran que cesar rápidamente en el cargo. La modificación promovida por el proyecto establecía que los directivos pudieran permanecer en sus cargos hasta doce años, independientemente de la cantidad de reelecciones que ello suponga. Además se argumentaba en el sentido de que tanto la legislación uruguaya como el Derecho comparado promovían ampliar las facultades autonormativas de las organizaciones para configurar los estatutos a la medida de sus necesidades (DSCS, N° 270, Tomo 356, 18 de agosto de 1993). El proyecto estaba firmado por quince senadores de diferentes bancadas y fue aprobado sin discusión por unanimidad de los presentes.

I. Anticipaciones a la Ley General de cooperativas

Es de hacer notar que previo a la Ley General de cooperativas de 2008, hubo dos importantes avances en la legislación que la anticiparon. Con la situación de desempleo que se vivía en el país no es casualidad que los cambios en la legislación estuvieran referidos a las cooperativas de producción o trabajo asociado.[133] Los cambios fueron la aprobación de aprobación de la Ley 17.794 que actualizaba la legislación de cooperativas de producción y la Ley 17.798 que creaba la figura de las cooperativas sociales.

Luego de la aprobación de la Ley 13.481 de exoneraciones impositivas, el sector de cooperativas de producción no fue abordado por la legislación.[134] Es más, durante la dictadura militar (1973-1984) las cooperativas de trabajo, al igual que otras expresiones de los movimientos sociales, fueron perseguidas y obstaculizado su desarrollo.[135]

Luego de finalizada la dictadura el sector de cooperativas de producción creció de forma importante. Pero su desarrollo se vio limitado por las condiciones estipuladas por la Ley 13.481 de 1966 que, tal como se ha visto, las exoneraba de los tributos nacionales así como de los aportes patronales, siempre y cuando cumplieran con determinados requisitos. El más importante era que los medios de producción integraran el patrimonio social. También era requisito que los productos que se vendieran los cooperativistas fueran "fabricados, trabajados, transformados o extraídos por ellos" (Art. 2º). Esto dejaba por fuera de las exoneraciones a aquellas

[133] A comienzos del nuevo milenio explotó una crisis originada en los procesos de liberalización y de apertura de la economía iniciados décadas atrás. Contribuyó a esto la estrategia de integración regional con la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991, que dio lugar a políticas de más apertura, menor regulación en el marco de la integración comercial con la región. Con vaivenes a partir de 1995 y decididamente en 1998, la economía uruguaya ingresó en una fase recesiva. En 2002 se produjo una crisis que golpeó sobre toda la economía nacional y elevó los niveles de desempleo (Finch, 2005).

[134] Tal vez la única excepción haya sido el Decreto-Ley Nº 15.181 del 18 de julio de 1981de Asistencia médica colectiva y privada. En su Art. 6º establecía que las instituciones privadas de asistencia médica podían adoptar la figura de cooperativa de profesionales de asistencia médica que vendría a ser un tipo de cooperativa de trabajo (Reyes Lavega y Gutiérrez, 2005).

[135] Sin embargo, en algunos casos excepcionales el régimen militar promoverá la creación de cooperativas, como en el caso del Programa de desmunicipalización de AMDET. Esto será analizado como uno de los casos relevantes de política pública hacia el cooperativismo en el capítulo siguiente.

cooperativas que "realizaran actividades de intermediación" o que no contaran con la propiedad de los medios de producción.

Ejemplo de las limitaciones impuestas por la legislación fue el caso de la *Barraca cooperativa Sergio Zeballos*. Esta cooperativa comenzó a funcionar en el año 1993 y dedicada a la venta de materiales para la construcción. Había surgido cuando, en el marco de un conflicto de la construcción, la empresa quebró y los trabajadores se enfrentaron al dilema de pedir el embargo para ir a remate y cobrar lo que le correspondía a cada uno o continuar con la actividad como cooperativa de producción (Guerra, 1997). Los trabajadores de la cooperativa optaron por formar una cooperativa y cobrar en especies lo que se pudiera. A pesar de haberse constituida legalmente como cooperativa e integrar la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU), su situación era muy frágil puesto que el Banco de Previsión Social (BPS) no la consideraba una cooperativa de producción por no ser la cooperativa propietaria de los medios de producción y exigía el pago de los aportes patronales (CUDECOOP, 1994a).

De alguna manera el caso de la *Barraca Cooperativa* fue un adelanto de lo que pocos años más tarde pasaría con muchas cooperativas formadas a partir de la recuperación de empresas en quiebra. Es que en el marco de la crisis económica y social que vivía el país desde fines de la década de 1990 emergieron varios procesos de recuperación de empresas, llevados adelante por los trabajadores que reaccionaron ante la amenaza de quedar desempleados (Mallo y Rieiro, 2011). Si bien esto no constituía un fenómenos novedosos, entre 1997 y 2004 fueron recuperadas bajo la modalidad de cooperativa más de una veintena de unidades productivas quebradas. Existían antecedentes de cooperativas formadas por la recuperación de empresas desde la década de 1950 pero, por la cantidad y la importancia de las cooperativas formadas en ese momento, se podría reconocer ese momento como una nueva etapa de recuperación de empresas por parte de los trabajadores (Martí, Thul y Cancela, 2014).[136]

[136] A diferencia de las anteriores, esta etapa tuvo algunas características singulares. En primer lugar, la recuperación se dio en un contexto de creciente desempleo. La tasa de desempleo pasó del 10% en 1998 a 17% en 2002. En segundo lugar, el tema de las recuperaciones de empresas tuvo una importante presencia en los medios de comunicación tanto a nivel nacional como regional, mostrándose como una posibilidad dentro de las distintas alternativas que tenían los trabajadores frente al desempleo. Finalmente, la última característica especial fue que en esta etapa se va a producir un cambio en las políticas públicas diseñándose algunas herramientas diferenciadas para las empresas recuperadas (Martí *et al.*, 2014) .

El cambio más importante vino a darse con la aprobación, en julio de 2004, de la Ley 17.794 sobre *Cooperativas de Trabajo*, la que presentaba una importante innovación y generó un nuevo marco de referencia atendiendo temas anteriormente no considerados como, por ejemplo, en material concursal facilitando la adjudicación de los bienes a los trabajadores en caso de quiebra o abandono de una empresa por parte de sus titulares (Faedo, 2004).[137]

El proceso hasta su aprobación fue largo y dificultoso. La necesidad de cambios en la legislación había llevado a que, ya en el año 2000, se le propusiera al entonces presidente Jorge Batlle Ibáñez un proyecto de actualización. En esta ocasión el proyecto fue elaborado por la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) y redactado por su asesor legal quien explicaba cuáles eran los objetivos perseguidos por la federación:

> *A lo que poníamos más énfasis era a sacar la idea de que la única cooperativa de trabajo tenía que seguir los tópicos de un taller, de una entidad fabril. Había que sacar la idea de que si la infraestructura no era propiedad social de la cooperativa no había cooperativa. Las cooperativas de servicios, artesanales, artesanal-textiles y la artesanal de la pesca, fleteros te traían ese problema. El hincapié estaba puesto en ampliar la definición de cooperativa pero no diciendo que estabas inventando cooperativas nuevas, por eso éramos cuidadosos en las palabras, Había dos cosas centrales: a nivel de la definición que quedara claro que no estabas inventando otro tipo de cooperativas sino que ese segundo tipo de cooperativas donde se incrustan habitualmente las cooperativas de servicios eran tan cooperativas como la tradicional cooperativa de trabajadores. A la vez también buscábamos que hubiera una puerta cerrada a la intermediación laboral que eso sí sería un fraude al espíritu de la cooperativa.* (Entrevista Asesor jurídico de la FCPU, 23 de setiembre de 2014).

Finalmente, el proyecto ingresó en julio de 2002 a la Cámara de Representantes y contó con la firma de 14 representantes de todas las bancadas. La "Exposición de motivos" que acompañaba el proyecto exponía los objetivos del mismo:

> El objetivo de la presentación de un proyecto modificativo en esta materia, no radica en sustituir los conceptos medulares respecto a la naturaleza de las cooperativas de trabajo, sino adecuar la figura a los tiempos que corren, eliminando los aspectos restrictivos de la ley, que hoy rige.
> La intención es rescatar en la cooperativa de trabajo, el carácter de asociación de trabajadores y de empresa autogestionaria. No limitada a la producción de tipo

[137] Tal como aporta Danilo Gutiérrez: *"En realidad, lo único que permitía era la entrega de la tenencia en depósito, con facultades de uso precario, sin detener el proceso concursal. Fue de las cosas que negociamos a último momento para levantar el veto"* (Danilo Gutiérrez, Director Ejecutivo de *Inacoop*, Entrevista del 13 de diciembre de 2010).

> industrial, sino abierta a toda la gama de actividades productivas ya sea en el área de bienes o servicios (Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, Carpeta Nº 2325 de 2002 Repartido Nº 1032, Julio de 2002).

En la Discusión en la Comisión de legislación del Trabajo se señaló que el proyecto no pretendía introducir más modificaciones que las necesarias a la Ley de 1966. Fue aprobado por la unanimidad de los integrantes de la Comisión de Legislación del Trabajo y pasado al Plenario donde en noviembre del mismo año es aprobado también por unanimidad. El Senado recibe el proyecto con media sanción, la Comisión de Constitución y Legislación lo aprueba por unanimidad y lo mismo ocurre en el pleno de la Cámara de Senadores en junio de 2004. A pesar de concitar todas estas unanimidades, el proyecto recibió el veto del P.E..

El veto se motivaba en la imputación de la inconstitucionalidad del proyecto porque las leyes que exoneran de impuestos debían contar con la iniciativa privativa del P.E.. Además se observaba que ampliara la definición vigente de cooperativas de producción y esta pudiera extenderse a "diversas entidades, como los consorcios, u otras formas de colaboración empresaria…, podrán ser calificados como tales amparados por esta ley, pudiendo beneficiarse con todas las exoneraciones y régimen laboral benigno aquí contemplado" (Mensaje del P.E.. Diario de Sesiones de la Asamblea General. V Período Ordinario de la XLV Legislatura, Nº 68, Tomo 83, 13 de julio de 2004).

Las observaciones del P.E. motivaron una intensa campaña de *Cudecoop* y la FCPU. Sin embargo, en una compleja negociación con las cooperativas, los distintos sectores parlamentarios y el equipo económico de gobierno, representado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se llegó a un acuerdo para la presentación de un proyecto alternativo en el que se dan cuenta de algunas de las observaciones. Estas negociaciones culminaron con la aprobación del proyecto por la unanimidad de la Asamblea General y la promulgación de la Ley Nº 17.794 el 22 de Julio de 2004 (CUDECOOP, 2005b).

Se trataba de una ley breve, apenas contaba con ocho artículos, pero que implicaba importantes avances en el reconocimiento legislativo de las cooperativas de trabajo asociado. En primer lugar, porque las reconocía a partir de una definición positiva que establecía que eran "cooperativas de producción o trabajo asociado las que... tienen por objeto proporcionar a sus asociados puestos de trabajo mediante su esfuerzo personal y directo, a través de una organización conjunta destinada a producir bienes o servicios para terceros, en cualquier sector de la actividad económica" (Art. 1º). Además la ley introdujo otras innovaciones como el Art. 6º,

que le confería al juez la potestad de otorgar el uso de la infraestructura de la empresa anterior a la cooperativa que creasen los trabajadores.

El nuevo proyecto limita la definición de cooperativas a la establecida por la Ley, impide que las cooperativas "tengan por objeto la prestación de servicios financieros, y las que realicen la actividad aseguradora", algo que no estaba en la cabeza de nadie, no las exonera expresamente del COFIS del Impuesto Específico a los Servicios de Salud (IMESSA), del Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL), de los aportes al Seguro Social de Enfermedad correspondiente a los trabajadores socios y no socios, y del aporte jubilatorio patronal para los trabajadores dependientes. El Art. 6º era llamado de "Promoción" en el proyecto original y en el propuesto por el P.E. incomprensiblemente se llama de "Liquidación y cesación de pagos". Esto porque en caso de cesación de pagos o liquidación de una empresa, le confiere al Juez la posibilidad de "designar depositaria de los bienes de la empresa, confiriendo facultades de uso precario de los mismos a la cooperativa de trabajo que se constituya con la totalidad o parte del personal" (Art. 6º). Asimismo, sabiendo que la falta de capital inicial era un problema para las cooperativas la ley establecía que los trabajadores podían solicitar al BPS el pago al contado y por adelantado del subsidio por desempleo para destinarlo como aportes al capital social de la cooperativa (Faedo, 2004).

> *…aprovechamos también las experiencias anteriores para buscar fórmulas de que, sin que fuera un cambio revolucionario porque la ley de concursos y las gremiales no nos iban a permitir cambiar, lograr algunas mejorías para afrontar el remate y poder lograr… que la unidad productiva no se desguazara y que los trabajadores… en un numero representativo puedan acceder al seguro de paro para la capitalización de la cooperativa. Esa idea tuvo resistencias entre personas con cargos políticos…, cargos importantes a nivel del Ministerio de Trabajo y del BPS que estaban radicalmente en contra… con el argumento de que le estabas metiendo la mano en el bolsillo a un recurso financiero que estaba pensado para el trabajador. Yo tenía que argumentar cosas que parecían de Perogrullo, ¿y el trabajador cuando decide integrarlo como capital a la cooperativa no está tomando él la decisión? A ese nivel se dieron las discusiones.* (Entrevista Asesor jurídico de la FCPU, 23 de setiembre de 2014).

Desde *Cudecoop*, la aprobación de esta ley fue vista como un primer paso, como un adelanto de un capítulo especial de la ley general de cooperativas y como una manera de empezar a hacer justicia con los cooperativistas que fueron tratados injustamente.

El último hito en lo que refiere a la legislación cooperativa previo a la aprobación de la Ley General de cooperativas fue la *Ley 17.978 sobre Cooperativas Sociales*. Este es un claro intento de promoción de una forma cooperativa con el objetivo proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de

distintas actividades, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social (Art. 1º de la Ley Nº 17.978). El caso de las cooperativas sociales es el preludio de la aprobación de la Ley General de cooperativas. Tanto así que las cooperativas sociales formaban parte del Proyecto de Ley General presentado por *Cudecoop* y luego fueron incluidas en el Capítulo IX de la Ley 18.407. El caso de las cooperativas sociales y el programa implementado en el Ministerio de Desarrollo Social para su promoción forma parte de los análisis de casos que se hace en el capítulo siguiente. Este apartado se limita a presentar la ley y el debate parlamentario para ver cuál es la concepción subyacente de la relación entre Estado y cooperativas.

En las elecciones de 2004 resulta electo Presidente el Dr. Tabaré Vázquez por el Frente Amplio, procesándose así un cambio en el elenco gobernante al asumir por primera vez el P.E. un partido de izquierda. El cambio de gobierno generaba fuertes expectativas entre los cooperativistas. Esto se debía a que el país había experimentado "la peor crisis de los últimos cien años que ...ha tenido repercusiones negativas en varias dimensiones: financiera, comercial, social y política" (CUDECOOP, 2004b). La crisis había puesto en evidencia la clara insuficiencia de las políticas económicas implementadas en las últimas décadas. El Estado y sus diversas instituciones estaban cuestionados. Los partidos políticos, los sindicatos, las cámara empresariales y las organizaciones sociales debieron responder a los reclamos de la población que exigía transformaciones profundas para abandonar un modelo que había fracasado y había traído desempleo, pobreza, carencias en materia de salud, educación y vivienda (CUDECOOP, 2004b).

Esta crítica coyuntura hacía que el cambio de gobierno se viviera como una oportunidad para renovar las expectativas en el Estado y las políticas públicas.[138] El ascenso de la izquierda al gobierno significaba un cambio radical y presentaba oportunidades y grandes desafíos al movimiento cooperativo que debía redefinir sus estrategias para adaptarse a la nueva realidad y hacer frente a nuevos actores y formas de accionar (CUDECOOP, 2005b).

---

[138] El presidente de *Cudecoop* de la época señalaba en esa ocasión que los uruguayos "esperamos mucho de la acción del Estado y de su incidencia sobre nuestras vidas" y por ello "no es de extrañar que en el imaginario colectivo se atribuya una enorme trascendencia a un cambio que instala en el gobierno a quienes históricamente constituyeron la oposición" (*CUDECOOP*, 2005a).

Los cambios que se procesaron para el cooperativismo con el nuevo gobierno fueron profundos aunque no siempre tuvieron un signo positivo (Caetano y Martí, 2019). *Cudecoop* hizo llegar al nuevo gobierno una serie de propuestas, fundamentalmente para mejorar el relacionamiento con el Estado en el nuevo escenario político (CUDECOOP, 2006). Además de insistir con una nueva presentación del Proyecto de Ley General de Cooperativas, entre otras cosas se propuso: reformular la Comisión Honoraria de Cooperativismo, promover la creación de una Comisión de Cooperativismo a nivel parlamentario, analizar la integración de *Cudecoop* a organismos de integración sectorial, presentar al Parlamento el proyecto de ley sobre pseudo cooperativas, promover la reglamentación de la Ley de trabajo asociado, negociar con el gobierno la participación del Movimiento Cooperativo en el Plan de Emergencia (CUDECOOP, 2005c).

Uno de los temas que se propuso al nuevo gobierno fue la idea de las cooperativas sociales. Esta ya estaba presente en la *Propuesta programática de 2004* presentada por *Cudecoop* a los partidos políticos previo a las elecciones. A partir de esta propuesta, y luego de intensas reuniones entre las nuevas autoridades y el movimiento cooperativo, el 30 de diciembre de 2005 el P.E. envió al parlamento un proyecto de ley sobre cooperativas sociales. En el mensaje que acompañaba el proyecto se manifiesta que el país se encuentra en una situación de exclusión económica y social de vastos sectores de la sociedad producto del desempleo y el subempleo. Sostiene que esto provoca un aumento de la pobreza y dificultades para volver al mercado de trabajo. Explica también los esfuerzos del gobierno por "atender las gravísimas emergencias sociales producto de la aplicación de prácticas neoliberales que han afectado tan profundamente la trama social" y que es intención del nuevo gobierno "fundar una economía solidaria dentro de un marco estratégico que oriente las decisiones colectivas" como forma de construir un subsistema de economía fundado en la solidaridad. El proyecto se propone "dar un marco normativo a un tipo de emprendimiento económico que persigue la inclusión social, con base en el trabajo, de esos sectores tan fuertemente agredidos por las políticas neoliberales" (Poder Ejecutivo, 2006: 1).

No obstante, el mismo mensaje señala que no se trata exclusivamente de un "instrumento para la generación de puestos de trabajo que habiliten la inclusión de los sectores más desfavorecidos de la sociedad" sino que se apunta a ir más allá y que "las cooperativas sociales se constituyan en espacios de ejercicio de prácticas de democracia plural, participativa y solidaria" (Poder Ejecutivo, 2006: 2).

Las presenta como un tipo especial de cooperativas de trabajo que tienen como característica especial apuntar a la inserción laboral de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. En este sentido es que el Estado debe promoverlas a través de "un especial tratamiento tributario, lo que podrá ser complementado por otras medidas de apoyo en materia crediticia, de capacitación, de contratación con el propio Estado, etc." (Poder Ejecutivo, 2006: 3).

Luego de un par de meses de estudio en la Comisión de Marco Cooperativo, el 18 de abril de 2006 el proyecto modificado es tratado en el pleno de la Cámara de Representantes. El Informe de la Comisión señala algunos antecedentes del proyecto, por ejemplo la exitosa utilización de la figura de cooperativas sociales en España e Italia. También explica que luego de la primera Edición del Programa Trabajo por Uruguay se hace necesario brindar alternativas a la población beneficiaria del programa. Se deja constancia también que en el estudio del proyecto se contó con el asesoramiento de *Cudecoop* y la FCPU. Por otra parte la *Comisión Honoraria de Cooperativismo* (CHC) envió un informe en el cual se comunicó la firma de un convenio con el Ministerio de Desarrollo Social con el objetivo de promover la formación y organización de las cooperativas.

Producto de estos insumos es que la Comisión, por unanimidad de sus miembros, modificó el proyecto original del Ejecutivo y agregó cuatro artículos. Uno referido a la "Formación para la Gestión" para las cooperativas sociales y otros tres permiten al Estado priorizar a estas organizaciones para adquirir bienes o contratar un servicio (Informe de la Comisión de Marco Cooperativo. DSCR, 18 de abril de 2006).

La discusión en el Plenario es bastante rápida, tanto el oficialismo como la oposición manifiestan su acuerdo con el proyecto. Por el oficialismo, el miembro informante Diputado Eduardo Brenta, señala el intenso debate en la comisión y la aprobación por unanimidad. En tanto, por la oposición el Diputado Álvaro Delgado, subrayaba el acuerdo con el proyecto que otorga un marco jurídico a un instrumento válido como las cooperativas sociales que tienen como objetivo "la generación de autoempleo para las personas que están fuera del mercado de trabajo, que sufren exclusión social y que deben ser incluidas en el mercado formal de trabajo". Además insiste en la postura del Partido Nacional en cuanto a los controles a los que deben ser sometidas estas cooperativas, la necesidad de apoyo para la capacitación y la preocupación por la correcta utilización de las ventajas en la contratación con el Estado (DSCR, 18 de abril de 2006). El proyecto presentado se aprueba con la unanimidad de los presentes y pasa a consideración de la Cámara de Senadores.

En el Senado es estudiado por la Comisión de población, desarrollo e inclusión. Durante su estudio la comisión cuenta con la presencia de una delegación del Ministerio de Desarrollo Social integrado por la Ministra Marina Arismendi, la Directora de Desarrollo Ciudadano, Mariela Mazzotti, el Director de Políticas Sociales, Christian Mirza y la Psic. Miriam Imbert, de la Dirección de Evaluación y Monitoreo de Programas. Es interesante que en su intervención el Sr. Mirza desataca que

> …la ley de cooperativas sociales… constituye uno de los pilares fundamentales en los cuales se soporta el programa de opción productiva, que es una de las alternativas o salidas -por cierto, no la única y, seguramente, no la mayoritaria- del Plan de Emergencia Social. Se trata de una respuesta eficaz para muchísimos hogares -yo diría, miles de hogares- y ciudadanos que están en una situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social (Comisión de población, desarrollo e inclusión, Carpeta N° 480/2006, Distribuido Nº 846, 15 de mayo de 2006).

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

> …si estamos hablando de un objetivo de inclusión social, de dar una ruta de salida y espacios a la gente que hoy no tiene oportunidades, entonces establezcamos un tiempo límite a la cooperativa social para que se "destete" y funcione como debe hacerlo, con reglas de competencia normales, y no que tenga un privilegio de por vida por tener vinculación con algún dirigente político que hoy está en el poder y que mañana puede perfectamente no estarlo (DSCS. Nº 95 – Tomo 432 - 14 de junio de 2006).

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

Al igual que lo sucedido con la Ley 17.794 de *Cooperativas de producción*, la Ley 18.407 *General de Cooperativas* incluyó en el Capítulo IX las disposiciones contenidas

en la Ley 17.978 de *Cooperativas sociales*, por lo que es posible afirmar que ambos casos se tratan de anticipaciones a la ley general. Los contenidos de la ley de cooperativas sociales así como la implementación del programa de cooperativas sociales son analizados en el capítulo siguiente.

J. Balance de la legislación cooperativa

El balance de la evolución del marco normativo se divide en tres partes. En la primera se realiza un balance general de la legislación estudiada en términos diacrónicos, la oportunidad de su aprobación, y sincrónicos, los objetivos de las normas aprobadas. En la segunda sistematiza y evalúa las medidas de fomento y control que se establecen. Finalmente, en tercer lugar se realiza un balance general de la legislación.

Agrupamos la secuencia de la legislación cooperativa en seis etapas marcadas por el avance y retroceso del fomento cooperativo.

1. Las *primeras leyes cooperativas* que establecen el marco legal general de la legislación. La primera fue la *Ley 9.526* de creación de *Conaprole* que si bien no creó un marco jurídico para las cooperativas colocó el tema en la agenda parlamentaria. Fue una ley muy especial porque creó una cooperativa con presencia estatal y destinada a un grupo particular de productores que se beneficiaron de una concesión estatal pero a través de una organización privada (Martí, 2018). La creación de *Conaprole* obedeció a la particular coyuntura de retroceso del intervencionismo estatal *batllista*. A diferencia de las anteriores empresas estatales creadas por el *batllismo*, el *terrismo* optó por la creación de una cooperativa suministrando el capital y asegurando las condiciones de mercado para la nueva empresa. La segunda fue la *Ley 10.008* de Cooperativas Agrarias. Por primera vez el Estado dio marco jurídico a organizaciones que respondían a la iniciativa privada de un sector de la sociedad: los productores rurales, pero que recibían algunos apoyos estatales y, por tanto, el Estado podía intervenir en su contralor. Completa esta tríada la *Ley 10.761* de Sociedades Cooperativas. Para ese entonces las cooperativas uruguayas no contaban con un marco legal específico –excepto las agrarias- y muchas se debieron constituir como sociedades anónimas. Con la aprobación de la ley, más pensada para las cooperativas de consumo, se abrió el camino para el desarrollo del cooperativismo de producción.

2. Luego de la aprobación de la ley de Sociedades cooperativas pasó un *interregno en la aprobación de la legislación cooperativa* de 20 años que coincidió con un nuevo impulso del estatismo en el período *neobatllista*. Reflejo de esta etapa es la aprobación de la Ley 10.707 del 9 de enero de 1946 que reguló la ampliación y funcionamiento de *Conaprole* y aumentó el número de directores con un representante del gobierno nacional y otro del gobierno municipal. La ley se enmarca en el incremento de la intervención estatal del *neobatllismo*. Además de la designación de directores políticos amplió la protección estatal facilitando el crédito para inversiones en maquinaria y nuevas plantas de pasteurización en el interior del país y estableció que el 30% de los excedentes de la industrialización de leche serían destinados a beneficios para el personal.
3. Recién en 1966 volvieron a aparecer las cooperativas en la agenda legislativa. Comenzó entonces un período en el que predominó la *aprobación de normativa por modalidades*: la Ley N° 13.481 de exoneraciones tributarias a las cooperativas de producción en 1966, la Ley 13.728 que regulaba a las cooperativas de vivienda en 1968, la Ley 13.988 que reconoció la existencia y estableció la normativa de las cooperativas de ahorro y crédito en 1971, y en el mismo año la Ley 14.019 que extendió los beneficios tributarios de las cooperativas de producción a las de consumo.
4. La siguiente etapa estuvo marcada por la *dictadura y la actualización de la legislación sobre las asociaciones de productores rurales*: el Decreto-Ley 14.330 que permitió la actividad comercial de las SFR, el Decreto-Ley 14.827 que regulaba a las cooperativas agroindustriales y el Decreto-Ley 15.645 que actualizó la legislación de cooperativas agrarias. Coincidiendo con el proyecto de Uruguay como plaza financiera, cabe señalar que durante la dictadura también se aprobó el Decreto-ley 15.322 de 1982 que distinguía a las cooperativas de ahorro y crédito entre las de intermediación financiera y las de capitalización.
5. Durante los siguientes 20 años no se produjeron avances legislativos sustanciales. Lo más destacable en términos de legislación luego de la recuperación democrática no estuvo referido al fomento y la promoción de las cooperativas sino a los *avances en la supervisión y control*. Se aprobaron algunas normas referidas al registro –Ley 16.156- y al control –Ley 16.736- de las cooperativas. En la Ley 17.243 de "Servicios públicos y privados, seguridad pública y condiciones en las que se desarrollan las actividades productivas" es significativa la inclusión de la Sección 8ª que incluía tres artículos en los que se retiraba la participación del Estado en *Conaprole*.

6. El último período se define como de *anticipaciones de la Ley General de Cooperativas*. Se aprobaron dos leyes que tuvieron su impacto en el desarrollo del cooperativismo de producción: la Ley 17.794 que actualizaba la legislación de las cooperativas de producción y la Ley 17.978 de cooperativas sociales.

En lo que refiere a los objetivos de la legislación, y tomando en cuenta las nueve leyes analizadas en profundidad, se constata que las intenciones legislativas variaron a lo largo del período. Tal como muestra el siguiente cuadro de síntesis los objetivos son diversos pero en general reflejan una visión positiva del cooperativismo.

Cuadro 3. Objetivos de la legislación cooperativa analizada

Leyes	Instrumentos
Ley 9.526 Cooperativa Nacional de Productores de Leche (*Conaprole*) (14/12/1935)	• Monopolio para la industrialización y comercialización de leche en Montevideo (Art. 1º). • Declaración de utilidad pública de la expropiación de las usinas (Art. 4º). • Financiamiento y garantía estatal de la expropiación (Art. 5º). • Autorización para emitir "debentures" (Art. 31º).
Ley 10.008 Cooperativas agrarias limitadas (5/04/1941)	• Declaración de fomento genérico por el Estado y propaganda (Art. 29º). • Protección del nombre (Art. 25º). • Beneficios y privilegios (Art. 27º): a) deducciones de costos en trámites, b) exenciones de impuestos, c) gratuidad en las gestiones, d) deducciones de impuestos en las partes sociales, e) trato preferencial en créditos, f) beneficios en las exportaciones. • Autorización para emitir obligaciones (Art. 21º).
Ley 10.761 Sociedades cooperativas (15/08/1946)	• Autorización para emitir obligaciones y condiciones especiales de los créditos del BROU (Art. 11º). • Exoneración del impuesto inmobiliario (Art. 12º). • Protección del nombre cooperativa (Art. 15º).
Ley N° 13.481 Cooperativas de producción. Exoneraciones tributarias (23/06/1966)	• Exoneración de todo tributo nacional y el aporte jubilatorio patronal (Art. 1º).
Decreto-Ley 14.330 Sociedades de Fomento Rural (19/12/1974)	• Las SFR podrán distribuir entre sus socios toda clase de insumos agropecuarios y recibir, acopiar, clasificar, conservar, envasar y elaborar los productos de las explotaciones de los mismos (Art. 1º).
Decreto-Ley 14.827 Cooperativas agroindustriales (12/09/1978)	• Fomento de la formación de cooperativas agroindustriales y realización de propaganda (Art. 25º). • Protección del nombre (Art. 21º). • Beneficios y privilegios (Art. 23º): 1. exención del pago de tributos y timbres en las gestiones judiciales los cinco primeros años,

Leyes	Instrumentos
	2. gratuidad de todas las gestiones ante los organismos públicos, 3. tratamiento preferencial en la tasa de interés y condiciones de los préstamos para la obtención de capital de trabajo y construcción de locales, equipamiento e instalaciones, 4. facilidades y beneficios para la exportación directa de sus productos, 5. posibilidad de acogerse a asistencia crediticia de ley 14.178 de Promoción Industrial 6. trato preferencial por parte del BSE
Decreto-Ley 15.645 Cooperativas agrarias (17/10/1984)	• Fomento y propaganda para la creación de cooperativas por el P. E., a través del MAP y desarrollo de programas de capacitación cooperativa (Art. 49º). • Protección del nombre (Art. 40º). • Beneficios y privilegios (Art. 48º): a) tratamiento preferencial por parte de los organismos oficiales de créditos b) exención de un 50% de todo gravamen, contribución, impuestos nacionales directos o indirectos excepto del Impuesto al valor Agregado (IVA) e Impuesto Específico Interno (IMESI), c) beneficios para la exportación directa de sus productos, d) la asistencia crediticia establecida en la ley de promociones de 1974 y e) la gratuidad en todas las gestiones de constitución o inscripciones.
Ley 17.794 Cooperativas de producción o trabajo asociado (22/07/2004)	• Exoneración de aportes jubilatorios patronales a los socios (Art. 4º). • Exoneración de tributos nacionales (excepto Iva, Imesi, Cofis, Imessa, Itel) (Art. 5º). • Potestar al juez depositar los bienes de la empresa en trabajadores con base a viabilidad de proyecto técnicamente fundado (Art. 6º). • Autorizar a la previsión social el pago contado y adelantado de subsidios por desempleo para capitalizar la cooperativa (Art. 7º).
Ley 17.978 Cooperativas sociales (14/06/2006)	• Declaración de interés del fomento y exoneración de todo tributo nacional (Art. 7º). • Prerrogativa para vender bienes o contratar servicios con el Estado mediante licitación abreviada (Art. 8º). • Declaración genérica de solvencia y responsabilidad (Art. 9º). • Capacitación para la gestión y asistencia técnica (Art. 6º).

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes y legislación cooperativa.

Se clasifican los objetivos propuestos en dos categorías. La primera refiere al componente utópico y la posibilidad de construir un modelo de economía y sociedad alternativo al impulsar este tipo de empresas. La segunda categoría refiere al desarrollo de la producción y las condiciones del productor.

El análisis del cuadro nos permite ver que la primera categoría, la promoción de un modelo alternativo, estaba presente en los objetivos de las leyes referidas a las cooperativas en general y las de producción y trabajo asociado en particular. En este sentido, se encuentran expresiones del tipo "superar la sociedad capitalista" y "luchar contra el intermediario" (Ley 10.761), "reforma de las estructuras socio-económicas" a través de "una forma de sociedad que por su sentido social y solidario merece el

apoyo y el estímulo del legislador" (Ley 13.481), "rescatando el carácter de asociación de trabajadores y de empresa autogestionaria" (Ley 17.794) y "constituir espacios de ejercicio de prácticas de democracia plural, participativa y solidaria" (Ley 17.978).

Por el contrario, en las leyes referidas a las cooperativas agrarias el componente conceptual más importante estaba referido a la situación de los productores y el desarrollo de la producción agropecuaria. En la fundamentación de las leyes aparecían expresiones como "enfrentar los problemas que atravesaba el sector lechero y los problemas de salud e higiene ocasionados por la leche de mala calidad" (Ley 9.526), "estimular e impulsar la iniciativa privada" y "aumentar la eficacia del productor rural y elevar su nivel de vida" (Ley 10.008), "permitir la actividad comercial de los productores asociados a las SFR" (Decreto-Ley 14.330), "fomentar de la actividad agropecuaria, la elaboración de bienes industrializados o semiindustrializados y su colocación en el mercado externo" (Decreto-Ley 14.827) y "desarrollar la producción agropecuaria" (Decreto-Ley 15.645).

A esta diferencia en los objetivos propuestos se suma que las cooperativas agrarias tuvieron su legislación antes que las cooperativas en general. Así lo manifestaba el Diputado Tomás Brena, quien en ocasión de la aprobación de la Ley 10.008 de cooperativas agrarias, se preguntaba cuál era la "especial urgencia en dar una ley de cooperativas rurales, cuando falta esa ley general que establecería el régimen general de las cooperativas" (DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 98). Evidentemente, hay en los legisladores una preferencia al momento de legislar a las cooperativas de productores rurales que, siendo propietarios de los medios de producción, cooperativizan alguna de las etapas para mejorar sus condiciones. Esta preferencia se evidenciada también en el siguiente análisis de las medidas de fomento.

Finalmente, una última observación referida a los objetivos de la legislación. Se señaló que el período se abre y se cierra con dos casos particulares. Tanto la Ley 9.526 de creación de *Conaprole* como la 17.978 de Cooperativas Sociales refieren a casos particulares de cooperativas o tipos de cooperativas. Ambas situaciones son analizadas más adelante como Estudios de caso, no obstante en ambos casos se señala la novedosa forma de intervención del Estado en los problemas públicos que se pretenden abordar. La calidad de la leche que se consume en Montevideo y la situación de los productores lecheros, en el caso de *Conaprole* y la realidad de la pobreza y la exclusión social de amplios sectores de desocupados, en el caso de las cooperativas sociales. Como se verá más adelante, lo antecedentes de la creación de *Conaprole* marcan que el Estado había intentado solucionar el problema a través de la reglamentación para la industrialización de la leche y en el caso de otros productores

la alternativa elegida fue la creación del Frigorífico Nacional por Ley 8.282 de 1928 como ente público con participación de los productores. Por el contrario, con la creación de *Conaprole* el Estado optó por intervenir en el problema pero ya no con la creación de un ente estatal sino con una cooperativa de productores con participación del Estado. También en el caso de las cooperativas sociales la forma de intervención estatal significa una innovación respecto de políticas anteriores. Históricamente, ante la situación de desocupación de sectores importantes de la población, el Estado optó por prácticas clientelísticas incrementando el número de empleados públicos (Finch, 2005). El mismo gobierno del Frente Amplio ni bien asumió creó una serie de programa de empleo protegido. Pero en el caso de las cooperativas sociales la opción fue por intervenir en las situaciones de desempleo fomentando cooperativas con apoyo estatal. En síntesis, se trata de dos casos de innovación en la intervención de las políticas públicas y como tal serán analizados posteriormente.

En la siguiente tabla se sistematizan los instrumentos de fomento y protección estatal presentes en las nueve leyes analizadas.

Cuadro 4. Instrumentos de fomento y protección estatal de la legislación cooperativa analizada

Leyes	Instrumentos
Ley 9.526 Cooperativa Nacional de Productores de Leche (*Conaprole*) (14/12/1935)	• Monopolio para la industrialización y comercialización de leche en Montevideo (Art. 1º). • Declaración de utilidad pública de la expropiación de las usinas (Art. 4º). • Financiamiento y garantía estatal de la expropiación (Art. 5º). • Autorización para emitir "debentures" (Art. 31º).
Ley 10.008 Cooperativas agrarias limitadas (5/04/1941)	• Declaración de fomento genérico por el Estado y propaganda (Art. 29º). • Protección del nombre (Art. 25º). • Beneficios y privilegios (Art. 27º): a) deducciones de costos en trámites, b) exenciones de impuestos, c) gratuidad en las gestiones, d) deducciones de impuestos en las partes sociales, e) trato preferencial en créditos, f) beneficios en las exportaciones. • Autorización para emitir obligaciones (Art. 21º).
Ley 10.761 Sociedades cooperativas (15/08/1946)	• Autorización para emitir obligaciones y condiciones especiales de los créditos del BROU (Art. 11º). • Exoneración del impuesto inmobiliario (Art. 12º). • Protección del nombre cooperativa (Art. 15º).
Ley N° 13.481 Cooperativas de producción. Exoneraciones tributarias	• Exoneración de todo tributo nacional y el aporte jubilatorio patronal (Art. 1º).

Leyes	Instrumentos
(23/06/1966)	
Decreto-Ley 14.330 Sociedades de Fomento Rural (19/12/1974)	• Las SFR podrán distribuir entre sus socios toda clase de insumos agropecuarios y recibir, acopiar, clasificar, conservar, envasar y elaborar los productos de las explotaciones de los mismos (Art. 1º).
Decreto-Ley 14.827 Cooperativas agroindustriales (12/09/1978)	• Fomento de la formación de cooperativas agroindustriales y realización de propaganda (Art. 25º). • Protección del nombre (Art. 21º). • Beneficios y privilegios (Art. 23º): 1. exención del pago de tributos y timbres en las gestiones judiciales los cinco primeros años, 2. gratuidad de todas las gestiones ante los organismos públicos, 3. tratamiento preferencial en la tasa de interés y condiciones de los préstamos para la obtención de capital de trabajo y construcción de locales, equipamiento e instalaciones, 4. facilidades y beneficios para la exportación directa de sus productos, 5. posibilidad de acogerse a asistencia crediticia de ley 14.178 de Promoción Industrial 6. trato preferencial por parte del BSE
Decreto-Ley 15.645 Cooperativas agrarias (17/10/1984)	• Fomento y propaganda para la creación de cooperativas por el P. E., a través del MAP y desarrollo de programas de capacitación cooperativa (Art. 49). • Protección del nombre (Art. 40º). • Beneficios y privilegios (Art. 48º): a) tratamiento preferencial por parte de los organismos oficiales de créditos b) exención de un 50% de todo gravamen, contribución, impuestos nacionales directos o indirectos excepto del Impuesto al valor Agregado (IVA) e Impuesto Específico Interno (IMESI), c) beneficios para la exportación directa de sus productos, d) la asistencia crediticia establecida en la ley de promociones de 1974 y e) la gratuidad en todas las gestiones de constitución o inscripciones.
Ley 17.794 Cooperativas de producción o trabajo asociado (22/07/2004)	• Exoneración de aportes jubilatorios patronales a los socios (Art. 4º). • Exoneración de tributos nacionales (excepto Iva, Imesi, Cofis, Imessa, Itel) (Art. 5º). • Potestar al juez depositar los bienes de la empresa en trabajadores con base a viabilidad de proyecto técnicamente fundado (Art. 6º). • Autorizar a la previsión social el pago contado y adelantado de subsidios por desempleo para capitalizar la cooperativa (Art. 7º).
Ley 17.978 Cooperativas sociales (14/06/2006)	• Declaración de interés del fomento y exoneración de todo tributo nacional (Art. 7º). • Prerrogativa para vender bienes o contratar servicios con el Estado mediante licitación abreviada (Art. 8º). • Declaración genérica de solvencia y responsabilidad (Art. 9º). • Capacitación para la gestión y asistencia técnica (Art. 6º).

Fuente: Elaboración propia en base a legislación cooperativa.

Tomado en consideración la propuesta de Chaves (2012), se pueden clasificar a los instrumentos de fomento se agrupan en tres categorías: i) Declaración de interés general, ii) Protección del nombre y iii) Beneficios especiales a las cooperativas. Las dos primeras corresponden a las políticas *soft* porque están dirigidas a generar un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas. La tercera categoría

corresponde a las políticas *hard* porque intentan intervenir en el proceso económico de las empresas cooperativas a través de incentivos (Chaves, 2012: 176).

En cuanto a la declaración de fomento genérico del Estado, existen importantes diferencias entre la promoción de las cooperativas en general y de las cooperativas agrarias en particular. La diferencia sustantiva entre unas y otras parece estar relacionada con la propiedad individual o colectiva de los medios de producción. El Estado fomenta las iniciativas en las que los productores individuales propietarios de los medios de producción pueden desarrollar su actividad y mejorar su producción. Una vez más, el legislador fue más propenso a declarar de interés a las asociaciones de productores rurales que otro tipo de cooperativas. Para las cooperativas agrarias, y también para las agroindustriales, las leyes preveían normas para que el P.E. fomentase su creación y realizase propaganda con tal fin (Art. 29º de la Ley 10.008, Art. 25º del Decreto-Ley 14.827 y Art. 49 del Decreto-Ley 15.645). Esta declaración de interés era inexistente en el resto de la legislación cooperativa con la única excepción de la Ley 17.978 que en su Art. 7º declaraba de interés el fomento de las cooperativas sociales. Esta excepción pareciera estar mostrando un cambio de época en la relación del Estado con las cooperativas.

En segundo lugar, uno de los instrumentos de promoción más utilizado fue la protección o reserva del nombre para aquellas organizaciones que cumplían con las características establecidas por la ley. Tanto las leyes referidas a las cooperativas agrarias como la Ley 10.076 de Sociedades Cooperativas prohibieron el uso de la expresión cooperativa por aquellas organizaciones que no lo eran. Sin embargo es posible dudar sobre la efectividad de la protección.

Se proponen al menos dos ejemplos en dos momentos distintos en los que el Estado estuvo omiso o cayó en el desconocimiento incumpliendo el texto de la ley que protegía el nombre de "cooperativa". El primero fue en la década del sesenta. Ya había sido legislado el uso exclusivo del nombre cooperativas por la Ley 10.761 de 1946, pero en 1965, Gervasio Domenech[139] presentó un escrito pidiendo que se

[139] Diputado del Partido Nacional por la Unión Blanca Democrática (UBD). El sector de la UBD y anteriormente el Movimiento Popular Nacionalista a través de su líder Daniel Fernández Crespo ya había expresado sus inquietudes por los temas del trabajo y las cooperativas. El 18 de agosto de 1964, varios diputados de la lista 51 de Montevideo (María Luisa Rueco Reyes, Gervasio Domenech, Washington Fenocchi, Donato Grieco y Hugo Rodríguez Carrasco) presentaron varios proyectos de Ley inspirados en el trabajo de Daniel Fernández Crespo como consejero de Gobierno, entre ellos: "Participación de obreros y empleados en las utilidades de las empresas", "Arrendamientos rurales y estabilización agraria", "Régimen general de cooperativas" y "Reforma Agraria".

sancionara a CUTCSA[140] por utilizarlo. En su presentación relataba que en el diario *El País* del 8 de abril de 1965, se incluía un anuncio que decía: "Compañía Uruguaya de Transportes Colectivos S.A. Empresa privada de organización cooperativa. CUTCSA significa: Regularidad, Eficiencia, Economía". El mencionado diputado demandaba que se cumpliera con lo establecido en el Art. 15º de la Ley 10.761, donde se establecía que el empleo de la palabra cooperativa o cooperación o sus derivados quedaba prohibido para toda firma o establecimiento que no se ajustara a las disposiciones de la ley y las que la emplearan indebidamente debían suprimirlas o serían sancionadas con multa. El diputado denunció la conducta de CUTCSA y destacaba que no era la primera vez que se hacía. Además llamaba a los organismos públicos a proteger al sistema cooperativo y en especial a la Inspección General de Hacienda del Ministerio de Hacienda (Exposición del Gervasio Domenech, Representante por Montevideo. DSCR, Número 1.068, Tomo 570, 8 de mayo de 1965, p. 3).

El segundo ejemplo de desconocimiento por parte del Estado y desprotección del nombre es más actual y también más grave. Durante el año 2003, la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), concedió el registro de la marca *"cooperativa"* a favor de la firma *Serenity S.A.* de Argentina. Ante esta situación el presidente de *Cudecoop* entabló una demanda de nulidad contra esta resolución. Finalmente, en febrero de 2006, casi tres años después, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo consideró que "La Resolución impugnada contraviene lo dispuesto a texto expreso por el Art. 15º de la ley No 10.761 que prohíbe el empleo de la palabra 'Cooperativa' por entidades que no lo son" y anuló la concesión de la marca (Caetano y Martí, 2019).

En tercer lugar, podemos señalar los instrumentos de fomento relacionados con beneficios especiales concedidos a las cooperativas. Todas las leyes analizadas contemplaban algunos beneficios, siendo los instrumentos más utilizados las exoneraciones de impuestos y aportes a la seguridad social. También existieron otros de menor importancia como la gratuidad de los trámites, las tasas preferenciales en los créditos o ventajas para la exportaciones. Respecto de las tasas preferenciales se ha señalado la imprevisión legislativa al no establecer criterios claros por lo que los

[140] CUTCSA nace el 13 de mayo de 1937 como "Cooperativa Uruguaya de Transportes Colectivos Sociedad Anónima" (CUTCSA) que se convertiría en la principal organización privada de transportes de Montevideo. Fue justamente, la aprobación de la Ley Nº 10.761 de Sociedades Cooperativas en 1946 que obligó a CUTCSA a transformarse en "Compañía Uruguaya de Transportes Colectivos Sociedad Anónima".

beneficios no se aplicaron y las cooperativas tomaron créditos en las condiciones comunes (López Silveira, 1953: 54). Además de estas medidas más habituales, hay que destacar algunos instrumentos especiales aprobadas en la última etapa y referidos a las cooperativas de producción y cooperativas sociales. Como algo novedoso la Ley 17.794 confería al juez la potestad de depositar los bienes de la empresa en manos de los trabajadores en caso de quiebra de la empresa y con base a la viabilidad de un proyecto técnicamente fundado (Art. 6º) y también autorizaba a la previsión social el pago contado y adelantado de subsidios por desempleo para capitalizar la cooperativa (Art. 7º). Estas medidas constituyeron herramientas que facilitaron la recuperación de empresas por parte de los trabajadores bajo la forma de cooperativas (Martí *et al.*, 2014). Es posible destacar dos novedades incorporadas por la Ley 17.978. La primera fue la preferencia que se estableció para que las cooperativas sociales pudieran vender bienes o contratar servicios con el Estado mediante licitación abreviada (Art. 8º) y, directamente relacionado con esto, la declaración genérica de solvencia y responsabilidad (Art. 9º). La segunda innovación, fue la establecida en el Art. 6º que indicaba que los integrantes de la cooperativa recibirían capacitación y asistencia técnica para la gestión.

A continuación se analizan las disposiciones referidas al control y supervisión de las cooperativas establecidas en las leyes analizadas. Se observa que los mecanismos de control superan el alcance de los instrumentos de promoción, ratificando el sesgo paternalista de la legislación como había propuesto Rippe (1987).

Cuadro 5. Disposiciones de control y supervisión estatal de la legislación cooperativa analizada

Leyes	Disposiciones
Ley 9.526 Cooperativa Nacional de Productores de Leche (*Conaprole*) (14/12/1935)	• Inspección y verificación de libros por el BROU (Art. 5º). • Condicionamientos o Pago al servicio de contralor del Municipio de Montevideo (Art. 7º). o Constitución de la Junta Nacional de la Leche para controlar precios, estímulos a los productores, otorgamiento de primas para la exportación (Art. 8º). o Fija el destino de las utilidades • Participación de la corte electoral en el acto eleccionario (Art. 17º). • Integración de un Síndico del BROU al directorio (Art. 23º).
Ley 10.008 Cooperativas agrarias limitadas (5/04/1941)	• Registro en la Sección "Registro, Fomento e Inspección de Cooperativas Agropecuarias" del MGyA (Art. 20º). • Contralor del MGyA que controla y certifica balances (Art. 26º). • Prohibiciones especiales (Art. 7º): a) Acordar ventajas o privilegios a fundadores b) fijar término, acordar ventaja a fundadores, c) remunerar incorporación de socios o colocación de partes sociales, d) neutralidad religiosa, política y de nacionalidades, e) otorgar créditos al consumo,

Leyes	Disposiciones
	f) permitir operaciones con no socios, g) realizar operaciones de acopio o especulación, h) admitir socios que no sean productores agropecuarios, i) elevar la cuota de ingreso, j) pactar condiciones especiales para socios salientes, k) acordar beneficios extraordinarios en caso de liquidación, l) limitar la capacidad de electores o elegibles. • Requerir pronunciamiento de MGyA para emitir obligaciones (Art. 21º). • Determinación del destino de las utilidades o excedentes (Art. 23º).
Ley 10.761 Sociedades cooperativas (15/08/1946)	• Registro en el "Registro público de comercio" y contralor de la Inspección General de Hacienda (Art. 9º). • Prohibiciones especiales: o fijar límites al capital social, número de socios y duración (Art. 3º). o partes sociales nominativas e indivisibles (Art. 4º). o Igualdad de voto y prohibición de privilegios a los fundadores (Art. 5º). o acordar beneficios extraordinarios en caso de liquidación (Art. 6º). o neutralidad religiosa, política y de nacionalidades (Art. 7º). o Determinación del destino de las utilidades o excedentes (Art. 10º).
Ley N° 13.481 Cooperativas de producción. Exoneraciones tributarias (23/06/1966)	• Prohibición de actividades de intermediación (Art. 2º). • Condiciones para la exoneración (Art. 1º). a) Tener vigente la personería jurídica cooperativa de acuerdo a la Ley 10.761 de 1946. b) Que los medios de producción integren el patrimonio social de la cooperativa. c) Que el número de trabajadores no sea inferior a seis. d) Que el número de trabajadores no socios no sea superior al 25%. • Condiciones de los trabajadores (Art. 3º y 4º): o remuneración de acuerdo a Consejo de Salarios o aplicación de normas de legislación laboral y previsión social o determinación de reparto de utilidades a no socios
Decreto-Ley 14.330 Sociedades de Fomento Rural (19/12/1974)	• Las operaciones no podrán tener fin de lucro y se prestarán como servicio de apoyo a la producción agropecuaria y a socios se cobra solo costos del servicio (Art. 2º). • Condiciones para poder realizar las actividades (Art. 4º). a) Afiliación abierta b) Llevar los registros en que consten las actividades c) No efectuar ningún tipo de reparto o distribución de utilidades. d) Cumplir estrictamente con las previsiones de sus estatutos sociales, en lo referido al funcionamiento de los órganos de la sociedad. e) Estar afiliado a la CNFR • Contralor de la CNFR que puede solicitar informes y hacer inspecciones (Art. 5º).
Decreto-Ley 14.827 Cooperativas agroindustriales (12/09/1978)	• Inscripción en el Registro de Comercio (Art. 3º). • Revisión y certificación del balance por la Inspección General de Hacienda (Art. 22º). • Prohibiciones especiales (Art. 6º) (idénticas a Ley 10.008): 1. acordar ventaja a fundadores, 2. remunerar incorporación de socios o colocación de partes sociales, 3. neutralidad religiosa, política y de nacionalidades, 4. otorgar créditos al consumo, 5. permitir operaciones con no socios, 6. realizar operaciones de acopio o especulación, 7. admitir socios que no sean productores agropecuarios, 8. elevar la cuota de ingreso,

Leyes	Disposiciones
	9. pactar condiciones especiales para socios salientes, 10. acordar beneficios extraordinarios en caso de liquidación, 11. limitar la capacidad de electores o elegibles (idéntico a 10.008) • Determinación del destino de las utilidades (Art. 20º).
Decreto-Ley 15.645 Cooperativas agrarias (17/10/1984)	• Registro en el Ministerio de Agricultura y Pesca (MAP) (Art. 6º) • Prohibición de asociar a quienes no realicen actividad agraria (Art. 9). • Contralor a través de la Dirección de Contralor Legal del MAP con potestad de intervención (Art. 51º). • Obligación de presentar balances e informar remuneraciones percibidas por directivos y personal superior y profesional (Art. 51º). • Obligación de informar actividad de los socios y montos operados (Art. 51º). • Destinar excedentes a fondo de capacitación cooperativa (Art. 50). • Prohibiciones especiales (Art. 54): a) Fijar término de duración a la Cooperativa. b) Acordar ventajas o privilegios a los fundadores o directores c) Neutralidad religiosa, política y étnica d) Realizar propaganda política, religiosa, étnica o por nacionalidades. e) Permitir servicios a no socios (con excepciones). f) Acordar beneficios extraordinarios en caso de retiro o disolución. g) Limitar la calidad de electores y elegibles h) La transformación de las cooperativas en cualquier otra forma societaria
Ley 17.794 Cooperativas de producción o trabajo asociado (22/07/2004)	• Exclusión de realizar actividades financieras y de seguros (Art. 1º). • Limitaciones a la contratación de no socios (Art. 2º). • Condiciones de remuneraciones de los socios de acuerdo a rama de actividad y reparto de excedentes en proporción al trabajo aportado (Art. 3º). • Aplicación de la normativa laboral y previsional a socios y no socios, excepto indemnización por despido a socios (Art. 4º).
Ley 17.978 Cooperativas sociales (14/06/2006)	• Limitación de sus integrantes a personas en situación de extrema vulnerabilidad social (Art. 1º). • Registro de Personas Jurídicas Sección Comercio y Control de los requisitos a cargo del MIDES (Art. 5). • Requisitos para su consideración como cooperativas sociales (Art. 3º): A) Imposibilidad de repartir excedentes B) Desempeño gratuito de los cargos de dirección C) Previsión de aumento de valor de aportes sociales en el estatuto. D) Retribuciones no pueden superar el laudo del sector o rama

Fuente: Elaboración propia en base a legislación cooperativa.

El análisis de las disposiciones de control lo dividimos en dos aspectos: la supervisión, es decir cuáles son los organismos responsables de supervisar a las cooperativas, y las disposiciones que limitan o establecen prohibiciones para la actividad.

En lo referido a los organismos de supervisión, una vez más se diferencia lo referido a las cooperativas agrarias y al resto de las cooperativas. La Ley 10.008 de 1941 estableció que las cooperativas agrarias fueran supervisadas por el Ministerio de Ganadería y Agricultura, es decir que se introdujo una supervisión específica relacionada con la actividad de las cooperativas. Por el contrario, la legislación para el

resto de las cooperativas estableció que fueran supervisadas por la Inspección General de Hacienda, al igual que el resto de las empresas. No solo no existe una discriminación por el tipo de empresa a supervisar sino que, en algunos casos, se le otorga a la Inspección más potestades de supervisión. Esta situación se mantiene a lo largo del tiempo con las cooperativas de producción, sin embargo, al legislarse para las modalidades de vivienda y ahorro y crédito se establecieron algunas supervisiones específicas: el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) o el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) para las de vivienda y el BCU para las de ahorro y crédito.

Es destacable que la Ley 16.736 de Presupuesto Nacional para el período 1996-2000, a la vez que estableció modificaciones a la supervisión de las cooperativas, transformó a la Inspección General de Hacienda en Auditoría Interna de la Nación (AIN). La AIN todavía funciona en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y es el órgano de control de organismos públicos, sociedades anónimas y cooperativas. A partir de la aprobación de la Ley General de Cooperativas de 2008 se creó dentro de la AIN una sección especializada en cooperativas con el objetivo de realizar su control y vigilancia.

Es necesario señalar dos casos particulares para los que se estableció desde el comienzo una supervisión especial. El primero refiere a las SFR que, prácticamente, desde su origen, estuvieron vinculadas a la CNFR. La Comisión Nacional operaba como una federación de SFR, pero en 1974 cuando el Decreto-Ley 14.330 habilitó la actividad comercial estableció también que la vigilancia estuviera a cargo de la CNFR (Art. 5º). Esto significaba el autocontrol por la propia organización de productores, extremo muy valorado por la organización y contradictorio con la paternalista legislación cooperativa. El segundo caso particular son las cooperativas sociales. En este caso la Ley 17.978 estableció que el control de las mismas fuera efectuado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que debía supervisar que las cooperativas sociales cumplieran con los requisitos establecidos por la ley, tanto en lo referido a su integración como a la gestión de las cooperativa.

El segundo aspecto a analizar son las disposiciones que establecen limitaciones o prohibiciones para la actividad de las cooperativas. Aquí se constata un panorama más variado según la ley pero que tienen algunas características en común.

La primera característica a señalar se relaciona con la democracia interna de la cooperativa. Excepto la Ley de *Conaprole*, el resto de la legislación es coherente con los principios cooperativos y establece la condición de un socio, un voto (International Co-operative Alliance, 1995). También se incorporaron algunas

disposiciones respecto de los órganos de gobierno como la Asamblea General y el Consejo Directivo y los órganos de supervisión y control interno como la Comisión Fiscal y la Comisión Electoral. Respeto de esto último vale la pena recordar que la Ley 12.179 de 1955 dispuso que la Corte Electoral controlara las asambleas y elecciones de las cooperativas de consumo. También el Decreto-Ley 15.645 de Cooperativas agrarias estableció la posibilidad de recurrir a la Corte Electoral como tribunal de alzada.

La segunda característica es la imposición de la neutralidad religiosa, política y por nacionalidades. Esto fue motivo de debate en ocasión de la aprobación de la Ley 10.008 y generó un fuerte enfrentamiento entre los partidarios de la neutralidad y los defensores de los sindicatos agrícolas cristianos, que puede ser entendido como parte de la disputa entre los promotores y opositores de la separación de la Iglesia del Estado. No obstante, esta neutralidad no solo se refería a su carácter religioso sino también político. Aquí también se observan dos posturas. Por un lado la del diputado comunista Eugenio Gómez que, como se vio, defendía la toma de partido de la cooperativa en la defensa del movimiento obrero y la del diputado socialista Emilio Frugoni quien defendía la neutralidad y que las cooperativas, al igual que las escuelas, no se embanderaran con ninguna ideología.

La tercera característica que se repite en la legislación es la prohibición de establecer algunas ventajas o beneficios a los fundadores, a los socios al momento de retirarse o en caso de liquidación, a quienes acerquen socios o incrementen sus aportes, etc. En el caso de las cooperativas agrarias a estas prohibiciones se agregan la de brindar servicios a no socios o integrar a la cooperativa a quienes no desarrollen actividades de producción agraria (Art. 7º de la Ley 10.008, Art. 6º del Decreto-Ley 14.827 y Art. 9 del Decreto-Ley 15.645). Esta limitación constituyó un obstáculo en el caso de *CALNU*, cuyo estatuto contemplaba la incorporación como socios a los trabajadores del ingenio azucarero.

Como cuarta característica se señala que la legislación cooperativa intervenía en la determinación del destino de los excedentes. Con distintos destinos y con mayores o menores niveles de precisión, las distintas leyes fijaron destino para las utilidades o excedentes de las cooperativas. Las situaciones variaron desde las leyes 9.526 y 10.707 de *Conaprole* que establecían un detalle pormenorizado del destino de los excedentes hasta regulaciones más generales y menos precisas como la obligación de destinar excedentes a un fondo de capacitación cooperativa (Art. 50º del Decreto-Ley 15.645) o un fondo de reserva (Art. 10º de la Ley 10.761). En el caso de las cooperativas de producción, la Ley 13.481 junto con exonerarlas de tributos y aportes

jubilatorios patronales, establecía la participación de los no socios en la distribución de excedentes (Art. 4º). También en este aspecto se diferenciaron los casos de las SFR y las cooperativas sociales. En ambos casos estaba prohibido el reparto de excedentes lo que las acerca a las mutuales. Moirano (2008) sostiene que una de las principales diferencias entre las cooperativas y las mutuales es que estas últimas prestan servicios sin repartir excedentes.

Finalmente, existen algunos aspectos en los que la legislación de las cooperativas agrarias y las de producción presentan diferencias. En lo que refiere a las cooperativas de producción la legislación estableció dos particularidades. La primera es que asimilaba a los trabajadores, tanto socios como no socios, a trabajadores asalariados. La Ley 13.481 desconocía el concepto de reparto de excedentes y lo trataba como salario indicando que los trabajadores debían ser remunerados de acuerdo al laudo del Consejo de Salarios (Art. 3º). A esto se sumaba que establecía la aplicación de las normas de la legislación laboral y de previsión social tanto a socios como no socios. Excepto la indemnización por despido para los socios, extremo absurdo porque implicaría que la cooperativa despidiera a uno de sus socios. El segundo aspecto singular de la regulación de las cooperativas de producción son los requisitos que se establecían para mantener las exoneraciones de impuestos y aportes patronales. Existía en este caso una discriminación negativa hacia las cooperativas de producción ya que a las cooperativas agrarias no se le establecían los mismos requisitos. Por otra parte, estos requisitos dieron lugar a importantes injusticias en el tratamiento de las cooperativas de trabajo. El BPS exigía a las cooperativas el pago de los aportes patronales como en el caso ya mencionado de la *Barraca Cooperativa Sergio Zeballos*. Esta situación se intentó remediar con la aprobación de la Ley 17.794, sin embargo el BPS continuó un buen tiempo desconociendo la ley y exigiendo el pago de los aportes patronales a las cooperativas.[141]

En lo referido a las cooperativas agrarias se señala la imposición del Art. 51º del Decreto-Ley 15.645 que obligaba a las cooperativas agrarias a publicar el balance anual, las remuneraciones de los Directivos rentados, personal superior y profesional

[141] [A pesar de la aprobación de la ley del 2004] *el BPS siguió actuando igual que siempre. Me tocó ver situaciones sublevantes. Por ejemplo: alguna oficina del BPS dándole a la cooperativa un instructivo que ignoraba la existencia de la ley del 2004 y que lo que estaba vigente era la ley del 66'. Cuando los cooperativistas me lo contaron no lo podía creer. Uno me dijo: nos lo dieron por escrito y era tal cual* (Entrevista a asesor jurídico de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay, 23/09/2014).

y a informar de los socios que hubieran actuado con la cooperativa y los montos de las operaciones realizadas. Esta disposición que colocaba a las cooperativas agrarias en una situación de desventaja en relación a otras empresas similares fue anulada por la Ley 15.794 de 1985.

Finalmente, la descripción de la evolución legislativa y sus disposiciones de fomento y control reafirma las características antes señaladas de avances espasmódicos, legislación fragmentaria y marco regulatorio reactivo.

Como síntesis del balance general de la legislación antes presentada se señalan los siguientes aspectos. En primer lugar, la ya anotada inexistencia de una ley general que da lugar a un conjunto de normas inconexas, que carecen de una unidad conceptual, insuficiente y con vacíos e incoherencias (Reyes y Gutiérrez, 2005: 147). A esto se suma que las concepciones jurídicas que se encontraban detrás del cuerpo normativo eran diferentes y hasta opuestas. En algunos casos las cooperativas se asimilaban a las sociedades mercantiles y en otros se las distinguía claramente. Existieron importantes diferencias en el tratamiento de las cooperativas agrarias y las de producción. La legislación hizo énfasis en los aspectos de control acentuando el carácter paternalista. Tampoco existió una normativa coherente referida al fomento del cooperativismo desde el Estado. Por una parte nunca se estructuró un sistema legal de promoción del desarrollo del cooperativismo. Las herramientas de fomento más utilizadas fueron las exoneraciones tributarias y no había nada previsto en materia de difusión del cooperativismo, educación, información, datos estadísticos, asistencia técnica, financiamiento, apoyo a programas de modernización y reconversión.

Directamente relacionado con lo anterior estaba la inexistencia de un órgano estatal con competencia general en la materia. Al respecto, Gutiérrez (2008: 199) era categórico al afirmar que, consecuencia de la fragmentación, "cada sector del cooperativismo se relacionaba separadamente con los más diversos organismos estatales, ninguno de ellos vinculados al fomento del desarrollo cooperativo, la mayoría concentrado en ejercer un control displicente, propio de un Estado indiferente, lejano al fenómeno de la cooperación". La ausencia de un organismo que articulara, ordenara y planificara el fomento del cooperativismo obstaculizaba la concreción de políticas públicas hacia el cooperativismo con carácter general tal como se analiza en el siguiente apartado.

III. EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD ESPECIALIZADA

Sumario: *A. Introducción. B. La Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (1985-1989). C. La Comisión Honoraria de Cooperativismo (1991-2008). D. A manera de conclusión: tardía, débil e intermitente institucionalidad especializada.*

A. Introducción

Respecto de la institucionalidad especializada para el fomento cooperativo Rippe (1987) indicaba que estaba diversificada y atomizada entre múltiples dependencias no coordinadas entre sí, no articuladas en una política nacional. No son muchos los antecedentes de una institucionalidad especializada para la promoción del cooperativismo.

El antecedente más importante fue el Proyecto de Creación del Instituto de Cooperativo de la República. En 1920, Gabriel Terra que era en ese entonces Ministro del Interior, presentó al P.E. un proyecto de ley para la creación del Instituto Nacional Cooperativo. Consistía básicamente en una cooperativa de consumo que tenía como objetivo facilitar la provisión y distribución de los artículos de primera necesidad de alimentación y de vestido para los empleados públicos Contaría con el apoyo del BROU y del Estado en general. El Consejo Nacional de Administración aprobó el proyecto y amplió su esfera de acción a todos los habitantes del país. El mismo Terra, en ocasión del Primer Congreso de la Cooperación en Colonia Suiza en 1931, manifestaba que "las grandes asociaciones cooperativas no podían surgir sino de las grandes ciudades, y de ahí que el proyecto estableciera que el INC tendría su sede principal en la capital del país y sus sucursales en las capitales departamentales". El Proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados pero luego quedó detenido en el Senado sin que se terminara de considerar. En el mismo Congreso, Terra atribuyó el fracaso de su proyecto al temor de que el Instituto a crearse aumentara las fuerza políticas de su partido (Vicens, 1941: 176-178). Entre la oposición al proyecto también se encuentra la Federación Rural. Aunque manifestaba su adhesión al ideal cooperativo, se opuso al proyecto por considerar que por su "espíritu acaparador" constituía una especie de *trust*

(Revista Federación Rural, No. 27, octubre de 1920, pp. 23-24, citada por Jacob, 1984).

Además del proyecto de creación del instituto de Terra existieron otros proyectos de ley cooperativa que, de distintas maneras, contemplaban la creación de organismos de fomento cooperativo. Entre otros se menciona el proyecto de Fomento de las sociedades cooperativas del diputado *batllista* César Mayo Gutiérrez en 1923, un proyecto de ley General de cooperativas del diputado nacionalista Gilberto García Selgas en 1926, uno elaborado por el también diputado nacionalista Arturo Lerena Acevedo en 1927 y, finalmente, otro basado en el anterior y elaborado por una comisión parlamentaria de Régimen jurídico de las sociedades cooperativas de 1931[142] (Vicens, 1941).

Más allá de los proyectos fracasados y la institucionalidad referida a una sola modalidad de cooperativas, Gutiérrez *et al.* (2011) señalan que la primera institución especializada para el fomento del cooperativismo fue la *Dirección Nacional de Fomento Cooperativo* (DNFC) dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (período 1985-90) y, posteriormente, la experiencia de la *Comisión Honoraria del Cooperativismo* (CHC) en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (que funcionó con intermitencia en el período 1991-2009). Con la aprobación de la Ley General de Cooperativas se dio un salto en materia legislativa y en lo relativo a la institucionalidad para la promoción de las cooperativas. La promoción se institucionalizó a través de la creación del *Instituto Nacional de Cooperativismo* (*Inacoop*). Con su creación se generó un ámbito técnico, administrativo y financiero para la promoción del cooperativismo y el relacionamiento entre cooperativas y Estado que permiten afirmar que se cerró la etapa de la institucionalidad diversificada y atomizada y se abrió un nuevo período de fomento del cooperativismo articulado y planificado.

En este apartado se analiza en primer lugar la experiencia de la DNFC y, en segundo lugar, la actuación de la CHC. Ninguna de estas experiencias constituyeron programas concretos de promoción del cooperativismo desde el Estado. Aunque, justo es decir, que la DNFC desarrolló diversos programas de promoción cooperativas pero que no alcanzaron a conformar experiencias que pudieran ser analizadas como *Estudio de caso* de políticas públicas, sea por su alcance limitado o por

[142] Este proyecto fue aprobado por la cámara de diputados el 17 de mayo de 1932 y pasado al Senado que no tomó resolución.

la carencia de información disponible. A continuación se estudia cuáles fueron las leyes, decretos o resoluciones que los crearon, qué intenciones perseguía el Estado al crearlos y cuál fue la estructura de funcionamiento que les dio. En este caso se recurre también a los archivos de la confederación de cooperativas para conocer la visión de los cooperativistas. También se tiene en cuenta la información proveniente de la prensa de la época y a informantes calificados que participaron de estos procesos.

B. La Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (1985-1989)

En marzo de 1985 se produjo la recuperación de la democracia con la asunción de las nuevas autoridades democráticamente electas. Comenzó entonces un proceso de reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Este proceso estuvo fuertemente marcado por la experiencia de la *Concertación Nacional Programática* (CONAPRO)[2]. La experiencia permitió el trabajo conjunto de representantes de todos los partidos políticos y diversas organizaciones sociales, entre ellas las distintas modalidades cooperativas. El trabajo realizado por la *Concertación Nacional Programática* (*Conapro)* permitió generar una serie de acuerdos que supuestamente el futuro gobierno iba a tomar como referencia. Aunque finalmente el nuevo gobierno no implementó los acuerdos, la *Conapro* permitió que el sistema político visualizara al movimiento cooperativo. Además, el movimiento cooperativo estaba dando pasos firmes en su integración. En 1984 se constituyó la *Mesa Nacional Intercooperativa* (MNI) en ocasión del *I Encuentro Nacional de Cooperativas* con el lema *"Todos a construir el país para todos"*, realizado a convocatoria de Cofac en la ciudad de Paysandú (CUDECOOP, 2011). La integración y la participación en la *Conapro* le permitieron al movimiento cooperativo valorar la importancia de las políticas públicas para el cooperativismo que se llevaron adelante en esta etapa (Caetano y Martí, 2019).

Una de las transformaciones más importantes de las políticas públicas hacia el cooperativismo en este período fue la creación de la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (CUDECOOP, 2011). Esta dirección fue la primera en la historia de la administración pública en tener el carácter de unidad ejecutora con potestad de injerencia en el desarrollo de actividades en el sector y con un presupuesto asignado para llevarlas adelante (Martí *et al.*, 2008). Por resolución del 4 de marzo de 1985 se

creó una Secretaría de Fomento Cooperativo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social encabezado por Hugo Fernández Faingold[143]. Posteriormente, el Art. 484º de la Ley 15.809 de Presupuesto de 1986 creó la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo.

El Art. 302º de la misma ley también creó Dirección de Fomento Cooperativo en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Esta Dirección tenía cometidos más acotados de fomento del cooperativismo en el ámbito rural: "Fomentar el desarrollo de las cooperativas y toda otra forma de participación y asociación de los productores para el logro de metas comunes" (Art. 688º).

Por Resolución 511/986 del MTSS se designó para el cargo de Director Nacional de Fomento Cooperativo a Domingo Mendívil, quien venía desempeñándose al frente de la Secretaría de Fomento Cooperativo en régimen de contratado. La Ley 15.809 había previsto que la DNFC tuviera 12 cargos entre los que se incluían abogado, economista, sicólogo, especialistas en formulación de proyectos, capacitación, promoción y gestión cooperativa (Art. 484º). El trabajo de fomento del cooperativismo se organizó en dos grandes áreas: Promoción cooperativa y Capacitación. Cada una estaba conformada por equipos de trabajo con funcionarios del propio ministerio y personas que eran contratadas a través de convenios que tenían con el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) o con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De acuerdo al gobierno de la época el cooperativismo se concebía como "una práctica social democrática y participativa" que tiene por "finalidad el desarrollo integral de las personas y la comunidad" y que constituye "una excelente herramienta para mejorar los niveles de ingreso, condiciones de vida y aspectos socioculturales en general" (Resolución del Presidente de la República, Nº 601 del 29 de octubre de 1986). En este mismo sentido se manifestaba el Director que en entrevista sostenía "…a nosotros nos pareció que la solución de los problemas del país estaban en alguna forma de reunión, en una especie de tercer sector que no solo estaba formado por cooperativas, también por empresas que no estaban vinculadas con la forma capitalista de vida" (Entrevista con el Director de la DNFC, 28/03/2005). Sin embargo, el mismo Director reconocía que "no había un interés gubernamental claro

[143] Hugo Fernández Faingold (1947). Político perteneciente al Partido Colorado. Fue Ministro de Trabajo y Seguridad Social (1985-1989), Senador (1995-1998 y 2000), Vicepresidente de la República (1998-2001) y Embajador en EE.UU. (2000-2005).

en este tema, más bien que se dejaba hacer, tampoco se sabía qué hacer y nosotros nos aprovechábamos de esto" (Entrevista con el Director de la DNFC, 28/03/2005).

Como estrategia de actuación se optó por trabajar de manera cercana al movimiento cooperativo que estaba procesando su integración a partir de la Mesa Nacional Intercooperativa.[144] Entre las actividades desarrolladas por la DNFC se destaca la realización del *Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas*.[145] Como no había existido un organismo oficial que centralizara las políticas públicas sobre el cooperativismo. Este verdadero censo cooperativo fue realizado en colaboración por la DNFC y la *Udelar*, y fue financiado por la Organización de Estados Americanos (OEA). El censo permitió por primera vez tener un panorama más claro de la cantidad y características de las cooperativas y los cooperativistas de las distintas modalidades en Uruguay, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 6. Cooperativas y cooperativistas según el Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas (1989)

	cooperativas	cooperativistas
AGRARIAS y Sociedades de Fomento Rural	182	48.930
AHORRO Y CRÉDITO (incluye de capitalización y de intermediación)	55	302.127
CONSUMO	51	239.297
TRABAJO o PRODUCCIÓN (incluye agrarias de producción)	189	8.815
VIVIENDA	366	14.829
Total general	**843**	**613.998**

Fuente: Elaboración en base a Errandonea y Supervielle (1992).

Además del censo se hicieron una gran cantidad de actividades de promoción y capacitación cooperativa, fundamentalmente con las cooperativas de producción que eran vistas como las más débiles. En general, se trataba de cooperativas muy pequeñas y muchas de ellas no estaban afiliadas a la FCPU por lo que era difícil de llegarles. De acuerdo al Director

> *Se trabajó mucho la idea de la relación entre el Estado, las cooperativas, el tercer sector. En ese marco, el trabajo nuestro en la parte de capacitación fue formar a la gente en qué era la legislación que había, cómo se podían formar cooperativas, qué características tenían que tener. Entonces hubo*

[144] El trabajo conjunto de los distintos actores en la MNI va a dar lugar a la creación de *Cudecoop*, este proceso se analiza en Caetano y Martí (2019).

[145][145] Los datos del censo fueron procesados por un equipo encabezado por los sociólogos Alfredo Errandonea y Marcos Supervielle y publicados en Errandonea y Supervielle (1992).

trabajo hecho por promotores que recorrían el Interior del país con la finalidad de promover la formación de cooperativas (Entrevista al Director de la DNFC, 28/03/2005).

Relacionado con las cooperativas de producción se comenzó a hacer un trabajo con las micro y pequeñas empresas (MYPES). Se aprovechó la experiencia que había en el MTSS de trabajo con MYPES y presentaron un proyecto al BID solicitando asistencia técnica. Posteriormente se sumaron instituciones que tenían experiencia en el trabajo con micro y pequeñas empresas como el *Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay* (IPRU) y *Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidarios (*FUNDASOL). Sin embargo, los fondos para créditos que se consiguieron terminaron siendo manejados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Una línea de trabajo particular fue con las cooperativas de pescadores artesanales. El gobierno consideraba que "los niveles de desempleo y subempleo en el interior del país alcanzan niveles críticos, especialmente en pequeñas localidades donde se encuentran la mayor parte de los pescadores artesanales, podrán ser mejorados en la medida que se implementen acciones específicas que atiendan a este sector de población normalmente marginada"; por lo que se creó un Grupo de Trabajo en el MTSS, con "el cometido de abordar el desarrollo de pequeñas empresas de trabajadores, formas asociativas y cooperativas entre grupos de pescadores artesanales y/o industriales, a nivel nacional" (Resolución del Presidente de la República Nº 601 del 29 de octubre de 1986).

Otra de las líneas de trabajo desarrolladas se orientó a promover cooperativas entre los artesanos. Se trabajó conjuntamente con la Asociación de Artesanos, la Escuela de Bellas Artes y la Intendencia de Montevideo con el objetivo de "crear nuevas fuentes de trabajo tendientes a eliminar la desocupación y a promover el desarrollo productivo del país". Para ello se creó la Comisión Nacional Coordinadora del Trabajo Artesanal que funcionó en la órbita de la DNFC con el "cometido de promover el desarrollo de pequeñas organizaciones, pequeñas empresas, formas asociativas y cooperativas entre grupos de personas dedicadas al trabajo artesanal" (Resolución del Presidente de la República, Nº 310 de 29 de julio de 1987).

La tercera línea de trabajo se orientó a "Formular un programa permanente de educación cooperativa con la participación y apoyo de los organismos públicos y privados vinculados al tema". Se consideraba que la educación cooperativa debía desarrollarse "desde la infancia misma, extendiéndose mediante programas orgánicos e integrales a través de las diversas etapas del sistema educativo". Para ello se creó un Grupo de Trabajo integrado por representantes del MTSS, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Administración Nacional de Educación Pública

(ANEP) (Resolución del Presidente de la República, N° 893 del 24 de octubre de 1985).

Finalmente, la última línea de trabajo, y tal vez la que menos resultados tuvo fue la actualización de la legislación cooperativa. De acuerdo al Director, las cooperativas "*planteaban que todos los problemas eran del gobierno y ninguno era culpa de ellas y todos se resolvían con la exoneración de impuestos y no había otra alternativa que esa"* (Entrevista al Director de la DNFC, 28/03/2005). A partir de eso se intentó generar una solución actualizando la legislación sobre cooperativas. En este intento se trabajó con el gobierno y las distintas federaciones de cooperativas pero, de acuerdo al Director de la DNFC, cuando se comenzaba a discutir "descubrimos que las propias cooperativas -todavía conformada la *Cudecoop*- tenían criterios distintos, aún dentro de las propias modalidades…, discutían qué era y cuál era la finalidad de la cooperativa. Era totalmente imposible generar un proyecto de ley de cooperativas…". De todas maneras, y a partir de una pequeña comisión integrada por Mendívil como Director de la DNFC, el Dr. Germán Lezama por el CCU y el Dr. José Luis Cazeres por la *Udelar*, se elaboró un proyecto que no tuvo andamiento legislativo.

Como balance de la gestión, el Director evaluaba que dentro del MTSS tenían la posibilidad de "hacer", pero que lo que se hiciera dependía de la inventiva del equipo y de la posibilidad de conseguir recursos externos. A su juicio, nunca se logró tener un diseño claro de política pública hacia el sector, y concluido el período de gobierno la Dirección se disolvió.

El gobierno que asumió el 1 de marzo de 1990 también suprimió la Dirección de Fomento Cooperativo del MGAP (Art. 258º de la Ley 16.170 de Presupuesto 1991-1996). Lo que quedaba de la DNFC que era el Programa de "Promoción de Empresas Asociativas y Cooperativas de Trabajadores" se suprimió por el Art. 316º de la Ley 16.320 de Rendición de Cuentas y el presupuesto, los recursos materiales y humanos fueron transferidos al Programa de "Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional" (Art. 318º). Con esto desapareció toda institucionalidad especializada para el fomento del sector cooperativo.

La línea de trabajo con MYPES fue la única que continuó una vez que se disolvió la DNFC. En definitiva, para las autoridades, las cooperativas de producción no eran más que otra forma de micro y pequeñas empresas y la razón de apoyarlas estribaba más en su tamaño que en su forma jurídica o lógica económica. Es por ello que la misma Ley 16.107 creó la "Dirección Nacional de Artesanías y Pequeñas y

Medianas Empresas" en el MIEM con el "cometido de planificar, coordinar y realizar actividades de promoción y fomento a nivel nacional e internacional de la producción resultante del desarrollo de las artesanías y de las pequeñas y medianas empresas nacionales" (Art. 305º).

C. La Comisión Honoraria de Cooperativismo (1991-2008)

Luego de disuelta la DNFC por el gobierno de Luis Alberto Lacalle no quedó ningún organismo público específico para entender el tema cooperativo. Las cooperativas agrarias siguieron relacionándose con el MGAP, las de ahorro y crédito con el Banco Central del Uruguay (BCU) o con la Inspección General de Hacienda, las de vivienda con el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), pero desapareció de la institucionalidad pública un organismo específico para las cooperativas. Esta situación no duró mucho tiempo porque a raíz de las dificultades experimentadas con el trámite de la *Ley 16.156 de Sociedades cooperativas del 29 de octubre de 1990* que regulaba la personería jurídica de las cooperativas se evidenció la debilidad que implicaba la ausencia de un interlocutor específico para las cooperativas. Con la fundación de *Cudecoop* en 1988, el cooperativismo había logrado la integración en un organismo integrador de tercer grado en el que confluían las distintas federaciones. Sin embargo el Estado no había "respondido aún a esta realidad con un organismo equivalente, de jerarquía, que pueda responder eficientemente a las necesidades del cooperativismo" (CUDECOOP, 1990). Para *Cudecoop* no tener un interlocutor único era un freno para el desarrollo del sector a la vez que los intentos de diálogo con la administración eran muy desgastantes. El proceso de la ley de personería jurídica contribuyó a sensibilizar a las fuerzas políticas de la necesidad establecer una nueva forma de relación entre el movimiento cooperativo y el Estado (CUDECOOP, 1991b).

Finalmente, el P.E. concretará la creación de la Comisión Honoraria de Cooperativismo (CHC) a través del decreto No. 128/991. Se creó en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (Art. 1º) y con una integración bipartita: delegados del P.E. y del movimiento cooperativo representado por *Cudecoop* (Art. 2º). Posteriormente y por Resolución 271/991 del presidente de la República del 26 de abril de 1991, la primera integración de la CHC fue la siguiente: Nelson Perazza (presidente), Daniel Rubio y Raúl Colombo Rivadavia por el P.E. y, en representación de *Cudecoop*, Miguel Cardozo y Jorge Artagaveytia.

Los cometidos de la CHC fueron tan amplios como su falta de recursos para llevarlos adelante. El Decreto 128/991 estableció como competencias de la CHC: A) Velar por el cumplimiento de los principios cooperativos; B) Promover y fomentar el desarrollo del movimiento cooperativo; C) Asesorar en la fijación de la política nacional en materia de cooperativas y colaborar en su implementación; D) Brindar asistencia técnica a las cooperativas; E) Organizar un servicio estadístico y de difusión cooperativos; F) Asesorar en caso de sanciones de cooperativas, previo a la resolución a dictarse por el órgano competente; G) Analizar el marco normativo vigente en materia de cooperativas y proponer la reforma que exige un concepto moderno de cooperativismo, así como la unificación de la regulación del tema en un solo estatuto (Art 3).

En marzo de 1991 en ocasión de anunciar la creación de la CHC, el Presidente Luis Alberto Lacalle sostenía que "La decisión del P.E.… tiende justamente a que el movimiento cooperario al que el país tanto debe y al cual tanto espera, tenga este contacto de primer nivel con el P.E. a través de la OPP" (El Boletín, 1991: 4). Por su parte, Jorge Artagaveytia, Presidente de CAF y Vicepresidente de *Cudecoop*, expresaba "Pensamos que la gestión de la comisión dependerá de la voluntad política del P.E.) y valoraba en el mismo sentido que el presidente la ubicación de la comisión en el marco de la OPP: "creo que la OPP ofrece mejores ventajas que un ministerio por la proximidad física al Presidente de la República, ya que esta oficina funciona en el Edifico Libertad" (El Boletín, 1991: 5). No obstante, la cercanía con el Presidente no se reflejaría ni en recursos ni en apoyos concretos. Tanto así que durante la segunda presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti (1995-2000), la CHC prácticamente no tuvo funcionamiento. Aunque subsistía formalmente el gobierno no cubrió los cargos vacantes y la comisión quedó desactivada (CUDECOOP, 2000). Hubo que esperar al gobierno del Dr. Jorge Batlle Ibáñez para que la CHC volviera a funcionar oficiosamente luego de negociarse exitosamente una integración representativa de los diversos sectores integrantes de la coalición de gobierno y *Cudecoop*. Finalmente la nueva composición de la CHC fue aprobada por Resolución Presidencial Nº 927/001 de fecha 11 de julio de 2001(CUDECOOP, 2001). Los objetivos de la CHC seguían siendo los mismos y la escasez de recursos también.

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno en marzo de 2005 se produjo un cambio fundamental en la dinámica de trabajo de la CHC. En primer lugar, el Decreto 224/005 del 20 de julio de 2005 amplió la integración, los cometidos y las competencias. El Decreto 224/005 manifestaba en los considerando que "se estima pertinente promover y apoyar el desarrollo y crecimiento del cooperativismo y las

cooperativas". Además establecía una integración de siete miembros, cuatro por el P.E. y otros tres designados de una nómina propuesta por *Cudecoop* (Art. 1º). Las nuevas competencias eran: 1) promover y fomentar el desarrollo de las cooperativas y del sector cooperativo …; 2) velar por el cumplimiento de los valores y principios cooperativos; 3) asesorar en la fijación de la política nacional…; 4) informar a las autoridades competentes sobre los proyectos de ley y otras normas que incidan sobre las cooperativas;5) organizar un servicio estadístico y de información sobre cooperativas…; y 6) analizar el marco normativo vigente en materia de cooperativas y proponer la reforma que exige un concepto moderno de cooperativismo, así como la unificación de la regulación del tema en un solo cuerpo legal" (Art. 2º). Para ello la CHC podría: 1) coordinar su labor con otros organismos competentes …; 2) proyectar el plan nacional de desarrollo cooperativo…; 3) vigilar el correcto uso de la palabra "cooperativa", …; 4) requerir información periódica y sistemática a las cooperativas,…; 5) en general, velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, …; 6) ejercer la representación estatal nacional en la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM); y 7) en general, adoptar todas las medidas necesarias, dentro de su competencia, para el cumplimiento de sus cometidos (Art. 3º).

En la nueva conformación de la CHC el P.E. no solo respetó el orden de la nómina propuesta por *Cudecoop* sino que designó como representantes del P.E. a personas estrechamente vinculadas el cooperativismo (Resolución 924/005).

Los cambios en la CHC eran bien evaluados por el movimiento cooperativo aunque señalaba sus límites:

> …se ha instalado una Comisión Honoraria del Cooperativismo con una composición ampliada que contempla la diversidad de modalidades y con cometidos que apuntan a la configuración del futuro instituto promotor y coordinador de políticas. En la práctica, pese al esfuerzo encomiable de sus integrantes y del apoyo de la Dirección de O.P.P., ha mantenido antiguas características: sufre raquitismo presupuestal, no es consultada en asuntos claves que le son pertinentes, debe abrirse paso exclusivamente por propia iniciativa (CUDECOOP, 2006)

A pesar de las limitaciones la CHC pudo desplegar una intensa actividad orientada en tres líneas estratégicas: el plan de desarrollo cooperativo, la generación de información estadística sobre las cooperativas y actualizar el marco legal.

El Plan de Desarrollo Cooperativo que fue elaborado por la CHC, discutido con el movimiento cooperativo y presentado en 2006. Al respecto, el Cr. Juan José

Sarachu, Presidente de la CHC manifestaba en su comparecencia ante la Comisión de Marco cooperativo de la Cámara de Representantes,

> …en función de lo que se nos encomienda en el nuevo decreto, se ha tratado de coordinar con todos los Ministerios del ramo y con el propio movimiento cooperativo un plan de desarrollo de las cooperativas inserto en el plan de desarrollo económico y social del país. Esa es una tarea a la que hemos dado prioridad, porque entendemos absolutamente necesario empezar a abordarla (Actas de la Comisión especial de Marco Cooperativo de la Cámara de Representantes, 8 de setiembre de 2005).

En segundo lugar, durante 2008 y 2009 se llevó adelante el *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural*. Su organización estuvo a cargo de la Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (*Cudecoop*) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). El Censo tomó como universo todas las entidades con naturaleza jurídica cooperativa y todas las sociedades de fomento rural activas, es decir, con actividad económica y/o social al momento de realizar el estudio (INE, 2010).

Cuadro 7. Número de socios y número de cooperativas (1989, 2008)

	Número de socios		Número de cooperativas	
	1989	2008	1989	2008
Agrarias y SFR	48.930	21.519	182	126
	(8,0 %)	(1,8 %)	(21,6 %)	(10,8 %)
Producción y sociales*	8.815	9.810	189	359
	(1,4 %)	(0,8 %)	(22,4 %)	(30,8 %)
Ahorro y crédito	302.127	1.006.727	55	68
	(49,2 %)	(82,3 %)	(6,5 %)	(5,8 %)
Consumo	239.297	162. 532	51	31
	(39,0 %)	(13,3 %)	(6,0 %)	(2,7 %)
Vivienda	14.829	22.943	366	581
	(2,4 %)	(1,9 %)	(43,4 %)	(49,9 %)
Total	613.998	1.223.531	843	1.165
	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)

Fuente: Cabrera, M. *et al.* (2010: 6). * Incluye a las cooperativas médicas y odontológicas.

Por último, se trabajó intensamente en la actualización de la legislación cooperativa. El trabajo conjunto de la CHC y la recientemente conformada Comisión Parlamentaria de Marco Jurídico Cooperativo prepararon el Proyecto de Ley que finalmente terminó aprobado el 24 de octubre de 2008. Con la aprobación de la Ley 18.807 se creó el Instituto Nacional de Cooperativismo (*Inacoop*) permitiendo integrar e incrementar las acciones de promoción y desarrollo del movimiento cooperativo. La Ley General de Cooperativas establecía expresamente en su Título III lo relativo a

la promoción de las cooperativas, por un lado, y lo atinente a su control, por otro. Respecto de la promoción se institucionalizaba a través de la creación del *Inacoop*. Este instituto se constituía como persona pública no estatal (regulada por el Derecho Privado) (Art. 186º), con el objetivo de "promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país" (Art. 187º). Con esto se cerraba un ciclo de más de ochenta años de proyectos de institutos de fomento cooperativo fracasados o faltos de jerarquías y recursos.

D. A manera de conclusión: tardía, débil e intermitente institucionalidad especializada

Los esfuerzos por contar con una institucionalidad especializada empezaron antes incluso que el reconocimiento legislativo de las cooperativas. Sin embargo, al igual que los legislativos estos intentos, resultaron frustráneos. Durante la mayor parte del período analizado Uruguay careció de una institucionalidad especializada en la promoción del cooperativismo aunque existieron algunas experiencias de organismos de promoción por modalidad. Esta situación no es distinta a la ya analizada para la fragmentada legislación cooperativa y la ausencia de una normativa armónica que tratara a las cooperativas en su conjunto como un fenómeno específico.

Para contar con una institucionalidad especializada hubo que esperar hasta la salida de la dictadura. La primera experiencia es de 1985 y se produjo en el marco del trabajo de la *Conapro* en la que confluyen los actores políticos y representantes del movimiento cooperativo que estaba en plena organización. La creación de la DNFC en la órbita del MTSS fue una experiencia interesante pero muy acotada y se podría decir que tuvo mejores intenciones que logros concretos. Desde su conducción se evaluaba que el gobierno "dejaba hacer" pero que carecían de respaldos sustantivos. Las acciones llevadas a cabo dependían más de la creatividad del equipo técnico y de los apoyos que se pudieran conseguir que de la planificación y prioridad del gobierno. La DNFC trabajó especialmente en la promoción de cooperativas de producción a las que se veía como pequeñas empresas muy débiles. La característica del tamaño fue la que primó y rápidamente quedó demostrado que la prioridad no era promover cooperativas sino "desarrollar pequeñas empresas" tal como se refleja en los decretos y resoluciones de la DNFC (Resoluciones 601/986 y 310/987). Tanto es así que gran parte del trabajo de esta repartición fue asumido por la Dirección Nacional de

Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) creada en 1990 por Ley 16.170 y que se ubicaba en la órbita del Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM).

La siguiente experiencia es la creación de la Comisión Honoraria de Cooperativismo. A diferencia de la DNFC que contaba con algunos recursos humanos y materiales pero que tenía una baja jerarquía en el organigrama del Estado, la CHC dependía directamente de Presidencia de la República a través de la OPP pero prácticamente carecía de recursos materiales y humanos. Se pueden reconocer cuatro etapas en la trayectoria de la CHC. La primera etapa fue desde su creación en 1991 hasta la finalización del gobierno en 1995. Durante ese período la CHC sirvió como ámbito de diálogo entre el gobierno y el movimiento cooperativo que ya había logrado su integración con la constitución de la confederación en 1988. El siguiente período se caracterizó por la parálisis. Terminado el gobierno de Lacalle Herrera en 1995 los integrantes renunciaron y el gobierno de Julio María Sanguinetti no renovó la representación ni del gobierno ni de las cooperativas. El tercer período fue desde 2001 hasta 2005. El Presidente Batlle Ibáñez nombró una nueva composición de la CHC en julio de 2001 y aunque continuó careciendo de recursos fue dinamizada por nuevos liderazgos. La cuarta y última etapa comenzó en julio de 2005 cuando el recién asumido gobierno de izquierda aprobó un decreto que amplió la integración, los cometidos y las competencias. En esta etapa la CHC contó con más recursos y cumplió un papel fundamental en el proceso legislativo de la aprobación de la Ley General de Cooperativas en 2008 por la que se creaba el *Inacoop*. Fue la puesta en funcionamiento de este organismo la que dio por finalizada la trayectoria errática e intermitente de la OPP.

Estableciendo un paralelismo entre la evolución de la legislación y la creación de la institucionalidad especializada se realizan algunas constataciones. La primera es que al igual que la legislación la creación de la institucionalidad fue tardía, extremadamente tardía y fruto de una coyuntura particular de convergencia de actores políticos y organización del movimiento cooperativo. En segundo lugar, se trató de una institucionalidad a todas luces débil. Débil tanto por la carencia de recursos, situación que se agravó durante la vigencia de la CHC, como débil por la falta de apoyo explícito de los gobiernos de turno que incluso dejaron vacante su integración condenando a la comisión a la absoluta parálisis. En tercer lugar, y vinculado a esto, se trató de una institucionalidad intermitente. Mientras a la salida de la dictadura se creó un organismo especializado que, a pesar de sus escasos recursos, comenzó un trabajo de promoción, el siguiente gobierno lo disolvió y poco después se creó una comisión con carácter "honorario". Esta situación se revirtió con el

gobierno del Frente Amplio a partir del año 2005. Al igual que lo observado con la aprobación de la ley de cooperativas sociales, el gobierno de izquierda dio un fuerte impulso al cooperativismo aunque también tomó decisiones que lo afectaron duramente como la suspensión e intervención de *Cofac* en enero de 2006.

Finalmente, la aprobación de la Ley 18.407 constituyó un momento bisagra en la historia de la promoción del cooperativismo. La creación del Inacoop por dicha ley y su posterior reglamentación en 2009 pusieron fin a un ciclo de institucionalidad tardía, débil e intermitente.

Capítulo IV. La promoción estatal de cooperativas agrarias

I. Introducción. II. La Creación de Conaprole por Ley 9.526. III. La promoción del desarrollo local de Bella Unión a través del modelo cooperativo. IV. La promoción de cooperativas por el Plan Nacional de Silos.

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizan las políticas públicas desplegadas para la promoción de cooperativas agrarias. Como ya fue explicado, los casos seleccionados son tres. En primer lugar se analiza la creación por ley de la *Cooperativa Nacional de Productores de Leche* (*Conaprole*) a partir de la aprobación de la Ley 9.526. La aprobación de esta ley, y el debate parlamentario que la precedió, ya fue presentada en el capítulo anterior cuando se analizó la legislación cooperativa. En esta ocasión se pone el énfasis en el proceso previo a la aprobación de la ley, la implementación y los resultados de la misma. A continuación se analiza el caso de las políticas públicas para el desarrollo local en Bella Unión. Para ello se pone el énfasis en la *Cooperativa Agraria Limitada del Norte Uruguayo* (*Calnu*) que fue durante 40 años la experiencia central del desarrollo cooperativo en la región. En tercer y último lugar se analiza el programa llevado adelante por el Plan Nacional de Silos y que contribuyó al fomento de un conjunto de cooperativas agrarias que tiempo después se agruparon en la *Cooperativa Agraria Nacional* (*Copagran*).

Para cada uno de estos casos se sigue el siguiente recorrido. Se comienza por una introducción que presenta la experiencia, su ubicación en el tiempo y el espacio, el relevamiento de los antecedentes más importantes y las fuentes utilizadas para el análisis. A continuación se procede al análisis desde el ciclo de las políticas públicas a partir de las siguientes fases: i) proceso de inclusión en la agenda, definición del problema y sus causas; ii) formulación y decisión del programa de intervención, iii) características generales de la implementación, y iv) evaluación de los impactos y los efectos. Finalmente, en tercer lugar, se presentan las conclusiones referidas al caso estudiado.

Hay que reiterar que las experiencias analizadas son muy disímiles en cuanto la disponibilidad de información. Mientras *Conaprole* es una empresa con más de 80 años de actividad y *Copagran* se ha consolidado en los últimos 15 años, *Calnu* dejó de funcionar hace ya 14 años y su archivo se encuentra abandonado. Esta heterogeneidad motiva también las diferencias en cuanto a las posibilidades de profundizar en los distintos aspectos de la experiencia. En algunos casos se tuvo amplio acceso a los documentos de la empresa, en otros se contó con mayor información proveniente de las entrevistas y en otros casos la prensa fue un factor fundamental para el análisis. De todas maneras siempre se intentó cubrir toda la

información disponible y triangular las fuentes para dotar al análisis de confiabilidad y validez. Aunque es necesario advertir algunos desequilibrios resultantes de la cantidad y calidad de las fuentes disponibles para las distintas experiencias.

II. LA CREACIÓN DE *CONAPROLE* POR LEY 9.526[146]

> "El objetivo de maximizar el precio al productor es la razón de ser de *Conaprole*. Es la meta y el único objetivo"
>
> Panizza, Jorge. (julio de 2006). *Revista El tambo, 152,* 4-5.

A. Introducción

En este caso se exploran los orígenes de *Conaprole*, como un ejemplo histórico de política pública para el fomento del cooperativismo. El caso de *Conaprole* reviste un interés especial no solo por su originalidad y profundidad histórica, sino también porque tradicionalmente la importancia de las cooperativas en el sector lechero es muy fuerte. En América Latina la producción láctea es uno de los sectores donde hay mayor presencia cooperativa. Las cooperativas procesan entre el 20% y 25% de la leche producida en Latinoamérica y son responsables del 40% de la exportación de productos lácteos. Dentro de este grupo de cooperativas exportadoras se encuentran, entre otras: *SanCor* de Argentina, COLUN de Chile y Dos Pinos de Costa Rica (FAO-FEPALE, 2012: 40). Es interesante señalar las razones que llevan a los productores lecheros a cooperar y asociarse. Esto se debe a condicionamientos estructurales y también a características del proceso histórico del surgimiento de la lechería. Respecto de los condicionamientos estructurales, la concentración de cooperativas en el sector lácteo podría explicarse porque los productores tienen buenos motivos por los cuáles les conviene cooperar. En particular, la cooperación en la industria láctea presenta especiales relaciones técnicas de producción. La industrialización de la producción láctea, requiere de condiciones de producción que escapan y superan la etapa primaria de producción lechera y obligan a su procesamiento. A su vez, es en el proceso de industrialización que se agrega valor a

[146] Este trabajo toma como base, entre otras cosas, la investigación realizada en ocasión de los 80 años de Conaprole y que se publicó como *Conaprole, la historia* (Caetano, Martí y Moraes, 2016).

un bien bastante homogéneo y esto permite la valorización del trabajo de los productores.[147]

En lo que refiere al proceso histórico de surgimiento y desarrollo del cooperativismo en el sector lechero en Uruguay hay que señalar la original situación de la creación de *Conaprole* que se expuso al momento de analizar la evolución de la legislación cooperativa. El caso de *Conaprole* es particularmente interesante también porque, además de ser la única cooperativa creada por ley, es la cooperativa más importante del Uruguay. A esto se suma que *Conaprole* ha sido la mayor empresa láctea del país a lo largo de toda su historia[148] y la principal empresa exportadora del país durante largos períodos.[149]

La importancia de *Conaprole*, tanto en términos empresariales como de su particular calidad cooperativa, dieron lugar a diversos estudios desde diferentes ámbitos disciplinarios. Desde la sociología se destacan los trabajos sobre *Conaprole* de Robertt Niz (2006); Supervielle (1986). También se pueden mencionar trabajos realizados desde la economía (Barbato de Silva *et al.*, 1987; CINVE, 1989; Hernández, A., 2002; Sosa, 1986; *UDELAR*, 1968) y la historia económica (Bertino y Tajam, 2000; Bértola, 1991; Jacob, 1981b; Sosa, 1986). Aunque la mayoría de estos estudian el desarrollo de la industria lechera más que el caso de *Conaprole*. En tanto organismo creado por ley también se ha estudiado desde el derecho (Durán Martínez, 2003; Reyes Lavega, 2009). Sin embargo, desde la perspectiva del cooperativismo no se han realizado análisis exhaustivos que permitan comprender más cabalmente su singularidad. Una vez más el trabajo de (Terra, 2015 [1986]) constituye uno de los pocos análisis de *Conaprole* desde la perspectiva del cooperativismo.

En este caso la mirada se concentra en la etapa de surgimiento de *Conaprole*. Se analiza la creación *Conaprole* a través de la Ley 9.526 del 14 de diciembre de 1935, como expresión de una política pública. Se parte de identificar los problemas

---

[147] Al momento de analizar los motivos por los cuales puede ser conveniente asociarse y cooperar, Bisang *et al.* (2005) señala los siguientes: a) las ganancias colectivas emergentes de condiciones territoriales; b) las necesidades de coordinación derivadas de las relaciones técnicas de producción; c) la necesidad de coordinación temporal de inversiones o en la provisión de la cadena insumo/producto; d) la necesidad de coordinación estratégica relacionada con las funciones de producción de actividades específicas por requerimientos de escalas mínimas, riesgos de inversión, desarrollo de externalidades o bienes club; y e) las ganancias emergentes de relaciones de cooperación que facilitan los procesos de aprendizaje que aprovechan de la sinergia y la posibilidad de aprendizajes de elementos tácitos.

[148] En el año 2012, *Conaprole* captó el 65% de la leche remitida a la industria (INALE, 2012: 11).

[149] En 2011, *Conaprole* fue la principal empresa exportadora uruguaya (Uruguay-XXI, 2012: 7).

públicos que se pretenden resolver con la creación de *Conaprole*. Posteriormente se analiza el contexto de la época para estudiar por qué se opta por la figura cooperativa. A continuación se analiza la participación de los productores lecheros y sus organizaciones para la inclusión en la agenda del tema. Posteriormente se aborda cuál fue el tratamiento del lechero por parte de los poderes públicos y cómo se llega a la opción por la creación de la cooperativa. A continuación se describe la implementación de la cooperativa y sus primeros pasos. Finalmente, se evalúa la solución adoptada en términos de sus efectos y sus impactos para responder a la pregunta sobre los resultados de la opción por una cooperativa para organizar la comercialización, industrialización y distribución de la leche en la ciudad de Montevideo.

Para realizar el análisis del surgimiento de *Conaprole* como política pública se contó con un importante caudal de información proveniente de diversas fuentes. A diferencia de otros casos que se presentan posteriormente, para *Conaprole* se pudo acceder al archivo documental de la empresa. Por su relevancia y significación en la economía nacional también se contó con abundante información de prensa y de estudios específicos con diferentes perspectivas. Estas fuentes de información fueron complementadas y trianguladas con entrevistas a informantes calificados, en su mayoría descendientes de los fundadores que permitieron contrastar la información y acceder a la significación de los eventos a partir de la tradición familiar.

B. Análisis de la creación de *Conaprole* por Ley 9.526[150]

1. Los problemas a solucionar: la situación de la industria lechera y la calidad de la leche

> ¿Quién es capaz de negar que la industria lechera está entre nosotros todavía en la edad de piedra y que solo espera el impulso vigoroso de un brazo fuerte y de una cabeza criteriosa para transformarse en una inagotable fuente de prosperidad para que vengan dotados de esas condiciones?
>
> Maeso, C., El Uruguay a través de un siglo, 1910

[150] Versiones anteriores de este apartado fueron presentadas en Martí (2013b) y Martí (2019).

La creación de *Conaprole* va a tener su origen en la concurrencia de dos situaciones que van a ser tematizadas como problemas. En primer lugar, una cuestión de salud pública generada por la mala calidad de la leche y sus consecuencias que se plantea como *"el problema higiénico de la leche"*. La segunda es la situación que atravesaban los productores lecheros que se da en llamar el *"problema lechero"*. Ambos problemas son tematizados por distintos actores que contribuyeron a ponerlos en la agenda pública.

Para analizar la situación de la producción lechera es necesario señalar que a comienzos del siglo XX no existía una verdadera industria lechera en Uruguay. Eran escasos los establecimientos lecheros y se debía recurrir a la importación de manteca de la Argentina. A esto se sumaba el comportamiento fuertemente estacional de la producción ya que las vacas no recibían alimentación suplementaria: "…durante el invierno o épocas de seca, cuando los pastos naturales escasean, se nota una gran merma en la producción de leche" (Maeso, 1910: 351). La falta de leche impedía que se instalase una industria ya que no contaba con la materia prima suficiente. En lo que se refiere al ganado, y a pesar de la gran cantidad de ganado vacuno con que contaba el país por esos años, las razas lecheras eran escasas y no se realizaba selección ni mestizaje. Las pocas vacas en ordeñe apenas producían un promedio de tres litros de leche diaria (Maeso, 1910).

Los informes de la época reclamaban la mejora de los tambos[151], la introducción de variedades de ganado lechero, la siembra de forrajes, el ordeñe racional y planificado entre otros aspectos. Un informe de la *Comisión de Fomento* de la *Cámara de Diputados* que acompañaba un proyecto de ley para el fomento de la lechería se expresaba en este sentido:

> La República, país esencialmente ganadero, hasta el momento actual no ha obtenido más que una parte, seguramente no la más considerable, de lo que puede producir la ganadería sabia y científicamente explotada. Una de las riquezas más importantes, la leche, por los múltiples productos que de ella se obtienen, se ha descuidado de tal suerte, que puede afirmarse que varios millones de pesos se pierden cada año debido a la falta de trabajo y previsión. [...] Si a pesar de la indiferencia general pueden prosperar algunos industriales emprendedores, ¿qué sucedería si la población del país

[151] En Argentina y Uruguay se utiliza el término tambo (del quechua *tampu*) para designar a los establecimientos ganaderos destinados al ordeño de vacas y a la venta, generalmente al por mayor, de su leche. El tambo, generalmente está compuesto por un conjunto de espacios e infraestructuras entre las que se encuentran campos donde pasta el ganado, el tambo propiamente dicho o espacio donde se realiza el ordeñe de las vacas, y las instalaciones para el almacenamiento temporal de la leche y su posterior remisión a las fábricas procesadoras.

> se diera cuenta de que deja escapar una de sus grandes riquezas, si se abandonaran los procedimientos de fabricación antigua reñidos con los elementales preceptos de la higiene y se explotara científicamente una parte por lo menos de la leche que produce nuestra campaña? No es dudosa la respuesta: surgiría una poderosa industria llamada a sorprender por sus resultados pecuniarios (citado por Maeso, 1910: 354).

En el caso de Montevideo, la leche que se consumía provenía de tambos ubicados en la ciudad o sus cercanías. A medida que se desarrolló el ferrocarril, la cuenca lechera de Montevideo se expandió en un radio de 100 km. alrededor de la ciudad.

Figura 1. Uruguay: Montevideo y su cuenca lechera (c. 1935)

Fuente: Elaboración propia en base a (Bertino y Tajam, 2000; Jacob, 1981b).

Para 1913 el 65% de la leche consumida por Montevideo tenía su origen en tambos rurales. En ese año, y de acuerdo a un censo lechero realizado por el Departamento de Policía Sanitaria Animal, dependiente del Ministerio de Industria, existían 1.930 establecimientos de lechería con un total de 180.000 vacas lecheras (Ernesto Bauzá (Inspector de Policía Sanitaria Animal), citado por Bertino y Tajam, 2000).

Estos tambos tenían diversos problemas. Unos años después esta situación es presentada de la siguiente manera por el Censo Agropecuario de 1937 (citado por Jacob, 1981b: 220)

> Los altos arrendamientos, exceso de mano de obra, falta de pastoreo suficiente o mala calidad del mismo representan también factores que unidos a los precitados [mala calidad del ganado, no producción de forraje y falta de rentabilidad del capital invertido], constituyen las caudas que determinan, en la generalidad de los casos, el fracaso de las explotaciones lecheras.

En consecuencia, los productores se enfrentaban a una demanda concentrada, debían pagar altos precios por el arrendamiento de las tierras, contaban con una tecnología atrasada, tenían ganado de mala calidad y pasturas con fuertes variaciones estacionales (Bértola, 1991: 190).

Dichos tambos, generalmente pertenecían a familias de inmigrantes, especialmente vascos, que arrendaban tierras cerca de Montevideo para producir leche. El ordeñe se hacía en condiciones deficientes, se ordeñaba a campo o en galpones de ordeñar con piso de tierra. Para 100 vacas se requería de tres ordeñadores, un apoyador y entre 200 y 300 hectáreas para pastoreo. A esto se sumaba que la producción de leche tenía una fuerte estacionalidad, cayendo fuertemente en el invierno. El rodeo utilizado para la producción de leche estaba compuesto por ganado mestizos Hereford o Shorthorn. Recién en 1906 se había iniciado el mejoramiento del ganado lechero mediante la mestización con animales puros de razas lecheras -Normando, Holando y Jersey- y este será un lento proceso hasta 1920.

La conservación de la leche y su traslado también eran deficientes: los establecimientos no poseían sistemas de refrigeración y tampoco lo tenían los ferrocarriles que la transportaban. El mismo Censo Agropecuario de 1937 sostenía

> El florecimiento de la industria lechera no fue todo lo importante que se esperaba, debido en parte a la falta de una organización adecuada de los mercados de consumo, en particular de los internos, haciéndose en determinados momentos difícil la colocación de toda la producción, y en parte a defectos técnicos y económicos en la explotación de los establecimientos productores que, además de acentuar la dificultad de colocación por la producción abundante en primavera y otoño y escasa en verano e invierno, influyen desfavorablemente en los costos de producción (Censo Agropecuario de 1937, citado por Jacob, 1981b: 221)

Algunas fuentes de la época, señalan que para 1913, se consumían alrededor de 70.000 litros diarios de leche. El precio de la leche era alto, debido a los costos de distribución y el atraso en las técnicas de producción (Bertino y Tajam, 2000).

Las características de la producción de leche antes señaladas van a tener sus severas consecuencias respecto de la calidad, dando lugar a lo que se dio en llamar el

"problema higiénico de la leche". En el *Primer Congreso de la Leche (*Ministerio de Industrias, 1918) llevado a cabo en Montevideo en 1918 se señalaba a la mala calidad de la leche como responsable de numerosas enfermedades. El Dr. Morquio[152] (Morquio, L. (1918): 'Leche de vaca para niños', Revista Médica del Uruguay 21, 3, 97-118; citado por Birn, Cabella y Pollero, 2010) sostenía que la leche proveniente de las lechería rurales era toda de mala calidad, extraída y envasada en condiciones defectuosas, sin respetar reglas de higiene y llegaba a las familias muchas horas después del ordeñe. También se señalaba que no había refrigeración ni en los tambos ni en los vagones que trasladaban la leche.[153]

La mala calidad de la leche se relacionaba directamente con la problemática de la salud de Montevideo y se expresa en mortalidad infantil. Al respecto, señalan Birn, Cabella y Pollero (2005: 143) "…las enfermedades gastrointestinales fueron la principal causa de muerte en los niños menores de un año hasta mediados del siglo XX", es decir que las diarreas explican buena parte de la mortalidad infantil de la época. La rápida urbanización de Montevideo, particularmente en el primer tercio del siglo XX, implicó consecuencias negativas en el deterioro de las condiciones sanitarias, de vivienda y hacinamiento de sus habitantes. Esto se refleja en la crisis de la vivienda y florecimiento de "conventillos" y en una red de aguas corrientes y sistema cloacal insuficiente por el crecimiento de la ciudad tanto demográfico como en extensión (Birn *et al.*, 2005: 140). Una de las causas de enfermedades gastrointestinales es la infección trasmitida por el agua y los alimentos, especialmente la leche.

2. La inclusión en la agenda: productores y poderes públicos

Respondiendo a la preocupación de los problemas que traía aparejada la mala calidad de la leche y la situación de los productores, durante la década de 1920 se desarrollaron distintos esfuerzos para organizar la producción y comercialización de la leche. Los esfuerzos se van a orientar en dos direcciones. Por una parte, la

---

[152] Luis Morquio (1867-1935) médico fundador de la pediatría uruguaya y del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia en 1927, mundialmente reconocido por su investigación sobre las enfermedades infantiles. Director de la cuna de Asilo de Expósitos y Profesor de la Clínica de Niños de la Facultad de Medicina.

[153] *La leche que se consumía era mala porque llegaba en malas condiciones. En invierno llegaba bien porque llegaba fría. Los vagones de ferrocarril eran techados y con costado de madera pero no cerrada. En verano eran un horno. Como es un elemento vivo, la leche llegaba terriblemente contaminada, los microbios se desarrollaban como en un caldo. A eso había que agregarle las infecciones que tenía el ganado como la tuberculosis* (Testimonio del Dr. José María Ferrari Goudschaal, médico higienista e hijo de Andrés Ferrari Vanoli, fundador de COLE S.A. y *Conaprole*).

formación de cooperativas de productores y la creación de usinas pasteurizadoras de la leche. Por otra parte, el desarrollo de un cuerpo normativo tanto a nivel municipal como nacional para dar respuesta a la problemática mencionada.

Frente a la situación sanitaria descrita y también en el marco del Primer Congreso de la Leche, se dedica todo un capítulo a la forma de organización de producción lechera. Se encomendó al ingeniero agrónomo Arturo Abella un informe sobre la "Utilidad de concentrar en manos de sociedades constituidas industrialmente el comercio de la leche" (Abella, 1918). En este informe se argumentaba sobre la necesidad de centralizar la industrialización de la leche en los lugares próximos a los mercados de consumo

> Nuestro mercado se caracteriza por el gran núcleo consumidor de la Capital, que es dominante y al cual afluye la mayor parte de la producción, y pequeños mercados interiores que participan de las deficiencias del primero. La zona productora se aleja cada vez más de la Capital, obligada por lo que hemos llamado el crédito de la tierra (Abella, 1918: 314)

Para hacer frente a esta problemática, dicho informe propone orientar la acción estatal hacia el fomento de la asociación de los propios productores. Fundamenta la propuesta en que "la experiencia de todos los países productores de importancia, … la organización ideal de la venta y de la industrialización de la leche [se encuentra] en los sistemas cooperativos" (Abella, 1918: 314). Sostiene que todos los informes del movimiento cooperativo en el extranjero muestran que el principal efecto de las asociaciones ha sido la disminución de los gastos de explotación y el mantenimiento regular de los precios.

La organización cooperativa permite, a juicio del informante agrupar a los productores y consumidores y suprimir a los intermediarios que provocan los altos precios de la leche. Rechaza la industrialización a través de la misma Municipalidad porque en ese caso se estaría creando entre el consumidor y el productor un intermediario de otra especie: el propio Municipio.

Llega entonces a la conclusión de que

> …por medio de la centralización en una usina municipal puede resolverse el problema higiénico y una parte del económico, pero por medio de la asociación entre productores se resuelven todos los aspectos de la cuestión, desde el productor hasta el consumidor, pasando por todos los puntos de orden técnico y económico que comprende este asunto [en cursiva en el original] (Abella, 1918: 317).

El Ing. Abella hace referencia entonces a la existencia de la Asociación Nacional de Lechería como organización en base a la cual se podría desarrollar su propuesta y sostiene que el argumento más serio a favor de la higienización de la leche en forma cooperativa "es que ese movimiento ya se ha iniciado en el país" (Abella, 1918: 319). Pasa entonces a explorar los medios para fomentar la organización de los productores y menciona entre otros: la consolidación de los sindicatos rurales y las Sociedades y Comisiones de Fomento; favorecer el desarrollo de la Asociación Nacional de Lecherías, la contribución del Estado por medio de la propaganda de los técnicos y el contralor racional de la higiene de la industria; la necesidad de solucionar los grandes problemas rurales como la vialidad de la campaña, la difusión del crédito y de la enseñanza y finalmente propone la obligatoriedad de la higienización de la leche en las ciudades mayores de más de 10.000 habitantes.

La primera lechería donde se toman medidas de higiene y pasteurización, se instaló en 1913 con el nombre de *Fábrica de Productos Lácteos Kasdorf*. Además de la pasteurización de leche, entre otras innovaciones, fabricó y comercializó yogur. Posteriormente, en 1921 se fundó en la *Lechería Central Uruguaya* que absorbió dos granjas existentes, *Sol* (1904) y *Los Normandos* (1908). La firma se integró con los hermanos Kasdorf (Otto, Max y Walter), y otros socios (Irureta Goyena, Echegaray y Antonio M. Grompone). En 1930 las dos compañías en las que participaban, y que tenían en común algunos directivos, se fusionaron en *Lechería Central Uruguaya y Productos Kasdorf* (Jacob, 1981b: 222 y ss.).

Los productores lecheros organizados también crearon su propia usina pasteurizadora. Las iniciativas de organización tuvieron su origen en las preocupaciones de los productores remitentes de leche que estaban expuestos al poder de los intermediarios y tenían serias dificultades para cobrar lo que enviaban. La leche era enviada a Montevideo por tren a la Estación Central. En "la planchada" la recibían los repartidores que previo el pago de un "conocimiento" (factura), se les entregaba la leche y luego era transportada en jardineras hasta los domicilios de los consumidores. La leche se medía con una medida de medio litro, que era contratada anualmente por la Intendencia Municipal, en caso de no contar con ella podían ser pasibles de una multa y decomiso (Fenocchi, 2000). Así lo relata el hijo de Andrés Ferrari Vanoli, fundador de una de las cooperativas de productores lecheros

> *En aquella época, antes de estar la Conaprole y antes de estar las cooperativas que la precedieron (la COLE, Cooperativa de Lecheros, de la que formaba parte mi padre y la Kasdorf), se enviaba la leche a Montevideo donde la recibían los compradores y distribuidores de leche. Era un gremio muy grande, en total dicen que eran más de 100. En ese tiempo llegaba a la Estación Central en*

vagones y allí se pesaba y la entregaban. ... Los inspectores no daban abasto, también era difícil cobrar, había que venir todos los meses a cobrar, a veces venía uno con el poder de los otros, pero el asunto era cobrar, a veces no se cobraba (Testimonio del Dr. José María Ferrari Goudschaal).

Algunos productores de pequeños tambos que enviaban leche a Montevideo[154], comenzaron a organizarse buscando mejorar su actividad. Cuenta Fenocchi (2000) que los productores de la localidad de Cardal, eran asesorados por el Esc. José (Pepe) Rossi y se reunían mensualmente en el localidad de 25 de Agosto, donde Rossi tenía un escritorio. Allí trataban temas como la compra de forrajes, arados, enfriadoras, para conservar la leche fresca del ordeñe de la tarde, etc. En esas reuniones salían a relucir las dificultades para cobrar la leche remitida puesto que los repartidores aducían que los tarros iban por la mitad o que llegaba cortada.[155] En otras oportunidades argumentaban que la leche había sobrado y que debieron rematarla a muy bajo precio. Esta situación motivó que los productores comenzaran a concebir la idea de formar una sociedad de tamberos y lecheros bajo la forma cooperativa.

De acuerdo al testimonio de Pelayo Arocena, hijo de uno de los fundadores de COLE: *"Poco a poco la gente fue tomando conciencia de las ventajas de asociarse y así se formó la primera cooperativa de productores lecheros a la que bautizaron COLE, Cooperativa de Lecherías"*. Las obras para la instalación de la usina de la COLE comenzaron en 1926 y la planta fue inaugurada el 18 de julio de 1928.[156] Para la puesta en funcionamiento de la COLE, se compró maquinaria Alfa-Laval de Suecia para los equipos pasteurizadores, Cherry-Burrell de los E.E.U.U. para los equipos de lavado, Westfalia y otras para las diferentes operaciones (Testimonio de Pelayo Arocena).

La COLE tuvo dificultades para amortizar la gran inversión que se hizo en maquinaria puesto que debía competir con la leche cruda producida en los tambos

[154] Fenocchi (2000) menciona entre otros a su padre Francisco Fenocchi, los hermanos Mollo, las familias Lanz, Machín, Folgar, los hermanos Díaz, Lemos, Scalabrino, Del Valle Herrera, Rapallini, Sandro. También los hermanos Steiner tenían un gran tambo cruzando el río Santa Lucía. De San José enviaban Bide, A. Facello, Methol, Hernandorena, Dionisio Cruz y otros.

[155] Fenocchi (2000) cuenta que además de su padre Francisco Fenocchi "el proyecto fue apoyado, entre otros, por los señores S. Marino, M. Álvarez, M. Gesto, A. Facello, José García, Julio Mollo, G. Rebella, Jesús Moreira, J. F. Cuadro, los hermanos Cluzet y Glague. Para reunirse alquilaron un local en la calle Yaguarón entre Nicaragua y Venezuela".

[156] De acuerdo al Testimonio de Pelayo Arocena, entre los fundadores de la COLE figuran distintas personalidades como Diego Arocena Capurro y Jorge Seré Ibarra. Este último sería posteriormente homenajeado por *Conaprole* al denominar a la antigua planta de la COLE con su nombre: Usina Nº 2 Ing. Jorge Seré Ibarra. También participaron de la fundación de la cooperativa Andrés Pastorino, Armand Ugón, Methol, Hernandorena, Bertoni, Dionisio Cruz y Francisco Fenocchi (Fenocchi, 2000).

urbanos a un costo bastante inferior. En la medida que los poderes públicos no se ponían de acuerdo en el tema de la obligatoriedad de la pasteurización de la leche la situación de la empresa se hacía insostenible.

Además de los esfuerzos de organización de los productores, desde el gobierno departamental y, luego, también desde el nacional se hicieron importantes esfuerzos por asegurar la calidad de la leche. Desde que se celebró el Primer Congreso de la Leche en 1918 la discusión sobre la obligatoriedad de la pasteurización estuvo presente en el debate político de la época. A comienzos de la década de 1920 se presentó un proyecto de ley sobre la obligatoriedad de la pasteurización de la leche. En efecto, los diputados Dr. Manuel Albo[157] y Dr. Ernesto Bauzá[158] (28ª Legislatura) presentaron en abril de 1923 un proyecto sobre la obligatoriedad de Higienización y Pasteurización de la leche de consumo para la población de ciudades de más de 5.000 habitantes. Este proyecto fue estudiado por la Comisión de Higiene y votado el 31 de agosto de 1926 por la Cámara de Diputados, pero el Senado nunca lo trató (Ferrari Goudschaal, s/f: 132).

Recién en 1927 se aprobó la primera reglamentación sobre la obligatoriedad de la higienización de la leche. La Ordenanza de Higienización de la Leche en Montevideo se aprobó por el Concejo Departamental de Montevideo el 29 de agosto de 1927 y se publicó en el Digesto Municipal en el año 1930. Fue fundamental el impulso del Dr. Enrique Claveaux, médico dedicado a la higiene pública preocupado por la calidad de leche que se tomaba en Montevideo. La Ordenanza regulaba la producción de los tambos, estableciendo medidas de higiene del tambo (locales, condiciones de salud animal y del personal con carné de salud), la obtención, filtrado y enfriamiento. También se preocupaba por el transporte aconsejando el uso de vagones refrigerados, la recepción centralizada, los controles por técnicos municipales y el fraccionamiento y distribución en envases de vidrios inviolables de un litro y de medio (Ferrari Goudschaal, s/f: 135).

A pesar de que la Ordenanza de 1927 establecía la obligatoriedad de la pasteurización, no es hasta el 25 de abril de 1933 que se decretó que la Intendencia de Montevideo *"pondrá en vigencia de inmediato la ordenanza sobre pasteurización de la leche"*. Una Ley aprobada en diciembre de 1929 establecía que a partir del 1º de enero de

[157] Manuel Albo (1886-1935), representante por Montevideo del Partido Nacional.

[158] Ernesto Bauzá, representante por Cerro Largo del Partido Colorado, autor del trabajo: "Abastecimiento de leche higiénica para las ciudades", donde se proponen medidas de higiene para la leche y se sugiere la creación de cooperativas para su producción.

1934 se debía hacer efectiva la ordenanza sobre la pasteurización de la leche (Jacob, 1981b: 223 y 224).

Posteriormente, en la búsqueda por solucionar el problema de la leche se intentó con la fijación del precio. En diciembre de 1933 se aprobó la Ley Nº 9.175 por la que *"Se establecen disposiciones sobre higienización y pasteurización de la leche para la venta en Montevideo"*. El Art. 1º establecía en $ 65 milésimos el litro, el precio mínimo que deberían pagar las usinas de pasteurización y en el Art. 5º que a partir del 1º de enero de 1934 se haría efectiva la ordenanza sobre higienización y pasteurización de la leche. Luego, en febrero de 1935 se aprobó la Ley Nº 9.462 por la que "Se fija el precio que las Usinas Pasteurizadoras deben pagar al productor de leche y se dictan otras disposiciones en beneficio de la industria". Además de fijar el precio de la leche al productor, se establecían las contribuciones, el costo de pasteurización y el precio final al consumidor, además de ratificar las limitaciones en cuanto al número de usinas establecidas por la Intendencia de Montevideo (Bertino y Tajam, 2000: 21). Sin embargo, y como se ha visto, al no ser compulsiva la pasteurización los productores que invirtieron en la construcción de usinas pasteurizadoras debieron competir con el precio inferior de la leche cruda.

De acuerdo a la opinión de los representantes de las usinas

> La ley de febrero del corriente año, nos colocó de nuevo en inferioridad de condiciones ya que se estableció una competencia que nos ha traído a una situación desesperante, pues mientras cumplíamos la ley al pie de la letra, las llamadas usinas chicas que no lo hacían, nos quitaban día a día, litrajes de venta, colocando a nuestros productores en una situación tan difícil que llegó a ser ruinosa y a la que puso fin la ley actual (El País, 1935/XII/30).

Frente a este contexto, uno de los últimos movimientos del período fue la fusión entre las usinas pasteurizadoras más grandes. En ocasión del homenaje de despedida al Dr. Pedro Sáenz, presidente de COLE (período 1934-35) se hace alusión a la fusión con la otra usina pasteurizadora grande

> Uno de los hechos más salientes de vuestro mandato, ha sido el haber llegado a una fusión con la enemiga de antes, la Lechería Central Uruguaya, lo que ha permitido terminar con una competencia que para ambas Usinas fué [sic] de grandes perjuicios materiales durante varios años… (El País, 1935/XII/30).

Esta situación obligó a tomar el problema de la producción de la leche y su procesamiento en conjunto. La posibilidad de la formación de una cooperativa se presentó como una de las soluciones posibles. Por una parte, se entroncaba con el reclamo por la organización de la lechería en cooperativas a comienzos del siglo XX:

cooperativas lácteas que protegieran a los productores, eliminaran a los intermediarios y controlaran la calidad (Bertino y Tajam, 2000: 17). Además, tal como se mostró anteriormente, la solución cooperativa contaba con profusos antecedentes tanto a nivel internacional como nacional.[159]

3. La opción por el monopolio de la cooperativa de productores

La solución a la que se llegó conjugaba la movilización de los productores y sus preocupaciones y la acción del gobierno. El testimonio de uno de los hijos de los protagonistas cuenta que la solución definitiva, la creación de una cooperativa con el monopolio de la industrialización, distribución y comercialización, fue propuesta por el presidente de la época Gabriel Terra y contó con el asesoramiento de uno de los fundadores de la COLE S.A. El presidente Terra planteó la creación de una cooperativa de productores y Arocena Capurro le propuso que esta cooperativa se hiciera cargo de los activos de la COLE S.A. y contara con el monopolio dentro de la ciudad de Montevideo, a la vez que sugirió la prohibición de los tambos urbanos que vendían leche cruda en la ciudad.[160]

A pesar de todos los esfuerzos realizados, y algunos concretados, a lo largo de la década de 1920 y comienzos de la década de 1930, tanto por los productores lecheros como por los poderes públicos, la situación permanecía incambiada. La

---

[159] Entre otras iniciativas de años anteriores destacamos aunque muchos de ellas no llegaron a concretarse: la creación de las Estaciones Agronómicas de Paysandú y Salto con usinas cooperativas (1926); la Escuela de lechería en Colonia con contribución de la Sociedad de Fomento Rural (1926); la Escuela Agronómica de Cerro Largo con instalación frigorífica para uso de los productores (1929); y las Escuelas Industriales con usinas de pasteurización de leche para la enseñanza y como base de cooperativas de lechería (1930) (Bertino y Tajam, 2000: 17 y 18). Un proyecto presentado en 1934 por el diputado nacionalista Arturo Wilson iba en el mismo sentido. Planteaba la intervención del estado centralizando la industrialización de la leche y la constitución de una cooperativa nacional de lechería y venta de productos de granja (Jacob, 1981b: 224).

[160] El intercambio entre el Presidente Terra y Arocena Capurro es relatado por su hijo, Pelayo Arocena Vázquez, de la siguiente manera: "En 1934, el Dr. Gabriel Terra, encargó al Dr. Arocena que buscase la forma de remediar la situación casi angustiosa en que se encontraba la cooperativa [se refiere a COLE]. Por intermedio de Arturo Terra Arocena (sobrino de Terra y primo hermano de Arocena) se solicitó una entrevista con el Presidente. Paso a repetir el diálogo según me lo contó el Dr. Arocena: - *Sr. Presidente, vengo a hablar con Ud. para… - Ya lo sé, Dr.… - me interrumpió el Dr. Terra* -, *Ud. viene por esto.* Y sacó de un cajón un legajo importante y me lo dio al tiempo que me decía: - *Ud. es abogado,... acá está el proyecto de una nueva cooperativa. Estúdielo y venga a verme dentro de quince días y me da su parecer bien clarito, sin esconder nada.* A los quince días me recibió nuevamente y me pidió mi opinión. -*Sr. Presidente, a esto le faltan solamente tres cosas. 1) Que la nueva cooperativa se haga cargo del activo y el pasivo de la COLE para no dejar desamparados a un número importante de productores. 2) Que se prohíban los tambos dentro de la ciudad y la venta de leche cruda y, por último, 3) Que se le dé el monopolio del mercado de la leche en una zona adecuada por un plazo no menor de treinta o cuarenta años para que se consolide convenientemente. -¿Y después? - Después, que tenga que competir con los que le salgan al paso. Será para bien de todos"* (Testimonio de Pelayo Arocena Vásquez).

calidad de la leche seguía siendo mala, las enfermedades gastrointestinales asolaban a la población infantil y la situación de los productores lecheros era insostenible. Fue recién con la creación de *Conaprole* en diciembre de 1935 y el comienzo de su producción en junio de 1936 que se logran revertir y solucionar los problemas expuestos. Pero la adopción de esta opción no se puede explicar sin la movilización de los productores y la acción de los poderes públicos.

Para la creación de una cooperativa de productores fue decisivo el accionar de la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL).[161] La entidad gremial fue fundada el 23 de abril de 1933 para *"amparar y estimular los intereses de todo orden del gremio de productores de leche"*. Fue una de las primeras agrupaciones para combatir *"el aislamiento del productor, retenido en su tambo por la dura exigencia diaria del trabajo y naturalmente alejado de quienes se ocupaban del mismo quehacer"* (*Conaprole*, 1936: Libro Nº 1, p. 274). Al ingresar el tema en el Parlamento, la Asociación hizo llegar este telegrama.

> Canelones, octubre 12 de 1935. Presidente de La Asamblea General, Dr. Alfredo Navarro. Palacio Legislativo. Montevideo. Asociación Nacional de Productores de Leche en conocimiento que el P.E. envió un mensaje proyecto creando la Cooperativa Nacional de Lechería, que contempla legítimas aspiraciones inmensa mayoría gremio, ruega señor Presidente interponga su valiosa influencia a fin Cámara de Representantes y Senado se aboquen de inmediato estudio y sanción proyecto que pondrá término situación angustiosa productores en virtud hechos conocidos. Saludan a usted. Atentamente Juan Mollo, Presidente - Pedro Gatti, Secretario.

Pero también se constituyeron organizaciones *ad hoc*. Por ejemplo se conformó un Comité de Emergencia de Productores de Leche. Como dato importante tenía su asiento en la calle Uruguay 864, sede de la Asociación Rural del Uruguay (ARU)[162]. El comité estaba presidido por el Dr. Andrés Pastorino, futuro presidente de *Conaprole*. Esta organización, en un aviso publicado en el diario *El Día*,

---

[161] Esta institución fue creada en 1933 en la localidad de San Ramón, que formaba parte de la cuenca lechera de Montevideo, y a pesar de distar mucho de ser nacional agrupó desde sus inicios a un conjunto de tamberos que hicieron posible la cooperativa (Supervielle, 1986)

[162] La Asociación Rural del Uruguay (ARU) fue fundada en 1871 al impulso de las fracciones modernizantes de los ganaderos. Cumplió un papel fundamental en la difusión del alambramiento y del mejoramiento del ganado a través de la incorporación de las razas inglesas. Desde entonces cumple una función importante en el mejoramiento de las razas llevando los registros genealógicos y efectuando anualmente exposiciones ganaderas cuyos discursos inaugurales son importante definiciones de política agropecuaria.

denuncia que los opositores al proyecto son, en su inmensa mayoría, repartidores de leche y no productores (El Día, 1935/X/29).[163]

Para mostrar que ellos representaban el sentir de los productores lecheros publicaron un aviso en el diario *El País*. El artículo incluía las firmas de productores lecheros, el número de matrícula, la localidad, el promedio de leche remitida el año anterior y la usina a la que remitía (Central, COLE, Mercado Cooperativo, La Palma). Entre las firmas figuraban los médicos higienistas y productores de leche como el ya nombrado Andrés Pastorino y el Dr. Julio Nin y Silva, así como el tambo de Arocena, Pastorino y Steiner.

> El proyecto emanado de la Comisión presidida por el señor Ministro de Ganadería y Agricultura, al contemplar las aspiraciones de los productores de leche, creando la COOPERATIVA NACIONAL, centralizando la pasteurización en una usina y valorizando la leche para industrializar, cuenta con nuestro más entusiasta apoyo y lo prestigiaremos a efecto de que sea convertido en Ley a la brevedad posible (El País, 1935/X/24).

Contaba también con el respaldo de Mercado Cooperativo de Leche S.A. que publica un aviso en la prensa de Montevideo en el cual manifiesta que

> La solución definitiva es necesario buscarla en la coordinación de ideas de los verdaderos interesados. De acuerdo con tales ideas, declaramos que la formula [sic] de la Agrupación General de Productores cuenta con nuestro apoyo" (El País, 1935/XI/10).

Sin embargo, y pese a todas estas manifestaciones de apoyo, hay que señalar también que el día 21 de octubre de 1935 se constituyó la Agrupación Nacional de Instituciones Lecheras y Afines contra el monopolio de la leche, autodenominándose como agrupación de entidades afines a la industria lechera del país. En las páginas del diario *El Día*, de orientación *batllista*, y por tanto opositor al gobierno de Terra, se daba cuenta de las acciones de esta organización.

> Esta agrupación ha resuelto realizar una gran Asamblea el día jueves 24 de octubre a la hora 13,…, a la que desde ya quedan invitados todos los productores de leche, que teniendo una visión clara de los perjuicios que a todos acarrearía el monopolio de la

[163] En el mismo anuncio se señala que pertenecían a distintas organizaciones como Asociación General de Tamberos y Lecheros del Uruguay, Agrupación Nacional de Instituciones Lecheras y Afines, Sociedad comercial y comanditaria Usina Alianza Unión y La Nena, Sociedad Unión de Lecheros y Tamberos, y Federación de Comerciantes e industriales del Uruguay

> leche, tal cual lo ha planteado el proyecto que se elevará dentro de breves días a la Cámara de Representantes, se crean en el deber de concurrir (El Día, 1935/X/22).

Conjuntamente con la realización de la citada Asamblea se organizaron manifestaciones públicas contra el proyecto de creación de la cooperativa.[164]

Como se verá más adelante, primó la postura de los partidarios del proyecto que lo vivieron como un triunfo del gremio. Refiriéndose a la ley de creación el Ing. A. Bessio de la COLE S.A. manifestaba que era

> ...una ley que había sido elaborada por personas sanas, con amplio espíritu de justicia, con profundos conocimientos técnicos, con esa ley que iba a colocar al productor en una situación de prosperidad; que permitiría a. los repartidores estar en las mismas condiciones, terminando así con la competencia ruinosa en que estaban colocados; por la que el modesto consumidor podría adquirir el más necesario de los alimentos a un precio muy reducido, y el resto de los consumidores adquirirían un producto perfectamente higiénico a un precio no más elevado del que habían estado pagando, y una ley, en fin por la que todos los obreros y empleados de las Usinas pasteurizadoras podrían tener trabajo seguro, llevando la tranquilidad a sus hogares, tranquilidad a que tienen derecho todos aquellos que cumplen sus obligaciones! (El País, 1935/XII/30).

Además se continuaron organizando como productores para integrar el directorio de la cooperativa, tal como se da cuenta en el siguiente artículo

> En el día de hoy debe celebrarse una importante reunión en Canelones, a las 10 de la mañana. Esta reunión fué [sic] proyectada en la Asamblea que celebró la Gremial de Productores el sábado último y cuyo resultado lo hicimos conocer de nuestros lectores. En esa Asamblea se dijo que era conveniente y así se resolvió, la armonía del gremio a los efectos de la integración del Directorio de la Cooperativa y que a ese fin debieran reunirse las directivas de todas las organizaciones gremiales, sin excepción (El País, 1935/XII/24).

No obstante, a pesar de la movilización de los productores, la cooperativa no habría podido crearse sin el decisivo apoyo de los poderes públicos. Como se mencionó anteriormente, desde la década de 1920 el tema de las cooperativas agropecuarias aparece frecuentemente en la agenda legislativa.

---

[164] El diario El Día da cuenta de las mismas en dos destacados artículos: *"La protesta contra el proyecto de cooperativas de lecherías"* (El Día, Montevideo, 12/11/1935, p. 9) y *"Fue grandiosa la manifestación de protesta"* (24/11/1935, p. 8).

Para la concreción del proyecto de *Conaprole* fue determinante la postura del presidente Gabriel Terra quien era partidario de formar cooperativas para la mayor parte de las actividades.[165] El propio Ministro de Ganadería y Agricultura, César G. Gutiérrez, cuando presentó el proyecto de ley argumentaba que la opción no era por cualquier cooperativa sino que en la fundamentación del proyecto el Ministro hizo alusión a la *régie coopérative* y al desarrollo teórico de Bernard Lavergne (Lavergne, 1927).

> …dentro del cooperativismo hemos elegido la fórmula de la "régie coopérative"; aquella que ha surgido en Bélgica en el año 1869 con la "Régie Coopérative de Crédits" y que desde ese primer ensayo, puede decirse que no ha registrado ningún fracaso (DSCR, 29 de octubre de 1935, p. 175).

El propio ministro abundaba en más detalles y sostenía que se trataba de una *régie coopérative* pues nacía de una ley, eran solamente los productores los que tendrían la dirección de la misma, el Estado no intervenía en la administración y renunciaba a toda intervención que no fuera la de un síndico designado por el Banco de la República.[166]

El proyecto se aprobó por la Ley Nº 9.526 que creaba la Cooperativa Nacional de Productores de Leche. En su Art. 1º establecía que

> Toda la leche destinada al consumo de la población de Montevideo, que no reúna las condiciones exigidas por las ordenanzas respectivas para el expendio de leche cruda, será higienizada y pasteurizada en la o las usinas de la C.N.P.L. […] La C.N.P.L. explotará, bajo el indicado régimen de libre concurrencia, las distintas ramas de la industria lechera y sus derivados... (Ley 9.526, Art. 1º).

4. La implementación: la puesta en marcha de *Conaprole* a través de la expropiación y la fusión

La creación de *Conaprole* se hizo a través de la expropiación y fusión de las anteriores plantas pasteurizadoras de leche. El Art. 4º de la Ley 9.526 indicaba las industrias a expropiar: "Cooperativas de Lecherías S. A.", "Lechería Central Uruguaya Kasdorf S. A.", "Mercado Cooperativo S. A.", "La Palma S. A.", "La Nena", "Alianza de Tamberos y Lecheros La Unión". Se transferían sus instalaciones

---

165 En 1920, siendo Terra Ministro del Interior, presentó un proyecto de ley para la creación de un Instituto Nacional Cooperativo (Vicens, 1941: 176).

166 El carácter de *régie coopérative* es analizado en Martí (2014b).

y se incorporaban sus trabajadores y sus marcas. Los activos fueron adquiridos por el Estado uruguayo y luego traspasados a *Conaprole* quien asume esa deuda. Junto con el proyecto de creación de *Conaprole* se adjuntaban las bases para la expropiación de las plantas de *Kasdorf* y la *CO.LE*. Dicha expropiación no podía exceder el 100% del valor accionario deducido el pasivo. Para fijar el valor se debía nombrar a tres peritos –uno por las empresas expropiadas, otro por el P.E. y un tercero que intervendría solo en caso de desacuerdo– y a un Tribunal Arbitral. El pago de la expropiación se haría en cuotas y con un interés del 6% los primeros cinco años y 5% los restantes.

La organización que se creó contemplaba la participación de los propios productores y una fuerte intervención estatal. Los productores eran los dueños de la cooperativa. En el Art. 2º se establecía que *"Todo productor de leche, de cualquier zona del país, podrá hacerse miembro de la C.N.P.L., remitiéndole su producción…"*. Además era dirigida por un Directorio compuesto de cinco titulares y diez suplentes, elegidos por los productores que tuvieran al menos un año de antigüedad. La elección del Directorio sería instrumentada por la Corte Electoral. No obstante, a diferencia de la concepción democrática establecida por los principios históricos del cooperativismo de un hombre-un voto, la ley ponderaba el voto de los productores de acuerdo a la leche remitida (Art. 18º). Junto al Directorio en la el acto eleccionario se debía elegir la Asamblea de Productores constituida por 29 delegados (Art. 25º).

A su vez, la intervención del Estado en la cooperativa era muy amplia. En primer lugar otorgaba el monopolio legal de la industrialización, distribución y comercialización de leche en la ciudad de Montevideo. Por otra parte, además de la intervención de la Corte Electoral para la elección de las autoridades, la ley instituía en su Art. 23 la figura de un Síndico nombrado por el Banco de la República responsable de la fiscalización. También podemos ver reflejada la intervención en la fijación de precios máximos y mínimos de la leche (artículos 6 y 7) así como cierta cuota de leche que debía destinarse a los Servicios de Salud Pública y al Consejo del Niño (Art. 3º).

El 22 de febrero de 1936 se eligió el primer Directorio y la primera Asamblea de Productores y el 3 de marzo fueron proclamadas las autoridades electas. Dos semanas más tarde, se llevó a cabo la primera reunión del Directorio –constituido por Andrés E. Pastorino, Presidente; Francisco Vilaró, Vicepresidente; Celestino

Areosa, Secretario; Raúl Rodríguez y Alberto L. Freyre, Vocales– y, de ese modo, se dio inicio oficial a las actividades de la nueva cooperativa.[167]

El 26 de junio de 1936, el Directorio resolvió adoptar como denominación el acrónimo *Conaprole*: "...de acuerdo con la costumbre moderna de sintetizar el nombre de los organismos formando una palabra con las primeras sílabas de sus denominaciones, se encomienda a la Secretaría General la adopción de *Conaprole* como denominación futura de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche". El nombre fue registrado el 23 de abril de 1937 por la firma *Jones &Cía.* ante la Oficina de Patentes y de Invenciones y Marcas de Fábrica de Comercio y Agricultura. A partir de entonces y hasta el día de hoy la cooperativa es conocida como *Conaprole*.

El régimen legal de *Conaprole* fue modificado por otras tres leyes posteriores. En primer lugar, la Ley 10.707 del 9 de enero de 1946 reguló la ampliación y funcionamiento de *Conaprole* y aumentó el número de directores con un representante del gobierno nacional y otro del gobierno municipal. En el Art. 12º se establecía que "El Directorio de la *Conaprole* además de los cinco miembros que establece el Art. 17º de la ley número 9.526, de diciembre 14 de 1935, se integrará con dos miembros más: uno designado por el P.E. y otro por la Intendencia Municipal de Montevideo, que se renovarán en los mismos plazos que los otros Directores". La ley también amplió la actuación de la cooperativa e incentivó el ingreso de productores de todo el país (Art. 1º). También amplió la protección estatal facilitando el crédito para inversiones en maquinaria y nuevas plantas de pasteurización en el interior del país. Incluso estableció que el 30% de los excedentes de la industrialización de leche serían destinados a beneficios para el personal. Esto se enmarca en la política *neobatllista*. La nueva situación de prosperidad a partir de la década de 1940 permite la consolidación de un Estado de bienestar influenciado por la matriz *batllista* original y con una cultura política de intervención estatal.

En segundo lugar, el gobierno municipal de Montevideo puso fin al monopolio de leche para el consumo capitalino. Primero se aprobó el decreto 20.690 de 1982 por el que se establecían "disposiciones referentes a producción, elaboración, higienización, transporte y venta de productos lácteos en el departamento de Montevideo" que fue aprobado por la Junta de Vecinos de Montevideo, el 12 de mayo de 1982. Una semana más tarde fue promulgado por el

[167] Como Asesor Letrado de la cooperativa se designó a Gabriel Terra (hijo), quien había ocupado ese cargo en una de las usinas expropiadas, *"La Palma"* (Acta 30 del 26 de mayo de 1936, p. 59).

intendente del momento, Oscar Rachetti. El texto del decreto era extenso y reglamentaba la producción, elaboración, higienización, transporte y venta de productos lácteos en el departamento de Montevideo (Art. 1º). Asimismo, se prohibía la venta de leche cruda y se establecían las características sanitarias que debía cumplir la leche con destino al consumo. Por su parte, el Decreto-Ley 15.640 del 4 de octubre de 1984 de *"Leche pasteurizada, se aprueba el régimen de abastecimiento en todo el territorio nacional"*, estimuló la competencia al establecer el régimen de abastecimiento de leche pasteurizada en todo el territorio nacional. Esta ley, al disponer un mínimo de procesamiento de las plantas industriales procesadoras de leche, habilitó el ingreso de empresas multinacionales en el marco de la apertura económica que llevaba adelante el gobierno militar de la época.[168]

Por último, la Ley Nº 17.243, del 29 junio de 2000, incluyó una sección sobre *Conaprole*. Allí se eliminaron los representantes del Estado en el directorio y el cargo del síndico del BROU que cumplía funciones de fiscalización de la empresa. También se eliminó la obligación de destinar parte de los excedentes a beneficios de los empleados y la obligación a rendir cuentas al Estado, debiendo hacerlo solamente a la Asamblea de Productores. Con estas disposiciones cesaba la intervención estatal en *Conaprole.*

5. Evaluación de la solución cooperativa

Para evaluar los resultados de *Conaprole* se consideran los objetivos propuestos para la creación de la cooperativa. En primer lugar, conviene examinar los resultados de *Conaprole* en términos de la salud pública. ¿Fue *Conaprole* un factor para la disminución de la mortalidad infantil tal como se cree habitualmente? Las enfermedades gastrointestinales continuaron siendo la principal causa de mortalidad infantil hasta mediados del siglo XX, recién después de 1943 se produce un importante descenso de la tasa de mortalidad por diarrea (Birn, Cabella y Pollero, 2006). A pesar de los avances en términos de la calidad de la leche en Montevideo con la creación de *Conaprole*, la literatura médica de la época explica el descenso de la mortalidad por diarreas de mediados de los años '40 en Montevideo por las importantes mejoras en lo que respecta a los servicios de prevención y asistencia

[168] La llegada de las multinacionales se concretó en la década de 1990 con la instalación de Parmalat. Otras empresas como Danone, Nestlé y Unilever se concentraron en la producción de derivados lácteos.

médicas.[169] Pero, tal vez, el factor más importante que explica el descenso de la mortalidad infantil por diarreas a partir de 1943 es la existencia de campañas médicas específicas contra la diarrea infantil de verano implementadas en esos años (Birn *et al.*, 2010).

Sin embargo, en términos del "problema lechero" la creación de *Conaprole* fue todo un éxito. En el marco de la mayor demanda de alimentos de una población en crecimiento y una industria en expansión (Robertt Niz, 2006), se constató un aumento del consumo de leche pasteurizada en Montevideo que pasó de 76 litros anuales *per capita* en 1936 a 155 litros en 1949.[170]. Además, entre 1936 y 1946 la cooperativa desplazó a los pequeños *tambos* que abastecían la capital, creciendo el consumo en 65% (Jacob, 1981a).

Cuadro 8. Evolución del consumo de leche en Montevideo (en litros)

Año	Leche (en litros)	Población de Montevideo	Consumo de leche per capita
1936/37	53.407.463	699.040	76
1946/47	88.184.464	858.059	103
1949	141.918.277	917.691	155
1960/61	166.272.704	1.198.090	139

Fuente: Elaboración en base a Cabella y Pollero (2000); Supervielle (1986).

Con la creación de *Conaprole* se solucionó el abastecimiento de leche fresca de buena calidad para Montevideo, superando las dificultades estacionales de la producción y asegurando la rentabilidad de los productores. También se puede señalar como un logro vinculado a la creación de *Conaprole* el ser capaz de abastecer al mercado interno con una empresa de propiedad de los productores impidiendo que, como sucediera en otros países latinoamericanos, este mercado fuera captado por las trasnacionales (Terra, 2015 [1986]).

No obstante, la tecnificación posterior de las etapas de producción, almacenaje y transporte fue lenta. No hubo cambios sustanciales en la tecnología lechera (alimentación, manejo, sanidad) y la productividad fue baja. El siguiente

[169] Entre las medidas se destacan: la mejora en los servicios de profilaxis, expansión de los centros materno-infantiles, prolongación de los horarios de las policlínicas pediátricas, creación de un servicio pediátrico de urgencia, el rol cumplido por las visitadoras sociales contribuyendo a la asistencia precoz y orientación de la madre del lactante enfermo.

[170] En 1944, *Conaprole* producía el 83% de la leche consumida en Montevideo, lo que refleja su importancia económica sectorial (Conaprole: "La gestión de Conaprole", 1952, citado por Bertino y Tajam, 2000).

cuadro muestra que si bien la producción se sextuplicó en 25 años, el área ocupada de la lechería se triplicó; la productividad, sin importar cómo se la mida, cayó.

Cuadro 9. Evolución de la producción de *Conaprole* (1936=100)

	1952	1961
Producción total	538,9	638,9
Área ocupada	329,3	365,9
Prod./vaca masa	94,3	91,3
Prod./litros/hectáreas	93,4	99,9
Prod./hombre ocupado	99,9	96,6
Nº de remitentes de *Conaprole*	276,9	288,9

Fuente: Elaboración en base a Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios (1986); *UDELAR* (1968).

C. A modo de conclusión

La intervención estatal para la creación de *Conaprole* terminó por dar respuesta al llamado problema de la leche. Este problema tenía dos aspectos, por un lado la mala calidad de la leche consumida y las consecuencias sanitarias en enfermedades y mortalidad infantil en Montevideo a principios del siglo XX. Por otra parte el problema de los productores lecheros que se encontraban en manos de los intermediarios que pagaban poco y mal la leche recibida y la industria y sus costos que hacían casi inviable su actividad lechera.

En términos de los actores involucrados fue fundamental el impulso de las organizaciones de productores lecheros así como la prédica de los médicos higienistas de la época, algunos de ellos también productores de leche. Como se ha mostrado, los productores comenzaron organizándose en cooperativas *sui generis*, la más importante fue COLE S.A., que instaló una de las primeras y más modernas plantas pasteurizadoras. Sin embargo, la fuerte inversión en maquinaria no pudo ser amortizada por la competencia de la leche cruda que se vendía en Montevideo a costos sensiblemente menores. Los productores también se organizaron gremialmente. Establecieron asociaciones para la defensa gremial, la más importante fue la Asociación Nacional de Productores de Leche, creada en 1933 en la localidad de San Ramón que funciona hasta hoy. El respaldo de esta organización fue fundamental para impulsar el proyecto de creación de *Conaprole*. También organizaron coyunturalmente para respaldar la aprobación de la ley. Por una parte, se movilizaron en defensa el proyecto de ley frente a los detractores –básicamente los

propietarios de las usinas industrializadoras- y, por otra, presionaron sobre los legisladores mostrando que ellos expresaban el verdadero sentir del gremio de productores lecheros.

La intervención estatal también será determinante. En primer lugar, para crear la primera cooperativa con reconocimiento legal. A través de la Ley 9.526 se creó una cooperativa de productores lecheros a la que se le concedió el monopolio de la industrialización y la comercialización de la leche en la ciudad de Montevideo. Esta creación de una cooperativa con apoyo estatal obedece a la particular coyuntura política de la época. Luego de tres décadas de avance del Estado, el Golpe de Estado de 1931, frenó el aumento del intervencionismo aunque sin que esto significara el retiro del Estado. La creación de la cooperativa reafirmó la presencia del Estado pero ahora como apoyo de la iniciativa privada. La intervención del Estado tuvo como objetivo supervisar y controlar a la cooperativa que debía dar respuesta a los problemas públicos: la situación de los productores lecheros y la calidad de la leche. Para ello se creó como una *régie coopérative,* una organización híbrida con participación del Estado y los productores.[171] Se trataba de una "empresa de derecho público no estatal de tipo cooperativo". Se pueden señalar como características más sobresalientes: a) era creada por Ley, b) sus finanzas siempre estuvieron separadas del presupuesto del Estado, c) los socios fueron los productores, d) todo productor de leche pudo hacerse miembro de la cooperativa, y e) parte de las utilidades fueron distribuidas entre quienes remitían la leche en proporción a los litros enviados por cada productor durante el ejercicio (Martí, 2014b: 101).

[171] El caso de Conaprole se correspondería con las ideas propuestas por Spear (2010, 2011) de cooperativas híbridas y procesos de hibridización. En particular las ideas de *"membership adaptation"* y *"governance deficiencies"* (Spear, 2010) puesto que la ley de creación de Conaprole se aparta del tipo ideal cooperativo al establecer una organización mixta con participación en su gobierno del Estado y por no respetar el principio democrático de un socio un voto al ponderar los votos de acuerdo a la cantidad de leche remitida. Esta discusión se puede profundizar en Martí (2014b).

Cuadro 10. Análisis de actores involucrados en el caso de *Conaprole*

Actores públicos	*Estatales*	Parlamento Nacional: aprueba la ley de creación y la expropiación de las plantas Gobierno Municipal: controla la calidad de la leche y recibe leche a precio subsidiado Banco República: financia la expropiación de las usinas Corte Electoral: supervisa las elecciones de la cooperativa
	Paraestatales	*Conaprole*: cooperativa con participación estatal con el monopolio para la industrialización y comercialización de leche en Montevideo
Actores privados	*Grupo objetivo*	Productores lecheros: gobiernan la cooperativa de acuerdo a la leche remitida, aseguran la colocación de la leche y el precio que reciben
	Beneficiarios finales	Población de Montevideo consumidora de leche: mejora el abasto de leche en calidad y cantidad aunque no el precio
	Grupos terceros	Propietarios de las usinas pasteurizadoras: son retirados del mercado, se le expropian las plantas y son indemnizados

Fuente: Elaboración propia.

El modelo de intervención de la política pública a través de la creación de una cooperativa se mostró particularmente eficiente desde el momento que el tema de la calidad de la leche y la situación de sus productores desapareció de la agenda pública. La particular solución de una cooperativa creada desde el Estado para dar respuesta a los problemas de la calidad de la leche y los productores lecheros. Se explica por la conjugación de dos situaciones. Por una parte, el gobierno *terrista* no quiso seguir avanzando en la intervención estatal y se negó a replicar las soluciones adoptadas hasta el momento. Para el problema del abastecimiento de carne se creó el Frigorífico Nacional como ente estatal con participación de los productores y al cual se le concedió el monopolio del abasto de carne de Montevideo (Ley 8.282 de 1928). En el caso de *Conaprole* se creó una cooperativa gobernada por los productores lecheros de acuerdo a la cantidad de leche remitida. Esto fue consecuencia de los reclamos y la movilización del gremio lechero lo que tuvo importantes consecuencias en el desarrollo de la cooperativa.

Este origen de la cooperativa va a determinar la primacía de lo agrario sobre lo industrial y sobre lo financiero. Las plantas procesadoras de leche instaladas anteriormente veían a la leche como un insumo para la agroindustria, en tanto *Conaprole* vio al proceso industrial como una prolongación de la producción agraria. Esto tuvo consecuencias en la lógica del precio y en la incorporación de tecnología. Mientras el industrial hace fluctuar el precio de acuerdo a la oferta y la demanda, a los

productores –así como al Estado- les interesa la estabilidad del precio de manera de asegurarse una ganancia durante todos los meses del año.

También trajo consecuencias sobre la incorporación de tecnología. La tecnología de *Conaprole* se mantuvo prácticamente incambiada por años. Recién a fines de las década de 1940, se planteó la necesidad de renovar el equipamiento para la pasteurización y envasado de leche que seguía siendo la misma de las usinas expropiadas.[172] Lo mismo sucedió con los productos elaborados: se mantuvo la gama de productos prácticamente hasta la pérdida del monopolio y con pocos cambios en su presentación.

Sin dudas que a través de la iniciativa de la creación de *Conaprole*, el Estado buscaba mejorar la calidad de la leche consumida por los montevideanos. Sin embargo, por sobre este objetivo, el tipo de intervención determinó una primacía de los productores sobre los consumidores que se refleja actualmente cuando los portavoces de la organización sostienen que maximizar los ingresos de los productores es la razón de ser de *Conaprole*.[173]

Cuadro 11. Definición del problema y modelo de intervención para el caso de *Conaprole*

Definición del problema	La producción lechera no es rentable por la acción de los intermediarios y la leche para el consumo de los montevideanos es de mala calidad lo que afecta a la salud pública.
Modelo de intervención	La creación de la cooperativa con el monopolio para la industrialización y comercialización de la leche elimina la intermediación y permite rentabilizar el negocio para los productores lecheros. La leche para el consumo de la población de Montevideo es de mejor calidad e higiene.

Fuente: Elaboración propia.

[172] El problema de "la reequipación [así se le llamaba] de las usinas de pasteurización y el consiguiente abatimiento de los costos, configura una solución de efectos mediatos…" (Libro de Actas del Directorio de *Conaprole* Nº 24, Acta Nº 1431 de 26 de diciembre de 1947, p. 6038).

[173] Tal como argumentaba el presidente de *Conaprole*: "El objetivo de maximizar el precio al productor es la razón de ser de *Conaprole*. Es la meta y el único objetivo" (Panizza, J., 2006).

III. LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL EN BELLA UNIÓN A TRAVÉS DEL MODELO COOPERATIVO (1965-2005)[174]

Para los productores de acá el ingenio era una herramienta para llegar al mercado y participar de todas las etapas

Entrevista a Francisco Moraes, ex funcionario de *Calnu* (Entrevista, 1 de agosto de 2013)

A. Introducción

En este caso se analiza la política de promoción de la cooperativa de productores de caña de azúcar en la localidad de Bella Unión, al norte de la República Oriental del Uruguay. Bella Unión es una pequeña localidad ubicada en el Departamento de Artigas, en el extremo norte del Uruguay, en la frontera con Brasil y Argentina.[175] En el último medio siglo se ha caracterizado por el desarrollo del cultivo de caña de azúcar.

[174] Este trabajo tiene su origen en la participación en el proyecto de investigación titulado "Políticas industriales y desarrollo local en Bella Unión, 1965-2010" (Moraes *et al.*, 2014). Una versión preliminar fue publicada en (Martí, 2016b).

[175] Fue fundada en 1829 como Santa Rosa de la Bella Unión del Cuareim y renombrada como Bella Unión en 1929. De acuerdo al Censo de Población 2011 (INE, I. N. d. E., 2013) la población de Bella Unión era de 12.200 habitantes.

Figura 2. Ubicación de Bella Unión

Diversos trabajos han abordado el particular desarrollo de Bella Unión desde diferentes puntos de vista. Este inusual interés por esta alejada región, se origina en que el Censo de Población de 1985 dejó en evidencia que Bella Unión era la localidad del país que registró el mayor aumento porcentual de población. El crecimiento demográfico y la pujanza económica de la región llevaron a referirse a Bella Unión como un "polo de desarrollo". Esto motivó una serie de estudios para entender el proceso de desarrollo de Bella Unión.

El primer trabajo que da cuenta del desarrollo local de Bella Unión y sus cooperativas es, una vez más, (Terra, 2015 [1986]: 131 y ss.) que analiza el caso de *Cooperativa Agraria Limitada del Norte Uruguayo* (*Calnu*) como ejemplo de cooperativa agroindustrial. Destaca la significación de la cooperativa en la producción de azúcar y los avances tecnológicos logrados en lo agrario y en lo industrial, convirtiendo en competitivo y gravitando positivamente sobre el abastecimiento interno y el comercio exterior del país. Otro importante trabajo fue el realizado por un grupo de geógrafos de la *Udelar* (Cardozo, S. *et al.*, 1988) que estudia el modelo cañero y cooperativista de desarrollo de Bella Unión en pleno apogeo. El trabajo muestra el contraste de esta región y el resto del país agrario e identifica a la producción de

azúcar como origen del proceso de agregación de valor y aumento del empleo a escala local sin precedentes, basado en el desarrollo de la organización cooperativa.

También en 1988 se publica un estudio de la Dirección de Estadística Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca sobre los modelos de producción cañera y las características de los productores. El estudio muestra que sobre un total de 167 establecimientos que solo plantan caña, predominan (37% del total) los de tipo transicional, seguidos por un 28% de establecimientos empresariales y un 20% de tipo familiar (DIEA-MGAP, 1988).

Un par de años más tarde, el *Programa Interdisciplinario de Agroindustria* (PIA) de la *Udelar* realiza una investigación para evaluar el impacto territorial del modelo de desarrollo agroindustrial de Bella Unión en su espacio de inserción. Entre las principales conclusiones la primera es el aumento de la población rural con los procesos de inversión productiva ligados al desarrollo cañero; la existencia de un proceso inmigratorio reciente reflejado en la concentración de población una población más joven y con más hombres que la del entorno inmediato; y, finalmente, revela la existencia de un mercado de trabajo dinámico con un fuerte componente de empleados y obreros privados, una cifra muy superior a la de los otros centros urbanos cercanos y al de la población urbana de todo el país. También identifica una serie de problemas como la fuerte dependencia del cultivo de caña sostenido por la protección arancelaria. De igual forma se muestran escépticos respecto de los procesos de diversificación productiva basados en la horticultura extensiva. Finalmente, si bien reconocen el liderazgo de la organización cooperativa apuntan la pérdida del sentido de la comunión, solidaridad e igualdad que estaba en el origen cooperativista[176] (Instituto de Teoría y Urbanismo, 1990).

Posteriormente, Moraes (1990) publica un estudio desde la perspectiva de la historia regional con el objetivo de conocer los orígenes del proceso de desarrollo local. Este trabajo muestra el proceso de transición vivido por Bella Unión entre aproximadamente 1930 y 1970 desde formas familiares de producción, caracterizadas por recurrentes crisis de supervivencia, a la prosperidad de un capitalismo agrario basado en medianos y pequeños productores cooperativizados

[176] Al respecto argumentan que el avanzado proceso de diferenciación social a escala local, que según los autores, traía como consecuencia que "*a mayor volumen de apropiación de excedentes, ubicación más privilegiada en el aparato de toma de decisiones*" (Instituto de Teoría y Urbanismo, 1990: 236).

En 1993, la *Udelar* realiza un estudio de carácter sociológico con el objetivo de conocer las causas del crecimiento reciente económico, demográfico y del mercado de trabajo experimentado en dos territorios específicos del interior del país: Bella Unión y Maldonado-Punta del Este. Luego de la comparación entre los dos territorios el estudio señala "el carácter nítidamente de enclave económico, social y físico que tiene la región de Bella Unión" (De Sierra et al., 1993).

También cabe destacar una serie de estudios realizados por la *Udelar* luego del declive de Bella Unión.[177] Estos trabajos presentan una visión diferente del apogeo cañero de Bella Unión (SCEAM-UdelaR, 2012). Basándose en análisis documental y entrevistas a trabajadores y representantes del gobierno el estudio concluye en la "artificialidad del modelo" de producción de caña protegido por el Estado que "nunca pudo ser sustentable ni cumplir sus promesas de crecimiento con equidad" (Rieiro, 2013). Para estos autores, junto con el desarrollo del complejo agro-industrial se desarrolla también la contradicción principal de clase entre productores cañeros vs. "peludos" (cortadores de caña), obviando otras contradicciones posible entre capital extranjero y capital privado, o entre capital financiero y capital productivo.

Finalmente, se destaca el trabajo de Moraes *et al.* (2014) que constituye la base de este apartado. Se trata de la continuación del trabajo de Moraes (1990) y analiza el período 1965-2010 en el que se produce el pasaje del modelo cañero de la cooperativa de productores para la elaboración de azúcar refinada a la instalación de la empresa estatal *Alcoholes del Uruguay* (ALUR) para la producción de biocombustible a partir de la caña de azúcar.

Todos estos trabajos, con distintas perspectivas y enfoques, analizan el desarrollo de la localidad de Bella Unión y muestran la importancia de las políticas públicas y la organización cooperativa. En este caso se propone indagar sobre la participación del Estado en la promoción del cooperativismo en Bella Unión y los resultados que produjo. El estudio se centra en la política pública para la promoción de cooperativas como clave para el desarrollo local.

[177] Los trabajos fueron realizados por un equipo interdisciplinario de la Universidad de la República integrado por docentes provenientes de distintos servicios: la Unidad de Estudios Cooperativos (UEC) del Servicio Central de Extensión (SCEAM), del Equipo de Bella Unión y del Centro Universitario de Paysandú; conjuntamente con organizaciones de trabajadores locales: Sindicato de Obreros de Alur (SOCA); Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA); Asociación de Pequeños Productores y Asalariados Rurales de Bella Unión (APARBU).

Además de las referencias bibliográficas antes mencionadas se contaron con diversas fuentes de información como prensa y documentos gubernamentales. También se realizaron entrevistas a informantes calificados de la cooperativa así como a autoridades gubernamentales. Lamentablemente el archivo de la cooperativa *Calnu* se encuentra, como diría Borges, entregado a "las Inclemencias del Sol y los Inviernos" (Borges, 1967).

B. Análisis de la promoción de cooperativas en Bella Unión

Para analizar el fomento de las cooperativas de productores de caña de azúcar en Bella Unión, se propone responder las preguntas relacionadas con las distintas etapas del ciclo de la política pública y los productos correspondientes a cada una de ellas: 1) ¿cuál fue y cómo se definió el problema?, 2) ¿cuáles fue el modelo de intervención propuesto? ¿cuáles fueron las normas que determinaron los objetivos?, ¿a qué actores y con qué competencias se les asigna la responsabilidad? y ¿cuáles fueron los recursos comprometidos?, 3) ¿qué acciones y decisiones se llevaron adelante para la implementación?, y 4) ¿cuáles fueron los resultados evaluados desde los impactos y los efectos de la política aplicada? A su vez, en cada una de las fases del ciclo de política pública se pregunta por la configuración de los actores, los recursos y las instituciones.

Tal como se muestra a continuación, las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Bella Unión impulsaron un fuerte desarrollo local que tuvo como eje el cultivo de caña y su industrialización.

1. La identificación y la definición del problema: la soberanía alimentaria y el desarrollo local

La historia del cultivo de caña de azúcar en Uruguay es bastante reciente. Las primeras experiencias se hicieron por iniciativa de la *Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland* (ANCAP)[178] en 1935 con la introducción del cultivo de

[178] ANCAP fue creada en 1931 con el objetivo de explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional, el cemento portland así como importar, refinar y vender derivados de petróleo.

caña de azúcar en el país con el propósito de obtener alcohol. Posteriormente fue el Ing. Mones Quintela[179] quien introdujo el cultivo de caña de azúcar en Bella Unión como parte de la experimentación de este cultivo para ANCAP. En 1941 comenzó a funcionar la *Compañía Azucarera Artigas S.A.* (CAASA), empresa privada para la producción y refinamiento de la caña de azúcar en el Departamento de Artigas. En 1946 se fundó en la zona de Bella Unión, *Compañía Agrícola e Industrial del Norte* (CAINSA) que se propuso producir azúcar en base a caña (Moraes, 1990). En 1945, ANCAP creó su propia refinería en El Espinillar (Departamento de Salto) y comenzó a producir en 1952.

A pesar de estas iniciativas para el desarrollo de la producción de azúcar nacional, esta no era suficiente para abastecer al mercado interno y debía importarse crudo. Frente a la dependencia de las importaciones de materia prima, que equivalían al 80% del azúcar consumido en el país, el Estado empezó a promover el desarrollo del cultivo y su posterior procesamiento industrial.

En 1950 fue aprobada la Ley N° 11.448 de *Especies sacarígenas* que declaraba de interés nacional los cultivos de remolacha azucarera y de caña de azúcar y la fabricación de azúcar. Dicha ley estableció distintos dispositivos para la expansión de los cultivos y la ampliación de la industria, así como fijación de precios y restricciones a la importación de crudo. El texto legal significaba una fuerte intervención estatal en el mercado de los productos sacarígenos que recién se comenzará a desmontar en la década de 1980. En el Art. 6º se preveía la autorización de "nuevas refinerías anexas a ingenios azucareros, siempre que se requieran para la total industrialización de la producción de la región y que tengan aptitud para una elaboración de azúcar blanco que responda a una producción económica". También habilitó al BROU a conceder créditos con el objetivo de fomentar los cultivos y desarrollar la industria. Además se ataba la importación de crudo a quienes produjeran azúcar con materia prima nacional.

La política de promoción de la producción de azúcar continuó a lo largo de la década de 1950 con el establecimiento de un régimen de fijación de precios a cargo de la *Comisión Honoraria del Azúcar* (CHA) y el *Fondo de Estabilización del Precio del Azúcar* (FEPA). La CHA fue creada en 1952 y estaba compuesta por delegados de los ministerios de Industria y Trabajo, Ganadería y Agricultura, y Hacienda, con el

[179] Alfredo Mones Quintela (1910-1969), ingeniero agrónomo uruguayo promotor del cultivo de caña y de la organización cooperativa en Bella Unión.

cometido de intervenir y fiscalizar la producción agrícola e industrial. También estaba encargada de evaluar y autorizar a los nuevos emprendimientos industriales y fiscalizar los existentes. Finalmente, cada año debía proponer al P.E. el precio para la remolacha y la caña tomando en cuenta los costos de producción y las utilidades estimadas. Por su parte, el FEPA debía subsidiar el azúcar cuando el precio propuesto por la CHA superaba el precio de venta final. Este fondo era administrado por la CHA y se integraba con aportes de los diferentes actores de la producción de azúcar, pero básicamente con el aporte de los productores de azúcar con crudo importado.[180]

Estas políticas estaban en consonancia con el modelo de protección de la industria nacional de la época. En 1941 se aprobó la Ley Nº 10.000 que clasificaba las importaciones como bienes finales, materias primas o bienes de capital. El Estado regulaba las cuotas para cada una de estas categorías en función de su disponibilidad de divisas. Además del ahorro de divisas, la idea era desincentivar la importaciones de bienes finales a través de un tratamiento cambiario desfavorable, en tanto el tipo de cambio favorecía la importación de materias primas y bienes de capital. La importación de crudo para la refinación de azúcar se podía hacer en la medida que se fuera desarrollando la industria nacional. En 1959 se aprobó la Ley Nº 12.670 de Reforma Cambiaria y Monetaria, a través de la cual se modificó el contralor del comercio exterior y se derogaron los tipos de cambios múltiples. Sin embargo, en la práctica distintos componentes del sistema de protección como las cuotas de importación y el control de cambios estuvieron vigentes hasta las reformas realizadas por el gobierno militar en 1974.

2. La programación: aumentar la producción de azúcar a través de un ingenio cooperativo

a) Buscando aumentar la producción de azúcar nacional

Las medidas promovidas por el gobierno de la época apuntaban a lograr la soberanía alimenticia en el consumo de azúcar a través del desarrollo de la industria nacional. En 1964 el P.E. avanzó en su pretensión de autosuficiencia azucarera y

[180] La ley Nº 13.720 de 1968 creó la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN) con el objetivo de estabilizar los precios ante la disparada de las cifras inflacionarias. Un decreto posterior del P.E. cesó a los miembros de la CHA y encomendó a un interventor del Ministerio de Industria y Comercio la administración del FEPA y a la COPRIN la fijación de los precios de la caña, la remolacha y el azúcar.

desarrollo de la industria nacional. Tomando el marco legal provisto por la Ley 14.448 de Especies sacarígenas, se aprobó el Decreto Nº 43 del 6/2/1964 que declaraba de interés nacional la instalación de ingenios azucareros. Además de la declaración de interés establecía que la CHA debía centralizar todas las iniciativas y daba un plazo para la presentación de proyectos. Así profundizaba la política de sustitución de importaciones, ahorrando divisas al país y promoviendo el desarrollo de las localidades en las que se producían las especies sacarígenas. Posteriormente, por Decreto Nº 169 de 7 de mayo de 1964 se fijó un plazo para la presentación de los proyectos, luego prorrogado por los decretos Nº 254 y 472 de 1964, y que la CHA debía establecer un orden de prelación.

Finalmente se presentaron 15 interesados para la construcción de ingenios azucareros, de los cuales solo 10 presentaron los proyectos para su evaluación y seis seleccionados "en razón de aportar elementos estimables para su examen y consideración ulterior". La evaluación de estos proyectos fue hecha por la CHA y la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) y se basaba en la consideración de "fundamental importancia promover por todos los medios posibles la expansión y consolidación de la industria azucarera nacional, aunque limitándole, en una primera etapa, a los niveles del auto abastecimiento". A su vez, los criterios utilizados para la selección de los proyectos fueron: a) Expansión de la producción cañera, b) Complementación de la demanda interna insatisfecha, c) Creación de fuentes de trabajo en los sectores agrícolas *e industriales, d)* Descentralización industrial, e) Requerimientos mínimos de inversión en las nuevas instalaciones con costos también mínimos de procesamiento, y f) Ventajas de orden social, económico y ocupacional para las zonas seleccionadas. En base a estos fundamentos y criterios fueron tres los proyectos elegidos para ser apoyados: uno en la zona cañera y dos en la zona remolachera. Para la zona cañera fue elegido "el proyecto presentado por C.A.L.P.I.C.A., propiciado por el movimiento 'El Norte Uruguayo en. Marcha', en función de su mayor aptitud para cumplir el programa de expansión cañera" que debía fundamentar el proyecto indicando el monto total de la inversión, la fórmula de financiación y el compromiso de recursos propios a invertir (Decreto Nº 132/965).[181]

En un contexto de crisis económica e inestabilidad financiera, las propuestas de financiamiento para la construcción de los ingenios se vieron demoradas y se debió prorrogar el plazo (Decreto Nº 279/965). También se prorrogó el plazo para

[181] De los dos proyectos elegidos para la zona remolachera se construirá finalmente el propuesto por ARINSA para la zona de Mercedes (Departamento de Río Negro).

que el BROU estudiara los proyectos y otorgara los avales para el crédito (Decreto Nº 254/966). Finalmente se aprobaron las normas para la financiación de los proyectos (Decreto Nº 432/966) que significaron un importante incremento de la inversión en capital fijo del país entre 1969 y 1979. Los nuevos ingenios significaron una inversión total de casi 35 millones de dólares. Representó además un importante aumento de la capacidad instalada para la producción de azúcar que pasó de 68 mil toneladas anuales a 117 mil en 1970, cantidad estimada suficiente para abastecer la demanda local.

Para 1975 se había logrado el autoabastecimiento de azúcar aunque para esa época las políticas de corte proteccionista y desarrollistas empezaron a cambiar. La dictadura militar empezó a promover políticas de apertura y liberalización de la economía, transitando hacia una menor intervención del Estado. Aunque sin abandonar todavía el papel protagónico del Estado se fueron dejando de lado algunos instrumentos de política como la CHA y el FEPA.

Si el financiamiento estatal fue fundamental para lograr la construcción de los ingenios, el aumento de la capacidad instalada y el autoabastecimiento de azúcar, no fue menos importante la labor cumplida por *Calnu*. La cooperativa se benefició del financiamiento estatal a través de un crédito del BROU para construir un ingenio que no era ajeno a su misión y sus proyectos.

b) La organización cooperativa en la región

Las pretensiones de la política pública de autosuficiencia azucarera y desarrollo de la industria nacional se vehiculizaron a través de la promoción de una cooperativa. La organización cooperativa en la zona de Bella Unión contaba con diversos antecedentes. El más antiguo era la creación de la Sociedad de Fomento Agropecuario en 1906 con el objetivo, entre otros, de organizar las ferias ganaderas de la zona. El antecedente más directo de las cooperativas de cañeros es la fundación del Sindicato Agrícola Cristiano Santa Rosa del Cuareim en 1935, a instancias del P. Horacio Meriggi, quién tuvo una fecunda labor de promoción de este tipo de organizaciones asociativas.[182] La labor del sindicato de Santa Rosa del Cuareim se concentró en las actividades de comercialización que cobraron fuerza a partir de 1938 cuando se inauguró un "Galpón Social" para almacenar productos como cítricos, girasol y trigo. En 1959 el Galpón fue vendido a una compañía azucarera

[182] Horacio Meriggi (1892-1949) fue un activo sacerdote salesiano impulsor de cajas populares y sindicatos agrícolas cristianos (Umbrales, 2010: 23).

evidenciando el desplazamiento de las actividades agrícolas hacia la producción de caña de azúcar (Moraes, 1990: 154-155).

Como ya fue señalado, para poder formar una cooperativa tuvieron que esperar hasta 1941 cuando fue aprobada la Ley Nº 10.008 de Cooperativas Agrarias. Las cooperativas en Bella Unión fueron desarrolladas por los productores de caña de azúcar. En 1952 se formó la *"Primera Cooperativa Agrícola de Cañeros Santa Rosa"*, a partir de un Plan de Colonización impulsado por *la Compañía Azucarera Artigas S.A.* al amparo de las nuevas condiciones generadas por la ya mencionada Ley Nº 11.448 de Especies Sacarígenas. Se trataba de un grupo pequeño de ex-funcionarios de CAASA que pasaron a ser propietarios cada uno de una parcela, en tanto la Cooperativa llevaba a cabo las inversiones en caminos y regadío (Moraes, 1990: 202). Posteriormente, en 1960, los colonos miembros de la Cooperativa de Cañeros constituyeron una nueva cooperativa, con el objetivo de comprar el antiguo ingenio de CAASA. Se fundó la *Cooperativa Agropecuaria Limitada de Industrialización de la Caña de Azúcar* (*Calpica*) con el objetivo de industrializar la caña en forma directa. Para el surgimiento de estas cooperativas fue fundamental el apoyo de la *Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias* (FENACOA) y la acción del Ing. Mones Quintela, quien, además de promotor el cultivo de caña, era un convencido cooperativista.

A la acción de estas cooperativas se sumó la movilización popular lograda primero a través del movimiento *"Bella Unión en Marcha"* creado con el objetivo de: "…lograr la recuperación del país, en todos los órdenes en grave crisis, (…) a través del esfuerzo responsable y solidario de todos y cada uno de los habitantes de todo el territorio nacional consustanciados en una causa superior" (Guión, 10.6.1964 . Pág. 1. Visita de legisladores; citado por Moraes, 1990: 243). Posteriormente, en 1964 nacía el *Movimiento el Norte Uruguayo en Marcha (NUM)* que viabilizó la concreción del modelo cañero de desarrollo local, basado de la entusiasta participación popular y un sólido grupo dirigente.[183]

El diagnóstico de la realidad de Bella Unión realizado por el NUM atribuía el problema del estancamiento económico de la región a la falta de ingenios azucareros adecuados y reafirmaba el destino cañero de la agricultura regional. Entre sus

[183] El 27 de febrero de 1964, "un núcleo de productores y gente progresista de Bella Unión" emprendió las tareas de convocar y organizar a la masa social de la zona para obtener la instalación de un nuevo Ingenio azucarero. El núcleo inicial de productores (…) era el de los cañeros de CALPICA,…. Encabezando el movimiento como Presidente del mismo se situaba el Ing. Mones Quintela…" (Moraes, 1990: 245)

propuestas se encontraba la construcción de un ingenio azucarero moderno capaz de procesar la producción de caña, a través del apoyo del BROU (Moraes, 1990: 246). También proponía la disminución de los costos de producción de la caña de azúcar y la formación de recursos humanos. Para obtener los avales solicitados por el BROU para conceder el préstamo era necesario que los productores comprometieran sus tierras como garantía del pago. Contar con este compromiso era una tarea difícil en la que los líderes del movimiento ponían en juego su credibilidad en pos de la obtención de objetivos a mediano plazo. También logró el apoyo del principal sindicato de trabajadores de la zona, la *Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas* (UTAA).

El proyecto de ingenio azucarero fue elaborado por un conjunto de técnicos bajo la coordinación de las autoridades del NUM. Fue presentado ante la CHA como un ingenio mixto, capaz de moler 3.000 toneladas diarias de caña y 2.000 toneladas de remolacha en los meses de verano. El proyecto se financiaría con: un capital integrado de $ 10.000.000 m/n; un capital a integrar por los socios; y créditos a largo y corto plazo avalados por 300 productores de la zona. El costo total de la inversión rondaría los U$S 9 millones.

Lo novedoso del proyecto era la figura cooperativa para su organización. El ingenio sería gestionado por una cooperativa agraria limitada de acuerdo a la Ley Nº 10.008 y tendría las siguientes características: participación democrática de los socios, posibilidad de incorporación de nuevos asociados, criterios no capitalistas para el reparto de las utilidades y aprovechamiento integral de la experiencia cooperativa de la zona.

Cuando por Decreto 132/965 del 11/03/1965 el P.E. dio a conocer la selección del proyecto presentado por el NUM se convocó a una Asamblea para la creación de la Cooperativa. Esta tuvo lugar el 1º de mayo de 1965. Luego de arduas discusiones se llegó al acuerdo para la creación de la cooperativa: "los fines de la fábrica será el de la mayor promoción de los productores, asegurando fórmulas de abastecimiento total de la fábrica con el mayor número de productores, para evitar que los ricos sean más ricos y los pobres más pobres" ("Guión", 16.5.1965. Págs. 1 y 4. "Esta es la Crónica"; citado por Moraes, 1990: 263).

El 4 de mayo volvió a reunirse la asamblea y recién después de la medianoche se aprobó el Acta de Fundación de la cooperativa y se procedió a elegir las autoridades. La cooperativa tendría por nombre *Cooperativa Agropecuaria Limitada Norte Uruguayo (Calnu)* y el ingenio recibiría el nombre de *Ing. Mones Quintela* en honor a su impulsor y primer presidente de la cooperativa. El objetivo de la cooperativa

sería la "producción e industrialización de las especies sacarígenas" (Art. 4º de los Estatutos de *Calnu*), a lo que se sumaban otras actividades como: "la colaboración y asistencia a sus asociados en todos los aspectos a la mejor Producción y Trabajo", la obtención de créditos para sus asociados, la realización de diversas tareas de la fase agrícola como siembra, compra de insumos, compra de tierras, fraccionamiento de tierras, etc. (Art. 5º de los Estatutos de *Calnu*). Podría integrar la cooperativa todo "productor agropecuario de especies sacarígenas o aspirante a tal; o trabajador permanente en el Ingenio de la Cooperativa con, por lo menos, un año de antigüedad continuada en el mismo" (Art. 25º del Estatuto de *Calnu*) (Moraes, 1990: 264-265).[184]

El P.E. por Decreto Nº 530/965 del 25 de noviembre de 1965 señalaba la viabilidad del proyecto *Calnu* de construir un ingenio cañero de 3.000 toneladas diarias, considerando los aspectos negativos como subsanables y destacando como aspectos positivos:

> a) El nuevo ingenio permitirá superar la actual insuficiencia de las fábricas existentes, promoviendo además la expansión de cultivo de caña de azúcar en una zona cuyo progreso depende fundamentalmente de esta actividad;
> b) La zona de instalación es la más apta del país para el cultivo de la caña de azúcar;
> c) La oferta presentada por el proyecto procede de una firma extranjera: A. Y. W. Smith y Co. Ltd:, Inglaterra, acreditada internacionalmente en el suministro de ingenio azucarero;
> d) El costo de producción del azúcar es razonable e inferior al costo actual de los ingenios azucareros existentes (Decreto Nº 530/965).

3. La implementación: un ingenio moderno y eficiente en el centro del desarrollo local

Una vez conocido el apoyo del gobierno, la cooperativa emprendió la compra de maquinaria. Posteriores decretos del P.E. exoneraban de derechos consulares, impuesto de transferencia de fondos al exterior, gravámenes aduaneros y otros adicionales a "…las plantas industriales, máquinas, la maquinaria agrícola así como sus accesorios y repuestos necesarios para la instalación y adecuada explotación de los Ingenios Azucareros" (Decreto Nº 451/966 de 23 de setiembre de 1966).

---

[184] La cooperativización de los trabajadores del ingenio apuntaba a una mejor distribución de la riqueza. Sin embargo, a diferencia de los productores agropecuarios, la forma de ingreso de los trabajadores no se reglamentó y tampoco se efectivizó. Posteriormente, el Decreto-Ley 14.827 de Cooperativas Agroindustriales prohibirá la cooperativización de quienes no sean productores agropecuarios (Art. 6º).

Entre 1967 y 1969 comenzó el montaje del ingenio en la ubicación seleccionada previamente: la fracción 54 del Instituto Nacional de Colonización (INC) en *"Colonia España"*. Finamente se concretó una infraestructura que incluía viviendas para técnicos, hotel y campo de juegos, extendiéndose sobre 15.000 metros cuadrados, y la planta fabril, con capacidad para procesar 3.500 tons./día (Cardozo, S. *et al.*, 1988: 56).[185]

En 1970 se realizó la primera zafra de *Calnu* y a partir de ese momento las hectáreas cosechadas de caña y la producción de azúcar experimentaron un fuerte crecimiento. Además del ingenio, los cooperativistas de *Calnu* compartían las obras de riego, la compra de insumos, la asesoría técnica y la maquinaria agrícola (Correa Alsina, 1995).

Pasados veinte años del comienzo del ingenio, producían para *Calnu* 300 productores agrícolas que cultivaban 9.064 hás, empleaban a 3.000 trabajadores de la zafra, 700 trabajadores industriales y gran cantidad de técnicos; y respondía por más de la mitad el abastecimiento de azúcar del mercado interno. En lo que respecta a la productividad en pocos años se duplicó: el ingenio de *Calnu* pasó de algo más de tres toneladas de azúcar por hectárea cosechada en las primeras cosechas a seis toneladas en 1977. En la entrevista uno de los técnicos de *Calnu* sostenía *"Para los productores de acá el ingenio era una herramienta para llegar al mercado y participar de todas las etapas de la producción"* (Entrevista a funcionario de ALUR y ex técnico de *Calnu*, 1/8/2013),

Los Estatutos de la cooperativa habían establecido en su Art. 31 que los socios debían solicitar autorización del Consejo Directivo para ampliar el área de cultivo para "…fomentar la incorporación de nuevos productores y evitar los cultivos extensivos". Hasta 1978 la cooperativa autorizó aumentos del área cultivada. A partir de entonces puso en funcionamiento un sistema de cuotas de caña. En 1984 el sistema de cuotas fue redefinido para contemplar los rendimientos agrícolas de cada productor. A pesar de las cuotas de producción el funcionamiento de la cooperativa continuó siendo democrático, ateniéndose al principio de un hombre, un voto. Este sistema permitió que el número de productores socios creciera pasando de menos de 200 el momento de la fundación, 366 socios en 1973, 430 en 1985 y en 1990 llegó a contar con 460 cooperativistas (Moraes et al., 2014).

[185] El ingenio había sido concebido como mixto, con capacidad para procesar caña de azúcar y remolacha, pero la fase remolachera finalmente no se concretó.

A pesar de éxito del trabajo con la caña de azúcar en términos del aumento del área cultivada y de la producción de azúcar, la liberalización del mercado interno del azúcar a partir de 1978 obligó a los actores sociales involucrados a pensar otras alternativas. *Calnu* buscó alternativas para una "actualización histórica" de la región, mediante un programa de desarrollo agroindustrial, basado en el cooperativismo y en la reinversión de excedentes en su área de influencia (Cardozo, S. *et al.*, 1988: 77). Las diferentes alternativas se pensaron desde y con *Calnu* como eje, tanto así que Terra (2015 [1986]: 132) la describe como "la cabeza de un sistema cooperativo".

Los productores acompañaron mayoritariamente la propuesta de diversificación. Existía conciencia en que la producción de caña uruguaya no era competitiva respecto de los países productores de la región como Brasil y Argentina, que trabajan con costos inferiores. El mercado internacional del azúcar era excedentario y subsidiado por lo que se hacía necesario emprender nuevos proyectos (De Sierra *et al.*, 1993).

Esto llevó a la puesta en práctica de tres grandes proyectos: *Cooperativa Agraria Limitada de Agua para Riego (Calagua)* para la tecnificación de la horticultura, *Cooperativa Agraria Limitada de Vitivinicultores del Norte (Calvinor)* para el cultivo de uvas para producir vinos de alta calidad, y *Calpica* para la incorporación sistemática del riego. Para ello se realizó una inversión total cercana a los 30 millones de dólares, de los cuales 23 millones los aportaba el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y siete millones de aportes locales. En una histórica asamblea de *Calnu* en 1983, por votación unánime de sus asociados y con una participación del 90% de los socios, se decidió contribuir con un millón de dólares al año, durante seis años. Solamente 100 socios de *Calnu* estaban asociados a *Calagua* y *Calvinor*, con quienes se firmó contratos societarios de participación para cobrarse paulatinamente los préstamos acordados, siempre que hubiera excedentes (Cardozo, S. *et al.*, 1988: 79).

Para la concreción del préstamo del BID fue fundamental el aval del Estado uruguayo, quien contrajo un préstamo destinado a un emprendimiento privado. No obstante este nuevo apoyo para el financiamiento de los proyectos, el Estado uruguayo tendrá una presencia marginal en el modelo de desarrollo local de Bella Unión. El Estado no tuvo una intervención planificada en la zona, hasta que en marzo de 1983 se creó una unidad ejecutora estatal dependiente del P.E. identificada con la sigla *VERNO* (Vértice Noroeste), la cual se propuso, aunque sea de manera declarativa, orientar el desarrollo local. Tenía entre sus objetivos: la planificación del desarrollo de los recursos renovables, la planificación urbana, la garantía y administración de los préstamos internacionales, viabilizando financieramente los

proyectos de diversificación productiva con el aval del BROU, la garantía de *Calnu* y el apoyo de las firmas de toda la población de Bella Unión (De Sierra *et al.*, 1993: 4: 10). Por Decreto-Ley 15.642 se aprobaron los

> Contratos de Préstamo N° 752/SR-UR y N° 477/OC-UR celebrados el 15 de agosto de 1984 entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto equivalente a U$S 22:800.000 (veintidós millones ochocientos mil dólares de los Estados Unidos de América), destinados a financiar un programa de Desarrollo de las Cooperativas Agroindustriales del Vértice del Noroeste… (Art. 1º)

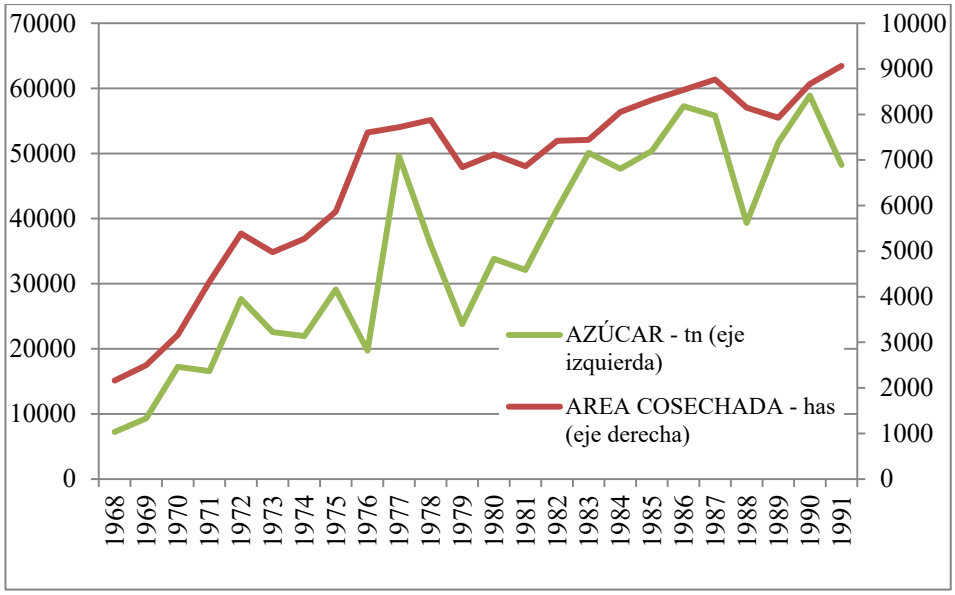
En 1986, ya con el retorno a la democracia, el VERNO fue sustituido por la recientemente creada *Dirección de Proyectos de Desarrollo* (DIPRODE) de la *Oficina de Planeamiento y Presupuesto* (OPP) (De Sierra *et al.*, 1993).

El papel del Estado fue fundamental en lo que significó desmontar los mecanismos de protección y promoción de la industria nacional, fundamentalmente a partir de 1991, como se verá más adelante.

4. Evaluación de los resultados: auge y declive del modelo cañero

La política pública tenía como primer objetivo aumentar la producción de especies sacarígenas por lo que si se observa el aumento de la producción de caña de azúcar la implementación del ingenio cooperativo fue a todas luces exitosa. Tal como se muestra en el siguiente gráfico, el área sembrada pasó de 2.160 hectáreas en 1968 a 9.064 en 1991; en tanto la producción de azúcar pasó de poco más de siete mil toneladas a casi 50 mil para el mismo período. Si se evalúa en términos del autoabastecimiento nacional del azúcar también fue exitosa, el mercado nacional se autoabastecía y *Calnu* era el responsable del 63% de la producción nacional.

Gráfico 2. Evolución del área de caña de azúcar cosechada y la producción de azúcar en *Calnu* (1968-1991)



Fuente: En base a Cuadro Nº 33 de Anexos

El desarrollo de la producción azucarera en base al modelo cooperativo también tuvo importantes impactos sociales. Esto puede apreciarse claramente si se observa que el crecimiento demográfico de la zona entre 1963 y 1985 fue mucho mayor que en el conjunto del país y del departamento: mientras la población del país aumentó un 14% y la de Artigas un 31%, la sección censal 7ª, en la que está Bella Unión, aumentó un 76% en el mismo período.

Cuadro 12. Evolución de la población de Uruguay, Departamento de Artigas, Bella Unión y Sección 7ª

	1963	1975	1985	1996	2004	2011
Total país	2.595.510	2.788.429	2.955.241	3.164.763	3.241.003	3.286.314
Depto. de Artigas	52.843	57.947	69.145	75.059	78.019	73.378
Bella Unión	5.010	7.745	12.246	13.537	13.633	12.200
Sección 7	10.050	11.851	17.737	19.038	20.033	18.406

Fuente: Elaboración propia en base a Censos de población.

También es posible evaluar la experiencia en términos de la significación de las cooperativas en el sector azucarero. Terra (2015 [1986]) destaca que no solo lograron controlar un renglón de producción importante, sino que, después de hacerse cargo de un espacio abandonado por empresas capitalistas por no resultar redituable, lo desarrollaron tecnológicamente en lo agrario y en lo industrial,

convirtiéndolo en competitivo y gravitando positivamente sobre el abastecimiento interno y el comercio exterior del país. En la zona, representaban, además, la mayor fuente de ocupación y de desarrollo económico. Contaban con servicios de salud y apreciables condiciones de vivienda y proporcionaron un impulso incuestionable al desarrollo social.

El modelo cañero entró en crisis con las políticas de apertura comercial que se iniciaron en los setenta y se profundizaron en los noventa con la firma del *Tratado de Asunción* entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que dio origen al *Mercado Común del Sur* (*Mercosur*). Las nuevas políticas promovieron la producción de azúcar en base a materia prima importada. Esto significó desmontar la estrategia de autoabastecimiento que se había iniciado en los años cincuenta y la protección para la industria nacional.[186]

Calnu y las cooperativas asociadas se vieron obligadas a llevar adelante un severo *Plan de Ajuste y Reconversión* para el quinquenio 1991-1995. El centro del plan consistía en mantener en funcionamiento el ingenio en base a la importación de materia prima y desalentar la producción local de caña de azúcar. Esta reconversión se hizo en sentido contrario a lo que había sido la tradición cooperativa inclusiva de los pequeños productores agrícolas a aquello que había dado identidad a la zona.

Los efectos sociales de la reconversión fueron devastadores. No solo cayó el área sembrada, la producción de azúcar, sino que esto tuvo impactos sociales terribles: aumento del desempleo y caída de los salarios reales de los trabajadores. Erosionando fuertemente la confianza hacia las cooperativas, hasta entonces articuladoras del desarrollo local y que, a comienzos del nuevo milenio, estaban sumidas en crisis económica y disputas políticas.

Finalmente, para 2005, con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional y en el marco de una nueva legislación para la producción de agrocombustibles, la Ley 17.567 de 2002, se produce el traspaso del ingenio de *Calnu* a la empresa de propiedad estatal *Alcoholes del Uruguay S.A. (ALUR)*. Esta empresa se hizo cargo de las deudas de *Calnu* contraídas con el BROU y en enero de 2006 tomó posesión del Ingenio azucarero *"Alfredo Mones Quintela"*, cerrándose la etapa de desarrollo cooperativo de Bella Unión.

---

[186] El Decreto Nº 589/991 de 1991 eliminó las barreras arancelarias para el azúcar y estableció una tasa arancelaria cero para ese mismo producto hasta el 31 de diciembre de 1992.

C. A modo de conclusión

El análisis de las políticas públicas para el fomento del cooperativismo en Bella Unión muestra que las acciones del Estado han sido de fundamental importancia para el desarrollo rural y de las cooperativas en la localidad. A lo largo de los cuarenta años analizados, el Estado transitó por posturas que fueron desde el decisivo impulso a las cooperativas hasta el desconocimiento y el abandono. En distintos escenarios y con diferentes motivaciones el Estado uruguayo optó por las cooperativas para llevar adelante sus políticas en Bella Unión. Como fue analizado anteriormente, las razones que llevaron al Estado a promover la figura cooperativa fueron diversas. A comienzo del período analizado la promoción de las cooperativas era funcional a objetivos de política pública como lo eran la búsqueda de la soberanía alimentaria y la promoción de la industrialización. En la década de los setenta y ochenta el objetivo de la política pública que promovió el desarrollo cooperativo se relacionaba con la diversificación productiva como manera de preservar el desarrollo local. También las consecuencias que estas políticas han tenido en términos del desarrollo de la localidad fueron diversas.

Tomando como base de análisis de Bella Unión entre 1965 y 2005, se puede afirmar que el desarrollo fue impulsado por el Estado a través de cooperativas y se basó en el cultivo de caña y su industrialización. El Estado uruguayo fue fundamental tanto para el surgimiento de la cooperativa como para su crisis. La cooperativa *Calnu* surgió en el marco de las políticas proteccionistas desarrolladas a mediados del siglo XX con el objetivo de promover la industrialización y la soberanía alimentaria. Confluyeron los intereses del Estado con las organizaciones de productores de caña de azúcar que buscaban valorizar su producción y avanzar en la etapa industrial. La puesta en marcha del ingenio azucarero permitió avanzar en la apropiación de valor y tuvo importantes impactos en la economía de Bella Unión. Generó una demanda de trabajo que fue satisfecha con trabajadores locales e inmigración de otros departamentos. También permitió lograr la autosuficiencia nacional en producción de azúcares aunque para los consumidores esto implicó pagar precios más altos.

Cuadro 13. Análisis de actores involucrados en el caso de *Calnu*

Actores públicos	*Estatales*	Parlamento Nacional: aprueba la ley de especies sacarígenos para la promoción de cultivos y su industrialización P.E.: evaluación de proyectos de ingenios azucareros (CHA) y establece aranceles para la importación de azúcar refinada y cruda. Posteriormente VERNO promueve la diversificación productiva para el desarrollo local de la región Banco República: concesión de créditos y avales de créditos internacionales para fomentar la producción de azúcar
	Paraestatales	*Calnu*: se beneficia de la protección a través de aranceles para la importación y la concesión de créditos, avales y exoneraciones fiscales para la producción de azúcar refinada a partir de la caña de azúcar
Actores privados	*Grupo objetivo*	Productores de caña de azúcar organizados en NUM: gobiernan la cooperativa, aseguran la colocación de la producción y la rentabilidad del producto
	Beneficiarios finales	Consumidores de azúcar refinada: se logra la autosuficiencia en el abasto del mercado interno pero en base a altos precios
	Grupos terceros	Trabajadores de la caña de azúcar: aumenta la demanda de trabajo aunque no necesariamente mejoran las condiciones de trabajo Otros ingenios azucareros (estatales o privados): a la vez que se benefician de las políticas de fomento deben competir con *Calnu* Industria nacional que utiliza azúcar como insumo: aseguran la provisión de materia prima nacional a precios más altos que la importada

Fuente: Elaboración propia.

El apoyo estatal para la construcción y puesta en funcionamiento del ingenio azucarero por parte de *Calnu* facilitó la generalización del cultivo de caña de azúcar. Esto permitió un proceso la transición desde la agricultura familiar a un nuevo tipo de agricultura de tipo empresarial con altos niveles de inversión por unidad de superficie y basada en la mano de obra asalariada. El control de la fase de industrialización por parte de los productores cañeros permitió colocar la producción y asegurar la rentabilidad. También ayudó a la supervivencia de los pequeños y medianos productores agrarios en explotaciones que exigían incorporar tecnología y altas inversiones de capital. El modelo de desarrollo local de Bella Unión se basaba en la pequeña propiedad y en formas asociativas, en consonancia con la protección estatal a la producción azucarera y la promoción industrial. Cuando estas se retiraron el modelo entró en crisis (Moraes *et al.*, 2014: 27). Sabiendo la fragilidad en la que se encontraban al depender de la protección estatal, los productores cooperativizados buscaron alternativas conjuntas y ensayaron políticas de diversificación productiva a través de la horticultura. A pesar de la fuerte inversión realizada y los apoyos recibidos la experiencia de diversificación no dio los resultados esperados.

Cuadro 14. Definición del problema y modelo de intervención para el caso de *Calnu*

Definición del problema	La oferta de productos sacarígenos es insuficiente para satisfacer la demanda nacional es necesario incrementar los cultivos y la producción industrial.
Modelo de intervención	El apoyo estatal a las organizaciones de productores a través de protección arancelaria, créditos y exoneraciones fiscales permite incrementar el área sembrada de caña de azúcar y la producción de azúcar para el consumo contribuyendo al desarrollo de una región desfavorecida

Fuente: Elaboración propia.

A comienzos de los '90, una vez que el Estado hubo desmontado la política de protección de la producción de azúcar, la viabilidad de la cooperativa y de la producción de caña fue fuertemente cuestionada. La cooperativa que había nacido para maximizar el valor de lo producido por los productores cañeros, en una estrategia paradojal abandonó el procesamiento de caña de sus asociados y pretendió continuar como planta industrial que procesaba azúcar cruda importada. Esta tensión no fue resistida por los productores y, a pesar de los múltiples intentos de salvataje, la cooperativa entró en crisis.

Una experiencia que había nacido para dar respuesta a las necesidades de los productores de caña en el marco de la promoción estatal y las políticas proteccionistas no resistió que su nueva misión pasase a ser procesar crudo importado. En 2005 el final del proceso tuvo mucho del comienzo, el Estado revirtió lo aplicado en los últimos 15 años y retomó con más fuerza la protección arancelaria y la protección del cultivo de caña pero ahora bajo la órbita estatal y con la finalidad de producir biocombustible, para asegurar la soberanía energética.

IV. LA PROMOCIÓN DE COOPERATIVAS POR EL PLAN NACIONAL DE SILOS

> Se vio la necesidad de impulsar la interacción de los productores agrupados en instituciones, las cooperativas, que les permitiese fortalecerse en aquellos puntos de mayor debilidad, la venta de su producción. Esto llevaba además como consecuencia, no solo la modificación del sistema sino también a un ahorro en divisas por la no importación de bolsas de arpillera y una menor pérdida de volúmenes de granos.
>
> Bogliaccini, Ariel. (2018). Plan Nacional de Silos, p. 99

A. Introducción

El último caso de estudio que vincula a las políticas públicas y el fomento de las cooperativas en el agro uruguayo es el caso del Plan Nacional de Silos (PNS). El PNS se crea durante el Ministerio de Benito Medero[187] en el año 1972. Se va a mantener incluso después del Golpe de Estado del 27 de junio de 1973 y va a concluir con el traspaso de las plantas de silos a las cooperativas en 2004.[188] Tenía

[187] Benito Medero Sorhuet (1922-2007), estanciero y político perteneciente al Partido Nacional. En 1972 fue designado ministro de Ganadería y Agricultura por el presidente Juan María Bordaberry, representando al sector del General Aguerrondo. La fórmula del *herrerismo* integrada por Aguerrondo-Heber, postulada en las elecciones de 1971 por el sector *herrerista* del Partido Nacional, obtuvo 228.569 sufragios. Con la finalidad de obtener apoyo para su gobierno, el presidente electo Juan María Bordaberry convoca al sector de Aguerrondo. Es en este marco que Benito Medero asume el Ministerio de Ganadería y Agricultura. Sobre el rol de Benito Medero como impulsor del PNS, las opiniones son coincidentes en el sentido de que sin su liderazgo el plan no se habría puesto en práctica. En el mismo sentido, Garcé (2002: 112) señala que "(…) en todos los sectores con alto grado de adopción de recomendaciones de la CIDE se constata la existencia de un liderazgo político consistente".

[188] El PNS constituirá uno de las medidas que integrarán el Plan de Desarrollo de la Dictadura Militar (1973-1985). El 11 de octubre de 1973, pocos meses después del Golpe de Estado, se reúne en Colonia, Suiza, el presidente de facto, los ministros —entre los que se encuentra Benito Medero— y otros altos funcionarios de gobierno. En dicha reunión se aprueba el Acta Nº 11, que en su punto N° II se refiere particularmente a los silos: "Se escuchó el informe que presentó el señor ministro de Ganadería y Agricultura y del director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto sobre las dos etapas del Plan Nacional de Silos, su localización y beneficios de su puesta en funcionamiento, acordándose dar su apoyo a la finalización de las obras respectivas en función de las posibilidades financieras disponibles" [sic] (OPP, 1973: 55).

como objetivo "promover la cosecha, conservación y comercialización de los principales cereales a granel" (Considerando I, Decreto 502/972, 19 de julio de 1972). Para ello, el PNS preveía la construcción de plantas de silos y entregaba su administración a las cooperativas y sociedades de fomento rural.

A pesar de la extensión en el tiempo y de sus buenos resultados no son muchos los antecedentes historiográficos sobre el Plan Nacional de Silos. Entre los más destacable se puede mencionar una vez más el trabajo de Terra (2015 [1986]). Sobre las cooperativas agrarias el principal antecedentes es Maldini *et al.* (1987) y sobre las cerealeras existe un estudio de Dominzain Martinez (1996). En ocasión de la conmemoración de las investigaciones sobre el trigo del INIA, el Plan Nacional de Silos es presentado por Bogliaccini (2018) quien fuera durante muchos años el Director de la Comisión Técnica Ejecutora del PNS. También sobre los silos y su potencialidades existen trabajos vinculados a tesis de grado en administración (Acevedo, Huartamendía y Maresca, 2007). Sobre el pasaje de la propiedad de los Silos a las cooperativas existe un trabajo de Rossi, Ureta y Souto (2014).

La escasa producción bibliográfica obligó a profundizar en otras fuentes de información. Fueron particularmente útiles los documentos oficiales, muchos de ellos provenientes de la propia unidad ejecutora del PNS y también las entrevistas, tanto a las autoridades como a los representantes de las cooperativas.

B. Análisis del Plan Nacional de Silos[189]

A continuación se analiza el PNS en función del ciclo de construcción de las políticas públicas. Se intenta responder a las siguientes preguntas: a) ¿cuál es el problema identificado al que el PNS busca dar respuesta?, b) ¿cuáles fueron las distintas alternativas de solución formuladas en su momento? y ¿por qué se adopta la alternativa de entregar la gestión de las plantas de silos a las cooperativas de productores agropecuarios?, c) ¿cómo se lleva adelante tal iniciativa?, y d) ¿cuáles fueron los resultados evaluados desde el problema que se busca solucionar?

[189] Una versión preliminar de este trabajo fue publicada en (Martí, 2013a).

1. La expansión de la producción y los desafíos tecnológicos

Como se señaló anteriormente, ninguna sociedad está en condiciones de atender todas las necesidades y demandas de sus integrantes, solo algunas cuestiones —problemas, necesidades o demandas sociales— son socialmente problematizadas. Para la problematización del desarrollo agropecuario contribuyó fuertemente el trabajo de la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico). Creada por decreto del 27 de enero de 1960 del ministro de Hacienda Juan Eduardo Azzini, de acuerdo al Art. 2º de dicho decreto se le encomendaba: "formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se apruebe (…)". Durante la primera etapa (1962-1963), el mayor trabajo de la CIDE fue recopilar, sistematizar y producir la información imprescindible para la elaboración de un plan serio (estimación del PBI, preparación de las Cuentas Nacionales, censo de población y vivienda). En base a esto elaboró el *Estudio económico del Uruguay* (CIDE, 1963), primer diagnóstico global de la situación del país, cuyo contenido causará un profundo impacto en el país gracias a una fuerte presencia en los medios y diversas actividades de difusión pública (Garcé, 2002: 59-60).

Posteriormente, un decreto del 7 de enero de 1964 encomendó a la CIDE la realización de un Plan de Desarrollo Económico y Social en base a las conclusiones del *Estudio económico del Uruguay*. Este trabajo de la CIDE se presentó en un informe diagnóstico denominado "Estudio Económico del Uruguay: Evolución y perspectivas". También se realizaron una serie de informes sectoriales bajo el nombre de "Plan Nacional de Desarrollo Económico Nacional (1965-1974)". El núcleo principal de la propuesta de la CIDE estaba constituido por su plan agropecuario: sin una profunda reforma agraria ninguna de las demás medidas sectoriales tenía realmente sentido.[190]

La mayor parte de la oferta agropecuaria de la época era de producción nacional e incluso aumentó como resultado de la sustitución de importaciones. No

[190] El Plan señalaba el estancamiento de la producción agropecuaria: "El sector agropecuario del Uruguay experimentó un desarrollo insuficiente durante los últimos tres decenios. Un primer indicador de este hecho es la magnitud del crecimiento de la producción agraria, que ha sido muy reducido en términos relativos. En efecto, dicha producción en su conjunto ha venido creciendo a una tasa acumulativa anual que apenas supera al ritmo de expansión demográfica, lo cual ha determinado que la disponibilidad de productos agropecuarios nacionales por habitante haya permanecido casi estabilizada durante los treinta años cubiertos por el análisis" (M.G.A./C.I.D.E., 1967: 5).

obstante, también se produjo un aumento en la demanda de productos agropecuarios, fruto de la expansión de la demanda interna con el subsiguiente decrecimiento de los saldos exportables. La disminución de los saldos exportables constituía un problema para la economía en su conjunto puesto que la mayoría de las exportaciones eran de origen agropecuario. Por otra parte, el estancamiento de las exportaciones de productos agropecuarios no fue compensado por la expansión de las originadas en otros sectores productivos, lo que llevó a desequilibrios en la Balanza de Pagos (M.G.A./C.I.D.E., 1967: 5-6).

La preocupación del momento era cómo superar la subutilización del potencial de producción del sector agropecuario. De acuerdo a la CIDE, para ello era fundamental la incorporación de tecnología, lo que podría propiciarse a través de diferentes estímulos al sector[191] que apuntaban a asegurar precios al productor, subsidios para la compra de insumos y tratamientos arancelarios especiales para su importación, así como la de maquinaria y equipo, políticas crediticias para el financiamiento de inversiones y gastos de explotación y política tributaria.[192] Aunque, en este último caso, la propia CIDE sostenía que no constituía un estímulo para el mejoramiento tecnológico. La falta de unidad de las políticas tributarias del gobierno nacional y los gobiernos departamentales marcó una orientación más fiscalista que finalista de la tributación del agro uruguayo.[193]

El punto de partida de la discusión refiere a cómo remover los obstáculos institucionales que impedían la difusión tecnológica y con ello el crecimiento del

---

[191] Uno de los estímulos más importantes es a través de los precios: "La participación del sector público en la política de precios agropecuarios ha sido muy amplia, y se ha manifestado con medidas que afectan el nivel de los precios recibidos por los productores y el de los pagados por estos para la adquisición de bienes y servicios de utilización intermedia en el proceso productivo del sector. De este modo se ha venido determinando en buena medida el nivel de ingresos del productor, condicionando así sus decisiones sobre los rubros de la producción y el volumen de esta última" (M.G.A./C.I.D.E., 1967: 16).

[192] A lo largo del período estudiado, el Estado uruguayo desarrolló distintas políticas de precios que incluían la compra directa del cereal, ya sea el total de la producción o una parte, la fijación de precios mínimos y también la no intervención.

[193] "En resumen, no podría atribuirse el estancamiento tecnológico a la falta de estímulos económicos. Aunque mal orientados, el sector dispuso de estos estímulos y absorbió ingresos provenientes del resto de la economía. Incluso por este motivo, puede afirmarse que no solo no constituyeron un factor de desaliento, sino que además tornaron atractiva las técnicas ineficientes de producción. En términos generales, la política de estímulos económicos careció de coordinación en su formulación, de continuidad en su aplicación y de objetivos definidos" (M.G.A./C.I.D.E., 1967: 17).

producto agropecuario.[194] Lo primero a considerar es si la tecnología necesaria para efectuar los cambios indispensables estuvo disponible. En segundo lugar, en caso que hubiera estado disponible dicha tecnología, ¿hubiera sido posible una renovación tecnológica generalizada? De acuerdo a la CIDE, los graves problemas estructurales que afectaban al sector operaban como barreras para impedir la incorporación del progreso técnico a nivel de las explotaciones. En el caso de los minifundistas, por la limitada disponibilidad de tierra y la reducida dimensión económica de sus explotaciones; para los no propietarios, por la inseguridad generada por la legislación que impedía desarrollar una explotación diseñada sobre bases técnicas y eficientes; y para los empresarios latifundistas, por la ausencia de alicientes para introducir cambios en situaciones que tienen asegurado un buen nivel de ingresos (M.G.A./C.I.D.E., 1967: 24). A esto se suma la introducción de las semillas híbridas, particularmente el sorgo híbrido, como un sustituto más eficiente del maíz. Aunque también hay una variación importante en la productividad del maíz a partir de las semillas híbridas.[195]

Para los granos el mayor problema que se visualizaba era el acopio y el almacenamiento.[196] De acuerdo al informe de MGA/CIDE:

> El acopio se hace normalmente con el cereal embolsado, habiendo recién comenzado a emplearse la práctica del transporte a granel, esta constituye una deficiencia importante al aumentar los costos de distribución, que deberá solucionarse rápidamente, entre otras cosas, mediante la construcción de silos apropiados (M.G.A./C.I.D.E., 1967: 24).

Cuando la CIDE realizó su diagnóstico señalaba una serie de problemas referidos al acopio tal como se venía realizando hasta ese momento y en eso tenía responsabilidad el Estado. Es que la intervención del Estado en el mercado de los granos era muy fuerte. Por su importancia para el consumo de la población el Estado

---

194 "(…) el origen y la característica básica del insuficiente desarrollo de la producción fue un estancamiento tecnológico que se vino manifestando en un mal uso y una ineficiente combinación de los factores y recursos productivos empleados" (M.G.A./C.I.D.E., 1967: 17).

195 *"Hubo un cambio en la base productiva que tiene que ver con la genética y a partir de ahí la granelización de las cosechas que es un cambio tecnológico que cambia la estructura de los agricultores y desplaza agricultores, porque implica extensiones más grandes, cosechadoras a granel, etc. (…) con grandes volúmenes de producción no podemos seguir con la bolsa"* (Entrevista a gerente de cooperativa, 10 de agosto de 2012).

196 El problema de acopio y almacenamiento de los cereales parece una constante en la historia económica de nuestro país. El problema de la conservación del trigo en la jurisdicción de Montevideo en el período tardocolonial fue señalado ampliamente por Pérez Castellanos. Se refiere a la ausencia de graneros que parece tener que ver con la dificultad para prevenir la presencia de parásitos en su interior y recomienda el almacenamiento con cueros (Moraes, 2011: 212-213).

intervenía prohibiendo las exportaciones (Ley 5.618 de 20/12/1917) o fijando el precio, particularmente en el caso del trigo.[197] Pero también tenía una fuerte intervención en el almacenaje de los granos. Ya en la década de 1920 se le había encomendado al BROU el almacenamiento y conservación de los granos en los llamados graneros oficiales. La Ley 8.461 del 5 de setiembre de 1929, además de establecer los fondos necesarios para la construcción del mercado de frutos en el puerto de Montevideo, autorizaba un préstamo del BSE con "destino a la construcción, adquisición y arrendamiento de graneros para depósitos de cereales" (Art. 2º) que "el BROU tendrá a su cargo… así como su administración, pero el número, la ubicación, capacidad y demás condiciones de los mismos serán fijados por el Consejo Nacional de Administración" (Art. 3º). Los fondos destinados a construir o comprar galpones para el almacenamiento de granos en los graneros oficiales se ampliaron por Ley 9.798 de 14/12/1938, Ley 11.016 de 2/1/1948 y Ley 12.241 de 20/12/1955). La Ley 11.016 también creaba la Comisión Honoraria de Conservación de Granos con integración del MGA, Ministerio de Obras públicas, BROU y un delegado de la Cámara Mercantil de Productos del País (Art. 2º).

La CIDE también advertía de un problema de falta de información respecto de los centros de almacenamiento. Constató que estos estaban distribuidos regionalmente según la importancia de las zonas productoras, pero que no existía información para cuantificar la capacidad de almacenaje existente y establecer el déficit que sería necesario cubrir.

Posteriormente, la CIDE señalaba que el sistema más generalizado era el embolsado y posterior acopio en galpones construidos, generalmente, con chapas metálicas. Observaba que estos locales tenían una calidad deficiente y por tanto se producía una importante merma de los productos almacenados. Por su parte, este sistema implicaba que se mezclaran granos húmedos con granos secos y eso llevaba a pérdidas importantes de calidad, perdidas por pudrición de los granos y/o un gran enemigo que eran los insectos-plagas en los almacenados. A este respecto, información posterior generada por la *Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico (Comcorde)*[198] mostró que la gran mayoría del almacenamiento a comienzos de la

[197] Por ejemplo, las dificultades en el abastecimiento de trigo durante la II Guerra Mundial motivaron una activa legislación (Ley 9.900 de 20/12/1939, Ley 9.997 de 31/12/1940 y Ley 10.120 de 4/2/1942).

[198] Quien fuera su secretario técnico por muchos años, Walter Luziardo Aznárez afirmaba: "*Comcorde* nació en febrero de 1963, como consecuencia de la preocupación y responsabilidad de un esclarecido núcleo dirigente de nuestras principales instituciones empresariales, que comprendieron que no podía haber solución para los problemas individuales o sectoriales si, concomitantemente no había una

década de 1970 se realizaba en galpones privados, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 15. Capacidad nacional de almacenamiento (1972)

Capacidad	Toneladas	%
Estatal	305.780	**26.4**
Privada	850.726	**73.6**
	1.156.506	**100**

Fuente: BROU (COMCORDE, 1976: 4).

Por otra parte, el embolsado de la producción se realizaba principalmente en bolsas de arpillera importadas, lo que incidía fuertemente en los costos de comercialización al haberse duplicado su precio en los últimos años.

La conjunción de estos factores ameritaba, a juicio de la CIDE, la realización de un estudio completo que determinara las necesidades de almacenamiento, la calidad y la localización y que estableciera las inversiones y los cambios necesarios para la comercialización a granel de manera de proponer un proyecto de almacenaje.[199]

Comcorde muestra que para comienzos de la década de 1970 la capacidad de almacenaje a granel alcanza las 182.000 toneladas tal como se muestra en el cuadro.

solución global para los problemas del país (…). (…) nació así para convertirse en el organismo de contrapartida de la CIDE. (…) es el organismo que las instituciones empresariales han constituido en el Uruguay a los efectos de adoptar una posición común, en el diálogo permanente que el desarrollo exige" (COMCORDE, 1970). La *Comcorde* estaba integrada por diversas cámaras y grupos empresariales (Asociación de Bancos del Uruguay, Asociación Comercial del Uruguay, Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Nacional de Comercio, Cámara de la Construcción de Uruguay, Cámara de Especialidades Farmacéuticas y Afines, Centro de Navegación Transatlántica, Confederación Granjera del Uruguay, Cámara del Transporte Automotor, Confederación Empresarial del Interior, I.D.D.E., Liga de la Construcción) y contaba entre sus patrocinantes a un grupo representativo de las empresas más grandes del país (Banco Comercial, Carrau & Cía., *Conaprole*, Esso, F.N.P. S.A., FUNSA, IBM, INCA, ONDA, Sudy & Cía., Sudamtex S.A., entre otras). Como institución adherente se encontraba la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (ACDE).

[199] El proyecto de almacenaje tendrá las siguientes características: "(…) tiene por objetivo poder disponer al final del decenio de un sistema de almacenaje racional coordinado, con todas las etapas del servicio de transporte para lograr el servicio conjunto, almacenaje-transporte más económico para el país. (…) Se estudiará la creación de centros de almacenaje localizados estratégicamente en aquellos puntos que sirvan a las mejores vinculaciones con el exterior, y en lo racional que permitan la más adecuada concentración, distribución y transformación de productos de un medio de transporte a otro, facilitando los transportes concentrados" (Cide citado por COMCORDE, 1976: 3).

Cuadro 16. Capacidad de almacenaje a granel (1972)

	Toneladas	%
Establecimientos industriales	90.400	**49.5**
Ministerio de Ganadería y Agricultura	82.400	**45.0**
Cooperativas[200]	10.000	**5.5**
Total	**182.800**	**100.0**

Fuente: COMCORDE (1976: 5) en base a Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA-MGA)

2. Formulación y decisión de la política pública

a) Qué, cómo y con quiénes: alternativas para la construcción de las plantas de silos

Como se señaló anteriormente, con el objetivo de promover la producción cerealera, el Estado había desarrollado distintas políticas. En el caso particular del trigo intentó favorecer su expansión por tratarse de un producto de consumo interno. Sin embargo, la política de precios desarrollada por el Estado fue insuficiente y se debía acompañar de otras medidas para promover aumentos en la productividad y remover los obstáculos estructurales. En este sentido, uno de los cuellos de botella más importante lo constituía el sistema y la capacidad de almacenamiento del grano. Es por eso que se comienzan a discutir diferentes alternativas para el almacenamiento de los granos. Una primera discusión, que parecía saldada, versaba respecto del almacenamiento en bolsas o a granel. El almacenamiento en bolsas aparecía como ineficiente y la recomendación era la construcción de silos, de manera de poder manejar el cereal a granel.

Sin embargo, respecto de los silos también se presentó una discusión. En la época existían tanto silos aéreos como subterráneos. Estos últimos se encontraban en Dolores y Nueva Palmira y pertenecían al Estado. También estaban los silos con cobertura de plástico pero su costo era un problema dada la constante necesidad de reposición, por lo que la alternativa seleccionada fueron los silos aéreos, de los que ya existían antecedentes tanto privados (Cooperativa Agropecuaria de Young Ltda. y San José) como públicos (Paysandú y Fray Bentos) (COMCORDE, 1976). Por otra parte, los silos debían estar acompañados de plantas de secado. Con la granelización

[200] Información actualizada en 1974. Con el apoyo financiero del BID, la Cooperativa Agropecuaria de Young (Río Negro) proyecta el levantamiento de una planta de silos con capacidad de almacenamiento para 10 mil toneladas de granos provenientes de la zona.

se hacía imperioso el secado del grano, particularmente en el caso del sorgo y el maíz. [201]

El siguiente punto a considerar era la localización de los silos que se iban a construir, lo que ameritaba la realización de un estudio para la selección de las localidades indicadas. Los criterios propuestos para la selección fueron: i) las zonas de mayor producción cerealera, ii) la existencia de vías de comunicación que permitieran fácil acceso hacia los puntos de exportación o los lugares de molienda, iii) una distribución racional de los silos, iv) la disponibilidad de servicios de apoyo (energía eléctrica, talleres mecánicos, sucursales bancarias, etc.).

Uno de los criterios más importantes tenidos en cuenta fue la "existencia de grupos organizados de productores: se dio preferencia a aquellas localidades que tuvieran organizaciones de productores, tanto en forma de cooperativas como SFR capaces de hacerse cargo de la administración de los elevadores zonales" (COMCORDE, 1976: 22). Esto significaba hacer una opción porque las plantas de silos fuesen administradas por organizaciones de productores.

b) La opción por la gestión cooperativa de las plantas de silos

La existencia o no de organizaciones sociales que pudieran asumir la gestión de las plantas de silos resultó, finalmente, un criterio decisivo al momento de seleccionar las localidades para su construcción. La ausencia de organizaciones sociales constituía una limitante al momento de asegurar el manejo de las plantas de silos. Las cooperativas parecían las alternativas adecuadas puesto que el entramado social era débil como ya había sido señalado en la década de 1960 por la CIDE. Fomentar la organización cooperativa significaba superar un obstáculo y contribuir al desarrollo del sector agropecuario tal como la CIDE lo había señalado.[202] El estudio de la CIDE sostenía que expandir la producción agropecuaria requería la incorporación de técnicas pero era necesario realizar reformas a las estructuras agrarias de ese entonces. Para ello proponía proyectar un cuerpo de legislación de

[201] Un productor de la Sociedad de Fomento Rural de Risso señalaba en entrevista que, como manera de presionar al gobierno para la construcción de los silos en la localidad, volcaban el sorgo en la ruta y lo dejaban allí para que *"ardiera"* (Entrevista realizada 8/9/2012).

[202] "Con respecto a las formas de sociabilidad características de los sistemas económicos modernos, debe señalarse que se ha podido comprobar que el 92%de la población rural no participa en ningún grupo profesional, sindicato, entidad rural o cooperativa; el 87% tampoco lo hace en grupos cívicos, como las comisiones de fomento, o en grupos políticos, y el 66% no participa en grupos sociales de carácter cultural, como clubes sociales o grupos religiosos" (M.G.A./C.I.D.E., 1967: 21).

promoción agropecuaria con disposiciones relativas, entre otras cosas, al fomento del cooperativismo integral (CIDE, 1963: VI 12).

La concepción subyacente era que las cooperativas eran quienes mejor conocían y podrían valorar las necesidades y las carencias de los productores y, por lo tanto, eran los instrumentos más adecuados para proponer, plantear sus propuestas y ejecutarlas (Maldini *et al.*, 1987).[203] A su vez, esto estaba en consonancia con las tendencias mundiales que promovían el desarrollo del cooperativismo en los países con escasos niveles de desarrollo. En particular, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su 50ª reunión, en 1966, adoptó la Recomendación Nº 127 que refería a la función de las cooperativas en la mejora económica y social de los países en desarrollo.

En base a los criterios antes reseñados se optó por las localidades donde la conectividad estaba asegurada por la carretera o el ferrocarril, que contaban con energía eléctrica y donde existían cooperativas o sociedades de fomento rural.

Cuadro 17. Localidades elegidas para el emplazamiento de los silos en la primera etapa

Localidades	Medios de transporte	Organización de productores
Mercedes	carretera / ferrocarril	cooperativa
Dolores	carretera	cooperativa
José E. Rodó	carretera / ferrocarril	cooperativa
Ombúes de Lavalle	carretera	cooperativa
Joaquín Suárez (Tarariras)	carretera / ferrocarril	sociedad de fomento rural
Trinidad	carretera / ferrocarril	cooperativa

Fuente: Elaboración propia en base a (COMCORDE, 1976: 23).

Estas localidades se encontraban en el área de mayor concentración de los cultivos cerealeros, ya que los departamentos de Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia, Flores, Florida y San José representan el 74% del área cultivada de acuerdo al Censo Agropecuario de 1970. Posteriormente se continuará la construcción en otras localidades de estos departamentos, particularmente en las localidades de Risso y Valdense.

[203] La opción de entregar la administración de las plantas a los productores se presentaba como una *"política pública bien interesante porque definió que estas entidades [las cooperativas] eran las más abiertas para confiarle la administración en vez de dársela a un privado o a cualquiera"* (Entrevista a representante de CAF, 24 de mayo de 2011).

Además de la selección de las localidades, se debieron elegir los terrenos para el emplazamiento de los silos. Los terrenos debían tener una superficie mínima de 3 hectáreas, contar con fácil acceso por distintas vías de comunicación y encontrarse próximas a centros poblados y líneas de alta tensión.

3. La implementación: la construcción de las plantas de silos

Una vez realizados los estudios y seleccionadas las localidades y los terrenos, se proyecta la construcción los silos en la zona de mayor producción cerealera del país. El poder ejecutivo, por Decreto 687 del 21 de octubre de 1971, creó el *Fondo Nacional de Silos* (FNS), integrado con el 2,5% del valor del trigo que se adquiere a los productores por parte del MGA y los particulares. Estos importes se depositarían en una cuenta del BROU a nombre del MGA y tendrían como único destino la construcción de los silos.[204]

Poco más tarde, el decreto 502/972 de 19 de julio de 1972 creó la Comisión Técnica Ejecutora del Plan Nacional de Silos, con el cometido de concretar la ejecución de las obras e instalaciones previstas en el PNS. De acuerdo a lo establecido en el Decreto 502/972, el PNS, "…busca promover la cosecha, conservación y comercialización de los principales cereales a granel, en complementación con una política tendiente a incrementar los cultivos aptos para la colocación de excedentes en mercados internacionales" (Considerando I).

Como resultado del trabajo de la Comisión y tomando en cuenta las características del funcionamiento y administración de las plantas de silos y su naturaleza jurídica más conveniente,

> …se aconseja adjudicar a los productores agropecuarios organizados en cooperativas o sociedades de fomento, la operación y administración de las plantas de sus respectivas zonas. Asimismo esto estaría complementado con el progresivo traspaso a su favor del dominio de las mismas, mediante el reintegro de su costo en valores constantes al FNS (COMCORDE, 1976: 17).

---

[204] "Créase el Fondo Nacional de Silos que se integrará con un aporte del 2,5% del valor del trigo que se adquiera a los productores por parte de los particulares y el Ministerio de Ganadería y Agricultura; dicho importe se deducirá a los productores en las liquidaciones que se efectúen y será depositado en una cuenta especial que, con ese nombre se abrirá en el Banco de la República Oriental del Uruguay, la que estará a la orden del M.A.G. con el destino exclusivo de construcción o adecuación de silos que integran el Plan Nacional de Silos que está preparando la Oficina de Programación y Política Agropecuaria" (Art. 10 del Decreto 687/971, 21 de octubre de 1971).

Pero la opción por la organización cooperativa no concluía en las organizaciones existentes. La Comisión Especial de Silos, en diciembre de 1972, encomienda a un grupo de trabajo el "Promover la formación de grupos de productores y su organización en forma cooperativa en aquellas zonas donde no se cuente con asociaciones existentes" (COMCORDE, 1976: 18).

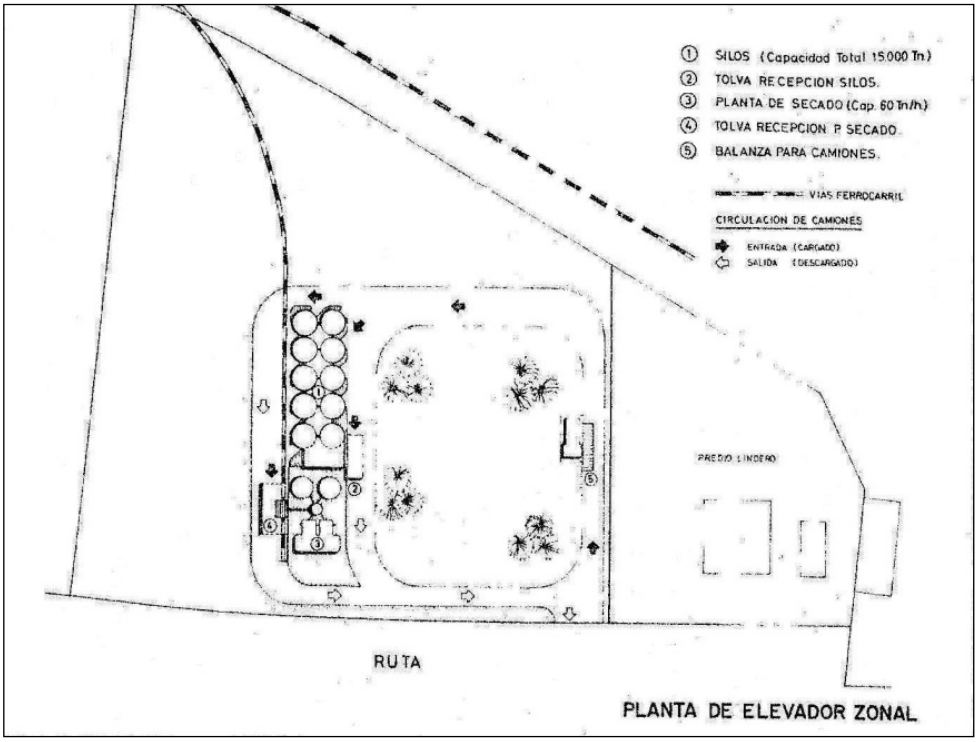
En términos técnicos, el programa preveía una primera etapa para la contrición de 6 elevadores zonales en la zona de mayor concentración agrícola del país, fundamentalmente producción de trigo, con una capacidad de 81.000 toneladas que luego fueron ampliadas a 91.200 toneladas.[205]

Las instalaciones estaban compuestas por tubos de hormigón de 30 m de altura, dispuestos en dos filas de cinco silos cada una y cuatro entre silos. Además contaban con instalaciones de procesamiento (edificio de máquinas), instalaciones de recibo y despacho del cereal (operación de recibo, sistema de pesado y prelimpieza, operación de secado (dos secadoras de cereal y oleaginosa de 30 toneladas hora cada una), operación de despacho a camión o vagón de ferrocarril (caída directa) e instalaciones accesorias (secadores, balanza para camiones, patios de circulación, etc.) (COMCORDE, 1976: 25-27).[206]

[205] Posteriormente, casi todas las plantas se ampliaron y se le agregaron 4 silos de 2.500 toneladas cada uno.

[206] Las plantas de silos no solamente permitían almacenar el grano, sino que *"tenían el diseño y la tecnología para el recibo de las cosechas. Contaban con equipos de segregación, de limpieza del grano para su acondicionamiento, planta de secado y silos pulmón para la primera etapa de ingreso a almacenamiento. Por último, silos de almacenaje con equipos de aireación y termometría, además de balanza y laboratorio, o sea, una herramienta completa para el manejo del grano almacenado. Esta infraestructura no solo tiene las herramientas para el acondicionamiento del grano para ser usado como alimento final, sino que es una herramienta comercial"* (Entrevista realizada a funcionario del PNS, 28 de septiembre de 2011).

Figura 3. Plano de los silos proyectados por el Plan Nacional de Silos



Fuente: COMCORDE (1976)

El financiamiento de las obras se obtenía a través del FNS creado por el Decreto 687 y por fondos provenientes de la cooperación internacional: *United States Agency for International Development* (USAID) y la Comunidad Europea.[207]

La responsabilidad del Plan estaba a cargo de la Comisión Técnica Ejecutora del PNS, creada por el Decreto 502/972 e integrada por un delegado del MGAP y otro del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) (Art. 2º del Decreto 502/972). El cometido de la Comisión era concretar la ejecución de las obras e instalaciones previstas en el PNS. Los ministerios deberían proveer todos los elementos necesarios para el funcionamiento de la Comisión Técnica (local para oficina, útiles, personal administrativo, movilidad, etc.). Años más tarde, el Decreto 260/978 estableció que "A los efectos de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas anteriormente, se hará uso de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Silos" (Art. 9º).

[207] El aporte de la USAID fue a través de los fondos generados bajo acuerdo de ventas de productos agrícolas, importados por Uruguay bajo el régimen de la Ley Pública 480 del Congreso de los EE.UU. y la Comunidad Europea por la venta de 10.000 toneladas métricas de trigo donadas por la Comunidad Económica Europea.

Esto representaba una novedad en términos de las políticas públicas. Por una parte, constituía un programa gubernamental que contaba con autonomía económica a través de los recursos provenientes de los propios agricultores. Por otra parte, el dispositivo institucional divergía de los anteriores, al crearse una unidad de promoción y no de contralor.[208]

Finalmente, la propia concepción del PNS tenía en cuenta que la capacidad de almacenaje que se creaba con los silos no iba a solucionar en su totalidad el problema del almacenaje de granos. La producción de granos, especialmente la de trigo (que era la que tenía mayor expansión), debía adaptarse a los nuevos sistemas de granel, tanto en la etapa de la cosecha como en la comercialización (COMCORDE, 1976: 18-19).

4. La evaluación del proceso hacia la granelización

Para evaluar los resultados del PNS debemos tomar en cuenta los impactos y los efectos del modelo de intervención propuesto cuando se lanzó del PNS que proponía era promover la cosecha, conservación y comercialización de los cereales a granel y contribuir a generar excedentes exportables a partir de la puesta en funcionamiento de los Silos estatales de gestión cooperativa.

Los silos significaron un avance sustantivo en el proceso de granelización de la cosecha, almacenaje y transporte de granos en el Uruguay. La realización del PNS incrementó en 150.000 toneladas la capacidad de almacenaje en la primera etapa. A lo largo de su desarrollo el PNS llegó a construir 350.000 toneladas (ver siguiente cuadro). Esto significó casi doblar la capacidad de almacenaje a granel existente en 1972 que, considerando actores públicos, privados y cooperativos, alcanzaba poco más de 180.000 toneladas.

---

[208] Este era un aspecto destacado por el informe de la CIDE. Entre sus conclusiones señalaba que la estructura institucional era una de las responsables del estancamiento del agro. "La estructura institucional ha venido contribuyendo a mantener dicho estancamiento. El Ministerio de Ganadería y Agricultura no ha estado tradicionalmente capacitado para promover el desarrollo del sector, ya que tanto su estructura como su organización fueron concebidas, en lo fundamental, para cumplir funciones de control. De este modo, el Ministerio no estuvo preparado para coordinar las diversas acciones y medidas de política agraria, ni mucho menos para administrar un programa de desarrollo integral del sector" (M.G.A./C.I.D.E., 1967: 19).

Cuadro 18. Plantas de silos construidas por el Plan Nacional de Silos

Cooperativa	Localidad	Departamento	Capacidad en tt
Silos del Uruguay S.A. - SILUR S.A.			182.300
Filial Paysandú	Guichón	Paysandú	
	Paysandú		
Filial Río Negro	San Javier	Río Negro	
	Young		
Filial Soriano	José Enrique Rodó	Soriano	
	Risso		
	Palmitas		
Filial Colonia	Ombúes de Lavalle	Colonia	
	Víboras		
	Agraciada		
	Conchillas		
Asociación de Productores Lecheros de San José	San José	San José	11.300
Cooperativa Agraria Limitada de Colonia Miguelete – CALMI	Colonia Miguelete	Colonia	5.000
Cooperativa Agraria Limitada de Mercedes – CALMER	Mercedes	Soriano	25.200
Cooperativa Agraria Limitada Nuevo Berlín – CONUBER	Nuevo Berlín	Río Negro	14.000
Cooperativa Agraria Río de La Plata Limitada –CARIPLAL	Rafael Perazza	San José	7.080
Cooperativa Agraria Suplementada Colonia San Pedro – CASSPE	Colonia San Pedro	Colonia	7.000
Cooperativa Agropecuaria Dolores– CADOL	Dolores	Soriano	21.325
Cooperativa de Ansina Ltda. – CADAL	Ansina	Tacuarembó	5.000
Cooperativa Ruralista Agraria del Departamento de Colonia Limitada – CRADECO	Colonia Valdense	Colonia	9.050
Sociedad de Fomento Rural de Cardona	Cardona	Colonia	11.300
Sociedad de Fomento Rural de Cerro Largo	Melo	Cerro Largo	6.000
Sociedad de Fomento Rural de Tarariras	Tarariras	Colonia	26.600
Sociedad de Fomento Rural de Valdense – SOFOVAL	Colonia Valdense	Colonia	3.750
Unión Rural de Flores Cooperativa Agraria de Responsabilidad Limitada	Trinidad	Flores	19.733
Totales			**354.638**

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Plan Nacional de Silos y *Copagran*

No fue un simple aumento de la capacidad de almacenaje. A partir del PNS el almacenaje se realizaba en adecuadas condiciones de conservación, lo que permitió

mejorar del mercado de granos. Se calcula que la pérdida de granos con el sistema de embolsado que era del 13%, con los silos se reduce al 2% de la cosecha (COMCORDE, 1976: 32). Al mismo tiempo, los movimientos de carga y descarga de granos se vieron agilizados. También tuvo ventajas en términos de la comercialización de granos sobre la base de normas objetivas de clasificación y tipificación.

Durante la primera etapa del PNS, entre 1974 y 1980 el cultivo de cereales atravesó por una fase de dinamismo y luego una retracción. Entre 1974-1975 y 1976-1977 crecieron las áreas sembradas y el incremento productivo dejó saldos exportables de trigo. Confluyeron para eso condiciones favorables del mercado internacional -precios elevados y reducción de *stocks*- y políticas de estímulo del sector como fijación de precios sostén y financiamiento de las cosechas por el crédito oficial. A su vez, el PNS aportó la base física necesaria para la política de comercialización (Macadar, 1982: 68-69).

En lo que respecta a las cooperativas y sociedades de fomento rural, la herramienta del silo significó un aporte importante para su fortalecimiento, pues las dotaba de un instrumento indispensable para prestar servicios de comercialización agrícolas, permitiéndoles crecer empresarial, social y económicamente (Maldini *et al.*, 1987: 32). Incluso en algunos casos, la posibilidad de construcción de una planta de silos llevó a que se reflotaran organizaciones que a veces cumplían solamente una función social (entrevista a gerente de cooperativa, 10 de agosto de 2012).[209]

La cooperativa no solamente brindaba al productor el servicio de almacenaje, también le expedía los certificados para cobrar los adelantos del BROU y, finalmente, en un período posterior, le concedía una línea de crédito para la producción.[210] El almacenaje del grano en las plantas de silos y la posibilidad de extender el certificado para que el productor cobrara en el BROU eran dos medidas de política que iban juntas y que colocaban a las cooperativas en el centro de la actividad productiva de la

---

[209] A esto se le suma *"la participación que el Estado les dio a las cooperativas y SFR en la comercialización de los granos, eso fue igual o más importante, el sistema era que el Estado compraba el trigo (…) El sistema era bueno para los productores. El productor entregaba el trigo en la cooperativa, si la cooperativa era un depositario habilitado se le extendía un certificado por la cantidad de trigo que había entregado, e iba al Banco República donde cobraba el 90% del precio del trigo depositado, el resto se lo reliquidaban posteriormente"* (Entrevista a gerente de cooperativa, 10 de agosto de 2012).

[210] Sin embargo, el contar con las plantas de silos no aseguraba la fidelización: *"El silo es una herramienta muy poderosa, pero inclusive el silo no lograba retener… Yo entregaba mi grano como socio cooperario al silo y nadie me prohibía que lo sacara y se lo entregara al acopiador que estaba enfrente, o a la industria"* (Entrevista realizada a funcionario del PNS, 28 de septiembre de 2011).

zona. Esto permitió desarrollar otras líneas de trabajo, como por ejemplo, los sistemas de financiación de insumos para los cultivos. Unos años después, el BROU se transformó en banca de segundo piso y en vez de darle el crédito a los productores se lo entregaba a la cooperativa, para que esta se lo concediera a los productores.

Por último, los productores son también beneficiados. El PNS beneficia a más de 3.500 productores de trigo del litoral sudoeste del país, con una superficie promedio algo mayor a las 36 hectáreas cultivadas. A esto debe sumarse que el aporte realizado por los productores al FNS *"se entregó a los ladrillos y/o fierros y/o motores y/o eléctrica de las plantas de silos"* (entrevista realizada a funcionario del PNS, 28 de septiembre de 2011). Esto se podría explicar porque el FNS se manejaba en una cuenta independiente del presupuesto nacional y tenía una finalidad clara: construcción y mantenimiento de las plantas de silos.

El modelo organizativo del PNS implicaba que las cooperativas gestionaban las plantas de silos, el PNS se ocupaba de su mantenimiento y el Estado se reservaba la propiedad.[211] Este acuerdo de trabajo fue muy bien valorado por las autoridades gubernamentales: Al respecto sostenía quien fuera titular del MGAP en 1994, Gonzalo Cibils: "la experiencia que tenemos con el sistema cooperativo es fundamentalmente en el área de trabajo agrícola. El sistema cooperativo es el administrador de las plantas de almacenaje, que son propiedad del Estado y que fue un excelente socio del MGAP por más de 20 años. Vale la pena resaltar y reconocer públicamente el rol que jugó el movimiento cooperativo en la creación del PNS" (CUDECOOP, 1994c).

Los silos ocuparán un lugar central en la vida de las cooperativas. A partir de la administración de la planta de silos, buena parte de las energías de la cooperativa se concentraron en la gestión del almacenaje y la comercialización.[212]

---

[211] Para las cooperativas la propiedad de las plantas de silos no era lo central *"(…) lo que debíamos tener era una muy buena capacidad de prestar servicios, que la planta fuera de mi propiedad o de otros no era lo importante. El sistema era que pagabas por las toneladas que tenías almacenadas, quiere decir, que si un año porque no había cosecha o porque habías trabajado mal la tenías vacía, no pagabas nada. Las reparaciones y el mantenimiento de la planta se descontaban íntegramente del canon que tenías que pagar"* (Entrevista a gerente de cooperativa, 10 de agosto de 2012).

[212] *"El resto de la cooperativa no era mucha cosa más que el tema del almacenaje de los granos y su comercialización, algo de la comercialización de insumos, por lo menos en Risso. Otras cooperativas que venían de una tradición comercial tenían comercios de ramos generales donde los productores se abastecían todo el año (…) El almacenaje, cuándo se empieza a recibir, si hay lugar o no hay lugar, cuándo podemos entregar, qué podemos entregar (…) Durante varios años los temas centrales pasaban por ahí, aumentar o mejorar la capacidad de acopio, de procesamiento de semillas, cambiar la secadora…"* (Entrevista a gerente de cooperativa, 10 de agosto de 2012).

A partir de 1999 algunas cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural del litoral nucleadas en el "Consorcio de Cooperativas Agrícolas"[213], comienzan un proceso de diagnóstico de la situación en la que se encontraban y el diseño de lineamientos estratégicos para adecuarse a los nuevos escenarios de competitividad que se procesaban en el país y la región. Se estaban produciendo importantes cambios en la demanda que obligaban a las cooperativas a pensar en la exportación. Por otra parte, las cooperativas se encontraban sobre endeudadas con el BROU. Los productores se habían visto en dificultades para cumplir con los compromisos contraídos con las cooperativas y estas no pagaban las deudas al BROU.

Como las cooperativas endeudadas no podían pagar el canon, sus representantes y el gobierno del momento negociaron el traspaso de la propiedad de las plantas de silos. Fue así que en el año 2002, se incluyó en la Ley de Rendición de Cuentas un artículo donde se establecía: "El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca podrá transferir directamente la titularidad de los silos, plantas de almacenaje, elevadores zonales, depósitos y equipos administrados por la Comisión Técnica Ejecutora del Plan Nacional de Silos a sus actuales tenedores legítimos con título habilitante" (Ley 17.556, Art. 119º). A cambio de eso, las cooperativas se comprometen a pagar en un plazo de 10 años entre USD 40 y 50 por tonelada de capacidad de los silos. Sin embargo, el acuerdo preveía que el 20% de la deuda fuera destinado a "(…) atender la deuda del MGAP ante el BROU para la construcción de los silos". El restante 80%, a cancelar las deudas de las cooperativas con el BROU. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca conservaría exclusivamente el seguimiento y control de las operaciones de mantenimiento de las plantas de almacenaje.[214] De acuerdo al gerente de las Cooperativa Agrarias Federadas del momento, Gastón Rico, la operación estimulaba a las cooperativas a capitalizarse y con el beneficio adicional que parte de ese capital permitía cancelar las deudas con el Banco República, aumentar su patrimonio e incorporar definitivamente en su propiedad las plantas de silos (Neticoop, 2003/V/5).[215]

---

[213] Las 16 cooperativas que participaron de la idea de integrar un consorcio fueron: Cradeco (Colonia), SFR de Colonia Valdense (Colonia), SFR Tarariras (Colonia), Calce, Sofocal, Calmer (Mercedes), Conuber (Nuevo Berlín), Calsal, Unión Rural de Flores (UFF), Soforupa (Palmitas – Soriano), SFR Risso (Soriano), Carli, Cadyl (Young), Calol (Ombúes de Lavalle), Calpa (Paysandú), SFR (Cardona) Soriano (La República, 2000/II/27).

[214] Fue mediante el Decreto Nº 29/003 que se reglamentará el Art. 119 de la Ley N° 17.556.

[215] Al momento de negociarse la transferencia, algunos sectores favorables al libre mercado manifestaron sus críticas al acuerdo. Señalaron, en primer lugar, que las plantas habían sido administradas por las cooperativas de productores en su directo beneficio. En segundo lugar, tildaron

El acuerdo terminó de cerrarse en abril de 2004 bajo el ministerio de Martín Agruirrezabala cuando, en cumplimiento del Art. 119º de la Ley 17.556, se firmó un convenio de transferencia de las plantas de silos a sus actuales tenedoras (CADYL, CARLI, CALPA, CALOL, SFR RISSO, SOFORUPA y CALSAL). Estas entidades estuvieron representadas por *Silos del Uruguay S.A.* (SILUR S.A.), dueña del capital accionario. La transferencia fue posible, entre otras cosas, gracias al acuerdo al que se llegó con el MGAP por el que las cooperativas se comprometieron a la compra de las plantas de silos en condiciones convenientes y amortizando simultáneamente parte de la deuda que mantenían con el BROU.[216] Según lo establecido en el Art. 2º de la Ley N° 17.735 del 5 de enero de 2004, SILUR S.A. debía destinar un porcentaje de las capitalizaciones que sus socios debían realizar para el pago de las deudas del MGAP con el BROU para la construcción de las plantas de silos.[217] En 2005 se constituía la *Cooperativa Agraria Nacional de Responsabilidad Limitada* (*Copagran*), como cooperativa agraria de primer grado producto de la fusión de las cooperativas antes mencionadas y la Central Cooperativa de Granos.[218]

Cuarenta años después de iniciado el PNS la producción de granos era mucho mayor219, como también lo era la capacidad de acopio220. La primera etapa de la transferencia de los silos a las cooperativas culmino en 2014. Este proceso significó traspasar bienes en buenas condiciones de operación a cooperativas integradas por productores que los financiaron, transformando el perfil deudor y el patrimonio de esas

---

al acuerdo de regalo de la sociedad para las cooperativas. Si bien estaban de acuerdo con el Estado se desprendiera de las plantas de silos, esta venta debía hacerse al mejor postor y no regalar "la infraestructura que era de la sociedad, sin contrapartida alguna" (Preve, 2004).

216 En ese momento, el presidente de la Central Cooperativa de Granos expresaba que la transferencia "le dará al sistema cooperativo otra solidez patrimonial. Al pasar a ser las titulares de los silos, las cooperativas quedan en una posición muy buena frente a los desafíos como una ampliación de la agricultura, en donde las empresas pasan a tener un papel muy grande en la planificación, cosecha, acopio, almacenaje y movimiento de granos" (Ántunez, 2004).

217 La Ley Nº 17.735 modifica el Art. 119 de la Ley N° 17.556. Se contemplan a las personas jurídicas que continúan la explotación de los silos, ya que varias cooperativas habían entrado en un proceso de fusión.

218 No participará Cooperativa Agraria Limitada de Salto (CALSAL) y se sumarán SFR de Colonia Agraciada (SOFOCA) y Cooperativa Agropecuaria Limitada de Colonia Estrella (CALCE) (La República, 2000/VI/4).

219 En la última década se han producido fuertes incrementos en términos de la soja (cuya producción pasó de 377 mil toneladas en 2003-2004 a 1,54 millones de toneladas en 2010-2011) y también del trigo, el maíz y el sorgo (pasaron de 326 mil a 1,3 millones toneladas, 223 a 286 mil toneladas, 69 a 123 mil toneladas; respectivamente para el mismo período) (DIEA-MGAP, 2011: 80).

220 La oficina del PNS estimaba en 5,5 millones de toneladas la capacidad de almacenamiento, de las cuales, 3,5 millones de toneladas lo hace en silos (http://www.mgap.gub.uy/dgssaa/PlanNacSilos/enero/InfraestructuraPais.htm. Acceso: 9 de agosto de 2012).

organizaciones y contribuyendo a la recuperación de activos del BROU (Rossi et al., 2014). Los silos seguían siendo importantes para las cooperativas pero ya no ocupaban el lugar central de otra época.

C. A modo de conclusión

El desarrollo agropecuario requería la incorporación de nueva tecnología para el manejo de los granos, particularmente en la fase de acopio y almacenamiento. Existía consenso en cuanto a que la tecnología del silo reducía los costos al eliminar el embolsado y la manipulación posterior, sin embargo, la construcción de un silo era un esfuerzo que superaba la escala de los productores individuales. Por otra parte, para el Estado la gestión de las plantas de silos hubiera significado un esfuerzo de administración y gestión que no estaba en condiciones de realizar. La alternativa que se adoptó fue traspasar la gestión de las plantas de silos a las cooperativas. Contar con un silo asignaba a la cooperativa un rol central en el almacenaje y la comercialización de los granos.

Cuadro 19. Análisis de actores involucrados en el caso del PNS

Actores públicos	*Estatales*	P.E.: Ministerio de Ganadería y Agricultura: construye la infraestructura, administra el FNS y supervisa la gestión de los silos de su propiedad Banco República: se retira del almacenaje de los granos, otorga préstamo para la construcción de los silos, recauda la tasa del FNS, posteriormente financia a las cooperativas y productores
	Paraestatales	Cooperativas vinculadas al PNS: gestionan las plantas de silos a cambio de un canon con el que muchas veces mantienen la planta, mejoran las condiciones de almacenaje y comercialización del grano
Actores privados	*Grupo objetivo*	Productores agropecuarios asociados a las cooperativas: aumentan la producción, aseguran el almacenaje del grano en buenas condiciones y mejoran el poder de negociación y por tanto el precio
	Beneficiarios finales	Consumidores de granos: disponen de más y mejores granos.
	Grupos terceros	Productores agropecuarios no asociados a las cooperativas: disponen de alternativas adecuadas de almacenaje Barraqueros (compradores y almacenadores de granos privados): deben competir con silos modernos y eficientes, pierden poder de negociación en la compra del grano porque tienen que negociar con la cooperativa que maneja los tiempos y no con los productores individuales.

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, entregar esta herramienta a las cooperativas representaba para el Estado una elección por el fomento cooperativo y, para las cooperativas, un nuevo impulso en su desarrollo. La administración de las plantas de silos significó contar con un instrumento de trabajo formidable: almacenaban el grano de los productores en los silos y luego gestionaban la comercialización. Esto permitió a las cooperativas tener un papel relevante en el mercado de los cereales, especialmente en el trigo, manejando hasta el 50% de la producción a fines de la década de 1970 (Terra, 2015 [1986]: 125).

El sistema utilizado era muy conveniente para las cooperativas: se les entregaban plantas de silos modernas, pagaban un canon por almacenaje solo cuando había granos y podían descontar todo el mantenimiento y las reparaciones realizadas. Para el PNS también era conveniente, porque esto era una manera de asegurarse que las plantas de silos iban a estar bien mantenidas.

Las plantas de silos van a determinar la forma de organización de las cooperativas aunque se mantuviera la propiedad en manos del Estado hasta su traspaso en 2004. Frente a una producción agropecuaria que presenta una oferta dispersa y una demanda concentrada, las cooperativas, y las plantas de silos que gestionaban, permitieron mejores condiciones de almacenaje y habilitaron la comercialización a granel, contribuyendo al aumento de la producción de cereales y una mejor inserción del productor rural en la economía. Las cooperativas se centran en la gestión de la planta de silos y gran parte de las energías del colectivo se canalizaban hacia sacar el mayor y mejor provecho del instrumento que administraban.

La combinación del papel del Estado, construyendo la infraestructura y entregando a las cooperativas su administración, y la gestión privada a través de las cooperativas dio buenos resultados para ambos actores. El Estado no asumió mayores costos, apenas los gastos de funcionamiento, y los productores aportaban con su dinero a un fondo —el Fondo Nacional de Silos— que se volcó íntegramente en su beneficio. Por su parte, las cooperativas gestionaban una herramienta al servicio de los productores y significaban una importante contribución al desarrollo rural en la medida que el Estado utilizaba al sistema cooperativo como instrumento.

Cuadro 20. Definición del problema y modelo de intervención para el Plan Nacional de Silos

Definición del problema	Una limitante para el aumento de la producción de los cultivos extensivos eran las inadecuadas condiciones para el acopio de granos en los graneros oficiales del BROU que eran insuficientes y ocasionaban pérdidas de grano y la obligación de los productores de vender inmediatamente su producción.
Modelo de intervención	El Estado construye los silos, financiados por una tasa sobre la venta de granos y le entrega la gestión a las cooperativas lo que permite el acopio a granel y el manejo de la venta de la producción.

Fuente: Elaboración propia.

Desde una perspectiva crítica se podría argumentar que las cooperativas constituyen un modo de amortiguar el retroceso del Estado. Mientras el BROU se retira del almacenaje de los granos el nuevo sistema se basa en la gestión cooperativa de los silos. En este sentido, lo argumentaban Errandonea y Supervielle (1992: 93) cuando sostenían que el cooperativismo ha sido un fenómeno esencialmente funcional, para resolver o suplir carencias y ocupar espacios vacantes ante el desentendimiento estatal. En la misma línea, Maldini *et al.* (1987: 33) sostienen que el crecimiento y consolidación del sistema cooperativo se produce justamente en los momentos en los que el Estado se retira o retrae en la protección agrícola, tanto en el abastecimiento de insumos como en el financiamiento y comercialización de las cosechas.

Cuando durante el gobierno de Jorge Batlle Ibáñez, de marcada orientación neoliberal, las leyes Nº 17.556 de 2002 y Nº 17.735 de 2004 y sus decretos reglamentarios le permitieron al MGAP la transferencia de las plantas de silos, lo hicieron sujeto a la capitalización de las cooperativas, pero priorizaban la cancelación de los pasivos que mantenían con el BROU. El traspaso de la propiedad de las plantas de silos a las cooperativas y el fin de la propiedad estatal, junto con los cambios que se procesaron en el medio agropecuario a comienzos del presente milenio, marcaron la finalización de una etapa para las cooperativas y demandaron nuevas formas de organización. Este cambio se procesó con la fusión de gran parte de las cooperativas que gestionaban las plantas de silos en una cooperativa de primer grado con la constitución de *Copagran*, pero esto ya forma parte de una etapa diferente de la configuración estatal.

Capítulo V. La promoción estatal de cooperativas de producción

I. Introducción. II. El Instituto Nacional de Colonización y la Unidad Cooperaria Nº 1. III. La creación de cooperativas a partir de la desmunicipalización de Amdet. IV. El MIDES y la promoción de las cooperativas sociales.

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizan las políticas públicas para el fomento del cooperativismo de producción o trabajo asociado. La primera advertencia a realizar es que en esta modalidad cooperativa la actuación del Estado uruguayo ha sido bastante más escasa. Aunque existen son pocos los programas de fomento del cooperativismo de trabajo a lo largo de la historia del país. Los casos que se seleccionaron constituyen ejemplos aislados de políticas de fomento de esta modalidad. Sin embargo, hay que hacer notar que en el trabajo de Martí *et al.* (2014), donde se analiza la historia de las cooperativas surgidas de la recuperación de empresas por parte de los trabajadores, se muestra que la actitud favorable del Estado contribuyó a su viabilidad.

Un segundo señalamiento refiere a la existencia de programas de fomento del cooperativismo de trabajo por parte de los gobiernos departamentales. Tanto el "Programa Puerto Nuevo" o el "Programa municipal de adjudicación de permisos para la explotación del servicio de taxis a cooperativas de asalariados del sector" de la Intendencia de Montevideo[221] como el "Programa Canelones Cooperativo" de la Intendencia de Canelones constituyen ejemplos de fomento del cooperativismo en el ámbito departamental. Sin embargo, tal como se fundamentó cuando se presentó en la metodología, se seleccionaron solamente políticas públicas de alcance nacional.[222]

En tercer lugar, y vinculado con lo anterior, se debe indicar también que los programas públicos de fomento de cooperativas de trabajo muchas veces se hallan insertos en programas dirigidos a las pequeñas y medianas empresas. Muchos de estos programas no diferencian a las cooperativas de trabajo de las *pymes*. Este es el caso de algunos programas departamentales, como el mencionado "Puerto Nuevo" y del *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* (MTSS), tal como fue analizado para el caso de la institucionalidad de la *Dirección Nacional de Fomento Cooperativo* en el Capítulo

[221] Ambos programa se analizan en Martí *et al.* (2008).

[222] El caso de la Desmunicipalización de AMDET si bien obedece a una política del gobierno departamental de Montevideo se origina en una Ley aprobada por el Parlamento de la República tal como se mostrará en ocasión de su análisis.

III.[223] Se verá que esta situación cambió con el lanzamiento del programa de cooperativas sociales y, fundamentalmente, a partir de la creación del *Inacoop*.

Finalmente, fueron seleccionados tres programas que presentan una enorme variabilidad. El primer programa refiere a la creación de una cooperativa de producción agraria a partir de una política de colonización: la *Unidad Cooperaria Nº 1* (UC Nº 1) de Cololó. La segunda experiencia refiere al proceso de desmunicipalización del transporte de la ciudad de Montevideo durante la dictadura. La tercera se relaciona a la Ley 17.978 de cooperativas sociales y la instrumentación en el MIDES de la Unidad de Cooperativas Sociales. Por la heterogeneidad de las experiencias en cuanto a su localización y antigüedad es muy diversa la evidencia con la que se cuenta por lo que se ha debido extremar el esfuerzo para acercarse a las mismas.

[223] Un ejemplo de esto lo encontramos en un relevamiento realizado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana en 2005. Cuando analiza las líneas estratégicas para el fomento del empleo no menciona la promoción de cooperativas: a) Rediseño de la formación profesional DINAE/JUNAE[223]; b) Desarrollo de la Economía Social y las Pymes; c) Desarrollo Local y d) Observatorio del Mercado de Trabajo. Muestra de la escasa atención que reciben las cooperativas desde el Estado uruguayo es que en el mismo informe se expone que "…desde el Ministerio se está planteando volver a articular un ámbito de coordinación con el sector cooperativo" (CLAEH, 2005: 20). Se verá que esta situación cambia a partir del programa de cooperativas sociales

II. EL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN Y LA UNIDAD COOPERARIA Nº 1

> ¿Qué entendemos por granja colectiva integral u orgánica? Un mundo en miniatura, con un conjunto de condiciones adecuadas para desarrollar una nueva manera de vivir. ¿Qué persigue? La humanización del medio rural, el perfeccionamiento del individuo y asegurar una producción máxima, de inmejorable calidad, mediante la organización y la cultura.
>
> Bachini, Epimenio. (1952). *La granja colectiva: fundamentos de una nueva manera de vivir*. Carmelo, Uruguay: Editorial Litoral, p. 25.

A. Introducción

Desde su creación por Ley Nº 11.029 de 1948 se le asignó al Instituto Nacional de Colonización (INC) el cometido de crear cooperativas. Sin embargo, a lo largo de sus primeros 60 años de vida, la utilización de la herramienta cooperativa para la colonización fue excepcional. Los únicos ejemplos son la *Unidad Cooperaria Nº 1* (UC Nº 1) de Cololó y *Cooperativa Arrocera Limitada de Productores Arroceros de Cebollatí* (CALPACE) que se originaron a partir de las acciones del INC, permitiendo el acceso a la tierra a trabajadores rurales que no poseían más que su fuerza de trabajo a través de cooperativas.

En este apartado se analiza el caso de la UC Nº 1 "Instrucciones del año XIII" de Cololó. Se trata de la primera experiencia de colonización cooperativa impulsada por el Estado. Se hizo al amparo del Art. 7º de la Ley Nº 11.029 y fue constituida en mayo de 1953 a impulsos de Epimenio Bachini, un funcionario del INC, junto con un grupo de productores de la colonia Agraciada. En Uruguay las cooperativas de producción agropecuaria integral son muy escasas y se caracterizan por realizar en común todo el proceso de producción agropecuaria o una parte significativa del mismo. A diferencia de las experiencias analizadas en el capítulo anterior en esta la cooperativización abarca todas las etapas del proceso productivo y no solamente la provisión de insumos o la comercialización. El campo es trabajado por los socios cooperarios y los medios de producción son comunes. Por más que se

hayan constituido como cooperativas agrarias como figura jurídica y su actividad se desarrolle en el medio rural se asemejan mucho más a una cooperativa de producción o trabajo asociado.

No existen demasiados antecedentes historiográficos relacionados con la experiencia. Los primero que se pueden mencionar son los libros en los Epimenio Bachini, inspirador y líder de la experiencia, presenta el proyecto de granja colectiva y explica la transformación agraria (Bachini, 1952, 1963). Se puede identificar como antecedente el estudio sobre la UC Nº 1 encomendado por el INC en 1969 (Campal, Rodiño y Wettstein, 1969). Más adelante en el tiempo se encuentra, una vez más, el trabajo de Terra (2015 [1986]) que también analiza la UC Nº 1. Años más tarde los avatares de la cooperaria fueron relatados en la biografía del Ing. Ag. Mario Costa, quien fuera uno de los impulsores durante la década de los noventa (Mazzeo, 2011). Es de destacar la cercanía de los estudiantes universitarios a partir de que Mario Costa asume la coordinación de la UC Nº 1. El Ing. Costa fue profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República y desde allí motivó una gran cantidad de trabajos monográficos de estudiantes entre los que se destacan por sus aportes (Cabrera, G. y Mondelli Delgado, 2014; Caulín, 2012; Fascioli Sosa, 2009; Isola, 2001).

Otro aporte importante al conocimiento de la experiencia de la UC Nº 1 lo constituye el informe diagnóstico realizado en 2009 (Arrillaga *et al.*, 2009). Asimismo se debe señalar que el trabajo de Cabrera, G. (2012) sirvió como base para este análisis y es gracias a su generosidad que se pudo acceder a muchos de los materiales documentales de la UC Nº 1.[224] Además de estos documentos se contó con información de prensa y entrevistas a informantes calificados.

[224] El trabajo realizado por Gustavo Cabrera consistió en la "Revisión y sistematización de alrededor de 9.000 páginas de documentos existentes en la Unidad Cooperaria No.1 para el período 1941 - 2011. (actas, cartas, notas internas, estatutos y reglamentos, leyes, memorándums, telegramas, proyectos, notas de prensa, publicaciones relacionadas al proyecto)" (Cabrera, G. y Mondelli Delgado, 2014: 51).

B. Análisis de la creación de la Unidad Cooperaria Nº 1 de Cololó

1. La identificación y definición del problema: el asentamiento de la población en el medio rural

Como ya se señaló, la creación de la *Unidad Cooperaria Nº 1 "Instrucciones del año XIII"* de Cololó se inserta en el proceso de colonización. La colonización en Uruguay tuvo por finalidad la modificación de la estructura agraria proponiendo distintas vías de acceso a la tierra como bien de producción. En nuestro país, la temprana consolidación de la estructura agraria estuvo asociada a una fuerte concentración de la propiedad de la tierra. Ante este panorama se ensayaron diferentes políticas de colonización como forma de permitir el acceso de los colonos a la tierra. Las políticas que tratan sobre la cuestión de la tierra y su propiedad fueron instrumentos utilizados por el Estado para intentar modificar la estructura agraria y podrían ser calificadas de reforma agraria. Sin embargo, Vassallo (1987: 16) advierte sobre este tipo de reformas agrarias, que se clasifican como marginales en el sentido de que no "...no apuntan a la ruptura del monopolio sobre la tierra y a la estructura agraria, sino a la reparación y preservación histórica de esas estructuras, las que en definitiva, se orientan a la preservación del statu-quo" (García, 1973).[225]

El mismo Vassallo (2001) sostiene que el proceso de colonización en Uruguay estuvo marcado por cuatro etapas. En la primera etapa, durante el siglo XIX, la colonización se realizó a través de privados.[226] A partir de 1880, el Estado interviene en la colonización con la creación de una Comisión y la autorización al P.E. para promover la colonización o brindar apoyo a empresas privadas. La segunda etapa se caracterizó por el protagonismo del Estado en la colonización. Desde 1905, el Estado asumió la colonización cuando se facultó al P.E. a disponer recursos destinados a la expropiación de tierras y la formación de colonias. Posteriormente leyes referidas a la colonización (Ley Nº 4.301 de 1913 y la Ley Nº 7.377 de 1921)

[225] En función de los objetivos propuestos y alcanzados, dados por la confluencia de fuerzas sociales que apoyan o rechazan los programas de Reforma Agraria, García (1973) propone una tipología de Reforma Agraria en base a la experiencia de América Latina: a) Reformas agrarias estructurales, b) Reformas agrarias convencionales; y c) Reformas agrarias marginales o contrarreformas agrarias.

[226] Ejemplo de esto es la Sociedad de Población y Fomento (1853), responsable por la formación de Colonia Valdense, 1857 y Nueva Helvecia, 1858.

autorizaron al P.E. a la expropiación, compra y fraccionamiento de tierras y al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) a otorgar préstamos a los adquirientes de terrenos.[227] Durante la tercera etapa, la colonización fue asumida por el BHU (1923-1947). Las leyes Nº 9.778, Nº 10.051, Nº 10.694 y 10.903 confirieron al BHU la responsabilidad de la colonización. Esto constituyó un avance significativo con características muy variables (formas de tenencia, densidad, tamaño, etc.) (Vassallo, 2001).

Hacia fines de la década de 1940, el problema del desarrollo agrario adquiere mayor relevancia. Como consecuencia de las dificultades vividas durante la II Guerra Mundial y el aumento del consumo, se agudizan los problemas de abastecimiento de productos primarios para el mercado local. A esto se le sumó el problema de la tenencia de la tierra y la fuerte emigración del campo a la ciudad. En ocasión de discutirse el proyecto de ley de creación del Instituto Nacional de Colonización, la Senadora Julia Arévalo de Roche, manifestaba:

> …durante la legislatura anterior se habló de la urgente necesidad de dar solución a estos problemas de la tierra, en razón de que la guerra y su terminación habían creado una serie de dificultades para el abastecimiento de productos de primera necesidad los que se estaban importando en razón de que esos acontecimientos del exterior, habían creado una crisis en el país, lo que determinaba buscar otras fuentes de abastecimiento cuando en realidad esas fuentes las tenemos en nuestro propio territorio nacional, en la obtención de la tierra, de una manera mejor explotada y mejor organizada. ... para poder atender a las necesidades del pueblo –en lo que se refiere sobre todo a los precios abusivos de los artículos de primera necesidad, facilitados, además, por la falta de productos, lo que permite la especulación de manera tan tremenda como está ocurriendo en nuestro país, - es indudable decía, que estos problemas, están reclamando una ley urgente que contemple en el tiempo estas situaciones (Senadora Arévalo de Roche, DSCS, 11 de agosto de 1947, p. 76).

A esto se le sumó el problema de la tenencia de la tierra y la fuerte emigración del campo a la ciudad. El P.E. en mensaje del 15 de abril de 1947 proponía la creación del Instituto Nacional de Colonización, sosteniendo que:

> …se observa la falta lamentable de una mejor organización legal del régimen de la colonización; carencia de un régimen que racionalice y regule los modos de tenencia de la tierra, o sea la fijación del productor a la tierra que trabaja o que desea trabajar; reforma de cuya urgente necesidad existe ya conciencia nacional. El P.E. se considera en el deber de reiterar la expresión de ese anhelo público, planteado ante el P.L. la impostergable necesidad de la inmediata sanción legal de un ordenamiento

[227] Es de esta época la creación de la Colonia San Javier (1913).

> adecuado, que oriente y dé vigoroso impulso a la acción colonizadora del Estado (DSCS, 28 de octubre de 1947).

Finalmente, la cuarta etapa estuvo marcada por la ley Nº 11.029 de 1948 que creó el INC. Para esta etapa, Vassallo (1987) propone una subdivisión en cinco subperíodos. El primer subperíodo fue entre 1948 y 1958 y se caracterizó por mantener el impulso reformista del *neobatllismo*. Es justamente en esta etapa donde se ubica el nacimiento de la UC Nº 1 que el éxodo rural se problematiza como una preocupación central. Al respecto decía Bernhard (1969: 17)

> La población rural y los trabajadores rurales han venido descendiendo masivamente. En los 15 años que separan los censos de 1951-1966, la población rural se redujo de 453.9121 a 327.821 personas. Y los trabajadores rurales, en el mismo lapso, descendieron de 323.929 a 191.564. Son 132.365 campesinos que abandonaron las fuentes de producción para engrosar el cantegril ciudadano

Durante el segundo subperíodo, que se desarrolló entre 1959 y 1968, se produjo un estancamiento de las políticas colonizadoras. Al respecto el informe de la (M.G.A./C.I.D.E., 1967) evaluaba la actuación del INC sosteniendo que

> Si bien es cierto que la falta de medios económicos impidió al organismo realizar una tarea colonizadora de extensión considerable, es también verdad que lo que en la medida de sus posibilidades hizo, no estuvo dotado de la eficacia indispensable, ya que no existió una adecuada programación ni se estructuraron los proyectos en función de objetivos claramente determinados (M.G.A./C.I.D.E., 1967: 713).

Entre 1969 y 1971, se da un tercer subperíodo que es llamado de "revitalización acotada". El cuarto subperíodo estuvo determinado por la Dictadura (1973-1984) y significó un retroceso de la colonización. El quinto subperíodo se inició con la recuperación democrática (1985) y fue hasta 1998. Allí se intentaron resolver algunos problemas del INC pero el accionar del INC estuvo muy limitado. Un estudio reciente de Toledo (2014) propone un sexto subperíodo entre 1999 a 2004, caracterizado por el intento del gobierno nacional de cerrar el INC, frenado a través de la movilización de distintos actores sociales.

A partir de 2005, con la llegada al gobierno del Frente Amplio, la colonización fue revitalizada (Vassallo, Fernández y Rodríguez, 2010). El INC cambió la política colonizadora, dándole un impulso a la colonización a través de las explotaciones colectivas y orientándose hacia los sectores más vulnerables de la sociedad rural (Toledo, 2014).

Cuadro 21. Hectáreas incorporadas por el INC según etapas

Periodo	Etapa	Años de duración	Total Hás.	Prom. Há Año
1905-1923	2º	18	21.500	1.194
1924-1947	3º	23	199.435	8.671
1948-2005	4º	57	335.378	5.884
2006-2012	5º	6	72.959	12.160
Total			629.272	

Fuente: Toledo (2014: 29)

2. La programación de la solución: el Estado asume la colonización y fomento de las cooperativas

Como se desprende de esta breve revisión histórica, en la práctica el papel del INC en la colonización no ha sido determinante, más allá de que en la formulación de la ley y el espíritu de sus impulsores se aspiraba a algo mucho más ambicioso (Vassallo, 1987: 16). La Ley Nº 11.029 definía a la colonización como:

> …el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural (Art. 1º).

Preveía diversas formas de colonización (Art. 7º) que clasificaba según 10 criterios: Fines, destino, régimen, forma de tenencia de la tierra, extensión, densidad, duración, nacionalidad de los colonos, formas de actuar del INC, grado e injerencia del INC.

Para analizar las políticas de colonización basadas en organizaciones cooperativas interesa particularmente el criterio del régimen. Este pude ser a) Individual (explotación del predio por el colono y su familia); b) Cooperativa (explotación realizada con aplicación total o parcial de los principios de este sistema); y c) Colectiva (los colonos realizan trabajos y se distribuyan los beneficios en común).

A lo largo de la historia del INC, algunas colonias se organizaron como grupos de colonos para emprender actividades en común, superando limitaciones que no podían hacer frente en forma individual. Se destacan entre otras iniciativas: grupos de maquinaria, campos de recría, electrificación rural, comercialización, etc. Sin embargo las formas asociativas en las colonias, no están generalizadas y no cubren los innumerables problemas que deben enfrentar los colonos (Vassallo, 2001).

A pesar de que la Ley le confirió muy amplias facultades al INC, el estudio de la CIDE señalaba que la política llevada adelante priorizó las colonias de explotación económica con adjudicaciones a título individual, entregando las parcelas fundamentalmente en arrendamiento (M.G.A./C.I.D.E., 1967: 704).

El impulsor de la experiencia de la UC Nº 1, Epimenio Bachini, fue un fuerte crítico de la colonización individual pues decía que era antieconómica por los costos de instalación y los gastos de producción y proponía una colonización colectiva.

> … nuestro país se ha quedado rezagado en materia de colonización. Hemos estado creando colonias y vendiendo la tierra, de la cual el gobierno jamás debería haberse desprendido, bajo ningún concepto. …ya no se deberían fundar nuevas colonias ni estimular el desenvolvimiento de la colonización individualista… Es necesario detener este tipo de colonización; por lo menos deberíamos reducirlo paulatinamente, mientras se vayan fundando Unidades Integrales, semejantes a las que proponemos (Bachini, 1952: 75)

La solución por la colonización colectiva fue utilizada escasamente hasta el 2005 y fueron las dos experiencias implementadas de producción de tipo cooperativo realizadas en predios del INC las anteriormente mencionadas: UC Nº 1 (agrícola-ganadera-lechera) y CALPACE (arroz-ganadería).

La organización colectiva propuesta por Epimenio Bachini tenía como principios el equilibrio entre la producción y el consumo real: "todos como una unidad para producir, pero como individuos para consumir. Cada uno contribuiría con su esfuerzo y capacidad al mantenimiento de la fuente común, tomando de ella según sus necesidades" (Bachini, 1952: 11). Fundado en este tipo de lo que llama "granja colectiva" confiaba en que se produjera la transformación social y el perfeccionamiento humano.

Los orígenes de la UC Nº 1 ser remontan a 1941 cuando se formó la sección juvenil de la Sociedad de Fomento Rural de Colonia Agraciada donde Bachini era administrador. Posteriormente, en 1951 se constituyó la Comisión Especial Pro-Granja Orgánica presidida por Bachini e Hilda Morales Nell. La iniciativa recibió el apoyo tanto de la SFR de Colonia Agraciada como de la Comisión Nacional de

Cooperativismo. Sin embargo, fue decisivo el respaldo del Presidente André Martínez Trueba[228] por su amistad con Bachini (Campal *et al.*, 1969).

Finalmente se concretó la primera experiencia de colonización cooperativa impulsada por el Estado al amparo del Art. 7º de la Ley Nº 11.029. La UC Nº 1 *"Instrucciones del año XIII"*, fue constituida el 14 de marzo de 1953 y obtuvo la personería jurídica el 28 de julio del mismo año. Contaba con más de cuarenta cooperarios provenientes de Colonia Agraciada y La Concordia impulsados por Epimenio Bachini.[229] Desde su fundación tenía como objetivo: "…la superación de las situaciones económicas, sociales y culturales de su miembros, mediante la aplicación de principios de igualdad y solidaridad" (cap. 1, Art. 4º de los Estatutos). El que llevara el "Nº 1" se fundamenta en que se esperaba que esta fuera la primera de muchas otras experiencias que replicaran el modelo de la cooperaria.

El papel cumplido por Bachini se explicita en la "Memoria Anual. Ejercicio 1956–57" del 30 de abril de 1957

> Todos saben que la "Unidad Cooperaria Nº 1" fue creada en base a las ideas expuestas por el Sr. Bachini en sus obras "Granja Orgánica" y "Granja Colectiva". Verdadero propulsor, diríamos eje central, en torno al que gira todo este movimiento que lleva seis años de lucha, ha sabido encontrar siempre la solución adecuada en nuestros momentos difíciles (citado por DSCR, 13 de noviembre de 1957, p. 79).

Fue pensada como una cooperativa de producción agraria integral, es decir: "Las cooperativas de producción agropecuaria son aquellas unidades basadas en la colectivización de las acciones que tienen relación directa con la utilización de los diferentes factores de producción para obtener, en forma primaria, los productos agropecuarios" (Murcia, 1978).

El financiamiento de la experiencia de colonización también tuvo características excepcionales. El 22 de octubre de 1954 se aprobó la Ley N° 12.154 con el objetivo de financiar la experiencia colonizadora de la Cooperativa

---

[228] Andrés Martínez Trueba (1884-1959), político perteneciente al sector *batllista* del Partido Colorado. Ocupó cargos de diputado, intendente y Presidente de la República (1951-1952) y presidente del Consejo Nacional de Gobierno entre 1952 y 1955.

[229] De acuerdo al Testimonio de Hilda Morales ante la comisión de Agricultura y Pesca del Parlamento en 1982: *"Inicialmente se trataba de un grupo de hijos de colonos de la Colonia Agraciada, encabezada por el señor Bachini, que era administrador de la misma, y las ideas de planificación eran totalmente suyas. Con estos elementos, se inició la Unidad Cooperaria"* (Cabrera, G., 2012) .

Agropecuaria Limitada "Unidad Cooperaria Número Uno" (Art. 1º y 2º). El dinero debía ser depositado en el BROU y para la administración de este fondo se creaba una Comisión Especial integrada por delegados de los ministerios de Hacienda y Ganadería y Agricultura, del INC y uno designado por la UC Nº 1 Cooperativa Agropecuaria Limitada; quienes determinarían la concesión de los créditos en función de las necesidades, planes y proyectos presentados por la Cooperativa (Art. 3º). Se encomendaba al P.E. la reglamentación así como se lo facultaba a establecer los plazos, amortizaciones e intereses de los préstamos (Art. 4º). Obtenido el dinero y cuando todavía se carecía de la tierra, se procedió a "la compra de maquinaria agrícola, cuya mayor parte permanece aún encajonada y sin poder prestar utilidad en la explotación intensiva de la avicultura y en los cultivos agrícolas…" (Mensaje del P.E., Ministerio de Ganadería y Agricultura y Ministerio de Hacienda, 20 de agosto de 1957, DSCR del 13 de noviembre de 1957, p. 78).

Para acceder a la tierra la cooperativa se benefició de la aprobación en 1957 de la Ley Nº 12.473 por la que el Parlamento autorizó la emisión de Títulos de "Fomento Rural y Colonización", para la expropiación de inmueble ubicado en la 9° Sección Judicial del Departamento de Soriano, empadronado con el Nº 349, que se adjudicara a la Cooperativa Agropecuaria Limitada, "Unidad Cooperaria Número Uno". El apoyo a esta experiencia era argumentado en el informe que se presentó a la Cámara de Senadores como puesto que "…estaba llamada a influir en medida importantísima en las formas en las formas de explotación de la tierra y en la organización del cooperativismo en el país, apresurando la transformación del panorama económico rural del país" (DSCS, 12 de diciembre de 1957, tomo 220, p. 636).

3. La implementación: una cooperativa de producción agraria de colonos

La producción de la UC Nº 1 comenzó aún antes de establecerse en el predio otorgado por colonización. En 1954 la UC Nº 1 implementó la Sección Avícola - Criadero de Pollos, en terrenos de la Colonia Agraciada. También se comenzaba otras producciones, como forestal a través de un vivero. Para 1957, la producción se encontraba dispersa en tres lugares físicos diferentes: el criadero de aves en Colonia Agraciada, la incubación en la ciudad de Mercedes, en una casa alquilada y la cría en la casa de la familia Nell.

En 1959, la UC Nº 1 se convirtió en un colono ante el INC. El INC le entregó para su explotación bajo arrendamiento, las tierras que ocupara la estancia

"Las Mercedes. La UC Nº 1 se asentó en un predio de 2.228 hectáreas trabajado por los socios de la cooperativa de manera conjunta que además vivían en el lugar. Entre las principales características de la UC Nº 1 estaban que la tierra pertenecía al INC y la cooperativa pagaba un canon por su uso; el resto de los factores productivos eran de propiedad colectiva; cada uno de los colonos debía hacer un aporte personal de trabajo a la cooperativa; la distribución de los excedentes se hacía de manera proporcional al trabajo aportado por los socios; los integrantes de la cooperativa eran en su mayoría trabajadores del sector rural que no disponían de tierras para trabajar.

En cuanto a la producción, un informe de la Comisión Administrativa General con fecha 15 de Abril de 1960, enviado al entonces Ministro de Ganadería y Agricultura Don Carlos V. Puig, informaba del trabajo de la Unidad en los siguientes rubros: agrícola, frutal, forestal, hortícola, ganadero, lechero, avícola y apícola.

La organización de la cooperativa se hizo acorde a la Ley de cooperativas agrarias Nº 10.008, aunque los fundadores siempre se sintieron más cercanos a las cooperativas de producción. Tanto es así que la fundación de la FCPU tuvo lugar en la UC Nº 1 de Cololó el 15 de diciembre de 1962 (Caetano y Martí, 2019). El órgano máximo era la Asamblea de Socios, en tanto la Comisión Directiva y la Comisión Fiscal no jugaron un rol importante porque la asamblea se reunía semanalmente.

Es de hacer notar que a fines de los '60 la UC Nº 1 intentó replicar la experiencia. En 1966 se firmó un convenio para hacerse cargo por diez años de más de 2.000 hectáreas en la 4ª sección de Flores, en lo que se llamaría la Unidad Cooperaria Nº 2 y en 1967 se crea la Comisión Pro-Unidad Cooperaria Nº 3 en San José. Estos proyectos no trascendieron en el tiempo y quedó en pie solamente la experiencia de la UC Nº 1.

En 1970 la situación de endeudamiento llevó a una crisis y precipitó la salida de Bachini de la Dirección General y la intervención por parte del gobierno de la época por Decreto Nº 86 del 3 de febrero de 1972. Esta intervención recién fue levantada por decreto Nº 169 del 2 de mayo de 1985.

A partir de la crisis de la Unidad en la década de 1990, se recurrió a la figura de administradores externos como técnicos especializados en producción, que hacían las veces de gerentes y coordinaban a los socios que se distribuían responsabilidades en distintas secciones de producción. Este proceso estuvo conducido por el Ing. Ag. Mario Costa (directivo de la CNFR), quién lideró un proceso de fuerte reconversión y reordenamiento de la cooperativa. En 2011, con la muerte de Costa y el retiro del equipo técnico que lo acompañaba, la cooperativa entró nuevamente en crisis. En los

últimos tiempos, un grupo de jóvenes comprometidos y preparados formó un nuevo grupo y la situación ha comenzado a repuntar.

4. Los resultados: la evaluación de la experiencia de Cololó

A lo largo de la historia de la UC Nº 1 esta experimentó múltiples dificultades que hicieron poner en duda la continuidad de la experiencia. La primera crisis importante se relaciona con el alejamiento de su fundador Epimenio Bachini a comienzos de los setenta, lo que muestra la fuerte impronta personal de la experiencia. Las dificultades vividas motivaron que el P.E. nombrara un interventor. A comienzos de la década de los noventa, los problemas económicos y judiciales llevan a los socios a buscar un equipo técnico para la administración y coordinación de la UC Nº 1 . Se podrían narrar otros episodios puntuales en los cuáles la cooperativa se enfrenta a situaciones límites que amenaza su supervivencia, pero es posible hablar de algunos problemas estructurales relacionados con los orígenes de la cooperativa y el modelo organizativo que adopta. En primer lugar, se puede decir que la UC Nº 1 se enfrentó a lo largo de su historia a un grave problema para acceder a créditos. El mercado financiero formal no confió en la cooperativa y los créditos llegaron sea a través de instituciones estatales u organizaciones privadas sin fines de lucro. A esto se le debe sumar la estructural escasez de capital de giro. En lo que refiere a los resultados técnico-productivos estos estuvieron habitualmente por debajo del potencial esperable para tierras ubicadas en una de las mejores zonas de producción agropecuaria del país.

Otro aspecto a evaluar son las dificultades de relacionamiento entre los socios y la integración a la cooperativa. La cooperativa comenzó con 25 socios en 1953 y llegó a una situación crítica a fines de los noventa con tan solo 8 socios, situación que se mantuvo por muchos años. A su vez a lo largo de la historia de la cooperativa nunca llegaron a vivir más de 100 persona en total. El momento de mayor población fue a comienzos de los ochenta cuando fueron contabilizadas 88 personas incluyendo a los niños (Cabrera, G., 2012). Esto muestra a las claras que los objetivos expresados por Bachini en términos del poblamiento no se cumplieron. En 1952, Bachini hablaba de que se podía colonizar con 110 familias en una extensión de 2.500 a 3.000 hectáreas. A esto se suma el problema de renovación generacional. El socio que se retira de la UC Nº 1 se jubila como trabajador rural y no recibe compensación extraordinaria. Incluso, a lo largo de la vida laboral en la cooperativa

no existía claridad en cuanto a cómo debía tributar un asociado.[230] En este mismo sentido señala el informe de Arrillaga *et al.* (2009) cuando dice que se observa "una lógica de asalariado de los cooperativistas más que de productor cooperativo".

Finalmente, y vinculado con lo anterior, uno de los problemas más graves fue la falta de estímulos a la capitalización. No existían incentivos para que se reinvirtiera en un campo que era propiedad del INC y de la inversión realizada los trabajadores socios no podrían retirar nada al momento del retiro.

C. A modo de conclusión

A pesar de la importancia que han tenido las políticas públicas para el desarrollo rural, en el caso de la colonización y específicamente de la creación de cooperativas de producción de colonos, estas han sido marginales. La figura cooperativa de la cooperativa de producción en los espacios rurales ha sido escasamente utilizada durante el siglo XX y no ha tenido incidencia en términos del desarrollo rural.

El fomento de cooperativas a instancias del INC aparece como una iniciativa con grandes potencialidades de transformación para permitir el acceso a la tierra y dotar a los trabajadores rurales de los medios de producción. El INC recibe por ley el mandato de dirigir las políticas de colonización y le encomienda la forma cooperativa como una de las posibilidades. Sin embargo, no solo fue escasa la acción colonizadora del Instituto, tampoco la figura cooperativa fue privilegiada.

La UC Nº 1 surge como una experiencia modelo. Se esperaba que su ejemplo sirviera para mostrar las posibilidades de la colonización cooperativa. Sin embargo, atravesará múltiples crisis a lo largo de su existencia y va a ser muy dependiente de los apoyos que reciba de parte del Estado. La fundación de la UC Nº 1 de Cololó se logra por el liderazgo de su fundador E. Bachini y los apoyos políticos con que contaba. Los apoyos que obtiene por parte del Estado son extraordinarios. Logra que el Parlamento Nacional apruebe una ley para el financiamiento de la maquinaria aun cuando no contaban con la concesión de la tierra para su instalación. No se visualiza

[230] Se llegó a obligar a la cooperativa a realizar aportes jubilatorios como patronos a los integrantes del Consejo Directivo.

por detrás de la figura de Bachini un grupo consolidado y organizado. Dependían en demasía de los apoyos estatales y el liderazgo de Bachini.[231] Desde la retirada de Bachini hasta el comienzo del liderazgo del Ing. Ag. Mario Costa (1969-1993) la UC Nº 1 estuvo en crisis interna –problemas al interior del grupo- y externa –pierde los apoyos estatales- lo que hace que incluso peligre su existencia misma. A partir del liderazgo de Mario Costa se despliega una estrategia de "resistencia" y se hace un fuerte trabajo de incidencia sobre las autoridades públicas para evitar el cierre. En los últimos tiempos, con una política colonizadora con fuerte presencia de la herramienta asociativa, pareciera que se estuvieran recuperando los apoyos. A los efectos de este análisis vale la pena señalar las conclusiones de Cabrera, G. y Mondelli Delgado (2014) cuando sostienen que la UC Nº 1 se funda en una etapa de "viento a favor" en el marco de políticas de crecimiento hacia adentro pero en la medida que la orientación del Estado pasa por políticas neoliberales comienza una etapa de "viento en contra".

No se verifica en este caso un impacto significativo, ni en términos de la extensión de la colonización ni como ejemplo a ser tomado en cuenta por otras experiencias. La experiencia de la UC Nº 1 tuvo grandes dificultades en términos de los problemas para la inversión, la falta de capitalización y los problemas de liderazgo y recambio generacional.

Cuadro 22. Análisis de actores involucrados en el caso de *Unidad Cooperaria Nº 1*

Actores públicos	*Estatales*	Parlamento Nacional: aprueba dos leyes específicas para la UC Nº 1: una para el financiamiento de la maquinaria y otra para la concesión de tierras Instituto Nacional de Colonización: entrega la tierra, concede financiamiento y supervisa la experiencia Banco República: concede préstamos
	Paraestatales	Unidad Cooperaria Nº 1 de Cololó: desarrolla la explotación agraria de tierras del INC con fondos estatales con el objetivo de contribuir a la colonización
Actores privados	*Grupo objetivo*	Colonos de Colonia Agraciada liderados por Bachini: impulsan la cooperativa y obtienen del estado tierras y financiamiento para la producción agropecuaria
	Beneficiarios finales	Población rural sin acceso a la tierra: la experiencia de la UC Nº 1 no se replica y no mejora su acceso a la tierra
	Grupos terceros	Propietarios de las tierras expropiadas para la Unidad cooperaria: no varía en nada su situación respecto de la colonización individual.

Fuente: Elaboración propia.

[231] Bachini se retiró de la cooperativa

Analizada la experiencia histórica se puede sostener que en Uruguay, a diferencia de otros países de América Latina, la alternativa de las cooperativas de producción agraria no se constituyeron como herramientas de programas de reforma agraria (Guimaraes, 1988). El INC nace con escaso apoyo político y carente de fondos. La experiencia de la UC Nº 1 es muy particular y nunca fue considerada seriamente replicarla a gran escala. Tampoco los resultados económicos y grupales mostraron que esto fuera posible.

Cuadro 23. Definición del problema y modelo de intervención para el caso de la *Unidad Cooperaria Nº 1*

Definición del problema	El despoblamiento del medio rural obedece a la estructura de tenencia de la tierra basada en la dualidad latifundio-minifundio en que se basa la explotación extensiva. La población rural que no accede a la tierra debe emigrar a la ciudad para buscar puestos de trabajo.
Modelo de intervención	La creación de una granja modelo permite afincar población en el campo con menores costos y mejores rendimientos. El ejemplo de la experiencia de Cololó permitiría replicar el modelo en otras unidades cooperarias.

Fuente: Elaboración propia.

El problema de acceso a la tierra para los trabajadores rurales no encontró una solución en esta política pública de promoción del cooperativismo. Ni la cantidad de gente afincada creció ni el modelo de colonización cooperativo se mostró particularmente exitoso por lo cual tampoco fue replicado. Aunque para noviembre de 2017 el INC declaraba que 88.000 hectáreas han sido colonizadas por emprendimientos asociativos que alcanzaba a más de 2.000 colonos.[232]

[232] Información proporcionada por el sitio web del INC: https://www.colonizacion.com.uy/emprendimientos-asociativos-segun-territorio, Acceso 17 de julio de 2019.

III. LA CREACIÓN DE COOPERATIVAS A PARTIR DE LA DESMUNICIPALIZACIÓN DEL *AMDET*[233]

> *Yo podía elegir seguir en* Amdet *hasta que cerrara sus puertas y me derivaran a trabajar a otra oficina o en cualquier cementerio, porque la amenaza que hacían... era: ¡o sos guarda o sos enterrador!*
>
> Entrevista a ex funcionario de *Amdet* y dirigente de *Cotsur*, 13 de febrero de 2019

A. Introducción

En este caso se analiza la política de desmunicipalización del transporte colectivo de pasajeros de Montevideo bajo la figura de cooperativas de trabajo. A mediados de los setenta, y en el marco de la dictadura que gobernó el país entre 1973 y 1984, la municipalidad de Montevideo llevó adelante un programa de desmunicipalización del transporte público de la capital. Concretamente se estudian las condiciones que llevaron a que el municipio liquidara a la Administración Municipal de Transporte (*Amdet*) de Montevideo y optara por la formación de cooperativas integradas por los propios trabajadores del ente. Asimismo, se evalúan los resultados de la aplicación de esta política tanto en términos de los impactos como de los efectos de la política.

Al momento de relevar los antecedentes que tiene la temática se propone una clasificación que los agrupa en tres categorías. Una primera categoría se relaciona con los que refieren al transporte como política pública. Para ello se seleccionan dos trabajos que tiene directa relación con el tema a abordar. El primero es de Thomson (1982) y está referido a los distintos tipos de transporte usuales en América Latina: el autobús, el tren suburbano y el metro o subterráneo. El autor muestra que el autobús es el más usado aunque suele ser el menos favorecido por la política pública puesto que, a diferencia de los otros, o no está subvencionado por el Estado o "recibe

[233] Una versión preliminar de este apartado fue presentada y aceptada para su publicación en la Revista Áreas / Revista Internacional de Ciencias Sociales de la Universidad de Murcia, España.

subsidios solo en casos excepcionales, y a veces aporta en forma de impuestos y tasas más de lo que recibe" (Thomson, 1982: 85). El segundo trabajo es de Hernández, D. (2013) y se ocupa del transporte en la ciudad de Montevideo. Ubica el tema del transporte público como una política relacionada con el bienestar como lo puede ser la salud, la vivienda o la educación. En este sentido el trabajo plantea las preguntas sobre "el proceso de provisión y la dimensión de la equidad tales como quién paga por el servicio y quién recibe los beneficios, cuál es su cobertura y con qué calidad lo reciben quienes están cubiertos" (Hernández, D., 2013: 163).

La segunda categoría de antecedentes refiere al transporte como política pública pero se relaciona con lo que se conoce habitualmente con el proceso de "reformas de mercado" (Bértola y Ocampo, 2010). En esta categoría se señalan dos antecedentes que abordan el tema del transporte público de Montevideo y el proceso de desmunicipalización de *Amdet* como ejemplo de las reformas de mercado llevadas adelante en nuestro país. El primero es el trabajo clásico de Finch (2005) que, al referirse al proceso de desmunicipalización, sostiene que fue uno de los cambios introducidos por el régimen neoliberal que "no fue mal visto ni se pudo revertir" (Finch, 2005: 298). El segundo antecedente al respecto es un trabajo de Bensión (2006)[234] que pone a la privatización del *Amdet* como ejemplo de la concesión de actividades públicas que se pasan a la órbita privada en el marco de estas reformas. Sostiene que se trató de la "Clausura de una actividad deficitaria, aunque se mantuvo el pago de sueldos de los funcionarios" (Bensión, 2006: 68).

Finalmente, la tercera categoría está integrada por los trabajos que estudian específicamente la desmunicipalización de *Amdet* y los cambios procesados en el transporte público de Montevideo. Algunos de estos trabajos fueron realizados por estudiosos y aficionados al transporte, en particular los que se puede llamar los "omnibuseros". El trabajo más destacado en este sentido es el de Pienovi (2009). Se trata de un trabajo exhaustivo sobre el transporte público montevideano y tiene un capítulo dedicado a la privatización de *Amdet*. En el trabajo se describe el proceso de privatización haciendo énfasis en el destino de las líneas y los vehículos -ómnibus y trolebuses- pertenecientes a *Amdet*. En este mismo registro existen escritos que tienen su origen en el Grupo ACLO (Agrupación de Coleccionistas de Literatura Omnibusera) quienes hacen una pormenorizada descripción de la historia de las

[234] Alberto Bensión (Montevideo, 1940) contador y político del Partido Colorado, fue Ministro de Economía y Finanzas desde el comienzo del gobierno de Jorge Batlle Ibáñez (2000-2005) y hasta la crisis de julio de 2002.

empresas y de sus ómnibus (ACLO, 2009a, 2009b, 2010). También existen sitios especializados en internet como por ejemplo: **"**Trolebuses de Montevideo**"** (Martínez, s/f)**.** Finalmente, como antecedente directo y base de este trabajo, se encuentra un estudio realizado 10 años atrás en el cual se analizaba el caso de las cooperativas surgidas por la privatización de *Amdet* en el marco de los programas públicos para la creación de cooperativas de trabajo (Martí *et al.*, 2008).

En cuanto a la recolección de información se recurrió a un conjunto de técnicas que permitieron generar un abundante caudal de información que fue contrastada y cotejada. Las técnicas que se emplearon fueron el análisis documental tanto de la bibliografía sobre el tema como de los documentos provenientes de la legislación y las resoluciones de la Junta de Vecinos de Montevideo. También se realizó una pormenorizada revisión de la prensa de la ciudad de Montevideo de la época haciendo énfasis en lo publicado al momento de la cooperativización. Se recurrió también a fuentes orales y se realizaron entrevistas en profundidad a informantes calificados de funcionarios de *Amdet* y socios y directivos de las cooperativas que se formaron. Finalmente, se contó con las series de precios y venta de boletos proporcionadas por la Dirección de Transporte de la Intendencia de Montevideo. Recabada la información se procedió a establecer un diálogo entre las distintas fuentes que aportaron visiones diferentes del fenómeno en estudio y, por tanto se potenciaron y dinamizaron entre sí. La complementariedad de los distintos tipos de fuentes contribuyó la fiabilidad y validez del conocimiento generado.

Como se señalara anteriormente se toma el ciclo de las políticas públicas como marco para analizar la desmunicipalización del transporte público montevideano: A) La identificación y la definición del problema: el transporte público y la situación de *Amdet*, B) La programación: propuesta de IM y Junta de Vecinos para solucionar el déficit crónico y reformar el Estado, C) La implementación: concesión del servicio de transporte público a empresas cooperativas integradas por los funcionarios de *Amdet*, y D) La evaluación de los resultados: desaparición de *Amdet* y funcionamiento de las cooperativas de transporte creadas.

B. Análisis de la desmunicipalización de *Amdet*

1. La identificación y la definición del problema: el transporte público y la situación de *Amdet*

Para ubicar el proceso de desmunicipalización y posterior creación de cooperativas de transporte es necesario repasar la historia de creación de *Amdet*. En febrero de 1947, y como parte del pago de la deuda británica con el Uruguay, el Municipio de Montevideo firmó un convenio de compra-venta con la Sociedad Comercial de Montevideo, empresa británica que tenía a su cargo el servicio de transporte urbano con tranvías.[235]

A comienzos de diciembre de 1947 se sancionó y promulgó la Ley 10.980, llamada de "Empresas de transporte colectivo". En ella se declaró de utilidad pública la expropiación de los derechos que tenían las empresas concesionarias de los servicios de transporte colectivo de pasajeros de la capital (Art. 1º) con las mismas "ventajas, privilegios y franquicias acordados a las actuales empresas concesionarias" (Art. 3º). Además se otorgó la administración de este servicio al Gobierno Departamental de Montevideo que constituyó persona jurídica bajo la Administración de un directorio, al que se le dictaron normas de acción, etc. Una de las características de este directorio, que condicionó la gestión posterior de *Amdet*, fue que debía estar integrado por cinco miembros designados por el Intendente de Montevideo, tres nombrados por la mayoría de la Junta Departamental de Montevideo y otros dos por la minoría. Este reparto también se reflejó en los funcionarios, como era la costumbre de la época, transformando a la nueva entidad en un codiciado bocado para el clientelismo siendo el único organismo con estas características a nivel departamental.[236] En la misma Ley se facultaba al BROU a extender un préstamo al Gobierno Departamental (Art. 14º) y se incorporaba al personal de empleados y obreros al nuevo servicio municipal de transporte (Art. 15º)

.

---

[235] Además de los tranvías, el Estado uruguayo adquirió las compañías de ferrocarriles y la Compañía de Aguas Corrientes que también estaban en manos británicas.

[236] Respecto del clientelismo político del que era objeto la AMDET, el Secretario del Sindicato de Obreros y Empleados de AMDET se expresaba de manera crítica años más tarde: "La política del 3 y 2 entró a saco; se cometen toda clase de arbitrariedades. Y luego se usa y abusa, para fines politiqueros, del Ente financiado con los dineros del pueblo" (Estudios, 1967: 40).

Conforme a esta Ley, el 29 de diciembre de 1947 fue creada la Administración de Transportes Colectivos de Montevideo (*Amdet*). Se creó a partir de la compra de la Sociedad Comercial de Montevideo que explotaba los tranvías y de las empresas de autobuses AMSA[237] y TUSA[238], de muy reciente creación. El objetivo de *Amdet* era sustituir a los tranvías por trolebuses y autobuses (Anónimo, 2009).

El nacimiento de *Amdet* condicionó fuertemente su futura gestión. En primer lugar, se hizo cargo de los tranvías, muchos fuera de servicio y cuando en el mundo entero se sustituían los tranvías por los autobuses que eran más ágiles y necesitaban menos inversiones. En segundo lugar, además de absorber a los funcionarios de las anteriores empresas se llenó de empleados colocados en razón del reparto político partidario, burocratizando su gestión. Finalmente, los autobuses que absorbieron y los que compraron eran de diferentes marcas complejizando el mantenimiento de la flota. A esto se sumaba que, a diferencia de las empresas privadas en las que generalmente el propietario era su conductor, a los coches de la compañía municipal no se les prestaba el adecuado mantenimiento (Pienovi, 2009).

El cambio más importante procesado por el ente municipal fue el pasaje de los tranvías a los trolebuses que tuvo lugar a partir de la aprobación del Plan de la Red de Trolebuses de Montevideo en diciembre de 1950 y que comenzó a funcionar en marzo de 1951 (Pienovi, 2009).

Respecto de los autobuses se dio un proceso que se denominó "canibalización". Muchos debían ser retirados de servicio para su reparación. Como existían problemas con los repuestos, entre otras cosas por las limitaciones que tenía *Amdet* como ente estatal para realizar las compras con llamados a licitación y una pesada burocracia, los que entraban a reparación eran utilizados para extraerles repuestos dejándolos inutilizables.

Los cuestionamientos a la gestión municipal de *Amdet* no tardaron en llegar. Se criticaba la burocracia, la mala calidad del servicio y los altos costos. Un editorial

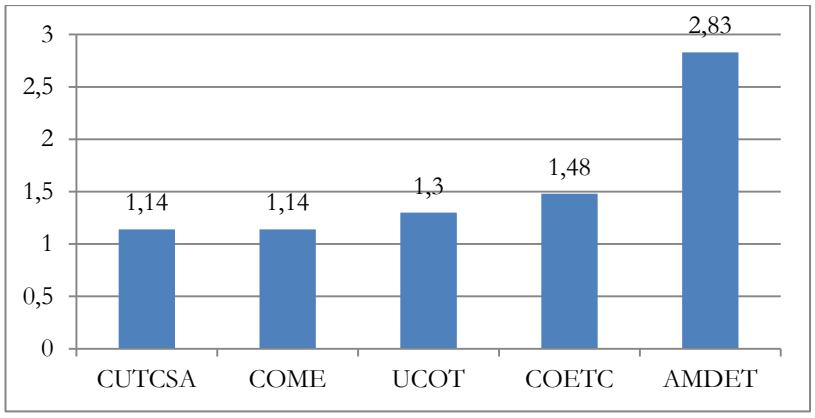
---

[237] A.M.S.A. (Autobuses Montevideo Sociedad Anónima), propiedad de *Ambrois y Cía.* importador de vehículos y repuestos había comenzado a funcionar en octubre de 1947

[238] T.U.S.A. (Transporte Urbano Sociedad Anónima), propiedad del Sr. Juan Belhot, había comenzado a funcionar también en 1947. El julio de 1948 el municipio se hizo cargo de la empresa y el Sr. Belhot continuó con la fábrica de carrocerías.

del periódico *Acción*[239] de 1963 mostraba que los costos de *Amdet* duplicaban los de las empresas privadas, tal como se muestra en el siguiente gráfico (Torrado, Ponciano "Cuál es el costo del boleto" en Acción, 29 de marzo 1964, citado por Pienovi, 2009). Producto de una pésima gestión que cada vez le costaba más cara al municipio montevideano. Esta situación generaba un pesado déficit que recaía sobre la Intendencia de Montevideo. El Ing. Aquistapace, presidente del Concejo Departamental de Montevideo entre 1955 y 1959, llegó a afirmar "o el municipio de Montevideo termina con *Amdet*, o *Amdet* termina con el municipio".

Gráfico 3. Comparativo del costo estimado por boleto en Montevideo (1963) (en $)



Fuente: Elaboración propia en base a Torrado, Ponciano "Cuál es el costo del boleto" en Acción, 29 de marzo 1964, citado por Pienovi (2009).

Hacia fines de la década de 1960 la empresa, que había sido pensada como testigo para la fijación del precio del boleto urbano, atravesaba una gran crisis que hizo reflexionar a la municipalidad y a los propios trabajadores sobre cuáles eran las posibles alternativas. Un artículo sobre el transporte aparecido en el diario *La Mañana* el 18 de mayo de 1966 sostenía que entre las soluciones debía pensarse en la "desmunicipalización de *Amdet*, que con su hipertrofia burocrática y desastrosa situación financiera contribuye a encarecer el servicio" (La Mañana, 1966/V/18).[240]

Por Resolución Nº 226 del 11 de marzo de 1967, la Intendencia decretó la intervención de *Amdet*. Esta fue confirmada y prorrogada por Resolución Nº 8.423

[239] Periódico fundado en 1948 por Luis Batlle Berres (político colorado y presidente de la República entre 1947 y 1951) publicado hasta 1973.

[240] Los testimonios son elocuentes en el sentido de que paulatinamente se fue perdiendo la cultura de trabajo y disciplina de la empresa inglesa yéndose hacia formas más laxas y menos responsables en la gestión.

del 18 de octubre del mismo año. El objetivo de la intervención de *Amdet* era reorganizarla y superar las dificultades por las que atravesaba. El Municipio estudió la posibilidad de deshacerse de la empresa y, a su vez, los trabajadores plantearon la cooperativización.[241]

Uno de los funcionarios de *Amdet*, que ingresó a trabajar a fines de 1967, caracterizaba la situación que vivía la empresa de la siguiente manera:

> 1) los sectores improductivos contaban cada vez con más personal, con creación de cargos y mejorando sueldos internos; 2) Directores e Interventores cada uno con sus personales de confianza y choferes particulares ...; 3) mantenimiento de edificios, con sus respectivas oficinas: ... 4) talleres ... con Capataces, Oficiales y mecánicos experientes, prácticos y con grandes aptitudes, pero rodeados en muchas oportunidades por operarios sin el conocimiento básico de la mecánica, llegados por cambios de tareas y en oportunidades por traslado en "comisión". 5) Los servicios a su vez iban sufriendo "la sangría" de los cortes: La eliminación de coches (algunos ya no se reparaban) daban como resultado que las frecuencias eran más prolongadas, deficientes, perdiendo de esta forma los usuarios habituales (Napoli, 2008).

Posteriormente, la Resolución Nº 15.776 del 29 de junio de 1968 resolvió: Instituir una Comisión Administradora Delegada que tendría a su cargo la dirección de la *Amdet* con el objetivo de organizar la gestión y estudiar las alternativas para su solución. La Comisión Administradora estaba compuesta por dos miembros designados por el Intendente y un tercero elegido por los funcionario de *Amdet* en votación secreta.[242]

2. La programación: cooperativas para solucionar el déficit crónico y reformar el Estado

En principio, los trabajadores de *Amdet*, organizados en la Sindicato de Obreros y Empleados de *Amdet* de tendencia comunista se mostraban contrarios a la privatización bajo la forma cooperativa, tal como lo presenta el delegado de los trabajadores en la Comisión Administradora Delegada a cargo de la intervención.

---

[241] La gestión de la empresa era totalmente deficitaria, debiendo hacerse cargo la municipalidad de cubrir el déficit calculado en $700.000.000 mensuales. Por otra parte se mencionaba que, de los doscientos cincuenta trolebuses con los que contaba la empresa, a comienzos de la década de 1970 estaban en funcionamiento solamente sesenta.

[242] Esperando que se hiciera la votación, la designación del primer delegado de los funcionarios la hizo el Intendente de Montevideo y recayó en Severino Alonso, Secretario General del Sindicato de Obreros y Trabajadores de AMDET e integrante del Comité Central del Partido Comunista del Uruguay (Estudios, 1967)

> ... los obreros nos oponemos categóricamente a la cooperativización por varias razones; la primera de ellas es porque una cooperativa de tal índole no tiene ningún porvenir, es imposible que subsista bajo régimen capitalista. Baste decir que las cooperativas privadas que surgieron con todas las ventajas (aval del Banco República y flota relativamente nueva) ya están tecleando y sus miembros han perdido una parle de las conquistas sociales. Con este antecedente es fácil comprender lo que ocurrirla en *Amdet*: todos los déficits caerían sobre sus trabajadores y como consecuencia de ello, cientos de obreros quedarían en la calle...; la tercera razón y no la menos importante, porque desataría la lucha entre hermanos de clase, significaría la pérdida de las conquistas y de la propia organización sindical (Estudios, 1967).

La organización sindical que era muy fuerte y activa en cada movilización en contra del gobierno de la época y se mostraba favorable al estatuto público de sus miembros. No obstante esto, existe un registro que data de julio de 1970 que muestra un primer pedido realizado por los trabajadores para hacerse cargo de la gestión de la empresa bajo la forma cooperativa.[243] Esta demanda se repite luego del Golpe de Estado de 1973.[244] Este nuevo contexto aceleró la desmunicipalización de *Amdet*. Los trabajadores volvieron a reclamar la cooperativización y la municipalidad aprovechó la oportunidad para terminar con un problema.

De acuerdo a testimonios de algunos cooperativistas la crisis de *Amdet* acelera el proceso de cooperativización: *"En los últimos tiempos Amdet estaba pagando mal,...se atrasaban y pagaban los primeros días, después pagaban por partes el sueldo y empezaron a surgir las ideas de las cooperativas... varios compañeros empezaron a forjarlo porque se veía el quiebre. Hubo un grupo que se empezó a reunir..."* (Ex funcionario de *Amdet* y socio de *Cotsur*).

Los testimonios señalan que entre los funcionarios de *Amdet* estaba la idea de se iba camino al cierre definitivo: *"...no se sabía ni cómo ni cuándo pero que el Estado estaba decidido, porque ese era un cáncer para el Estado, porque el Estado central tenía que estar mandando dinero para mantener a esas 14 personas por vehículo y llegamos a ser 20 a 25 personas por vehículo"* (ex funcionario de *Amdet* y socio y directivo de *Cotsur*).

La cooperativización significaba no solo terminar con una empresa deficitaria, también permitía desbaratar la organización sindical y es posible que eso

---

[243] Al respecto sostiene (Pienovi, 2009: 281-282): "...hacía ya algún tiempo que un grupo de trabajadores de AMDET de la Est. Artigas,..., había formado una cooperativa y obtenido la personería jurídica... Esta cooperativa era COTSUR, Cooperativa de Obreros del Transporte del Sur, lo de "sur" por estar ubicada al sur de la ciudad y aspirar a explotar las líneas dependientes de esta estación".

[244] Luego del Golpe de Estado las autoridades municipales electas son proscriptas y sustituidas por una Junta de Vecinos de Montevideo designada por el régimen militar, mientras que el Intendente Rachetti permaneció en el cargo hasta 1981.

haya sido uno de los fundamentos de esta opción. Uno de los ex trabajadores de *Amdet* y luego cooperativista de *Cotsur* afirmaba:

> Aunque el gobierno era Militar se conocía de ese apoyo hacia a las Cooperativas. No era por simpatía o reconocimiento a los obreros que buscaban esta oportunidad de crear un transporte en forma de cooperativa, era ... directamente desarticular toda forma de agrupación sindical o gremial y esto llevaría a proporcionar las facilidades que luego se veían hecha realidad (Napoli, 2008).

El 1º de octubre de 1973 los obreros cooperativizados de *Amdet* elevaron un escrito al Presidente de facto, Juan María Bordaberry, para "la solución a la problemática de *Amdet* por medio del sistema cooperativo", en dicho escrito se planteaban "las soluciones para resolver el pavoroso caso de *Amdet*, verdadero cáncer capitalino y, por qué no, nacional" (Junta de Vecinos de Montevideo, 1976: 22). Se mencionaba que las soluciones propuestas hasta el momento no habían sido efectivas y que en estas condiciones la única posibilidad de continuidad de *Amdet* era en base a

> ...que se desangren las arcas municipales, las rentas generales del Estado, los recursos del Banco República, y se resientan también las finanzas del Banco de Previsión Social, de la Caja de Asignaciones Familiares, del Banco de Seguros del Estado y hasta nuestra cooperativa de consumo (Junta de Vecinos de Montevideo, 1976: 23).

En razón de esta situación la solución propuesta por los trabajadores era:

A) Que se entregue a Cooperativas Obreras la administración y explotación de las distintas estaciones de ómnibus de *Amdet*, en forma paulatina e independiente, de acuerdo con un plan racional que podemos discutir en conjunto.
B) Que inicialmente, el patrimonio, (Vehículos, bienes, equipos, etc.) queden en propiedad del Ente durante un período experimental de un año, siempre y cuando los mismos queden para uso exclusivo de la cooperativa.
C) Que demostrada la eficacia de la administración y explotación cooperativa, se proceda a la venta de los bienes de producción, si de acuerda en esta forma, a las cooperativas.
D) Que las cooperativas deberán administrarse con total autonomía... (Junta de Vecinos de Montevideo, 1976: 23 y 24).

Por el ACTA Nº 14 del 10 de octubre de 1973 la Junta de Vecinos de Montevideo[245] tomó conocimiento de esta solicitud y decidió abocarse de inmediato

[245] La Junta de Vecinos de Montevideo era un organismo creado por el gobierno de la Dictadura para suplantar las funciones de los órganos deliberativos departamentales previstos por la Constitución de la República: las Juntas Departamentales que fueron disueltas por los Decretos Nº 465 y 497 de 1973. A diferencia de los Ediles integrantes de la Junta Departamental que eran electos por la población de

al estudio del problema. Durante los meses posteriores se dio una intensa discusión entre las autoridades municipales y los interventores de *Amdet* en la cual se cuestionó la gestión, la venta y remate de unidades y repuestos.[246] De esta discusión la Junta de Vecinos concluyó que

> ...estaba en un cien por ciento de acuerdo con que la solución del problema de la *Amdet* consiste en disolverla; mejor, transferir las líneas que tiene a su cargo, a cooperativas formadas por sus propios funcionarios, dentro del régimen de libertad de asociación. De esta forma ganará la administración, al librarse de un déficit sofocante; ganarán los actuales funcionarios al mantenerse su fuente de trabajo, con la ventaja de que serán sus propios administradores y, por consecuencia, los dueños de su destino; ganará el público en general, al contar con mejores servicios (Acta Nº 45, 12/VI/1974, citada en Junta de Vecinos de Montevideo, 1976: 47 y 48).

Cabe la pregunta de por qué habría de hacerse la privatización en cooperativas. Al revisar la historia del transporte público montevideano se encuentra que ya entre 1928 y 1930 se formaron 11 cooperativas de autobuses en Montevideo. Sobre este proceso señala (Pienovi, 2009: 118)

> [En 1928] Los propietarios se fueron organizando en Cooperativas de Consumo… a instancias del Centro de Propietarios…además coordinaban los servicios y lograban acuerdos entre los propietarios para realizar extensiones o modificaciones se establecieron cooperativas donde los socios eran los coches, siendo cada uno de ellos una pequeña empresa en sí mismo, pues debía de solventar todos sus gastos, realizando la cooperativa la administración y el suministro de insumos.

La principal organización cooperativa surgió de la organización de los propietarios de autobuses que se enfrentaban con la compañía de tranvías y la Intendencia. En 1933 en una asamblea realizada en el Centro de Propietarios de Ómnibus bajo la presidencia del Sr. José Añón y se decidió no vender los ómnibus a la empresa tranviaria y estudiar la fusión total de todas las líneas en una sola cooperativa. La presión de la Intendencia capitalina contribuyó para que esto se concretara. En 1936 el intendente promulgó el decreto Nº 1.178 de la Junta que establecía que en dos años caducarían todos los permisos de autobuses de Montevideo. Les estaba dando a los propietarios de autobuses un plazo de dos años para organizar una sociedad con personería jurídica para recibir la concesión de los

---

Montevideo, la Junta de Vecinos de Montevideo estaba compuesta por nueve integrantes designados por el Intendente y el Jefe de policía.

[246] Uno de los aspectos interesantes de esta discusión era el papel jugado por los obreros de AMDET como centro de poder dentro de la empresa, no olvidemos el contexto de dictadura y la persecución que se realizó de los dirigentes sindicales.

servicios de transporte aprobada por la Junta Departamental. Ante esta presión, y a pesar de que no se creía esto posible, los propietarios de organizaron y el 13 de mayo de 1937 se labró el acta fundacional de la *Cooperativa Uruguaya de Transportes Colectivos Sociedad Anónima* (*Cutcsa*)[247] que se convertiría en la principal organización privada de transportes de Montevideo.[248]

La posibilidad de cooperativizar el servicio tenía además algunos antecedentes directos. En 1962 el Concejo Departamental de Montevideo aprobó los permisos a tres nuevas empresas. La primera fue la *Cooperativa de Obreros y Empleados del Transporte Colectivo* (*Coetc*) formada en su mayoría por empleados de *Amdet* que comenzó a funcionar en febrero de 1963. En ese mismo año inició sus actividades la empresa *Unión Cooperativa de Obreros del Transporte* (*Ucot*), formada por trabajadores de *Amdet* y *Cutcsa*, En ambos casos se trataba de cooperativas de trabajadores con una organización parecida a la que tenía *Cutcsa* al momento de su fundación. La tercera empresa de reciente implantación en Montevideo, era la *Corporación de Ómnibus Micro Este Sociedad Anónim*a (*Come S.A.*) formada también en su mayoría por trabajadores de *Amdet* que querían mejorar su situación convirtiéndose en dueños de sus coches.

Como se apreciará a partir de todos estos antecedentes, la formación de cooperativas para el brindar servicios de transporte público en Montevideo no era una novedad como tampoco que trabajadores de *Amdet* optaran por la cooperativización.

Esta alternativa de privatizar en cooperativas se reflejó en la Resolución de la Intendencia Municipal de Montevideo Nº 37.588 del 5 de setiembre de 1974. En la misma el Intendente Municipal de Montevideo resolvió:

> Declarar su propósito de alentar la explotación de servicios de transporte colectivo de pasajeros actualmente a cargo de la *Amdet*, en régimen de concesión de servicios públicos, bajo forma cooperativa y con la utilización del personal y de los bienes actualmente a disposición de la Administración Municipal nombrada, dando preferencia a los propios funcionarios de la misma (Resolución Nº 37.588, citada en Junta de Vecinos de Montevideo, 1976: 56)

En ella se establecían las bases de la cooperativización, a saber:

---

[247] La aprobación de la Ley Nº 10.761 de Sociedades Cooperativas en 1946 obligó a CUTCSA a transformarse en "Compañía Uruguaya de Transportes Colectivos Sociedad Anónima".

[248] Posteriormente, en 1938 y con la llegada al gobierno del Presidente Baldomir, se aprobó un decreto que otorgaba a CUTCSA la concesión exclusiva del servicio de transporte por autobuses en Montevideo (Pienovi, 2009).

1) Se otorgará concesión de servicio público. Plazo: 10 años.
2) Se entregarán 50 autobuses en condiciones de trabajar; con más una opción hasta el 10% de autobuses para reparar o reconstruir.
3) Se estimará un presupuesto de explotación realista…
4) Cada autobús será tasado antes de su entrega; y será amortizado en 8 años con 2 años iniciales de gracia…
5) Los pagos de efectuarán al Banco República…
6) Se afectarán 6 funcionarios, incluso guardas y chóferes, por cada autobús;
7) La empresa debe constituirse en Cooperativa Laboral de Transporte Colectivo…
8) Contralor permanente del Municipio, mientras no se terminen las amortizaciones… (Resolución Nº 37.588, citada en Junta de Vecinos de Montevideo, 1976: ibídem)

Otro de los aspectos de las bases de acuerdo era que los funcionarios que pasasen a formar parte de la cooperativa cesarían en sus cargos desde el día de comienzo de los servicios a prestarse por aquella.

Finalmente, en la misma resolución se establecía abrir en el Departamento de Tránsito y Transporte, un registro de sociedades cooperativas (constituidas o en formación) interesadas en la explotación del servido. Tenían un plazo de apenas 25 días para inscribirse puesto que la inscripción cerraba el 30 setiembre de 1974.

Esta resolución del gobierno municipal contó con el beneplácito de un sector de los trabajadores de *Amdet*, cooperativizados en *Cooperativa Obrera de Transporte del Sur* (*Cotsur*), y con la oposición tanto de las autoridades interventoras como de un importante sector de funcionarios de *Amdet* que veían en la cooperativización la liquidación del ente. Estos conflictos motivaron el enfrentamiento de las autoridades municipales con los interventores de *Amdet* y la presión para agilizar la cooperativización.

De acuerdo a los testimonios recabados, los integrantes de *Cotsur* se habían estado reuniendo desde tiempo atrás para viabilizar a la cooperativa.[249]

> *...se llegó a que un grupo de personas que manejaba el Estatuto de Cotsur empieza a preguntarle a la gente quien tenía el deseo de dejar de ser funcionario del Estado y saltar al abismo... Yo podía elegir seguir en Amdet hasta que cerrara sus puertas y me derivaran a trabajar a otra oficina o en*

[249] De acuerdo a Napoli (2008): "...llegaron las invitaciones para concurrir donde se realizaban las reuniones informativas cada más frecuentes y con definiciones. Concurrí a estas, primero para recibir las informaciones "de primera mano", convencerme que realmente era una opción positiva y de una estabilidad segura. ... La temática de la fundación aunque era clara y precisa, se planteaba las dificultades que se enfrentarían como las posibles soluciones y ayudas".

> *cualquier cementerio, porque la amenaza que hacían... era: o sos guarda o sos enterrador* (Ex funcionario de *Amdet* y socio y directivo de *Cotsur*).

A su vez, para algunos funcionarios de *Amdet* la cooperativización era una forma de mejorar su situación económica y no depender del Estado

> *Había un grupo de gente que se quería cooperativizar, a mí me plantearon que había un estatuto que tenía muchos años y que ahora había campo fértil para que esa cooperativización caminara... era una idea que no me disgustaba... Me dijeron que en tal oficina, el que desee incorporarse como socio de la nueva cooperativa Cotsur que pase y que se inscriba, ¡nadie nos obligó! Cuando me paso a la cooperativa lo que quería era tener algo mío porque la cooperativa te prometía que vos ibas a tener una sexta parte de un coche, ibas a tener acciones cooperativas, sabía que nadie iba a tener más que yo...* (Ex funcionario de *Amdet* y socio y directivo de *Cotsur*).

3. Implementación: concesión del servicio de transporte público a cooperativas de funcionarios

El llamado de la Intendencia a registrarse concitó poco interés. La prensa de la época señalaba que la cooperativización a través de la cual la Intendencia Municipal buscó desprenderse del pesado lastre que significaba *Amdet*, "es rechazada al parecer por una mayoría del personal" (El País, 1974/X/22). Un artículo del diario El País señalaba al respecto que

> A pesar de las facilidades ofrecidas, el interés entre el personal de *Amdet* ha sido escaso, tal vez por falta de organización; al punto que desde los primeros momentos solo se hizo presente a formalizar su inscripción la cooperativa *Cotsur*, formada por unos 300 socios, y que fuera, precisamente la que sugirió la idea de explotar en forma cooperativa parte de los servicios del ente municipal del transporte (El País, 1974/IX/30)

En definitiva, terminaron registrándose tres cooperativas: *Cooperativa Obrera de Transportes del Sur* (*Cotsur*); *Cooperativa Obrera Larrobla Trans*porte (COLT), en formación, y *Rápido Internacional Cooperativo* (*Raincoop*).

Durante algunos meses no hubo novedades, excepto porque la Intendencia debió continuar transfiriendo dinero a *Amdet* (Resolución Nº 43.927 por la que se transfirieron 600 millones de pesos) y que el servicio de transporte se siguió deteriorando, incluso el personal de *Amdet* fue sancionado por no cumplir con el servicio el 1º de enero de 1975 (El País, 1975/I/3).

La primera cooperativización se concretó en el mes de marzo. La Resolución Nº 47.441 del Intendente Municipal de Montevideo del 11 de marzo de 1975, refrendada por medio del Decreto del Gobierno Departamental Nº 16.788 del 14 de

marzo de 1975, otorgaba a *Cotsur* una concesión por 10 años para la explotación de algunas líneas de servicio público de transporte colectivo de pasajeros para lo cual se le concedían 5 líneas (Art. 1º) y se le entregaban 55 autobuses (Art. 3º). Uno de los artículos establecía que el municipio tendría el más amplio acceso a la documentación contable y administrativa de *Cotsur* y podría asistir a las deliberaciones de los órganos de gobierno, contralor y administración de la cooperativa (Art. 8º). El Decreto también estableció que los socios de *Cotsur* que fuesen funcionarios de *Amdet*, debían renunciar inmediatamente a sus cargos. (Art. 13º) (Acta Nº 83 del 12/3/1975 citada en Junta de Vecinos de Montevideo, 1976: 94 y ss.). Se integraron 330 trabajadores a *Cotsur* y pocos días después, el 15 de marzo de 1975 salieron de la Estación Larrobla los primeros servicios de *Cotsur* para cubrir las líneas nocturnas 1, 17 y 76 (El Día, 1975/III/15).

La segunda cooperativa fue *Raincoop* a la que también se le entregó la concesión de los servicios de transporte por 10 años por los Decretos del Gobierno Departamental Nº 16.853 y Nº 16.854 del 8 de mayo de 1975. También se permitió el uso parcial de la Estación Unión, ubicada en Av. 8 de Octubre y Villagrán, en carácter de comodato precario hasta el 14 de Febrero de 1977.[250] El inicio de los servicios se realizó el 13 de mayo de 1975 cuando comenzaron a circular los servicios prestados por *Raincoop* con las 70 unidades que fueron entregadas por la Intendencia de Montevideo a los cooperativistas (El País, 1975/V/13).

Como se puede apreciar, la cooperativización se concretó de forma vertiginosa. Tanto es así que en el Acta Nº 84 de la Junta de Vecinos de Montevideo del 19/III/1975 se mencionaba que: "La premura determinó que no se cumplieran con algunos detalles, como ser la pintura total prevista: franja amarilla y techo blanco, lo cual se irá arreglando progresivamente". En este mismo sentido, en una entrevista un cooperativista de la desaparecida *Raincoop* sostenía

> *...entregan y dicen: ¡Bueno, muchachos acá tienen los coches! De hecho como los entregaron te da la pauta de que los tipos se jugaron a que se murieran, vos sabes que si das 70 permisos, 50 y pico de coches de los cuales la mitad está hecho "bolsa", cómo los tipos van a poder sacar la plata para arreglar los coches, pagar los sueldos, comprar repuestos, pagar el gasoil ¡y se hizo! A pesar de todo, un 13 de mayo, en la madrugada salieron los coches con la pintura fresca. Se ataban las cosas con alambre y esa fue la única forma de sacar las cosas adelante* (cooperativista *Raincoop*).

[250] Según el Grupo ACLO el nombre "Rápido Internacional Cooperativo" se debió a que los fundadores tuvieron que tomar un estatuto ya existente para la creación de una cooperativa de carga internacional (ACLO, 2009b).

Años después de la cooperativización los trabajadores de *Raincoop* señalaban en su página web:

> Los primeros socios se vieron convertidos, de un día para otro, de empleados municipales a dueños de su propio trabajo, su propia herramienta y su propio riesgo. Sin experiencia en administrar una empresa, con unidades con 12 años de servicio, muchas en malas condiciones de mantenimiento, los socios trabajaron más de las 8 horas reglamentarias haciendo más de una tarea a la vez. Guardas, conductores, inspectores y administrativos, terminada su labor, seguían colaborando con mecánicos, electricistas, carroceros, en tratar de poner la flota en condiciones. (RAINCOOP, s/f)

Posteriores resoluciones de la IMM habilitaron la venta a las nuevas cooperativas de repuestos y nuevas unidades (Decretos de la Junta de Vecinos Nº 16.934, Nº 16.960 y Nº 17.222).

Restaba la desmunicipalización de los trolebuses que fue más lenta y se concretó casi medio año después. Para explicar la demora de la desmunicipalización las autoridades interventoras de *Amdet* invocaron dificultades técnicas ya que no se podía dividir la explotación de los trolebuses y el manejo de las líneas de mayor complejidad que las líneas de autobuses anteriormente concesionadas. Es por ello que las negociaciones para traspasar a una sola cooperativa los casi 100 trolebuses fueron dificultosas. En principio se presentaron dos grupos cooperativos (*Cooptrol* y CONATCO) que no llegaban a cumplir las condiciones exigidas de absorber a por lo menos seis funcionarios de *Amdet* por cada unidad de transporte (El País, 1975/VII26).

Al final se aprobó la cooperativización de los trolebuses por Resolución Nº 61.431 de la IMM del 14 de octubre de 1975 que fue refrendada por los Decretos de la Junta de Vecinos Nº 17.224, 17.225 y 17.226 (citadas por Junta de Vecinos de Montevideo, 1976: 143-145). Se entregaron en concesión la explotación de las líneas de trolebuses a la *Cooperativa de Trolebuses* (*Cooptrol*), así como las unidades y cierta cantidad de repuestos. La cooperativa recién se había constituido unos meses antes. La Asamblea constitutiva de *Cooptrol* se había realizado el 22 de mayo de 1975 y el 16 de julio de 1975 se aprobaron los Estatutos de *Cooptrol* (COOPTROL, 1976). *Cooptrol* comenzó a brindar el servicio de transporte con trolebuses el 25 de octubre de 1975 con la cesión de cuatro líneas de *Amdet*.

Esta última cooperativización de los trolebuses reflejó mejor que las anteriores las tensiones suscitadas entre los trabajadores. A diferencia de las anteriores, y por las razones de indivisibilidad de la línea de trolebuses, para que se

pudiera concretar, los trabajadores de *Amdet* debieron pasar en masa a la nueva cooperativa. Esto generó fuertes enfrentamientos entre los trabajadores partidarios de la cooperativización y los que se oponían. Estos enfrentamientos tuvieron su origen en la Huelga General convocada el 9 de julio de 1973 por los sindicatos nucleados en la *Convención Nacional de Trabajadores* (C.N.T.) como respuesta al Golpe de Estado en la que participaron activamente los trabajadores de *Amdet*. Las autoridades de *Amdet* sancionaron duramente a los huelguistas tras su finalización (uy.press, 2017/I/16). A esto se suma que desde varios partidos de izquierda de la época el cooperativismo era duramente cuestionado puesto que se pensaba que invisibilizaba la lucha de clases y se convertía en una expresión funcional al sistema capitalista.

En este marco, la cooperativización de *Cooptrol* fue vista como la última alternativa para mantener unidos a los trabajadores sindicalizados, aunque las personas que habían constituido la cooperativa eran simpatizantes del régimen. El traspaso masivo de funcionarios enfrentó a las autoridades de la cooperativa que incluso llegaron a solicitar "la intervención de militar de nuestra cooperativa, pues si el transporte cae en manos comunistas, se reiniciarán con total facilidad los paros y huelgas de todos los gremios, al amparo de la paralización del transporte" (Carta de las autoridades de COOPTROL al Jefe del Estado Mayor Conjunto, Contralmirante Francisco Sangurgo (22/XI/1977), citada por uy.press, 2017/I/16).

Al decir de uno de los entrevistados el proceso de cooperativización fue progresivo y tuvo diferentes contenidos en cada caso. La primera cooperativa formada fue *Cotsur*, integrada mayoritariamente por gente que no era afín al sindicato y que buscaba a la cooperativa como forma de superación personal. La segunda cooperativa fue *Raincoop* integrada por gente que, a pesar de tener ganas, tenía cierto temor de cómo podía resultar la cooperativa y prefirieron esperar un poco para ver lo que pasaba con *Cotsur*. Finalmente, la mayoría de los que quedaron para formar *Cooptrol* eran los que no querían el cooperativismo pero se vieron obligados a hacerlo (Ex funcionario de *Amdet* y socio y directivo de *Cotsur*).

A fines de ejercicio 1975 cesó en sus funciones la Comisión Interventora de *Amdet* y se sustituyó por una Comisión Liquidadora que terminó de traspasar los bienes en su mayoría a las compañías de ómnibus. En tanto los funcionarios de *Amdet* que no se integraron a las cooperativas renunciaron o fueron obligados a jubilarse. El 31 de enero de 1976 hizo su último viaje el trolebús de la Línea 66, el último que quedaba de *Amdet* (Pienovi, 2009).

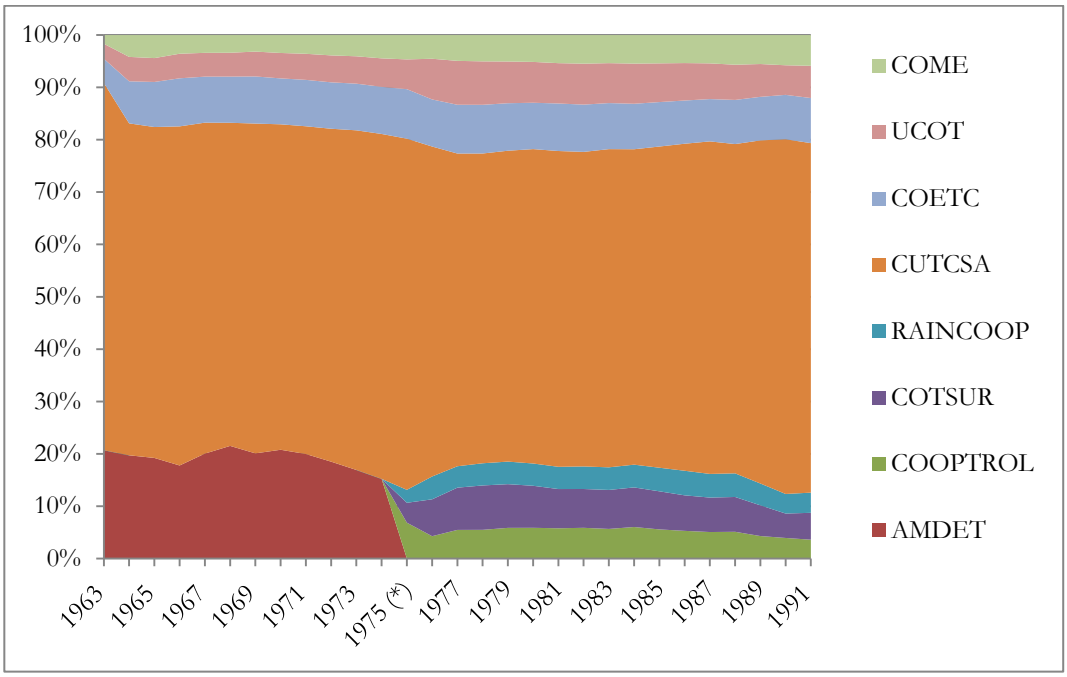
4. Evaluación de los resultados: desaparición de *Amdet* y la gestión de las cooperativas

Corresponde evaluar los resultados de acuerdo a los objetivos trazados por las autoridades al lanzar el programa de cooperativización: la desmunicipalización de Amdet y la formación de las cooperativas para brindar servicios en el transporte capitalino.

En cuanto al objetivo de la desaparición de *Amdet* esto se cumplió con la cooperativización. Los funcionarios, al pasar a formar parte de las cooperativas, terminaron su vínculo laboral con la municipalidad. En tanto los trolebuses y los ómnibus fueron entregados a las cooperativas con el propósito de terminar con *Amdet*. Con su desaparición se lograba también desarticular la organización sindical.

La privatización de *Amdet* en cooperativas se cumplió de acuerdo a lo programado y las cooperativas conservaron buena parte del mercado de boletos de la capital. El siguiente gráfico muestra cómo, a partir de su creación en 1975, la participación de las cooperativas fue bastante similar a la que tenía *Amdet*, no superando nunca el 20% de la venta de boletos.

Gráfico 4. Participación de las distintas empresas en la venta de boletos de Montevideo (1963-1991)



Fuente: En base a Cuadro Nº 34 de Anexos

Esto fue celebrado por la prensa de la época que destacó, entre otras cosas, el ahorro que significó para la comuna la desaparición del ente municipal (El País,

1976/XI/4). Pero no se trata solamente de razones económicas. También se destacó la desaparición de *Amdet* por motivos ideológicos

> **...** por lo que significa como afirmación de una orientación política,... Indicada la desestatización como una de las grandes pautas a las cuales ajustarían su orientación las actuales autoridades, no son muchos hasta ahora los ejemplos concretos en que aparece realizado el extremo. […] En resumen, *Amdet* fue un desastre más en la historia de las administraciones oficiales y otro argumento a favor de la empresa privada y la reducción de la esfera estatal a lo indispensable (El País, 1975/XI/1).

Sin embargo, y a pesar de lo que se sostuvo en la época, la privatización no implicó una mejora del servicio ni de los precios del mismo. Por el contrario, el costo del boleto del transporte público montevideano no paró de aumentar en términos reales, pasó de $ 11,80 en 1975 a $12,88 en 1977. Y ya no se podía hacer a *Amdet* responsable de la suba.

El segundo objetivo trazado por las autoridades fue transferir a cooperativas los servicios prestados por *Amdet*. No se trató de un verdadero programa de cooperativización, aun cuando la gran mayoría de personal y unidades de transporte (ómnibus y trolebuses) fueron transferidas a las cooperativas creadas a estos efectos. Con esto las cooperativas se hacían cargo de una pesada herencia. En primer lugar, de unos coches que estaban muy mal mantenidos aunque no fueran tan antiguos. Asimismo, desde un comienzo, la Intendencia dejó claramente establecido que el otorgamiento de los ómnibus y trolebuses estaba condicionado a la absorción de seis trabajadores por unidad de transporte a ser transferida. Además, la Resolución Nº 37.588 establecía claramente que los funcionarios que optasen por las cooperativas quedaban automáticamente desvinculados de la municipalidad. Es así como las cooperativas absorben una plantilla de funcionarios y una gestión con una cultura de trabajo ineficiente y burocrática adquirida en *Amdet*. Este proceso de desmunicipalización abarcó a 250 ómnibus y *trolleybuses* y alrededor de 1500 trabajadores (conductores, guardas, administrativos, mecánicos, etc.) que se integraron a *Cotsur*, *Raincoop* y *Cooptrol*.

Los cooperativistas lo vivieron como un "salto al vacío". De acuerdo del testimonio de uno de los cooperativistas se les entregó los vehículos y se lanzó al ruedo.

> *Fueron épocas muy duras pero eso consolidó al grupo, no te olvides que un grupo tiene que armar su identidad, un día vinieron de afuera dijeron: ¡Bueno muchachos! ¡Júntense! Estos son los coches. ¡Vamo´ arriba! Aquella estación es de ustedes, yo se las presto por tiempo indeterminado, fórmense en una cooperativa y después que estén armados páguenme. Lleva un proceso la formación de la identidad* (cooperativista y dirigente de *Raincoop*).

En el caso de *Cotsur* la cooperativa empezó a funcionar con una flota muy reducida, sin capital de trabajo que les permitiera hacer frente a las necesidades más básicas y con la oposición de quienes veían en la cooperativización una traición.

> *Para empezar a funcionar la cooperativa tenía 37 ómnibus, que no estaban bien pero funcionaban, y el combustible para esos coches tuvimos que poner la poca platita que iba quedando en el bolsillo de cada uno para pagarle al camionero que nos traía el gasoil. También hubo alguien que se encargó de llenar las fosas de los talleres para hacer los cambios de aceite con agua podrida y hubo que hacer un trabajo de acondicionamiento del taller para que los mecánicos pudieran hacer lo necesario para que estos ómnibus pudieran salir* (cooperativista de *Cotsur*).

También se pueden señalar algunos aspectos positivos en el comienzo de la experiencia cooperativa. En primer lugar, no por obvio debe dejar de señalarse que las cooperativas se constituyeron con un estatuto tipo acorde a los principios cooperativos. Los testimonios de la época señalaban que los estatutos de las cooperativas son muy parecidos con pequeñas variaciones, por ello se analiza el Estatuto de *Cooptrol* (COOPTROL, 1976). Las cooperativas se organizaban de acuerdo a la doctrina generalmente aceptada y a la legislación vigente. Los estatutos se ajustaban a la Ley 10.761 de 1946, su decreto reglamentario del 5 de marzo de 1948 y la Ley 13.481 de 1966. Las cooperativas tenían como Objeto Social:

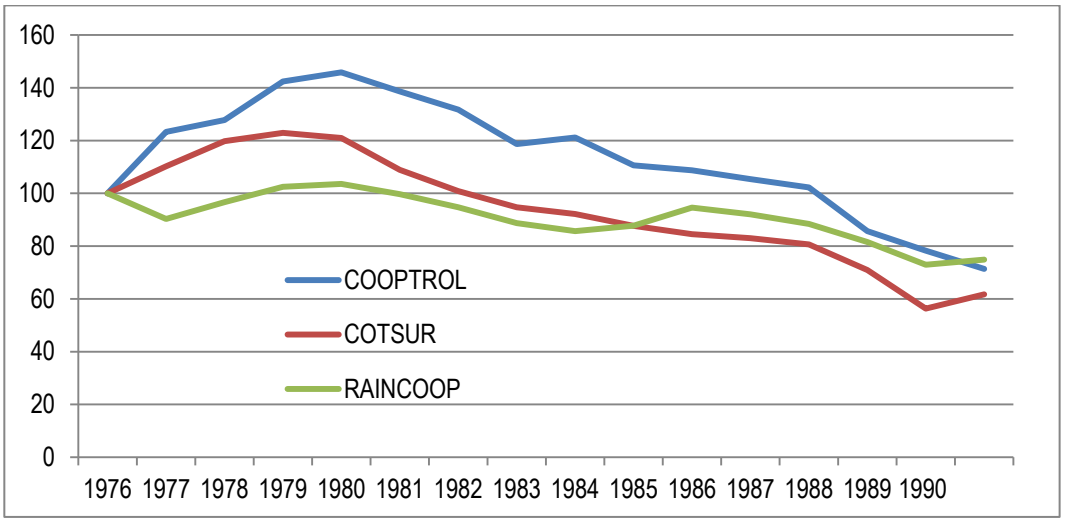
> Explotar por cuenta propia y/o del Estado o Municipios y por intermedio de sus socios el transporte colectivo de pasajeros y/o cargas y/o encomiendas, urbano y/o interurbano y/o interdepartamental y/o internacional, ya sea por medio de Trolley-buses, ómnibus, micros u otro medio de transporte aplicable. (Art. 4º) (COOPTROL, 1976)

Los socios de la cooperativa estaban obligados a integrar las partes sociales que para los tres casos representan la sexta parte de un vehículo (ómnibus o trolleybus) (artículos 6º a 8º). Las partes sociales se podían transferir al retiro para la entrada de un nuevo socio (artículos 9º a 14º). En cuanto a los órganos de gobierno, el Art. 20º establecía que "La Cooperativa será gobernada por la Asamblea General, el Consejo Directivo y en su caso por la Comisión Fiscal, quien normalmente es un órgano de contralor".

Con base a esta organización, las cooperativas lograron poner en funcionamiento la casi totalidad de ómnibus y trolleybuses traspasados por la municipalidad. Tal como se observa en el siguiente gráfico, desde la puesta en

funcionamiento y hasta 1980 las cooperativas lograron aumentar la venta de boletos.[251]

Gráfico 5. Evolución de la venta de boletos por las cooperativas (*Cooptrol*, *Cotsur* y *Raincoop*) (1976-1991) (1976=100)



Fuente: En base a Cuadro Nº 34 de Anexos

Más allá del aumento de venta de boletos en el período inicial una serie de problemas relacionados con la gestión de las nuevas empresas hizo que la venta comenzara a caer y las cooperativas entraron en crisis. Estos problemas de gestión se clasifican en dos tipos. Por una parte, problemas de la gestión relacionadas con el desconocimiento de las características propias de una empresa cooperativa. Por otra parte, problemas de gestión relacionados con la visión empresarial y el rol de los propios cooperativistas.

En lo referido al desconocimiento de la particularidades de la gestión cooperativa hay que señalar que los noveles cooperativistas reconocieron que no tenían antecedentes ninguno en el tema cooperativo: *"Nosotros no teníamos educación de cooperativismo, nos sabíamos lo qué era el cooperativismo"* (Ex funcionario de *Amdet* y cooperativista de *Cotsur*). La falta de formación fue atribuida a la falta de tiempo y la urgencia de salir a la calle con los ómnibus. Esta debilidad en la formación de los asociados llevó a que, en el año 1977, la Intendencia, la embajada de Israel y la OEA diseñaron un curso sobre cooperativismo: *"Los que dieron los cursos eran técnicos israelíes*

[251] La excepción es RAINCOOP que experimentó una caída en la venta de boletos. Esto, sumado a que en 1978 no pudo hacer frente a los compromisos contraídos por el pago de los coches, llevó a que el municipio nombre un interventor con el fin de asegurar el pago. La gestión del interventor permitió mejorar la gestión y consolidó a RAINCOOP que logró pagar los autobuses.

que te asesoraban sobre la parte administrativa-contable... terminaron con una invitación para hacer una visita a Israel [donde] el sistema de transporte era muy adelantado" (ex funcionario de *Amdet* y cooperativista de *Cotsur*). Esta capacitación se vio como necesaria pero fue insuficiente.

El desconocimiento del tema cooperativo se reflejó también en el funcionamiento de las autoridades y el sistema de toma de decisiones. Diversos testimonios señalaron que el primer presidente de *Cotsur*, era visto como un "dictador" y su gestión fue mala y efímera.

> *El primer presidente de Cotsur... se puso él porque fue el que empezó el movimiento. Su secretaria y su persona de confianza era la esposa... Duró un año y poco..., se creía que era el dueño de la cooperativa. ... demoró un montón en dar asamblea... Un día lo encontraron en la puerta del casino, borracho, con un auto de la empresa.... Eso se empezó a saber y se hizo un movimiento para terminar con esto porque se estaba 'timbeando' la plata de la cooperativa en el casino. Lo expulsaron y asumió la comisión fiscal* (ex funcionario de Amdet y cooperativista de Cotsur).

La misma expulsión de estos directivos evidenció el desconocimiento de las normas cooperativas. Se procesó la expulsión en la Asamblea General de *Cotsur* sin seguir los pasos estatutarios lo que tiempo después se volvió en contra de la propia cooperativa. Los estatutos de las cooperativas preveían los pasos a seguir para expulsar a los socios por violación de normas. Incluía la comunicación por telegrama colacionado y la posibilidad de efectuar descargos por el acusado, instancias que no se cumplieron. Los directivos expulsados presentaron una demanda ante la justicia que falló a su favor y obligó a la cooperativa a reintegrar las partes sociales y resarcir a los expulsados por los ingresos no percibidos originando fuertes pérdidas a la cooperativa*: "Cuando sale el fallo del juicio laboral en segunda instancia debimos entregar todos los ahorros de Cotsur para pagar a los que habían sido mal echados y la caja quedó en cero. … Los cooperarios se equivocaron en una asamblea y 10 años después hubo que pagar"* (ex cooperativista de *Cotsur*).[252]

---

[252] El Estatuto de *Cooptrol* establecía en su Art. 19º que "la calidad de Socios se pierde: b) Por cese y/o expulsión. El cese o la expulsión será determinada por el Consejo Directivo, por violación de normas estatutarias, morales o de servicio. El socio expulsado podrá solicitar reconsideración ante el Consejo Directivo y representar conjunta y subsidiaria recurso de revocación ante la Asamblea General. El Consejo Directivo si no hubiera programado una Asamblea ya sea ordinaria o bien extraordinaria para dentro de un plazo de sesenta días, deberá convocar a una Asamblea especial para tratar dicho punto, la que deberá reunirse dentro del plazo de sesenta días a contar de la fecha en que se presentó el recurso. La resolución original del Consejo Directivo, deberá ser comunicada por telegrama colacionado al socio, quien si no presenta su recurso dentro de los cinco días corridos, se considerará excluido en definitiva y la exclusión aceptada por la parte".

A esto se suma el mal funcionamiento de los organismos de gobierno, en especial la Asamblea General que, de acuerdo al Estatuto, era la autoridad máxima de la cooperativa y sus resoluciones eran obligatorias para todos los socios (Art. 21º). Los testimonios señalaban que el funcionamiento de las Asambleas era caótico y el Consejo Directivo se mostraba impotente para encauzarla.

> *Las asambleas se hacían de noche, después de las 10 de la noche y era una noche de juerga. Antes de la asamblea se iba al boliche. De repente 40 o 50 personas estaban borrachas y eran los que te desarmaban la asamblea. Pegaban cuatro gritos, el otro aplaudía, el otro se reía. Cuando ibas a echar a alguno el directorio iba a Asamblea porque se habían juntado las firmas para echarlo... se llevaba a la asamblea y se discutía un buen rato y esta gente terminaba salvándolo...* (Ex socio de *Cotsur*).

Esta falta de responsabilidad se evidenció también en otras situaciones en las cuales la Asamblea General de la cooperativa tuvo que tomar decisiones trascendentes para continuar funcionando. Ante la posibilidad de hacer frente a una deuda o cobrar el aguinaldo los trabajadores optan por esto último aún a riesgo de hipotecar el futuro de la cooperativa: *"En otra asamblea en el Maturana, el Contador le dijo a la Asamblea 'si ustedes cobran el aguinaldo no hay plata para pagar el BPS, pagamos el BPS o cobran el aguinaldo'. La gente eligió cobrar el aguinaldo"* (ex cooperativista de *Cotsur*).

La carencia de una visión empresarial y la confusión en los roles fue el segundo problema de la gestión de las cooperativas. Los trabajadores se veían más como funcionarios municipales que como socios cooperativos responsables por el funcionamiento de la empresa. Esta situación se agudizó en la medida que se operaba el recambio de los socios fundadores por otros que se integraban a las cooperativas. Los nuevos socios buscaban un puesto de trabajo y no solo desconocían el funcionamiento de las cooperativas tampoco tenían conocimiento ni cultura en el transporte: *"...la gente que venía de Amdet y fundó la cooperativa trabajó mucho para recuperar esos coches... y eran transportistas… la gente vieja se fue jubilando y hubo un recambio grande. Ingresó mucha gente nueva... y no todos tenían la misma responsabilidad ni el mismo empeño"* (ex cooperativista de *Cotsur*).

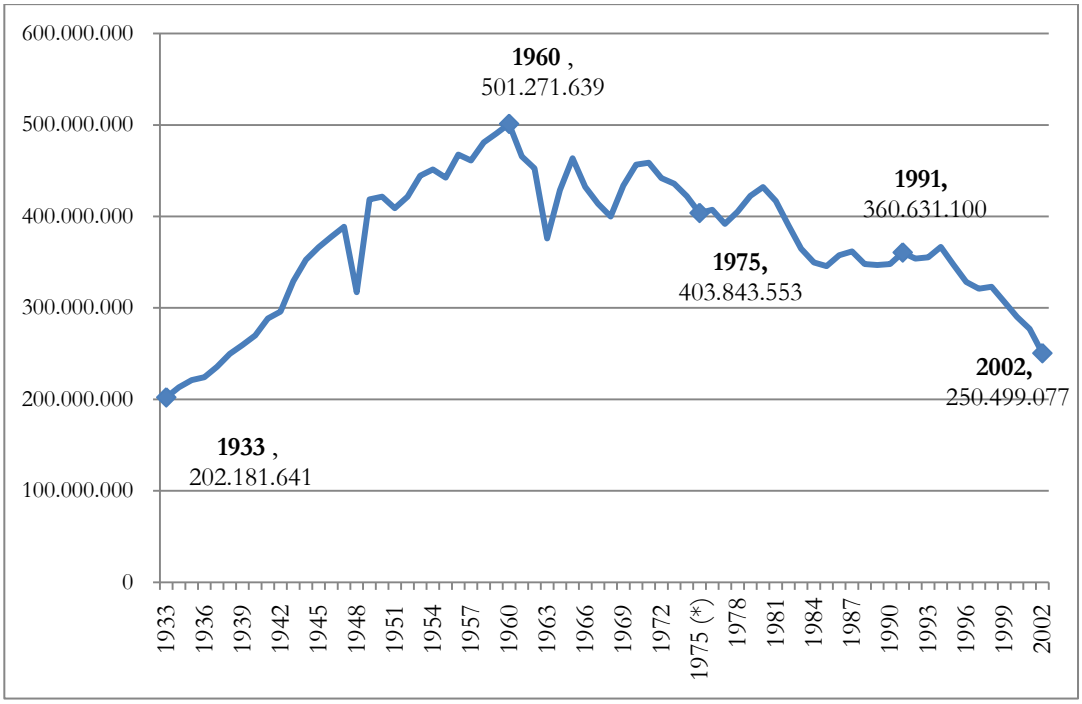
A esta falta de cultura de trabajo se sumó la paulatina descapitalización por la obsolescencia de la flota y la falta de previsión para la renovación en las épocas de buena venta de boletos. Poco a poco fue disminuyendo la cantidad de vehículos en funcionamiento por la falta de repuestos. Los viejos coches *Leyland* se fueron deteriorando y no se conseguían repuestos: "*Cuando yo entré, Cotsur estaba comprando mucho repuesto usado en Israel... Los pocos repuestos que había en Uruguay para Leyland venían de Argentina y te los cobraban en oro* (ex cooperativista de *Cotsur*).

Gradualmente empezaron a circular menos coches, se suprimieron horarios y disminuyeron las frecuencias y con ello la venta de boletos. Sin embargo, los costos permanecieron incambiados. A la pérdida económica que significaba la no recaudación se sumaban los costos fijos producto de la gestión del personal, más propia de una empresa pública que aseguraba a los funcionarios su salarios que de una cooperativa que reparte excedentes entre los socios como resultado del trabajo realizado: "El personal (guardas y choferes) de las unidades paradas, tenía el jornal diario asegurado, se les asignaban "guardias", quedando a las órdenes del Inspector Largador de turno, siendo tenidos en cuenta ocasionalmente, cuando se registraba alguna falta" (Napoli, 2008). Esta situación podría ser descrita como un regreso al punto de partida. Se volvió a la situación que había provocado la crisis de *Amdet* y había generado la idea de la cooperativización. A fines de la década del noventa la relación era de un vehículo en funcionamiento cada 12 o 13 cooperativistas (Napoli, 2008).

Al igual que cuando la crisis de *Amdet*, se atrasaron los días de cobro de haberes: "Se borró la fecha del pago de los salarios ... nuestros sueldos (sin día anunciado o previsto) se abonaban fraccionados" (Napoli, 2008). Además las deudas con los proveedores y acreedores de iban engrosando poniendo en riesgo la provisión de los insumos básicos.

Como se puede apreciar en el gráfico que se encuentra a continuación, las ventas de boletos continuaron descendiendo. En 1991 se vendieron casi 140 millones menos que en 1960. A esto se sumó que, tal como se señaló anteriormente, la participación de las cooperativas se mantuvo relativamente constante. La menor venta de boletos en un mercado cada vez más reducido no permitió la sostenibilidad de las nuevas empresas.

Gráfico 6. Evolución de la venta total de boletos en Montevideo (1933-2002)



Fuente: En base a Cuadro Nº 34 de Anexos

Las primeras en quebrar fueron las cooperativas *Cooptrol* y *Cotsur* que dejaron de circular durante el año 1992 en el marco de la renovación de la flota de transporte capitalino impulsada por la Intendencia de Montevideo. Por Resolución Nº 281/92 de la Intendencia Municipal de Montevideo se revocaron los permisos de circulación y el 27 de enero de 1992 y luego de 41 años los trolebuses de Montevideo dejaron de funcionar terminando con la experiencia de *Cooptrol*. Los 502 cooperativistas que tenía *Cooptrol* pasaron a *Cutcsa* con la propiedad de un doceavo de los coches nuevos con que se cumplirían las líneas adjudicadas. Esta situación suscitó importantes críticas en la medida que se trataba de los mismos cooperativistas en gran medida responsables de la quiebra de *Cooptrol*

> ...la administraron como si no fuera de ellos mismos: se trabajaba poco en los talleres donde se organizaban interminables partidos de fútbol a diario en horas de labor, Se robaba en la venta de boletos y en general, no se tenía cuidado por los bienes de la cooperativa. Pero estos trabajadores cooperativistas a pesar de haber aniquilado su fuente de trabajo, fueron "premiados", recuperando el trabajo y el dinero invertido (Pienovi, 2009: 354).

En tanto, el 30 de octubre del mismo año dejó de circular *Cotsur*. Por un acuerdo alcanzado con las otras empresas de transporte capitalino, a excepción de *Cutcsa* y *Ucot*, por el cual se les ofrecía las líneas se logró que los trabajadores de *Cotsur*

tuvieran una continuidad no solo en su fuente de trabajo sino que también se le reconocieron los derechos de propiedad sobre parte de los ómnibus por lo que no perdieron lo que habían invertido en la formación de las cooperativas.

Raincoop quebró en el año 2016 terminando así la experiencia de desmunicipalización de los servicios de transporte y privatización del mismo en manos de cooperativas. Los 571 trabajadores de *Raincoop* fueron parcialmente absorbidos por las otras empresas y otros fueron a seguro de paro y a una bolsa de trabajo (El Observador, 2016/V/28). En cuanto a los bienes de *Raincoop*, 52 ómnibus en diverso grado de deterioro, fueron rematados en setiembre de 2017 con lo que terminó la experiencia de las cooperativas surgidas de la desmunicipalización de *Amdet* (El País, 2017/IX/23).

C. A modo de conclusión

El proceso desmunicipalización de *Amdet* se enmarcó en las políticas de reforma del Estado llevadas adelante por el régimen militar. Seguramente esta coyuntura fue la que permitió que se concretara la desmunicipalización. De otra manera los intereses gremiales y políticos la hubieran bloqueado. Una empresa que fue creada por ley Nº 10.980 no requirió para su disolución más que una resolución del Intendente de la época y la anuencia de la Junta de Vecinos, un organismo de muy escaso peso político y manipulado por las autoridades militares de la dictadura. No obstante, con el retorno de la democracia no se escucharon voces reclamando revertir esta medida. Probablemente la evaluación que se hacía de la mala gestión y el déficit generado por el ente a lo largo de su historia determinó que nadie reclamara su reapertura y que, a partir de la desmunicipalización de *Amdet*, el Estado ya no brindara el servicio de transporte. Aunque la participación del Estado, sea a nivel departamental o nacional, continuó bajo la forma de otorgamiento de subsidios. La desmunicipalización puede ser evaluada positivamente en términos de los objetivos de las autoridades de la época. La municipalidad logró sacarse de arriba un servicio deficitario y además desarticular la organización sindical. Sin embargo, el traspaso del servicio a las cooperativas no impactó positivamente ni en la rebaja del precio del boleto ni en la mejora del servicio.

Otra de las conclusiones que se desprende de este trabajo es que la participación de los trabajadores en la desmunicipalización y formación de las cooperativas fue bastante marginal. El análisis muestra que la cooperativización

responde más a una utilización política de las cooperativas por parte las autoridades municipales para reformar el Estado que a una política de fomento del cooperativismo. Más que formar parte de una política pública interesada en el fomento del cooperativismo, se trata de acciones aisladas con el objetivo de solucionar un problema tercerizando en cooperativas actividades antes desarrolladas por el Estado. Desde la perspectiva de los trabajadores de *Amdet* la cooperativización era la única alternativa que le dejaba la municipalidad. Para muchos la opción era la cooperativa o quedarse sin trabajo.

Cuadro 24. Análisis de actores involucrados en el caso de la desmunicipalización de *Amdet*

Actores públicos	*Estatales*	Parlamento Nacional: aprobó la ley de creación de *Amdet* pero no la derogó (dictadura) Junta de Vecinos e Intendente de Montevideo: conceden los premisos de transporte, transfieren los vehículos y los funcionarios a las cooperativas Banco República: préstamo para la compra de los vehículos
	Paraestatales	Cooperativas *Cooptrol*, *Cotsur* y *Raincoop*: le transfieren los funcionarios y se benefician con la concesión del servicio de transporte público y el traspaso de los vehículos por lo cual contraen una deuda con el BROU
Actores privados	*Grupo objetivo*	Funcionarios de *Amdet*: son obligados a integrase a las cooperativas (algunos lo hacen voluntariamente)
	Beneficiarios finales	Pasajeros del transporte público de Montevideo: se les asegura el servicio sin que necesariamente baje el precio o mejore la calidad
	Grupos terceros	Empresas privadas de transporte: mejoran su posición de mercado con la salida del ente estatal Sindicato de trabajadores de *Amdet*: al disolverse el Ente y en un contexto de dictadura se desarman los sindicatos

Fuente: Elaboración propia.

Fruto de este origen tan peculiar, la gestión de los trabajadores al frente de las cooperativas fue desacertada. Los trabajadores desconocían el funcionamiento básico de las cooperativas y sus órganos de gobierno. Asimismo la gestión empresarial fue también ineficiente. La gestión privada no necesariamente significó mejor servicio o menor precio. Las cooperativas se descapitalizaron y no hubo planificación ni previsión financiera.

Cuadro 25. Definición del problema y modelo de intervención para la desmunicipalización de *Amdet*

Definición del problema	El transporte de pasajeros a cargo de *Amdet* es ineficiente generando una pesada carga para la municipalidad y un servicio caro y de mala calidad.
Modelo de intervención	La gestión privada de las cooperativas permite abaratar costos y mejorar el servicio quitando el lastre de *Amdet* a la municipalidad. (además suprime la organización sindical)

Fuente: Elaboración propia.

La carga que significaba *Amdet* para la municipalidad desapareció y la responsabilidad se trasladó a las cooperativas y sus socios. Enfrentados a la disyuntiva de cooperativizarse o quedarse sin trabajo, los propios trabajadores de las cooperativas rara vez asumieron verdaderamente la gestión de la empresa como propia y siempre se sintieron que eran trabajadores de organismos paraestatales. Reflejo de esta concepción fue la formación de un sindicato compuesto por los propios cooperativistas y sus empleados: *Asociación Sindical de Cooperativistas y Obreros del Transporte* (*ASCOT*) o la realización de un juicio que los ex trabajadores de *Raincoop* le entablaron a la Intendencia de Montevideo por el cobro de salarios impagos, horas extra, licencias, salarios vacacionales, aguinaldos y reintegros de jornales. Los trabajadores argumentaban que se trataba de una "subcontratación" del Estado y por eso le cabía "responsabilidad subsidiaria" en los derechos laborales impagos. Finalmente, la jueza del caso sostuvo que eran los trabajadores eran "cooperativistas" y por tanto correspondía a la cooperativa el pago (Búsqueda, 2017/IV/27).

IV. EL MIDES Y LA PROMOCIÓN DE LAS COOPERATIVAS SOCIALES

> "No es competencia desleal, porque hacemos lo que marca la ley, estamos dentro de la ley. Ganamos la licitación porque no pagamos IVA y entonces les sale más barato, si tuviéramos que pagar IVA la perdíamos, seguro. No se entiende porque eso de pasar a cooperativa de trabajo si ahí no pagan más, eso es lo que yo escuché" (integrante de Cooperativa Social).
>
> Weisz, Clara Betty. (2018). *La construcción social de sentido en las Cooperativas Sociales*. Tesis de Doctorado, p. 93.

A. Introducción

En este apartado se estudia el caso de las cooperativas sociales y el programa implementado en el Ministerio de Desarrollo Social para su promoción. A esta altura del trabajo se hace necesario recordar que la aprobación de la Ley 17.978 y su contexto ya fue analizada en ocasión de la evaluación de la legislación cooperativa. En este apartado se concentrará en la tematización del problema y las características del modelo de intervención.

En cuanto a los antecedentes sobre la temática se debe señalar que el modelo de las cooperativas sociales, a diferencia de las cooperativas tradicionales, es bastante reciente. En los últimos años y en distintas partes del mundo se han desarrollado la figura de cooperativas que intentan favorecer la inclusión social de sectores desfavorecidos o vulnerables. Se han generado modelos innovadores que vinculan a usuarios y trabajadores para brindar servicios sociales y de salud Un ejemplo de esto son las cooperativas sociales italianas que reúnen a usuarios, trabajadores, colaboradores voluntarios, y organismos de apoyo. Esta fórmula fue sido establecida por la legislación italiana a través de la Ley Nº 381 de 1991 dando inicio a un proceso de difusión de este modelo, tanto en Italia como en otros países (Richer, 2008). En el caso de España se pueden reconocer iniciativas similares en el ámbito de la inserción laboral de las personas con discapacidad. En este ámbito, las empresas sociales adoptando diversos estatutos jurídicos, contribuyen a la inserción de las personas con discapacidad, mayoritariamente bajo la figura de centro especial de empleo. En

España el resto de empresas de inserción laboral de colectivos de difícil empleabilidad está regulado por la Ley 44/2007 de empresas de inserción (Barea Tejeiro y Monzón, 2008).

En el caso de Uruguay, y como se vio precedentemente, las cooperativas sociales forman parte del paquete de políticas sociales del gobierno del Frente Amplio que asumió en marzo de 2005 y forman parte de la denominada nueva matriz de protección social. Como tal, las cooperativas sociales han sido objeto de estudios y análisis desde las ciencias sociales (Romero, M. y Méndez Ramos, 2011). En particular, se pueden señalar una serie de trabajos monográficos en el marco de la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Cuadrado, 2011; Díaz, A. B., 2008; Dubroca, 2012; Poletti, 2013; Rodríguez, P., 2012). También es de hacer notar la realización estudios desde la sociología que se preguntan por la autonomía de estas organizaciones (Rieiro, 2012) o donde se analizan las cooperativas sociales como un caso híbrido de políticas sociales y economía social (Weisz Kohn, 2018).

Además de estos antecedentes, para la realización del Estudio de caso sobre la cooperativas sociales se contó con información proporcionada por el MIDES, tanto de documentos y normativa como de bases de datos. También se recurrió a las entrevistas a informantes calificados del MIDES y de las cooperativas.

A continuación se analiza el surgimiento del programa de cooperativas del MIDES desde el ciclo de las políticas públicas. Se intenta responder a las preguntas de i) ¿cómo entró el tema y en la agenda y se definió?, ii) ¿cómo fue la programación de la solución y qué alternativas se manejaron?, iii) ¿qué características tuvo la implementación?, y iv) ¿qué evaluación se puede hacer en función de los efectos y los impactos que produjo?

B. Análisis del programa de cooperativas sociales

1. La identificación y definición del problema: la desocupación en sectores vulnerables

Como ya fue señalado, a fines del siglo XX y principios del XXI, el Uruguay atravesó la peor crisis de su historia moderna. La crisis económica se reflejó en una recesión que se prolongó por cuatro años, desde 1999 a 2003, con una fuerte caída

del PIB en el 2002 (-7,1%). Las consecuencias sociales fueron terribles: desempleo, caída de los salarios reales y aumento de la pobreza. La tasa de desempleo casi se duplicó, pasando de 10% en 1998 a 17% en 2002 (INE, 2006). En tanto, en 2004 la indigencia llegó al 3,12% y la pobreza a 31,86 (Amarante y Vigorito, 2007)

En esta situación no es de extrañar que con la asunción del nuevo gobierno en marzo del 2005 se haya comenzado a diseñar e implementar un *Plan de Atención a la Emergencia Social* (PANES) en el marco del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).[253] El PANES se concibió como un programa que pretendía dar una respuesta de corto plazo y transitoria a la aguda situación social. La población objetivo estipulada fue aquella en condiciones de indigencia, es decir personas cuyo ingreso no logra cubrir requerimientos alimentarios básicos. Dicho plan estaba estructurado en diversos componentes: i) Ingreso Ciudadano, ii) Trabajo por Uruguay, iii) Emergencia Sanitaria, iv) Plan Alimentario, v) Asentamientos Irregulares.

El Plan de Emergencia era una política transitoria que se desarrolló entre 2005 y 2007. Luego de la implementación del *Plan de Emergencia* había que pensar programas que dieran continuidad a la población atendida por el PANES. Es en ese contexto y con la colaboración del movimiento cooperativo que se pone en marcha el programa de cooperativas sociales. La idea de las cooperativas sociales se hallaba presente en la propuesta que el movimiento cooperativo uruguayo le realizara al Presidente Tabaré Vázquez inmediatamente después que ganar la elección (CUDECOOP, 2004a). La propuesta de *Cudecoop* planteaba dos formatos de cooperativas sociales inspiradas en las italianas. Para presentar esta modalidad *Cudecoop* invitó a Uruguay a representantes del *Consorzio Nazionale della Cooperazione Sociale Gino Mattarelli (CGM)* y organizó una jornada en el Parlamento para que la delegación italiana presentara las distintas modalidades de cooperativas sociales. Las autoridades del MIDES entendieron que las cooperativas sociales podían ser un instrumento para la generación de empleo e integración social y comenzaron conversaciones con *Cudecoop* para la presentación de la propuesta de ley (Entrevista a ex presidente de *Cudecoop*, 27/2/2018). El movimiento cooperativo aceptó separar el capítulo referido a las cooperativas sociales de la propuesta de ley general de

[253] Midaglia, Castillo y Fuentes (2010) ubican la creación del MIDES en un proceso más general en América Latina que se da desde mediados de la década de los noventa con la creación de Secretarías Sociales con el objetivo de desarrollar programas de combate a la pobreza.

cooperativas que se estaba discutiendo en el Parlamento y el 30 de diciembre de 2005 el P.E. presenta la propuesta de ley de cooperativas sociales.

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

Finalmente la Ley Nº 17.978 fue aprobada en julio de 2006, creando una nueva figura de cooperativas de trabajo que se diferenciaba de las cooperativas de las de producción y trabajo por estar integradas por "*jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social"* con el objeto de conseguir la inserción social y laboral de los mismos, así como su reconocido fin de servicio (en clara oposición al fin de lucro).

Los requisitos que debía cumplir la cooperativa para ser calificada como una social eran cuatro y el incumplimiento de cualquiera de ellos determinaba la pérdida de tal calificación. El primer requisito planteaba que en el Estatuto deberá constar que los excedentes que la cooperativa genere luego de haber cancelado todos los gastos de la cooperativa y las compensaciones que le correspondan a los socios de la cooperativa, deberán destinarse exclusivamente a la creación de *reservas o a la consolidación y mejora del servicio prestado* y pero en ningún caso podrá ser repartido entre los socios. Esta es una diferencia importante con respecto las cooperativas producción o trabajo asociado donde no se encuentra estipulado por Ley cual debe ser el destino de los excedentes, sino que este es decidido pura y exclusivamente por los socios. El segundo requisito establece el *carácter gratuito del desempeño de todos los cargos de dirección,* y el tercer requisito planteaba que "Podrá preverse la actualización del valor de las aportaciones de los socios al capital social por cualquier índice objetivo" lo cual debería establecerse en el Estatuto. El cuarto requisito refería a topear las retribuciones de los socios trabajadores y no socios según el laudo fijado en cada rama de actividad.

En el Art. 5º de la ley se planteaba cuestiones referidas al control y el registro. Las cooperativas sociales como todas las otras debían regirse por los controles pertinentes establecidos en la legislación vigente, pero se preveía que las cooperativas sociales en forma previa a la inscripción de sus Estatutos en el Registro de Personas Jurídicas Sección Comercio, como lo hacen todas las cooperativas del país debían presentarse al Ministerio de Desarrollo Social. La finalidad de esta presentación era para que el MIDES verificara si la composición de la cooperativa se correspondía con lo establecido en el Art. 1º, referido a la conformación del padrón de asociados

de la cooperativa y a su vez verificar si se cumplían los requisitos previstos en el Art. 3º, antes comentados. A su vez el MIDES tenía facultades para controlar el cumplimiento de dichos requisitos durante el funcionamiento de la cooperativa.

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

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

La concepción original de las cooperativas sociales, así se argumentó en la presentación de la ley, era que, luego de un período de consolidación, estas se convirtieran en cooperativas de producción. Las cooperativas sociales debían funcionar bajo determinadas condiciones de beneficios y protección para permitir la inserción de personas en situación de vulnerabilidad social pero a su vez imponía limitaciones puesto que no podían repartir excedentes y las remuneraciones no podían superar el laudo del sector. Por ello se pensó como una etapa transitoria para la consolidación de la cooperativa y el aprendizaje de los integrantes que, una vez cumplida, permitiera la conversión en cooperativa de trabajo.

3. La implementación: cooperativas sociales que contratan con el Estado

Para la implementación del programa el MIDES firmó un Convenio marco de cooperación con la Comisión Honoraria de Cooperativismo para la elaboración de programas y proyectos tendientes a la promoción, formación y organización de cooperativas así como su capacitación y seguimiento. También se firmó un convenio con el Centro Cooperativista Uruguayo para comenzar la puesta en marcha de la *Unidad de Asesora de Cooperativas Sociales* del MIDES. La unidad coordinó con distintas "organizaciones no gubernamentales" (ONG's), también llamadas "organizaciones de la sociedad civil" (OSC), para hacer el acompañamiento y capacitación a las

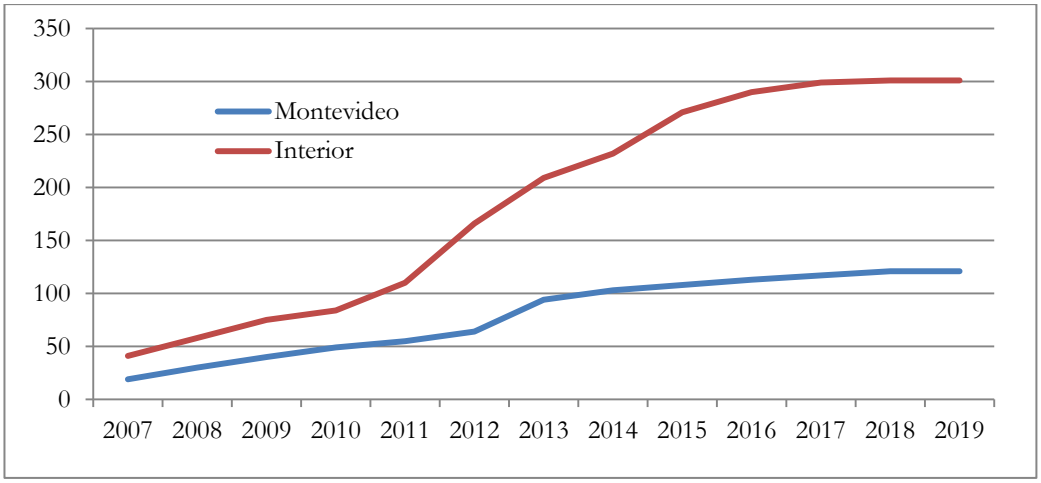
cooperativas. Durante el período de gobierno del Mujica (2010-2014) y con la llegada del Ec. Daniel Olesker[254] a la titularidad del MIDES la Unidad se transformó en *Dirección Nacional de Economía Social* (DINAES). A su vez, en el último período de gobierno (2015-2019) la dirección se reconvirtió en la *Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral* (DINESIL), encargada de diseñar e implementar los programas para la integración al mundo del trabajo de personas en condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad social.

Los primeros beneficiarios del programa fueron personas que habían recibido el subsidio del Plan de Emergencia. Se trataba de población, en su mayoría mujeres adultas, jefas de hogar y desocupadas con muy baja escolarización. Desde su creación y hasta 2018 pasaron por el programa 4.930 personas de las cuales 57% son mujeres (Datos proporcionados por el DINESIL-MIDES). En la mayoría de los casos se trataba de personas con escasa o nula inserción en el mercado de trabajo formal lo que hacía "más evidente la necesaria mediación institucional para dotar a estos emprendimientos de un marco "protegido", en lo referente a las relaciones contractuales y condiciones laborales" (MIDES, 2013: 60).

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

[254] Daniel Olesker (1952), Ministro de Desarrollo Social (2011-2015) había sido asesor económico de la FCPU.

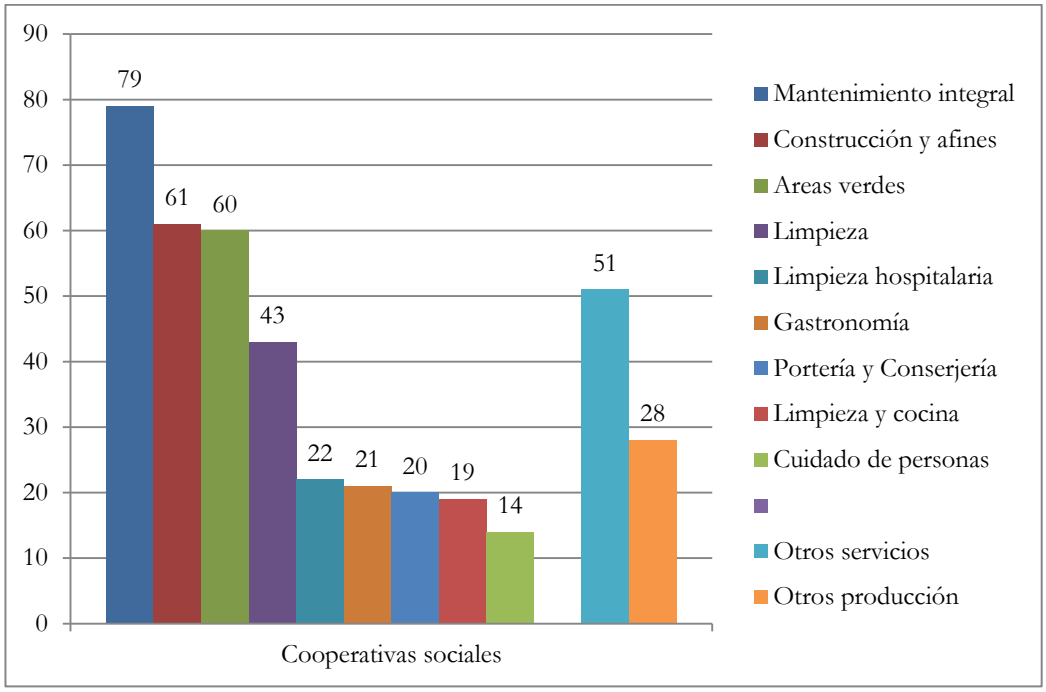
Gráfico 7. Evolución de las cooperativa sociales (2007-2019)



Fuente: En base a Cuadro Nº 35 de Anexos

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

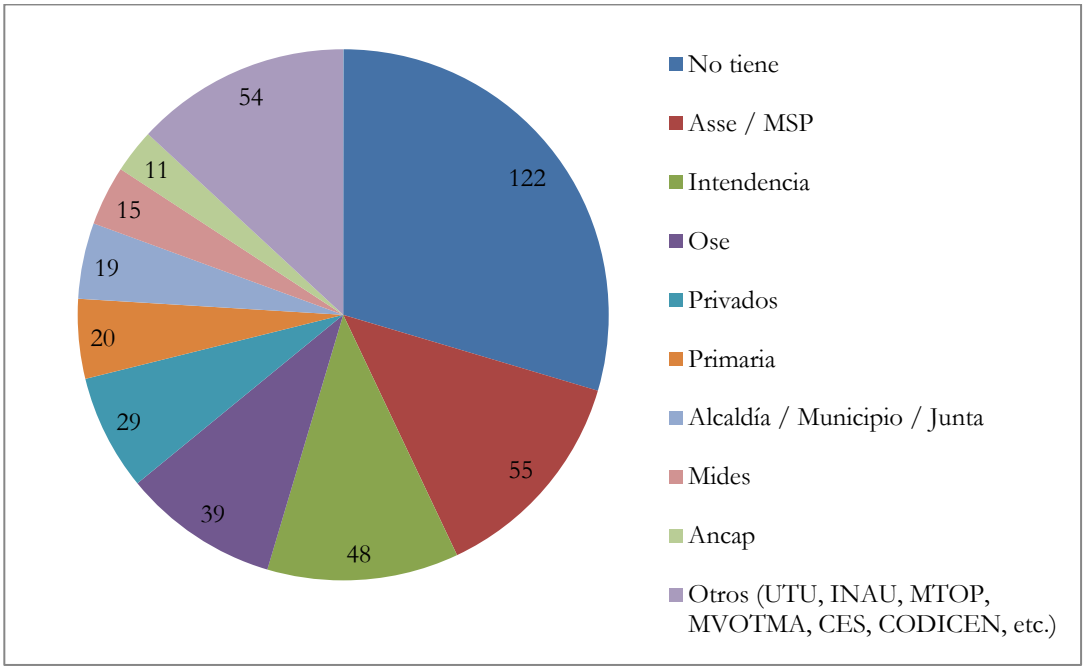
Gráfico 8. Rubro principal de las cooperativas sociales



Fuente: En base a Cuadro Nº 37 de Anexos

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

Gráfico 9. Distribución de cooperativas sociales por "cliente principal"



Fuente: En base a Cuadro Nº 36 de Anexos

Finalmente, una última característica de las cooperativas sociales es que no pudieron constituir un espacio de coordinación y representación gremial. El intento más avanzado de integración se hizo en el año 2011 cuando un grupo de cooperativas conformaron una mesa de diálogo para coordinar sus actividades en el marco de la FCPU. Esta mesa no prosperó como herramienta de integración del conjunto de cooperativas sociales pero dio lugar a la creación de la Corporación

Cooperativa Urbana. Esta organización se constituyó el 20 de setiembre de 2013 en una asamblea se realizada en FCPU que contó con la participacion de FCPU, *Inacoop*, MIDES y la Intendencia de Montevideo (Blanco, 2017).

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

Las cooperativas sociales fueron pensadas como respuesta ante situaciones de pobreza y vulnerabilidad social de población con pocas o nulas perspectivas de incorporarse al mercado de trabajo formal. Desde esta perspectiva los objetivos perseguidos se cumplieron, casi 5.000 personas accedieron a un trabajo formal por vía de las cooperativas. Más allá de las limitaciones percibidas en la gestión, la dependencia de un solo cliente o el cobijo del Estado, esta población pudo desarrollar capacidades y recuperar derechos vulnerados (Weisz Kohn, 2018). Esta incorporación al mercado laboral formal se hizo a través de cooperativas con alta dependencia del Estado pero sin por ello incorporarse al Estado. Una evaluación a largo plazo debería dar cuenta de en qué medida pudieron autonomizarse de los contratos estatales.

En lo que refiere al objetivo de las cooperativas sociales como forma previa para la constitución de cooperativas de trabajo el fracaso fue rotundo. De las más de 400 cooperativas formadas por el MIDES apenas cinco se convirtieron en cooperativas de producción (Entrevista funcionario del MIDE, 22/6/2019).[255] Es más, desde la misma FCPU se visualizó a las cooperativas sociales como "competencia desleal" en la medida de que gozaban de beneficios y privilegios a los que las cooperativas tradicionales no podían acceder. Por su parte, para las cooperativas sociales este tránsito a cooperativas de producción no se ve como algo sencillo. Un informe de evaluación realizado en 2014 planteaba que

> El pasaje de cooperativa social a cooperativa de trabajo resulta especialmente difícil para la mayoría de estas cooperativas, que lo perciben como un "salto al vacío" hacia un escenario de plena competencia llena de incertidumbre. Paradojalmente, las cooperativas sociales que han logrado desarrollar en las condiciones actuales vínculos relativamente estables con el o los clientes, se encuentran reacias a dar ese

[255] Se convirtieron en cooperativas de trabajo las siguientes cooperativas sociales: Cooperativa de Choferes y Funcionarios Auxiliares (2008), Cooperativa Social 21 de octubre (2013), Cooperativa LMV Visión Comunicativa (2007), Cooperativa Social Redes (2010), Cooperativa Social Tecnoelétrica (2012) (Datos proporcionados por DINESIL-MIDES) [entre paréntesis año de creación].

paso, dada la modificación de incentivos que puede significar para esos contratantes el marco formal y económico en que se dan esas relaciones (MIDES, 2013: 63).

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

C. A modo de conclusión

Frente a una situación de emergencia social, el Parlamento nacional crea una modalidad de trabajo protegido a través de las cooperativas sociales. El Estado actúa en una situación de crisis social utilizando la modalidad cooperativa para lograr la inclusión social de sectores de la población con escasas capacidades para integrarse al mercado formal. Para ello confiere algunos beneficios a las cooperativas y les da apoyo y asistencia a través del Mides y con la asistencia de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que promueven la formación de cooperativas. Esto permite que el Estado contrate cooperativas sociales para desarrollar distintos tipos de servicios (fundamentalmente mantenimiento y limpieza) sin engrosar la plantilla estatal. Esto genera rispideces tanto con las cooperativas de trabajo que interpretan el modelo de cooperativas sociales como "competencia desleal" como con los sindicatos de trabajadores estatales que las ven como una amenaza.

Cuadro 26. Análisis de actores involucrados en el caso de las cooperativas sociales

Actores públicos	*Estatales*	Parlamento Nacional: aprobó la ley de creación de las cooperativas sociales MIDES: promueve y controla a las cooperativas sociales
	Paraestatales	Cooperativas sociales: tienen beneficios fiscales y pueden ser contratadas directamente por el Estado Organizaciones de la sociedad civil: realizan el acompañamiento y asistencia técnica de las cooperativas sociales con financiamiento estatal.
Actores privados	*Grupo objetivo*	Integrantes de las cooperativas sociales: mejoran su inserción laboral con trabajos formales y remunerados de acuerdo al laudo del sector. Pueden desarrollar capacidades para la gestión.
	Beneficiarios finales	Población en situación de pobreza y vulnerabilidad social: cuentan con la posibilidad de formar / integrarse a las cooperativas sociales
	Grupos terceros	Empresas privadas contratantes con el Estado: quedan en una situación desventajosa respecto de las cooperativas sociales. Sindicatos de trabajadores Estatales: corren el riesgo de perder masa social al incorporarse trabajadores con un estatuto diferente al funcionario.

	Cooperativas de trabajo: deben competir con las cooperativas sociales sin contar con los mismos beneficios

Fuente: Elaboración propia.

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

La promoción de cooperativas sociales permitió a sus integrantes acceder a trabajos protegidos y cuentan con salarios dignos y cobertura social. Sin embargo, en términos de llegada a los desocupados, el alcance del programa es marginal. Toda la población alcanzada no representa ni siquiera el 1% de la Población Económicamente Activa (PEA). En términos de los contratos con el Estado el alcance es mayor, en casi todas las reparticiones estatales, tanto del gobierno nacional como de los departamentales, se pueden encontrar cooperativas sociales desarrollando sus tareas.

Cuadro 27. Definición del problema y modelo de intervención para las cooperativas sociales

Definición del problema	La población más vulnerable no es capaz de insertarse en el mercado laboral formal y termina trabajando en la informalidad sin aportes sociales ni coberturas lo cual reproduce la situación de pobreza.
Modelo de intervención	La promoción de cooperativas sociales desde el MIDES permite la inserción laboral de población vulnerable en trabajos formales, con cobertura, salarios acordes al laudo y el desarrollo de capacidades y defensa de derechos. Una vez que se consoliden y desarrollen se constituirán en cooperativas de trabajo asociado.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo VI. Conclusiones y recomendaciones

Sumario: *A. Introducción: la propuesta. B. Resultados y conclusiones. C. Recomendaciones y agenda de investigación.*

A. Introducción: la propuesta

Este trabajo se propuso estudiar la historia de las cooperativas en Uruguay como una manera de pensar y repensar las alternativas. En estas organizaciones cooperativas la dimensión económica transciende la obtención de ganancias materiales y está estrechamente vinculada a la reproducción ampliada de la vida. Para explicar su desarrollo y entender el gran aumento de las cooperativas en los últimos años, se propone que han sido fundamentales las políticas públicas hacia el cooperativismo. A diferencia de otros movimientos cooperativos de la región, el uruguayo se ha caracterizado por un vínculo de autonomía e independencia con el Estado. Sin embargo, el accionar del Estado ha sido facilitado u obstaculizado el desarrollo de las cooperativas. Esto lleva a preguntarse en qué medida las políticas públicas pueden contribuir a explicar el proceso histórico del cooperativismo uruguayo.

La aprobación en 2008 de la Ley 18.407 de "Sistema Cooperativo" que, además de transformar y consolidar la legislación, establecía la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (*Inacoop*) marca el fin de una etapa en cuanto a la promoción del cooperativismo y el comienzo de una nueva. Es por eso que este trabajo se propuso el estudio de las políticas públicas para la promoción de cooperativas previo a la creación del *Inacoop*.

En el caso uruguayo, preguntar por el fomento estatal de las cooperativas es una cuestión pertinente en la medida que hay un relativo consenso respecto de la centralidad del Estado en la historia uruguaya. Como marco de análisis para estudiar las políticas públicas para la promoción de cooperativas se toma la periodización propuesta por Filgueira, F. *et al.* (2003) quienes reconocen dos grandes etapas en la evolución histórica del Estado uruguayo. Una primera etapa es la de consolidación, expansión y crisis del Estado (1904-1958) y la segunda etapa es caracterizada como el amortiguado repliegue del Estado que se inicia en 1959. En función de estas etapas se propone que las políticas públicas hacia el cooperativismo, al igual que para la relación del Estado con el resto de la sociedad civil obedecen a estos dos grandes momentos de expansión y retroceso.

Esta tesis doctoral se propuso revisar la relación del Estado uruguayo con las cooperativas a través de las políticas públicas a partir de la formulación de las siguientes hipótesis. En primer lugar, se sostuvo que a lo largo de la historia del Uruguay existieron casos significativos de promoción estatal de cooperativas. En

segundo lugar, se planteó que el fomento estatal de las cooperativas no obedeció a una intención de promover un modelo económico alternativo sino que fue reflejo de la relación del Estado con la sociedad y utilizado para resolver problemas públicos a través de las cooperativas. En tercer lugar, se afirmó que la promoción estatal de las cooperativas se realizó en momentos de freno o retroceso del Estado y avance del mercado y fueron reflejo de la relación del Estado uruguayo con la sociedad civil. Finalmente, se estableció una periodización de las políticas públicas hacia el cooperativismo en dos etapas: un primer momento de promoción de las cooperativas durante la etapa de expansión del Estado (1904-1958). Posteriormente, un segundo momento durante la etapa de repliegue amortiguado del Estado (1959-2004) donde la promoción estatal de cooperativas fue utilizada como herramienta de liberalización. En el nuevo milenio se abre una nueva etapa, cuyo inicio se puede señalar con la llegada al gobierno del Frente Amplio en la que se asiste a una nueva configuración estatal pero todavía no se cuenta con la suficiente perspectiva histórica como para una caracterización acabada aunque se vislumbran algunas acciones que podrían estar marcando una nueva etapa en las políticas públicas hacia el cooperativismo.

A partir de los planteos anteriores se propuso como *objetivo general*: Describir y explicar en perspectiva histórica las políticas públicas hacia el sector cooperativo durante el período 1935-2008, tanto en las reglas institucionales como en las acciones y programas estatales concretos de promoción de cooperativas. Como *objetivos específicos* se plantearon: i) Describir y analizar la evolución de las reglas institucionales que configuran el marco normativo y la institucionalizada especializada de las políticas públicas hacia las cooperativas en Uruguay entre 1935 y 2008, ii) Analizar y comparar los casos más significativos de políticas públicas de promoción estatal en dos modalidades cooperativas relevantes entre 1935 y 2008, y iii) Identificar y caracterizar los distintos escenarios en los que el Estado opta por las cooperativas para desplegar las políticas públicas entre 1935-2008.

Para describir y explicar las políticas públicas para el fomento del cooperativismo en Uruguay se tomó el período que va entre 1935, cuando se aprobó la primera ley cooperativa, y 2008, en que se aprobó la Ley general de cooperativas. Puesto que no se podía estudiar al conjunto del cooperativismo, se seleccionaron dos modalidades cooperativas: las agrarias y las de producción o trabajo asociado.

Se desarrollaron distintas estrategias metodológicas. Para el primer objetivo específico la estrategia metodológica utilizada consistió en un estudio histórico narrativo para describir y explicar las reglas institucionales que limitaron o ampliaron la capacidad del Estado uruguayo para desplegar las políticas públicas hacia las

cooperativas. En concreto se estudió la evolución del marco normativo a través de la legislación cooperativa y la creación de actores públicos especializados para las cooperativas. El segundo objetivo específico fue abordado a partir del método de Estudio de casos críticos. A través de estos se estudiaron las políticas públicas de promoción estatal de cooperativas agrarias y de cooperativa de producción a partir de la selección de los casos más relevantes de promoción estatal de cooperativas. Para alcanzar el tercer objetivo específico se combinaron los dos anteriores y su respuesta se desarrolla en esta sección en la que se establece y explica una periodización de la relación del Estado uruguayo con las cooperativas señalando las rupturas y permanencias.

Además de esta introducción, el capítulo de conclusiones se estructura en dos partes. En la primera, se presentan los principales resultados que se fueron presentando a medida que se avanzaba con el análisis y las conclusiones a las que se ha arribado. Por último, en segundo lugar, se hacen recomendaciones de política pública y se proponen caminos a seguir a partir de preguntas que quedaron planteadas como ensayo de una agenda de investigación.

B. Principales resultados y conclusiones

Luego de presentado el marco conceptual y la metodología se analizaron las reglas institucionales que limitaron o ampliaron la capacidad del Estado uruguayo para desplegar las políticas públicas hacia las cooperativas. Para esto se estudió la evolución de la legislación cooperativa y los actores públicos especializados para las cooperativas. En primer lugar, se analizó la evolución de la legislación cooperativa, poniendo el énfasis en las modalidades de cooperativas agrarias y de producción, y dando cuenta de los objetivos de las leyes y las disposiciones para el fomento y control de las cooperativas. En segundo lugar, se estudiaron los organismos de promoción y control del sector cooperativo previo a la creación del *Inacoop*.

Del estudio de la evolución de la legislación cooperativa se extrajeron dos tipos conclusiones. La primera referida a la dinámica de los avances en la legislación cooperativa y la segunda respecto de las disposiciones, tanto las de fomento como las de supervisión y control.

Es interesante repasar cómo la secuencia de aprobación de la legislación cooperativa se puede organizar en seis etapas distintas.

1. En la primera etapa se establece el marco legal general de la legislación con la aprobación de las tres primeras leyes cooperativas: la Ley 9.526 de creación de *Conaprole*, la Ley 10.008 de Cooperativas Agrarias y la Ley 10.761 de Sociedades Cooperativas. La aprobación de este marco legal fue más tardío que en los países de la región y se hizo en un momento cuando no de retroceso si de freno del avance del intervencionismo estatal.
2. Luego de la aprobación de estas primeras leyes se da un interregno de 20 años en la aprobación de la legislación cooperativa. Este período coincidió con un nuevo impulso del estatismo durante el *neobatllismo*. Es ilustrativo de este período la reforma a la legislación de *Conaprole* con la aprobación de la Ley 10.707 que amplió la intervención estatal en la cooperativa.
3. A partir de 1966 retoma impulso la legislación cooperativa pero esta vez por modalidades. Es así que se aprueba la Ley N° 13.481 de exoneraciones tributarias a las cooperativas de producción en 1966, la Ley 13.728 que regulaba a las cooperativas de vivienda en 1968, la Ley 13.988 que reconoció la existencia y estableció la normativa de las cooperativas de ahorro y crédito en 1971, y en el mismo año la Ley 14.019 que extendió los beneficios tributarios de las cooperativas de producción a las de consumo.
4. El cuarto período coincide con la dictadura y estuvo marcado por la aprobación de legislación dirigida a las cooperativas o sociedades de fomento rural de productores agropecuarios: el Decreto-Ley 14.330 que permitió la actividad comercial de las SFR, el Decreto-Ley 14.827 que regulaba a las cooperativas agroindustriales y el Decreto-Ley 15.645 que actualizó la legislación de cooperativas agrarias. Esta intensificación de la legislación para las organizaciones de productores agropecuarios se enmarca en la política económica de la dictadura que fomentó la producción, la industrialización y las exportaciones de productos agropecuarios.
5. El quinto período lo constituyen los 20 años siguientes a la recuperación democrática. Durante este lapso los avances legislativos fueron acotados y estuvieron referidos al registro –Ley 16.156- y al control –Ley 16.736- de las cooperativas. También en este período se completa el retiro de la intervención estatal en *Conaprole*, a la desregulación del mercado de la leche que se había aprobado en el período pasado (1984) se suma el retiro de los directores políticos (2000).
6. En el último período ya se puede vislumbrar una nueva configuración estatal con la aprobación de dos leyes -la Ley 17.794 de cooperativas de producción y la Ley 17.978 de cooperativas sociales- que constituyeron un anticipo de lo que después sería la Ley General de cooperativas.

En lo que refiere a los objetivos de la legislación se constataron dos tipos diferentes. El primero relacionado con el componente utópico y la posibilidad de construir un modelo de economía y sociedad alternativo al impulsar este tipo de empresas que se encuentra presente en las leyes referidas a las cooperativas en general y las de producción o trabajo asociado en particular. El segundo tipo de objetivos se relaciona con el desarrollo de la producción y las condiciones del productor y se encuentra presente en las leyes referidas a las cooperativas agrarias. A esta diferencia en los objetivos propuestos se agrega que las cooperativas agrarias tuvieron su legislación antes que las cooperativas en general. La última constatación referida a los objetivos de la legislación es que el período analizado se abre y se cierra con dos casos particulares: la Ley 9.526 de creación de *Conaprole* y la 17.978 de Cooperativas Sociales que refieren a una cooperativa o un tipo de cooperativa en particular y muestran una innovación en las políticas públicas con respecto a las anteriores.

Posteriormente se analizaron las disposiciones de fomento y de supervisión y control. Respecto del fomento se encontraron importantes diferencias entre la promoción de las cooperativas en general y de las cooperativas agrarias en particular. Los legisladores parecen haber estado más dispuestos a declarar de interés a las asociaciones de productores rurales que otro tipo de cooperativas. Recién la Ley 17.978 de 2006 declaró de interés el fomento de las cooperativas sociales lo cual pareciera estar marcando un cambio de época en la relación del Estado con las cooperativas. Otro de las herramientas de promoción utilizadas fue la protección o reserva del nombre, sin embargo se vio como en distintos momentos el propio Estado estuvo omiso o cayó en el desconocimiento incumpliendo el texto de la ley que protegía el nombre de "cooperativa". También se legislaron algunos instrumentos de fomento relacionados con beneficios especiales concedidos a las cooperativas. Los más utilizados fueron las exoneraciones de impuestos y aportes a la seguridad social.

Al analizar los mecanismos de supervisión y control se observa que estos superan a los instrumentos de promoción, ratificando el sesgo paternalista de la legislación como había propuesto Rippe (1987).

En el análisis de los organismos de supervisión, una vez más se constata la diferencia entre las cooperativas agrarias y el resto de las cooperativas. Mientras la supervisión de las cooperativas agrarias se hizo a través de organismos específicos ubicados en el Ministerio de Ganadería y Agricultura, el resto de las cooperativas fueron supervisadas por la Inspección General de Hacienda no diferenciándolas del

resto de las empresas y además se le otorga a la Inspección más potestades de supervisión. Esto por lo menos hasta que la Ley 16.736 de 1996 modificó la supervisión de las cooperativas y transformó a la Inspección General de Hacienda en Auditoría Interna de la Nación (AIN).

Respecto de las disposiciones que limitan o prohíben alguna actividad de las cooperativas se constata un panorama más variado según la ley pero que tienen algunas características en común. La primera característica es que, excepto la Ley 9.526 de *Conaprole,* se respeta la definición cooperativa de democracia interna de "un socio, un voto". La segunda característica es la imposición de la neutralidad religiosa, política y por nacionalidades. La tercera característica que se repite en la legislación es la prohibición de establecer algunas ventajas o beneficios a los fundadores, a los socios al momento de retirarse o en caso de liquidación, a quienes acerquen socios o incrementen sus aportes, etc. La cuarta característica es la intervención en la fijación del destino de los excedentes de la cooperativa que distintas leyes establecen con mayores o menores niveles de precisión. Finalmente, existen algunos aspectos en los que la legislación de las cooperativas agrarias y las de producción presentan diferencias importantes. Respecto de las cooperativas de producción, se puede señalar en primer lugar que sus socios son asimilados a trabajadores asalariados y, en segundo lugar, que la legislación impone requisitos para mantenerle las exoneraciones de impuestos y aportes patronales. En tanto a las cooperativas agrarias el Decreto-Ley 15.645 las colocaba en una situación de desventaja respecto de otras empresas al obligarlas a publicar el balance anual, las remuneraciones de los Directivos rentados, personal superior y profesional y a informar de los socios que hubieran actuado con la cooperativa y los montos de las operaciones realizadas.

Una mirada de conjunto de la evolución de la legislación cooperativa hasta la aprobación de la Ley 18.407 de "Sistema Cooperativo" permite describirla como de avances espasmódicos, legislación fragmentaria y marco regulatorio reactivo. Esto porque la inexistencia de una ley general dio lugar a un conjunto de normas inconexas e incoherentes. Además las concepciones jurídicas detrás de la legislación eran diferentes y hasta opuestas asimilando a las cooperativas a las sociedades mercantiles en algunos casos y en otros diferenciándolas. La legislación también presentaba importantes diferencias en el tratamiento de las cooperativas agrarias y las de producción. No hubo una legislación coherente respecto de la promoción y los aspectos de control mostraron un carácter paternalista.

A continuación se estudiaron los organismos específicos de promoción del cooperativismo. Aquí se constata una larga ausencia de una institucionalidad

especializada que articulara, ordenara y planificara el fomento del cooperativismo. Recién en 1985, a la salida de la dictadura, se creó la DNFC en la órbita del MTSS. Se trató de una experiencia interesante pero muy acotada y se podría decir que tuvo mejores intenciones que logros concretos. La DNFC trabajó especialmente en la promoción de cooperativas y su prioridad, más que promover cooperativas fue "desarrollar pequeñas empresas". La siguiente experiencia fue la creación de la CHC que si bien dependía directamente de Presidencia de la República a través de la OPP, carecía de recursos materiales y humanos. La actuación de la CHC fue intermitente y se pueden reconocer cuatro etapas en su trayectoria: en la primera entre 1991 y 1995 sirvió como ámbito de diálogo entre el gobierno y el movimiento cooperativo que había logrado la integración a través de *Cudecoop*. Entre 1995 y 2001 dejó de funcionar porque no se renovaron los miembros. A partir de 2001 y hasta 2005 se dio un nuevo impulso cuando el Presidente Batlle Ibáñez volvió a conformar la comisión y, aunque careció de recursos, fue dinamizada por nuevos liderazgos. La última etapa comenzó en julio de 2005 y culminó con la instalación del *Inacoop*. Durante esta última etapa su integración se hizo con connotados representantes del movimiento cooperativo, se ampliaron sus funciones y cumplió un papel fundamental en el impulso a la actualización de la legislación cooperativa.

En función de lo anteriormente presentado respecto de la legislación y la institucionalidad especializada se puede proponer una relación con la periodización del Estado uruguayo que se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 28. Evolución de la legislación cooperativa y periodización propuesta

Etapas del Estado	Evolución de la legislación	Evolución de la institucionalidad especializada
Expansión del Estado (1904-1958)	1. Las primeras leyes cooperativas (1935-1946) 2. Interregno en la aprobación de la legislación cooperativa (1946-1966)	Institucionalidad por modalidad
Retroceso amortiguado (1959-2004)	3. Aprobación de normativa por modalidades (1966-1973) 4. Actualización de la legislación sobre las asociaciones de productores rurales (1974-1984)	
	5. Avances en la supervisión y control (1985-2003)	DNFC (1985-1989) I etapa CHC (1991-1995) II etapa CHC (2001-2004)
Nueva configuración del Estado (2005 a la fecha)	6. Anticipaciones de la ley general de cooperativas (2004-2006)	III CHC (2005-2008) *Inacoop* (2009 - a la fecha)

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar el cuadro anterior se pueden hacer algunas constataciones que reafirman la definición del período estudiado (1935-2008). La primera es que la legislación cooperativa fue tardía respecto de la consolidación del Estado y también en la comparación internacional. Mucho más tardía fue la creación de una institucionalidad especializada que no solo fue tardía sino también débil e intermitente. Tanto en términos de la legislación como de la institucionalidad especializada, la aprobación de la Ley 18.407 constituyó un momento bisagra en la historia de la promoción del cooperativismo. La creación del *Inacoop* por dicha ley y su posterior reglamentación en 2009 pusieron fin a una etapa de legislación fragmentada e incoherente e institucionalidad tardía, débil e intermitente.

La comparación de la evolución de la legislación y la institucionalidad respecto de las etapas propuestas para el Estado uruguayo muestra que existe una fuerte correspondencia. Durante el primer período de expansión del Estado (1904-1958) no existe un reconocimiento legal de las cooperativas hasta la aprobación de la primera norma, la Ley 9.526 de *Conaprole*. Esta obedece a un intento del *terrismo* por

frenar el avance del estatismo pero sin renunciar a la actuación del Estado en la solución de los problemas públicos. Como se señaló anteriormente, esta ley representa una importante innovación respecto de las formas anteriores de intervención (*Ancap* y *Frigorífico Nacional*). La aprobación de la Ley 10.008 de cooperativas agrarias antes que la aprobación de la Ley 10.761 que reguló al resto de las cooperativas, también es muestra de este avance amortiguado. Con la llegada del *neobatllismo* al poder, el Estado uruguayo no solo se va a desentender de las cooperativas sino que va a incrementar su intervención, como por ejemplo con la Ley 10.707 que amplió la influencia estatal en *Conaprole*.[256] Es recién en la segunda etapa, la de "repliegue amortiguado" del Estado que se va a comenzar a legislar por modalidades. Aquí se puede constatar una búsqueda por parte del Estado uruguayo de atender distintos problemas que forman parte de la agenda pública a través de cooperativas (las cooperativas de producción Ley 13.481, la vivienda Ley 17.328, ahorro y crédito Ley 13.988, consumo Ley 14.109). Pero lo más demostrativo es el impulso a la producción, industrialización y exportaciones primarias a partir del fomento de las asociaciones de productores agrarios. El último período en la etapa de "repliegue amortiguado" que se puede ubicar a partir de 1985 con la recuperación democrática está marcado por la casi desaparición del cooperativismo en la agenda legislativa y la incorporación de la institucionalidad especializada. Esto último se explica más por la integración y movilización del movimiento cooperativo que por el compromiso de las autoridades con el cooperativismo.

A partir de 2004 parece abrirse una nueva etapa en el Estado y los cambios en las políticas hacia el cooperativismo lo estarían confirmando. Se aprueban dos leyes que anticipan la ley general de cooperativas y que aportan interesantes novedades. La Ley 17.794 facilita la recuperación de empresas por parte de los trabajadores y la Ley 17978 crea la figura de cooperativas sociales y a la vez que les da facilidades y beneficios les ofrece capacitación y asistencia técnica. También el cambio en la CHC que se da en julio de 2005 con la aprobación del Decreto Nº 224 que amplió su integración, cometidos y competencias. Estos cambios fueron decisivos para impulsar la Ley 18.407 de "Sistema Cooperativo" con la que finaliza el período en estudio.

[256] Reflejo de esto también podría ser la Ley 12.179 de 1955 que dispuso la participación de la Corte Electoral en las elecciones de las cooperativas.

Luego de analizada la legislación y la institucionalidad especializada se procedió a los Estudios de caso críticos para examinar las políticas públicas de fomento del cooperativismo. Se seleccionaron los casos de políticas públicas para la promoción y fomento de las cooperativas agrarias y de trabajo asociado de alcance nacional entre 1935 y 2008. En el cuadro que se presenta a continuación se presenta una síntesis del modelo de causal de las políticas públicas analizadas. Este análisis se basa en la idea de que la intervención de las políticas públicas responde a un modelo causal. Responde a una hipótesis causal y una de intervención aunque, como es lógico, este modelo muchas veces no es explícito y es parcial. A través de los análisis de los casos propuestos se ha intentado reconstruir ese modelo causal. Cómo se observa en el cuadro se trata de una reconstrucción de los problemas que la política pública se propone solucionar y la forma que interviene para hacerlo.

Cuadro 29. Análisis del modelo causal de las políticas públicas en los casos estudiados

Casos	Hipótesis causal	Hipótesis de intervención
Creación de Conaprole	La producción lechera no es rentable por la acción de los intermediarios y la leche para el consumo de los montevideanos es de mala calidad lo que afecta a la salud pública.	La creación de la cooperativa con el monopolio para la industrialización y comercialización de la leche elimina la intermediación y permite rentabilizar el negocio para los productores lecheros. La leche para el consumo de la población de Montevideo es de mejor calidad e higiene.
Promoción de cooperativas en Bella Unión - Calnu	La oferta de productos sacarígenos es insuficiente para satisfacer la demanda nacional es necesario incrementar los cultivos y la producción industrial.	El apoyo estatal a las organizaciones de productores a través de protección arancelaria, créditos y exoneraciones fiscales permite incrementar el área sembrada de caña de azúcar y la producción de azúcar para el consumo contribuyendo al desarrollo de una región desfavorecida.
Promoción de cooperativas por el PNS	Una limitante para el aumento de la producción de los cultivos extensivos eran las inadecuadas condiciones para el acopio en los graneros oficiales del BROU que eran insuficientes y ocasionaban pérdidas de grano y la obligación de los productores de vender inmediatamente su producción.	El Estado construye los silos, financiados por una tasa sobre la venta de granos y le entrega la gestión a las cooperativas lo que permite el acopio a granel y el manejo de la venta de la producción.
INC y la Unidad Cooperaria Nº 1 de Cololó	El despoblamiento del medio rural obedece a la estructura de tenencia de la tierra basada en la dualidad latifundio-minifundio en que se basa la explotación extensiva. La población rural que no accede a la tierra debe emigrar a la ciudad para buscar puestos de trabajo.	La creación de una granja modelo permite afincar población en el campo con menores costos y mejores rendimientos. El ejemplo de la experiencia de UC Nº 1 permitiría replicar el modelo en otras unidades cooperarias.

Desmunicipalización de AMDET en cooperativas	El transporte de pasajeros a cargo de *Amdet* es ineficiente generando una pesada carga para la municipalidad y un servicio caro y de mala calidad.	La gestión privada de las cooperativas permite abaratar costos y mejorar el servicio quitando el lastre de *Amdet* a la municipalidad. (además suprime la organización sindical)
El MIDES y las Cooperativas sociales	La población más vulnerable no es capaz de insertarse en el mercado laboral formal y termina trabajando en la informalidad sin aportes sociales ni coberturas lo cual reproduce la situación de pobreza.	La promoción de cooperativas sociales desde el MIDES permite la inserción laboral de población vulnerable en trabajos formales, con cobertura, salarios acordes al laudo y el desarrollo de capacidades y defensa de derechos. Una vez que se consoliden y desarrollen se constituirán en cooperativas de trabajo asociado.

Fuente: Elaboración propia.

Sobre esto es necesario hacer dos consideraciones. La primera dice relación con la intervención del Estado y la participación de las cooperativas. Tal como se observa, la intervención estatal se realiza a través de cooperativas, es decir, actores privados a los cuáles se les asignan funciones y delegan prerrogativas. En cada uno de los casos analizados el Estado uruguayo le encomendó a las cooperativas la realización de determinadas funciones de manera de contribuir a la solución del problema público. En muchos casos esta forma de intervención representa una verdadera novedad respecto de las políticas antes aplicadas porque la programación de la solución a través de las cooperativas aporta legitimidad a la intervención.

En segundo lugar, es necesario señalar que no siempre la hipótesis de intervención se pudo comprobar. En algunos casos el problema estuvo en una incorrecta definición del modelo causal y en otros en la aplicación de las soluciones propuestas. En los casos de las políticas públicas para la promoción de las cooperativas agrarias, las soluciones propuestas dieron resultado. A través de las cooperativas se logró mejorar la producción lechera, aumentar la producción de azúcar y optimizar el acopio del grano. En cada uno de estos programas los recursos públicos puestos a disposición fueron importantes y en algunos casos hubo un importante subsidio de los consumidores uruguayos vía precios más altos de los productos protegidos por aranceles. Las fallas en los casos de las cooperativas de producción parecen obedecer más a los problemas de aplicación y la carencia de recursos. Tanto la solución de la colonización colectiva como las cooperativas de transporte hubo problemas en la asignación de recursos. En el caso de las cooperativas sociales el error de diseño tiene relación con la expectativa de que se convirtieran en cooperativas de producción aunque no se generaron los mecanismos para que lo hicieran.

La construcción teórica que está detrás del modelo causal a la vez que incluye una hipótesis causal y una hipótesis de intervención permite identificar los nexos entre los diferentes actores –públicos y privados- y cómo son impactados por la política pública. En cada uno de los casos se analizaron los actores y en el cuadro siguiente se presenta una síntesis de los mismos.

Cuadro 30. Análisis de actores en las políticas públicas estudiadas

Actores cooperativos	**Actores públicos**	**Actores privados**		
		Grupo objetivo	Beneficiarios finales	Grupos terceros
Conaprole	Parlamento Nacional Gobierno municipal BROU Corte Electoral	Productores lecheros (ANPL)	Consumidores montevideanos	Propiestarios de las plantas pasteurizadoras
Calnu	Parlamento Nacional P.E.: MGA (CHA) y VERNO BROU	Productores de caña de azúcar organizados en NUM	Consumidores de azúcar nacional	Trabajadores de la caña de azúcar Otros ingenios azucareros Industria consumidora de azúcar
Cooperativas del PNS	P.E.: MGA BROU	Productores de granos asociados a las cooperativas	Consumidores de granos	Productores no asociados a las cooperativas Barraqueros privados
Unidad Cooperaria Nº 1 de Cololó	Parlamento Nacional INC BROU	Colonos liderados por Bachini	Trabajadore rurales sin acceso a la tierra	(propiestarios de tierras expropiadas para colonización)
Cooperativas resultantes de la desmunicipalización de Amdet	Ausencia de Parlamento Junta de Vecinos e Intendente de Mdeo. BROU	Funcionarios de *Amdet*	Pasajeros del transporte público	Empresas de transporte capitalino Sindicatos
Cooperativas sociales promovidas por el MIDESy OSC	Parlamento Nacional MIDES	Integrantes de cooperativas sociales	Población en situación de vulnerabilidad y pobreza	Cooperativas de trabajo Empresas contratantes con el Estado Sindicatos de trabajadores estatales

Fuente: Elaboración propia.

Del análisis de actores surgen algunas consideraciones interesantes. En primer lugar, los afectados negativamente por las políticas de promoción de cooperativas no tienen demasiado peso político ni económico. Tal vez la mayor

oposición a la solución cooperativa planteada haya sido la de los propietarios de las usinas pasteurizadoras de leche que son expropiadas para crear *Conaprole*. El resto de las intervenciones afectan negativamente de forma indirecta otros actores bastante difusos por lo cual no hubo mayor oposición. En segundo lugar los beneficiarios finales, es decir aquellos cuya situación se pretende mejorar a través de la intervención pública son colectivos amplios que carecen de organización y representación. Por el contrario, los grupos objetivo son generalmente colectivos que cuentan con un mínimo de organización, lo que les permite colocar el tema en la agenda e influenciar las decisiones y acciones públicas. Generalmente cuanto mayores son los niveles de organización de los grupos objetivo menos dependientes de la política pública o mayor capacidad tienen para autonomizarse. En algunos de los casos analizados la organización de los grupos permitió no solo lograr la intervención pública sino también dirigirla y orientarla de acuerdo a sus intereses. Ejemplo de esto es el caso de las organizaciones de productores lecheros o las cooperativas a las que se les entregó la gestión de los silos. Por el contrario, cuando la organización es débil la posibilidad de influir sobre los actores públicos se ve limitada y aunque se logre en un primer momento luego no se puede sostener en el tiempo. Ejemplo de esto es el caso del grupo de colonos liderados por Epimenio Bachini que fundaron la UC Nº 1 de Cololó. Una vez que se retira Bachini pierden los apoyos que tenían. Más extremos son los casos de las cooperativas sociales donde la población carece de organización o las cooperativas de transporte que dependían de la municipalidad.

Cuadro 31. Análisis de la organización de los actores en los casos estudiados

Actores cooperativos	Grupo objetivo	Organización principal
Conaprole	Productores lecheros	Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL)
Calnu	Productores de caña de azúcar de Bella Unión	Norte Uruguayo en Marcha (NUM)
Cooperativas del PNS	Productores de granos cooperativizados	Cooperativas originadas en los Sindicatos agrícolas cristianos
Unidad Cooperaria Nº 1 de Cololó	Colonos provenientes de Colonia Agraciada	Colonia agraciada (liderazgo de Bachini)
Cooperativas resultantes de la desmunicipalización de Amdet	Funcionarios de AMDET	Sindicato de funcionarios de *Amdet* – desarticulado por la dictadura
Cooperativas sociales promovidas por el MIDESy OSC	Población en situación de vulnerabilidad y pobreza integrados a cooperativas sociales	Sin organización

Fuente: Elaboración propia.

Otro de los aspectos a señalar es que cada uno de los casos de intervención estatal responde a un momento histórico determinado. La forma cómo el Estado

escoge intervenir y la delegación de funciones en las cooperativas se explica por la particular configuración del Estado como relaciones de fuerza sociales y supone un particular nexo entre estructura económica, Estado (gobierno) y sociedad civil. Considerando la periodización propuesta se propone la siguiente ubicación de las experiencias en los distintos momentos del Estado uruguayo.

Cuadro 32. Relación de las etapas del Estado y los casos de políticas públicas analizados

Etapas del Estado	Cooperativas de consumo Agrarias	Cooperativas de trabajo Trabajo
Expansión del Estado (1904-1958)	• Ley de creación de *Conaprole* (1935) • Promoción de cooperativas de productores de caña de azúcar - Ley de especies sacarígenes (1950) y apoyo para la construcción de ingenio azucarero (1964) y creación de *Calnu* (1965)	• Creación de INC (1949) y aprobación de leyes de financiamiento (1954) y acceso a tierra (1957) para la Unidad Cooperaria Nº 1 de Cololó
Retroceso amortiguado (1959-2004)	• Promoción de cooperativas por el *Plan Nacional de Silos* (1972)	• Promoción de cooperativas de transporte a partir de la desmunicipalización de *Amdet* (1976)
Nueva configuración del Estado (2005 a la fecha)		• Creación del MIDES (2005) y Ley de Cooperativas sociales (2006)

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se puede observar los dos primeros casos de cada una de las modalidades pertenecen a la etapa de expansión del Estado. El caso de *Conaprole* constituye un ejemplo paradigmático de la concepción del Estado del *terrismo*. La creación de la cooperativa frenó el avance del intervencionismo aunque sin que esto significara el retiro del Estado, por el contrario, el Estado interviene para posibilitar la creación de la cooperativa, expropia las usinas pasteurizadoras, concede el monopolio y supervisa y controla a la cooperativa. Se puede afirmar que la creación de la cooperativa reafirmó la presencia del Estado pero ahora como apoyo de la iniciativa privada. Por eso la opción por la *régie coopérative,* una organización híbrida con participación del Estado y los productores para dar respuesta al problema de la calidad de la leche y la situación de los productores lecheros. Como se señaló´, el

Estado opta por un modelo de intervención novedoso, diferente tanto al monopolio estatal de *Ancap* o la empresa mixta del *Frigorífico Nacional*. La solución es exitosa desde el momento que mejora la calidad de la leche consumida pero sobre todo porque permite a los productores mejorar su situación controlando la industrialización y la comercialización de la leche en Montevideo. El proceso posterior vivido por *Conaprole*, es reflejo de este movimiento oscilante del Estado uruguayo. Primero, durante el neobatllismo se amplía la intervención del Estado en la cooperativa, reflejo de la concepción intervencionista, y, posteriormente, a partir de 1984 el Estado se retira progresivamente hasta que en el 2000 se suprimen los directores políticos de *Conaprole*.

En tanto el segundo caso del período, el impulso a la colonización cooperativa a través del modelo cooperativo, va a tener objetivos mucho más ambiciosos y alcances mucho más limitados. La experiencia de la UC Nº 1 va a ser excepcional en términos de la propuesta de colonización colectiva y los apoyos logrados pero va encajar en lo normal de la colonización uruguaya: escaso impacto y relevancia. Llama la atención que se haya logrado movilizar tantos recursos para una sola experiencia que ni va a ser exitosa ella misma ni va a tener posibilidades de ser replicada. En definitiva, se trata de un impulso aislado de la intervención del Estado en la colonización a través de una cooperativa. Recién a partir de 2005, y en el marco de un nuevo relacionamiento entre Estado y sociedad, la colonización cobrará un nuevo impulso y se volverá a optar por la figura cooperativa.

Las siguientes tres experiencias son representativas de la etapa de "repliegue amortiguado" del Estado. La primera es la promoción de cooperativas de productores de caña de azúcar en Bella Unión que se inicia en el período anterior pero se desarrolla fundamentalmente en esta etapa. Esta experiencia se enmarca en la Ley de Especies sacarígenas aprobada en 1950 en pleno *neobatllismo*. Los objetivos que persigue la ley es asegurar la producción de cultivos sacarígenos de nuestro país de manera de abastecer el consumo interno. Acorde a los objetivos de la ley y la concepción imperante en la época es que en 1952 comienza la producción de azúcar en el ingenio *El Espinillar* de *Ancap*. El modelo es aumentar la producción a través de la intervención directa de una empresa estatal para la producción de caña de azúcar. Años más tarde, y cuando ya comenzó el repliegue del Estado, la opción es por promover la construcción de un ingenio azucarero privado, propiedad de los productores de caña de azúcar de Bella Unión pero con respaldo estatal. La promoción del modelo cooperativo se va a trasladar luego a otras actividades –producción de hortalizas congeladas y vitivinicultura- y con otros objetivos –el desarrollo de la localidad- pero se mantiene el apoyo y protección del Estado.

Cuando se retiran la protección arancelaria, el modelo de desarrollo cooperativo entra en crisis. La intervención estatal en la producción de caña de azúcar en Bella Unión se retomará en 2005 con la llegada del Frente Amplio al gobierno y la producción de biocombustible en ALUR.

Los dos siguientes casos son paradigmáticos del "repliegue amortiguado" del Estado. En primer lugar, la promoción de cooperativas por el PNS significó una apuesta a aumentar la producción de granos y mejorar su acopio a través de las cooperativas de productores. A través del análisis de este caso se mostró cómo las cooperativas gestionando los silos ocuparon el lugar que antes tenían los graneros oficiales del BROU. El Estado optó por la gestión privada de los silos y entregarlo a las cooperativas le confirió la legitimidad necesaria. Las cooperativas de productores -que financiaba la construcción de los silos pagando una tasa- adquirieron una herramienta moderna y eficiente. En definitiva, el retroceso del Estado fue cubierto por las organizaciones cooperativas. Esto no significó la ausencia del Estado que mantuvo la propiedad de los silos e hizo su seguimiento y vigilancia pero las cooperativas pasaron a ocupar un lugar central a partir de manejar una herramienta que les permitió crecer y desarrollarse. El caso de la desmunicipalización de *Amdet* es aún más categórico. Aquí se conjugaron la intención de la dictadura de reformar el Estado entregando a los privados el servicio y el objetivo de desarmar a los sindicatos de trabajadores. La cooperativización del transporte público de Montevideo significó para la municipalidad liberarse de la carga y traspasar la responsabilidad a las cooperativas a la vez que desarticuló el sindicato de *Amdet*.

El último caso, la promoción de las cooperativas sociales se enmarca en una nueva etapa y obedece a una nueva concepción de las políticas sociales y la protección social. A diferencia de las políticas sociales anteriores que tomaban como referente al trabajador, en este caso la política apunta a los vulnerables que no logran insertarse en el mercado de trabajo. La cooperativa se convirtió en una herramienta para lograr la inclusión social y la política pública apunta más a la creación de empleo protegido que al desarrollo de una forma económica diferente.

Finalmente, luego de este largo recorrido por las políticas públicas de promoción de cooperativas se puede arribar a algunas conclusiones que nos permiten sustentar lo propuesto inicialmente.

En primer lugar, se puede confirmar la existencia de políticas públicas de promoción de las cooperativas. También es posible afirmar que el comportamiento del Estado es distinto según se trate de apoyar a los productores agrarios o a los trabajadores de las cooperativas de producción. No es de extrañar que la

construcción de hegemonía en nuestra sociedad integre más fácilmente a instituciones de la sociedad civil compuestas por productores agropecuarios que por trabajadores. Esta función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en la sociedad se refleja en este comportamiento diferenciado.

En este mismo sentido, y por lo menos para el período analizado (1935-2008), el fomento estatal al cooperativismo no obedeció a una intención de promover un modelo económico alternativo sino que fue reflejo de las distintas configuraciones de esta hegemonía. Tal como proponía Gramsci (1984), el Estado cumplió su función de instrumento para adecuar la sociedad a la estructura económica y las políticas analizadas tuvieron como objetivo resolver problemas públicos a través de las cooperativas.

También es posible afirmar que la promoción estatal de las cooperativas se realiza en momentos de freno o retroceso del Estado y avance del mercado y son reflejo de una determinada relación del Estado uruguayo con la sociedad civil en distintos momentos históricos. Esto lleva a fortalecer la convicción respecto del acierto de la periodización propuesta. Las políticas públicas hacia el cooperativismo se explican en función de las siguientes etapas. Un primer momento de promoción de las cooperativas durante la etapa de expansión del Estado (1904-1958). En esta etapa la política de promoción de cooperativas tiene lugar cuando, a raíz de un cambio en la correlación de fuerzas, se produce un freno del avance del intervencionismo. Posteriormente, un segundo momento durante la etapa de "repliegue amortiguado" del Estado (1959-2004) donde la promoción estatal de cooperativas será utilizada como herramienta de liberalización de la economía para suplir el retiro del Estado. Las características de la etapa que se abre a partir de 2005 apenas se pueden vislumbrar pero hay indicios importantes que abonan la idea de una nueva configuración en las relaciones Estado y sociedad.

En este esquema propuesto las cooperativas funcionaron como elementos de liberalización frente al retroceso del Estado y el avance del mercado. Pero a su vez oficiaron también como espacios de ampliación de la democracia en el mercado en la medida que se constituyeron como formas organizacionales que, conjuntamente con otras instituciones, permitieron a grupos subalternos ir construyendo nuevas condiciones en el mercado en la medida que podían autonomizarse del Estado y contribuyeron a dar respuesta a distintas necesidades sociales a partir de una organización social que contiene la intención de un mundo democrático y equitativo.

C. Recomendaciones y agenda de investigación

Por último se proponen algunas recomendaciones de política que se desprenden del análisis así como se formulan algunas ideas posibles de ser desarrolladas en una renovada agenda de investigación.

Vistos los resultados es posible acompañar la afirmación de Coraggio (2012) cuando plantea que las políticas públicas implican el reconocimiento de los distintos actores sociales por parte del Estado. En función de eso señala la necesidad de un Estado que acompañe y apoye el crecimiento de las cooperativas. No obstante, también se mostró cómo los resultados de la política pública mejoran cuando la organización de las cooperativas es más fuerte. Esto se hace más necesario cuando la etapa reciente muestra una mayor interacción del Estado con organizaciones de la sociedad civil a las que hace despositarias de algunas funciones estatales. Para evitar caer en la trampa que propone Hély (2017) de "privatización del público" y "'*publicisation'* [socialización] del sector privado" se hace necesario que las políticas públicas permitan nuevos espacios de democracia participativa como una manera de contribuir a la reforma solidaria y participativa del Estado (Santos, 2004). Si realmente se quiere caminar en esta dirección se debería apuntar cada vez más a políticas públicas para las cooperativas que respondan a la lógica de la co-construcción tanto de la implementación como de la formulación y decisión de las políticas donde las cooperativas tendrían un rol clave a cumplir. Como propone Vaillancourt (2009) la co-construcción democrática implicaría que el Estado conservara su rol protagónico, se transformara en socio de las cooperativas, se combinaran elementos de democracia representativa y participativa, y se reconociera la existencia y el aporte de las cooperativas. El *Inacoop* como institución especializada y con participación del movimiento cooperativo puede establecer una alianza con *Cudecoop*, en tanto representante del movimiento, para la formulación y decisión de políticas públicas que respondan a la lógica de la co-construcción.

Por su parte, las cooperativas deben de extremar las precauciones. A la vez que son beneficiarias de las políticas públicas deben cuidar de mantener la independencia del Estado. Esto significa que la toma de decisiones se debe realizarse por los integrantes de la cooperativa, en función de sus propios objetivos, intereses y modos de pensar. Solo de esta manera podrá construir su autonomía y ser verdaderas socias del Estado en la co-consrtucción de las políticas públicas.

Respecto de las posibles agendas futuras de investigación también se pueden plantear algunas pistas a partir del análisis realizado. En primer lugar, aparece como lógica la inquietud de incorporar a las políticas públicas hacia algunos sectores cooperativos que no fueron cubiertos por esta investigación. Aparece como particularmente interesante el estudio de las políticas públicas dirigidas al cooperativismo de vivienda. Las cooperativas de vivienda tienen su origen en la Ley 13.728 de 1968 y hasta la fecha la inmensa mayoría de las cooperativas de vivienda han sido financiadas por el Estado. Son muy escasos los ejemplos de financiamiento privado por lo que el rol del Estado aparece como determinante para el desarrollo de esta modalidad. También se puede proponer la revisión de las políticas públicas hacia un sector tan sensible en el capitalismo como los servicios financieros. Como es posible imaginarse las políticas públicas dirigidas al cooperativismo de ahorro y crédito son mucho más acotadas y se dirigen principalmente al control de la actividad. Finalmente, el cooperativismo de consumo se encuentra en una encrucijada. Por una parte, las cooperativas de consumo tradicionales surgidas en la década de 1930 han visto cuestionado su modelo y, por otra, han surgido en los últimos años una serie de experiencias novedosas que agrupan a consumidores y productores. Las políticas públicas hacia este sector han sido acotadas pero lo paradojal es que, antes del reconocimiento legal de las cooperativas, se legislaron beneficios para las cooperativas de consumo. De todas esas propuestas, sigue apareciendo como la más interesante el estudio de las políticas públicas para el cooperativismo de vivienda.

Otra perspectiva de análisis que no ha sido abordada en este estudio es comparar a las cooperativas originadas en la promoción estatal y las cooperativas surgidas "desde abajo" de acuerdo a lo propuesto por Neffa (1986). Seguramente la diversidad de orígenes haya condicionado los modos de desarrollo de las cooperativas. Es de presumir que las diferentes disposiciones organizativa responden a las condiciones particulares que dieron origen a la empresa (Battaglia, 2004). En este sentido apuntaba el proyecto original que, en la medida que avanzó la investigación, debió recortarse y fue necesario desechar muchos avances que se habían logrado, en particular en lo referido a las cooperativas que surgieron por la recuperación de la empresa por parte de los trabajadores. Es por esto que la comparación entre las cooperativas que se originaron en programas públicos y aquellas que responden a un proceso de organización y movilización de los trabajadores se presenta como una opción interesante de continuidad de la investigación.

Finalmente, y no necesariamente para ser abordadas desde una perspectiva de historia económica, surgieron una serie de preguntas relacionadas con la etapa que comenzó a partir de la aprobación de la Ley 18.407 y la instalación del *Inacoop*. Durante este trabajo se señaló en repetidas ocasiones que hay indicios claros de nueva configuración de la relación Estado y sociedad. El nuevo rol asumido por el Estado significa un cambio en la naturaleza de su fuerza. A la vez que el Estado pierde el control de la regulación social gana el control de la meta-regulación, esto es la coordinación y regulación de agentes no estatales a través de los cuales realiza sus políticas públicas (Santos, 2004). Este nuevo rol del Estado en relación a las cooperativas requiere un examen a fondo para ver en qué medida significan un avance o un retroceso en los procesos sociales de democratización.

D. Entrevistas realizadas

Entrevistado	Fecha
AROCENA VÁSQUEZ, Pelayo - hijo de Diego Arocena Capurro, fundador de la Cooperativa de Lecherías S.A.	6 de junio de 2016
BOGLIACCINI, Ariel – Director del Plan Nacional de Silos (MGAP)	28 de setiembre de 2011
CABRERA, Gustavo (integrante de Comisión Nacional de Fomento Rural)	2 de mayo de 2012
CARDOZO, Gustavo (Directivo de Cofac y funcionario del Ministerio de Desarrollo Social)	22 de junio de 2019
COSTA, Mario (integrante del equipo coordinador de la Unidad Cooperaria Nº 1 de Cololó y directivo de Comisión Nacional de Fomento Rural)	20 de setiembre de 2007
DELGADO, Armel y Tabarez, José Luis (COTSUR)	13 de marzo de 2019
FAEDO, Alvaro (Asesor jurídico de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Producción)	23 de setiembre de 2014
FENOCCHI, Ruben, nieto de Andrés Fenocchi, fundador de las Cooperativas de Lecherías S.A.	11 de junio de 2016
FERRARI, José María, médico e investigador especialista en temas e higienización de la leche.	3 de junio de 2016
GARÍA OTEGUI, Alejandro – Gerente de desarrollo productivo de la CND y técnico del Centro Cooperativista del Uruguay	24 de setiembre de 2010
GUTIERREZ, Danilo (ex Presidente de *Cudecoop* y director ejecutivo de Inacoop)	27 de febrero de 2018
MÁRQUEZ, Javier (AMDET-COTSUR)	13 de febrero de 2019
MÉNDEZ, Ramón Eduardo (Cooperativa de trabajo Américo CAORSI)	22/11/2012
MENDIVIL, Domingo (Director de la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	28 de marzo de 2005
MORAES, Francisco (funcionario de ALUR y ex técnico de *Calnu*)	1 de agosto de 2013
NAPOLI, Miguel Ángel (AMDET y COTSUR)	27 de marzo de 2019
REY, Leonardo – Gerente de *COPAGRAN*, filial Risso	10 de agosto de 2011
RICO, Gastón – Gerente de las Cooperativas Agrarias Federadas	24 de mayo de 2011
RIVERO, Walter (dirigente de la Cooperativa RAINCOOP)	3 de mayo de 2006
RODRÍGUEZ BIDEGAIN, Jorge Andrés (Sociedad de Fomento de Risso y *COPAGRAN*)	
RODRIGUEZ, Jorge Andrés (productor de la Sociedad de Fomento Rural de Risso y *COPAGRAN*)	8 de setiembre de 2012
SARACHU, Juan José (Fundador del Centro Cooperativista del Uruguay y Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo)	8 de abril de 2018
TABÁREZ, José Luis y Armel Delgado (COTSUR)	13 de marzo de 2019
TAGLIANI, Richard – Cooperativa de Transporte de Paysandú (COPAY).	27 de noviembre de 2012
VIDAL, Rafael (técnico de la filial Soriano de COOPAGRAN)	17 y 25 de noviembre de 2011

E. Bibliografía y fuentes

Abella, Arturo. (1918). Utilidad de concentrar en manos de sociedades constituídas: industrialmente el comercio de la leche - Medios para fornentarlas. En R. O. U. Ministerio de Industrias (Ed.), *Primer Congreso de la Leche* (pp. 312-323). Montevideo: Imprenta Nacional.

Acevedo, Romina, Huartamendía, Leticia, y Maresca, Carla. (2007). *Estudio sobre los silos en Uruguay: aportes y resultados que pueden alcanzar su explotación.* (Contador), Universidad de la República, Montevideo.

ACI, y OIT. (2014). Las cooperativas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Debate sobre el desarrollo después de 2015. Informe de política. Ginebra, Suiza: Alianza Cooperativa Internacional - Servicio de Cooperativas del Departamento de Empresas de la Organización Internacional del Trabajo.

ACLO, Agrupación de Coleccionistas de Literatura Omnibusera. (2009a). EMPRESAS DESAPARECIDAS (I): COTSUR - MONTEVIDEO. Recuperado de http://grupoaclo.blogspot.com/2009/03/empresas-desaparecidas-i-cotsur_5795.html, Acceso 23/08/2016.

ACLO, Agrupación de Coleccionistas de Literatura Omnibusera. (2009b). RAINCOOP - 34 AÑOS DE HISTORIA. Recuperado de http://grupoaclo.blogspot.com/search?q=raincoop, Acceso 23/08/2016.

ACLO, Agrupación de Coleccionistas de Literatura Omnibusera. (2010). EMPRESAS DESAPARECIDAS (III): COOPTROL - MONTEVIDEO. Recuperado de http://grupoaclo.blogspot.com/search/label/Trolebus, Acceso 23/08/2016.

Acuña, Carlos H. (2007). Introducción. En C. H. Acuña y A. Vacchieri (Eds.), *La incidencia política de la sociedad civil* (pp. 11-16). Buenos Aires: Siglo XXI Ediciones.

Adizes, Ichak. (1979). Organizational passages—diagnosing and treating lifecycle problems of organizations. *Organizational dynamics, 8* (1), 3-25.

Alonso, Luis E. (1994). Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En J. M. Delgado y J. Gutiérrez (Eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (pp. 225-240). Madrid: Síntesis.

Alonso, Rosa, y Demasi, Carlos. (1987). *Uruguay 1958-68. Crisis y estancamiento*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.

Amarante, Verónica, y Vigorito, Andrea. (2007). *Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001-2006*. Montevideo: UNDP/ UNFPA/ INE.

Amorin, Carlos, y Algorta, Paula. (2018). Génesis y desarrollo del Derecho Cooperativo en Uruguay. En P. Guerra (Ed.), *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria* (pp. 63-82). Montevideo: Red Temática en Economía Social y Solidaria -UDELAR.

Anónimo. (2009). Historia de los Trolebues Montevideanos. Recuperado de http://www.turismoenuruguay.com.uy/articulos/articulos_masinfo.php?id=33&secc=articulos&cr=&path=0.542, Acceso 23 de junio de 2018.

Ántunez, P. (2004, 28 de abril de 2004). Pacto histórico. MGAP transfirió 25 plantas, con capacidad para almacenar 340 mil toneladas, *El país*. Retrieved from http://www.elpais.com.uy/04/04/28/pecono_91048.asp

Archenti, Nélida. (2007). Método, metodología, técnicas. En A. Marradi, N. Archenti y J. I. Piovani (Eds.), *Metodología de las ciencias sociales* (pp. 47-60). Buenos Aires, Argentina: emecé.

Arrillaga, Enrique, Camors, Verónica, Gutiérrez, Ramón, y Toledo, Martín. (2009). *Documento diagnóstico de la Unidad Cooperaria No. 1*. Montevideo: Instituto Nacional de Colonización.

Arzbach, Matthias, y Durán, Álvaro. (2005). *Organismos Estatales para Fomento y Control de Cooperativas de Ahorro y Crédito*. São Paulo / San José, Recuperado de http://www.dgrv.org/docs/48.dpd13-institutos.pdf.

Bachini, Epimenio. (1952). *La granja colectiva: fundamentos de una nueva manera de vivir*. Carmelo, Uruguay: Editorial Litoral.

Bachini, Epimenio. (1963). *La transformación agraria*. Uruguay: Secretaría de Relaciones y Cultura de la Unidad Cooperaria no. 1, Cooperativa Agropecuária de Producción Integral.

Bageneta, José Martín, de Arce, Alejandra, y Mateo, Graciela (Eds.). (2016). *Entre la economía social y el mercado. Reflexiones para un debate abierto en el agro latinoamericano*. Buenos Aires: INTERCOOP.

Bairoch, P. (1993). *Economics and World History. Myths and Paradoxes*: Harvester Wheatsheaf.

Barbato de Silva, Celia, Durán, Henry, Forteza, Alvaro, Laens, Silvia, Paolino, Carlos, Sisto, María, y Sosa, Sonia. (1987). *Una década de cambio en la lechería uruguaya (1975-1985)*. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)-Ediciones de la Banda Oriental (EBO).

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

Barela, Liliana, Miguez, Mercedes, y García Conde, Luis. (2000). *Algunos apuntes sobre historia oral*. Buenos Aires: Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires.

Barker, Theodore C. (1985). ¿Qué es la historia Económica? *Debats, 13*, 26.

Barrán, José Pedro, y Nahum, Benjamín. (1983). *Las primeras reformas (1911-1913)* (Vol. Tomo 4). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Barrán, José Pedro, y Nahum, Benjamín. (1984). El problema nacional y el Estado: un marco histórico. En CINVE (Ed.), *La crisis uruguaya y el problema nacional*. Montevideo.

Battaglia, Filippo. (2004). *L'organizzazione nelle cooperative*. Roma: Edizioni Pigreco.

Bensión, Alberto. (2006). Las reformas económicas de Uruguay (1974-2004) *Serie Macroeconomía del desarrollo* (Vol. Nº 50). Santiago de chile: CEPAL.

Bernhard, Guillermo. (1969). *Realidad agropecuaria del Uruguay a través de los censos. La evolución de la producción agropecuaria nacional, según los datos censales comparados de los años 1956-1961-1966*. Montevideo: Nativa libros.

Bernstein, Edward. (1901). *Socialismo evolucionista* (E. Díaz-Retg, Trans.). Valencia: F. Sempere y comp.

Bertino, Magdalena, y Tajam, Héctor. (2000). La agroindustria láctea en el Uruguay 1911-1943 *Documento de Trabajo del Instituto de Economía* (Vol. DT 4/00). Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y Administración - Universidad de la República.

Bertola, Luis. (2000). *Ensayos de historia económica. Uruguay y la región en la economía mundial, 1870-1990*. Montevideo: Trilce.

Bértola, Luis. (1991). *La Industria Manufacturera Uruguaya 1913-1961. Un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis.* Montevideo: CIEDUR-Facultad de Ciencias Sociales.

Bértola, Luis (Ed.). (2018). *50 años de la historia de la OPP*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

Bértola, Luis, y Ocampo, José Antonio. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia.* Madrid: Secretaria General Iberoamericana.

Bertullo, Jorge, Isola, Gabriel, Castro, Diego, y Silveira, Milton. (2004). El cooperativismo en Uruguay *Cuadernos del Rectorado* (Vol. 22). Montevideo: Universidad de la República, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM).

Birn, Anne-Emanuelle, Cabella, Wanda, y Pollero, Raquel. (2005). El estancamiento de la mortalidad infantil uruguaya en la primera mitad del siglo XX: Análisis por causas de enfermedad. En A. Asociación de Estudios de Población de la Argentina (Ed.), *VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población* (Vol. 1, pp. 137-154). Buenos Aires: Asociación de Estudios de Población de la Argentina.

Birn, Anne-Emanuelle, Cabella, Wanda, y Pollero, Raquel. (2010). The infant mortality conundrum in Uruguay during the first half of the twentieth century: an analysis according to causes of death. *Continuity and Change, 25* (03), 435-461.

Birn, Anne-Emanuelle, Cabella, Wanda, y Pollero, Raquel (2006). *El enigma de la mortalidad infantil en Uruguay en la primera mitad del siglo XX: Un análisis por causas de muerte*. Ponencia presentada en Lives and Livelihoods: Economic and Demographic Change in Modern Latin America, Ontario, Canadá.

Bisang, Roberto, Novick, M., Sztulwark, S., y Yoguel, G. (2005). Las redes de producción y el empleo. Elementos básicos para la formulación de políticas públicas. En M. Casalet, M. Cimoli y G. Yoguel (Eds.), *Redes, jerarquías y dinámicas productivas*. México, DF: FLACSO México - OIT - Miño y Dávila Editores.

Blanco, Mercedes. (2017). *La intercooperación como herramienta de trabajo para la organización colectiva: estudio de caso de la Corporación Cooperativa Urbana.* (Licenciatura en Trabajo Social), Universidad de la República, Montevideo.

Blatter, Joachim K. (2008). Case Study. En L. M. Given (Ed.), *The SAGE encyclopedia of qualitative research methods* (Vol. 1, pp. 68-71). EE.UU.: SAGE Publications, Inc.

Bloch, Marc. (1982). *Introducción a la historia* (Vol. 64): Fondo de Cultura Económica.

Bloch, Marc. (2001). *Apología para la historia o el oficio de historiador* (M. A. Neira B., M. Jiménez y D. Zaslavsky, Trans.). Mexico: Fondo de Cultura Economica (F.C.E.).

Bogliaccini, Ariel. (2018). Plan Nacional de Silos. En S. Germán y D. Luizzi (Eds.), *100 años de mejoramiento de trigo en INIA La Estanzuela* (pp. 97-108). Montevideo: INIA.

Boragno, Rodolfo. (2001). Una visión del Cooperativismo de Consumo en Uruguay. *Revistas de Estudios Cooperativos, Año 8* (Nº 1), 7-40.

Borges, Jorge Luis. (1967). Del Rigor en la Ciencia *Obras Completas*.

Boudon, Raymond. (1977). *Effets pervers et ordre social* (Vol. 1). Paris: Presses universitaires de France.

Boudon, Raymond, y Bourricaud, François. (1982). *Dictionnaire critique de la sociologie*. Paris: PUF.

Bowles, Samuel, y Gintis, Herbert. (1996). Efficient redistribution: New rules for markets, states, and communities. *Politics & Society, 24* (4), 307-342.

Brena, Tomas G. (1980). *El pensamiento y la acción de los católicos en el Uruguay*. Montevideo: Club Católico de Montevideo y Unión Económica del Uruguay.

Burke, Peter. (2005). *Visto y no visto: el uso de la imagen como documento histórico*. España: Crítica.

Búsqueda, Anónimo. (2017/IV/27). Un grupo de cooperativistas de Raincoop reclamó$ 18 millones a la Intendencia y al Ministerio de Transporte, pero la Justicia lo desestimó, *Revista Búsqueda,* p. 16.

Bustelo, Francisco. (1998). *La historia económica: una ciencia en construcción*. Madrid: Síntesis.

Cabella, Wanda, y Pollero, Raquel. (2000). *Estimaciones preliminares de población de Montevideo*. Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo.

Cabrera, Gustavo. (2012). *Historia de la Unidad Cooperaria Nº 1*. Documento en elaboración.

Cabrera, Gustavo, y Mondelli Delgado, Patricia. (2014). *Haciendo historia, el caso de la Unidad Cooperaria no. 1 Cololó.* (Ingeniero Agrónomo), Universidad de la República, Montevideo.

Cabrera, Mariana, Dornell, Susana, y Supervielle, Marcos. (2010). *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 1º Informe de Resultados*. Montevideo: Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC–OPP) / Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) / Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

Caetano, Gerardo. (1992). Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo (1900-1991). En CIESU (Ed.), *Organizaciones empresariales y políticas públicas* (pp. 15-48). Montevideo: FESUR/ICP - TRILCE.

Caetano, Gerardo. (1993). *La República Conservadora (1916-1929). La" guerra de posiciones"* (Vol. II). Montevideo: Fin de Siglo.

Caetano, Gerardo. (2011). *La república batllista. Ciudadanía, republicanismo y liberalismo en Uruguay (1910-1933)* (Vol. 1). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Caetano, Gerardo, y Martí, Juan Pablo. (2019). *Lo que nos une. Cudecoop: 30 años de cooperativismo*. Montevideo: Cudecoop / Inacoop / Inefop / MEC / MTSS.

Caetano, Gerardo, Martí, Juan Pablo, y Moraes, María Inés. (2016). *Conaprole, la historia*. Montevideo: Eme Editorial.

Caetano, Gerardo, y Rilla, José. (2000). El gobierno como cogobierno: despliegues y repliegues de la partidocracia uruguaya, 1943-1973. En J. Lanzaro (Ed.), *La segunda transición en el Uruguay* (pp. 197-258). Montevideo: CSIC-ICP-FCU.

CAF, Cooperativas Agrarias Federadas. (2014). *CAF - 30 años produciendo futuro / 1984 - 2014*. Montevideo: CAF.

Camilletti, A., Guidini, J., Herrera, A., Rodríguez, M., Martí, J.P., Soria, C., Torrelli, M., y Silveira, M. (2005). Cooperativas de trabajo en el Cono Sur. Matrices de surgimiento y modelos de gestión. *Revista UniRcoop*, 32-56.

Campal, Esteban F, Rodiño, Oscar N, y Wettstein, Germán. (1969). *Evaluación económica, social y contable de las explotaciones rurales: que realiza la Unidad Cooperaria no. 1. en los inmuebles de las secciones judiciales novena de Soriano y cuarta de Flores*: Instituto Nacional de Colonización, Comisión Evaluadora de la Unidad ….

Cardozo, Miguel, y Nopitsch, Fernando. (1990, 13 de agosto de 1990). *Comunicado de prensa sobre veto del Ejecutivo*. Comunicado de Prensa. Archivo Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Montevideo.

Cardozo, Susana, Chanquet, Mercedes, Fernández, Virginia, Galeano, Nora, Hernández, Juan, y Wettstein, Germán. (1988). *La región de Bella Unión: cooperativismo y desarrollo agro-industrial*. Montevideo: Editorial Indice.

Carr, Edward H. (1978). *¿Qué es la historia?* Barcelona: Seix Barral.

Cartagena, Jorge, Martí, Juan Pablo, y Torrelli, Milton. (2012). *La Recomendación 193 de la OIT y la promoción de cooperativas en el MERCOSUR. Estrategia para su difusión e internalización*. Ponencia presentada en Congreso Internacional RULESCOOP 2012, Valencia.

Castelao Caruana, María Eugenia. (2009). La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas argentinas, instrumento de política o alternativa socioeconómica? Un análisis preliminar. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social, 9* (17), 30-48.

Castillo Sandoval, Darío , Mora Padlla, Christian José, Rodríguez Espinoza, Néstor , Sarmiento Reyes, Antonio José, Alvarez Rodriguez, Juan Fernando, Mesa Neira, Gloria Cecilia, y Martínez Ballén, Luis Enrique. (2011). *Políticas públicas y cooperativismo en Colombia: 30 años de encuentros y desencuentros*. Bogotá: IEMP.

Caulín, María Clara. (2012). *Desarrollo rural desde la dicotomía producción familiar-agronegocio. Estudio de caso de la Unidad Cooperaria Nº 1*. (Licenciatura en Sociología), Universidad de la República, Montevideo.

Cecilio, Miguel. (2009). La Ley Nacional de Vivienda del 68. Planificación y equidad social. Un remanso en el caos. En MVOTMA (Ed.), *El Uruguay de la integración social en el territorio. A 40 años de la Ley Nacional de Vivienda* (pp. 19-25). Montevideo: MVOTMA.

CEPAL, y OXFAM. (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CIDE. (1963). *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas* (Vol. 2). Montevideo: Publicación del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración.

CINVE, Centro de Investigaciones Económica. (1989). *Tops y lácteos: tecnología industrial en la agroindustria*. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)-Ediciones de la Banda Oriental (EBO).

Cipolla, Carlo M. (1991). *Entre la historia y la economía: introducción a la historia económica* (J. A. Pérez Millán, Trans.). Barcelona: Editorial Crítica.

CLAEH, Centro Latinoamericano de Economía Humana. (2005). Relevamiento de programas y políticas sociales del Uruguay *Unidad de Investigación en Políticas Sociales. Equipo técnico: Mariela Debellis, Florencia Picasso, Mariana Sienra y Ana Sosa*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño y CLAEH.

COMCORDE. (1970). COMCORDE: documentos para el análisis de su filosofía, fundamentos y finalidades. Montevideo: COMCORDE Secretaria Técnica.

COMCORDE. (1976). El plan nacional de Silos. Descripción y características. Montevideo: Comcorde - Secretaría Técnica.

Conaprole. (1936). *Actas del Directorio*. Cooperativa Nacional de Productores de Leche. Montevideo.

Concari, Gustavo. (2016). Las Cajas Populares en la primera mitad del siglo XX en Uruguay. *Cuadernos de RSO. Publicación interdisciplinaria sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones, 4* (1), 21-36.

Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios, Poder Ejecutivo. (1986). *Intervención CONAPROLE - Decreto Nº 363/68 de 6/6/968. Informe General*. Montevideo: Informe de los Interventores Mayor Cr. Angel Servetti y Cr. José M. Roca Sienra, Recuperado de.

COOPTROL. (1976). *Estatutos. Copia testimoniada*. Montevideo: Cooptrol.

Coque Martínez, Jorge. (2002). Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (43).

Coraggio, José Luis. (2012). La construcción de Otra Economía como acción política. *Instituto del Conurbano. Universidad Nacional General Sarmiento*.

Coraggio, José Luis. (2013). La Presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su Institucionalización en América Latina, 2013. *CEPAL, Instituto de Investigación para el Desarrollo Social*.

Coraggio, José Luis, y Sabaté, A. F. (directores) (Eds.). (2010). *Emprendimientos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad*. Los Polvorines (Argentina): Universidad Nacional de General Sarmiento.

Correa Alsina, Fernando. (1995). *Azucar, MERCOSUR y reconversión: el caso CALNU*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial.

Cortés, Fernando, Escobar, Agustín, y González de la Rocha, Mercedes. (2008). *Método científico y política social: a propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. México: El Colegio de México.

Cox, Robert W. (1987). *Production, power, and world order: Social forces in the making of history* (Vol. 1): Columbia University Press.

Cracogna, Dante, y De Lisio, Claudia (Eds.). (2007). *Políticas públicas en materia de cooperativas*. Buenos Aires: Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR- INTERCOOP.

Cuadrado, Soledad. (2011). *La generación de autonomía en cooperativas sociales y su relación con el Estado. Límites y posibilidades.* (Licenciatura en Trabajo Social), Universidad de la República, Montevideo.

CUDECOOP. (1990). El relacionamiento con el Estado. Editorial. *El Boletín de CUDECOOP, Año I Nº 2,* 1.

CUDECOOP. (1991a, setiembre de 1991). Cuando las personerías vienen marchando. *El Boletín de CUDECOOP, Año 2 Nº 3,* 9.

CUDECOOP. (1991b). En los albores de una nueva relación cooperativismo-estad. *El Boletíon de CUDECOOP, Año I Nº 3,* 1.

CUDECOOP. (1994a). Barraca Cooperativa Sergio Zeballos: ejemplo de capitalización en la modalidad de producción. *El Cooperativismo,* 8-11.

CUDECOOP. (1994b). *El movimiento cooperativo expone y propone*. Montevideo: Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

CUDECOOP. (1994c). El sistema cooperativa es un excelente socio del Ministerio de Gandería desde hace más de 20 años. Ministro Ing. Gonzalo Cibils. *El Cooperativismo,* 2.

CUDECOOP. (2000, Abril de 2000). *Propuestas de CUDECOOP al Presidente de la República Dr. Jorge Batlle Ibáñez*. Archivo CUDECOOP. Confederación Uruguay de Entidades Cooperativas, Montevideo.

CUDECOOP. (2001). *Memoria Anual. Ejercicio 1999/2000*. Memorias CUDECOOP. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Montevideo.

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

CUDECOOP. (2004b, setiembre de 2004). *Propuesta programática del movimiento cooperativo uruguayo*. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas. Archivo CUDECOOP, Montevideo.

CUDECOOP. (2005a). *Ahora es la hora*. Mensaje del presidente de CUDECOOP, Esc. Danilo Gutiérrez. Archivo de CUDECOOP, Montevideo.

CUDECOOP. (2005b). *Memoria Anual. Ejercicio 2004*. Memorias CUDECOOP. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Montevideo.

CUDECOOP. (2005c). *Plan operativo 2005*. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas. Archivo CUDECOOP, Montevideo.

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

CUDECOOP. (2011). *La reforma de los estatutos de las cooperativas en función de los cambios e innovaciones derivados de la ley general Nº 18.407* (D. J. P. C. P. R. B. C. S. Avondet Ed.). Montevideo: CUDECOOP / INACOOP.

Chandler, A. D. (1989). *Stratégies et structures de l'entreprise*. Paris: Éd. d'Organisation.

Chaves, Rafael. (2012). Las políticas públicas y las cooperativas. *EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía, 79* (01), 169-200.

Chaves, Rafael, y Monzón, José Luis. (2000). Polílticas públicas. En CIRIEC (Ed.), *Economía Social y Empleo en la Unión Europea* (pp. 135-170). España.

Chaves, Rafael, y Monzón, José Luis. (2007). La economía social en la Unión Europea *Resumen del Informe elaborado para el CIRIEC*: Comité Económico y Social Europeo

De Armas Brescia, Santiago. (2003). *Proceso de asociativismo en organizaciones de productores del Departamento de Soriano.* (TESIS presentada como uno de los requisitos para obtener el titulo de Ingeniero Agrónomo.), UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, Montevideo.

De Moor, Tine. (2013). *Homo cooperans. Institutions for collective action and the compassionate society*. Nederland: Universiteit Utrecht.

De Sierra, G, Boado, M, Serna, M, y Filardo, V. (1993). Bella Unión y Maldonado: dos casos ejemplares de transformaciones en la reestructura social del País *Serie Informes de Investigación*. Montevideo: Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.

Decia, Alfredo. (2012). El cooperativismo. Escuela de democracia y solidaridad. *QUEHACER EDUCATIVO, 113*, 77-85.

Díaz, Ana Bettina. (2008). *Cooperativas sociales: análisis de su surgimiento: posibilidades y limitaciones.* (Licienciatura en Trabajo Social), Universidad de la República, Montevideo.

Díaz, Benito. (2006). Políticas públicas para la promoción de cooperativas en Venezuela (1999-2006). *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social, 6* (11), 149-183.

DIEA-MGAP, República Oriental del Uruguay. (1988). *Representación mediante modelos de la producción cañera*. Montevideo: MGAP, Recuperado de.

DIEA-MGAP, República Oriental del Uruguay. (2011). *Anuario Estadístico Agropecuario*. Montevideo: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Recuperado de.

Dominzain Martinez, Susana. (1996). *Cooperativismo agrario: estímulo y desafios (el caso de las cooperativas cerealeras)*. Montevideo: FESUR.

Downs, Anthony. (1967). *Inside Bureacracy* Boston: Little, Brown, Inc.

Droz, Jacques (Ed.). (1984). *Historia General del Socialismo. De los orígenes a 1875*. Barcelona: Ediciones Destino.

Dubroca, Lucrecia. (2012). *Configuración de una política pública: desafíos, tensiones y contradicciones de la política social de cooperativas sociales.* (Licenciatura en Trabajo Social), Universidad de la República, Montevideo.

Dunleavy, Patrick. (2014 [1991]). *Democracy, bureaucracy and public choice: Economic approaches in political science*: Routledge.

Durán Martínez, A. (2003). *Naturaleza jurídica de CONAPROLE*. Montevideo: F.C.U.

El Boletín, Anónimo. (1991). Conquista histórica. Nuevo orden institucional para el protagonismo cooperativo. *El Boletín, Año I Nº 3,* 4-5.

El Día, Anónimo. (1935/X/22). Agrupación Nacional de Instituciones Lecheras y Afines, *Diario El Día,* p. 4.

El Día, Anónimo. (1935/X/29). La verdad sobre el problema lechero, *Diario El Día,* p. 13.

El Día, Anónimo. (1975/III/15). Esta madrugada inició sus servicios COTSUR, *Diario El Día,* p. 5.

El Observador, Anónimo. (2016/V/28). Raincoop: gobierno asegura solución a todos los trabajadores, *Diario El Observador*. Retrieved from https://www.elobservador.com.uy/raincoop-gobierno-asegura-solucion-todos-los-trabajadores-n916956

El País, Anónimo. (1935/X/24). Los verdaderos productores solicitan al parlamento la solución del problema lechero, *Diario El País,* p. 13.

El País, Anónimo. (1935/XI/10). Para buscar una solución problema de la leche, *Diario El País,* p. 10.

El País, Anónimo. (1935/XII/24). Los productores de la leche. Se reúnen hoy, *Diario El País,* p. 10.

El País, Anónimo. (1935/XII/30). Ecos del homenaje a Don Pedro Sáenz. Discurso del Ing. A. Bessio, *Diario El País,* p. 13.

El País, Anónimo. (1974/IX/30). AMDET: Hoy vence el plazo para la cooperativización, *Diario El País,* p. 7.

El País, Anónimo. (1974/X/22). AMDET: Se inicio el estudio final para ceder 50 unidades a sus funcionarios, *Diario El País,* p. 8.

El País, Anónimo. (1975/I/3). Defecciones de ese día se penarán; sólo 5 unidades de AMDET circulando., *Diario El País,* p. 7.

El País, Anónimo. (1975/V/13). Transporte: con 70 unidades inició sus actividades una cooperativa obrera., *Diario El País,* p. 7.

El País, Anónimo. (1975/VII26). AMDET: facilitarían las bases para traspasar los trolebuses, *Diario El País,* p. 4.
El País, Anónimo. (1975/XI/1). Requiem para AMDET, *Diario El País,* p. 5.
El País, Anónimo. (1976/XI/4). AMDET: El Municipio Ahorra N$ 1 Millón. Se ofrece mejor servicio sin pesadas subvenciones, *Diario El País,* p. 6.
El País, Anónimo. (2017/IX/23). El velorio bajo martillo de Raincoop. *Diario El País*.
Errandonea, Alfredo, y Supervielle, Marcos. (1992). *Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
Espinoza, Juan Guillermo. (1993). Economía, autogestión y desarrollo. En A. Colomer Viadel (Ed.), *Sociedad solidaria y desarrollo alternativo* (pp. 75-117). Madrid: Fondo de Cultura Económica.
Estudios, Anónimo. (1967). El 3 y 2 entró a saco en AMDET. Entrevista a Severino Alonso. *Revista Estudios, 43,* 38-43.
Etzioni, Amitai. (1992). La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Hechura de las Políticas* (pp. 265-282). México DF: Ed. Miguel Angel Porrua.
Evans, Peter B, Rueschemeyer, Dietrich, y Skocpol, Theda. (1985). *Bringing the state back in*: Cambridge University Press.
Fabregat, Julio Tomás. (1950). *Elecciones uruguayas: Febrero de 1925 a noviembre de 1946* (Vol. 1). Montevideo: Républica Oriental del Uruguay, Poder Legislativo, Cámara de Representantes XXXVª Legislatura.
Faedo, Álvaro. (2004). Cooperativas de Trabajo. En J. P. Martí, C. Soria, M. J. Dabezies y J. Bertullo (Eds.), *Empresas recuperadas mediante cooperativas de trabajo. Viabilidad de una alternativa*. Montevideo: Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (COSPE)-Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay–Unidad de Estudios Cooperativos (UEC-UdelaR).
Fajardo Rojas, Miguel Arturo. (2003). Presencia del cooperativismo en Colombia. *Fundación Universitaria de San Gil–Unisangil, Unircoop, 1* (2).
Fascioli Sosa, Ezequiel. (2009). *Diseño de un centro de formación de la unidad cooperaria nº1 (Cololó-Soriano), para el desarrollo de la agricultura familiar y campesina.* (Ingeniero Agrónomo), Universidad de la República, Montevideo.
Favreau, Louis. (2008). *Entreprises collectives: les enjeux sociopolitiques et territoriaux de la coopération et de l'économie sociale*. Québec Presses de l'Université de Québec.
Febvre, Lucien. (1982). *Combates por la historia* (F. Fernández Buey y E. Argullol, Trans.). Barcelona: Ariel Barcelona.
Fenocchi, Andrés. (2000). Actualización del Libro de Andrés Fenocchi Fenocchi "La Capilla de Cardal". Recuperado de http://fenocchicapillacardal.webnode.com.uy/historia/, 11/06/2016.
Ferrari Goudschaal, José María. (s/f). *Evolución histórica del proceso de higienización y pasteurización de la leche de consumo para la ciudad de Montevideo - 1905 a 1935*. Ponencia presentada en Sociedad Uruguaya de Historia de la Medicina V. XXVI.
Filgueira, Carlos, y Filgueira, Fernando. (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: ARCA/Kellogg institute.
Filgueira, Fernando, Garcé, Adolfo, Ramos, Conrado, y Yaffé, Jaime. (2003). Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX *El Uruguay del siglo XX. La política*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República-Ediciones de la Banda Oriental.
Finch, Henry. (1980). *Historia económica del Uruguay contemporáneo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
Finch, Henry. (2005). *La economía política del Uruguay contemporáneo, 1870-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
Folguera, Pilar. (1994). *Cómo se hace historia oral*. Salamanca: EUDEMA.

Frega, Ana, Maronna, Mónica, y Trochon, Yvette. (1987). *Baldomir y la restauración democrática, 1938-1946* (Vol. 39). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
Friedberg, Erhard, y Crozier, Michel. (1980). *Actors and systems: The politics of collective action*: Chicago: University of Chicago Press.
Garcé, Adolfo. (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*. Montevideo: Trilce.
García, Antonio. (1973). *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Cruz del Sur.
Gide, Charles. (1912). *Économie sociale. Les institutions de progrès social* (4è) Ed.). Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey.
Gil Villamil, Germán. (2003). *Historia de COLEME*. [Trabajo realizado a pedido de la administración de COLEME]. COLEME, Cerro Largo.
Ginzburg, Carlo. (2004). *Tentativas*. Rosario: Prohistoria.
González Bombal, Inés , y Villar, Rodrigo. (2003). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
Gramsci, Antonio. (1984). *Cuadernos de la cárcel* (Vol. 3). México: Ediciones Era.
Gramsci, Antonio. (2014a). Machiavelli. Sociologia e scienza politica. *Quaderno 15 (II) § (10).* Recuperado de https://quadernidelcarcere.wordpress.com/, Acceso 17 de mayo de 2019, 2019.
Gramsci, Antonio. (2014b). Noterelle di economia. *Quaderno 10 (XXXIII) § (15).* Recuperado de https://quadernidelcarcere.wordpress.com/, Acceso 17 de mayo de 2019, 2019.
Greiner, L. (1972). Evolution and Revolution as Organizations Grow. *Harvard Business Rev.*, 37-46.
Grele, Ronald. (1991). Movimiento sin meta: problemas metodológicos y teóricos en la historia oral. En D. Schwarzstein (Ed.), *La historia oral*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
Guerra Aragone, Pablo. (2010). Las políticas públicas de empleo y el fomento de las economías solidarias en América Latina. Análisis de casos del Cono Sur. *Cooperativismo & Desarrollo, 18* (96), 10-26.
Guerra, Pablo. (1997). Crisis y empresas alternativas en Uruguay: el caso de las cooperativas de producción como emergentes de un sector solidario de la economía. Montevideo: Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR.
Guimaraes, Roberto. (1988). Cooperativismo y Participación Popular: Nuevas consideraciones respecto de un viejo tema. *Revista de Idelcoop, 15* (58), 15-33.
Gutiérrez, Danilo. (2008). 2008: Odisea en el tiempo, o "La larga marcha hacia la sanción de la ley general de Cooperativas en Uruguay. En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*. Montevideo: FUNDIBES - Divina Pastora - CUDECOOP.
Gutiérrez, Danilo. (2011). ¿Una conferencia más? 29 de mayo de 2012. Retrieved from Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR website: http://www.mercosur.coop/?p=327
Habermas, Jürgen. (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*: Amorrortu.
Hall, Peter A., y Taylor, Rosemary CR. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies, 44* (5), 936-957.
Hartley, Leslie P. (1953). *The Go-Between*. London: Hamish Hamilton.
Hély, Matthieu. (2008). L'économie sociale et solidaire n'existe pas. *La vie des idées, 11* (02).
Hély, Matthieu. (2009). *Les métamorphoses du monde associatif*. Paris: Presses universitaires de France.
Hély, Matthieu. (2017). De l'économie sociale «historique» à «l'économie sociale et solidaire»: une nouvelle configuration des relations entre monde associatif et collectivités publiques. *Revue francaise d'administration publique* (3), 543-556.

Hernández, Alfredo. (2002). El cambio técnico en el proceso de construcción de la ventajas competitivas en el sector lácteo *Nota Técnica* (Vol. 48). Montevideo: Facultad de Agronomía, Universidad de la República.

Hernández, Diego. (2013). Políticas de transporte público y su efecto sobre la equidad. Avances y desafíos en la reforma del sistema de la ciudad de Montevideo. *Crítica y Emancipación, 11*, 161-214.

Hillenkamp, Isabelle. (2016). ¿ Innovar para sostenerse? Representaciones y prácticas de Economía Popular Solidaria en América Latina1.

Hinkelammert, Franz J. (1990). *Democracia y totalitarismo*. San José, Costa Rica: Departamento Ecuménico de Investigaciones.

Hinkelammert, Franz J. (1995). *Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión*. San José, Costa Rica: DEI.

Hintze, Susana. (2003). *Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria.* Paper presented at the ponencia presentada en el II Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba.

Hintze, Susana. (2010). *La política es un arma cargada de futuro: la Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CICUS/CLACSO.

Hintze, Susana, Deux-Marzi, María Victoria, y Costa, María Ignacia. (2011). Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina. En C. Danani y S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (Vol. 2010, pp. 233-281). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Hirschman, A. O. (1971). The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America. En A. O. Hirschman (Ed.), *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale University Press.

Hirst, Paul. (1994). *Associative democracy. New forms economic and social governaqnce*. Amherst: University of Massachusetts Press.

Hjern, Benny, y Hull, Chris. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European journal of political research, 10* (2), 105-115.

Hodgson, Geoffrey M. (1999). *Economics and Utopia: why the learning economy is not the end of history*. New York: Routledge.

Hodgson, Geoffrey M. (2003). El problema de la especificidad histórica. *Investigación económica, 62* (245), 33-69.

Hopp, Malena V. (2017). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad. En J. L. Coraggio (Ed.), *Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina* (pp. 19-61). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Hopp, Malena V., y Frega, Mariana. (2012). Trabajo asociativo y políticas sociales: Tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del Programa "Argentina Trabaja". *Revista "Debate Público. Reflexión de Trabajo Social", Año 2 - Nro. 3*, 71-81.

Huaylupo Alcazar, Juan A. (2003). La constitucion social e historica del cooperativismo en Costa Rica. *Revue uniRcoop (Sherbrooke), 1 (2)*, pp. 139-158.

Iglesias, Enrique. (2008). Organización social y gestión cooperativa. En B. Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas* (pp. 46-57). Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación.

Iglesias Lesaga, Esther. (2013). Abrir nuevos senderos para el tránsito de la historia económica contemporánea en el encuentro con las fuentes orales. *Desacatos* (43), 147-166.

INALE, INSTITUTO NACIONAL DE LA LECHE. (2012). Informe semestral de situación y perspectivas de la lechería uruguaya. Período Enero-Junio 2012. 21/08/2012.

http://www.inale.org/innovaportal/file/1889/1/informe_de_coyuntura_primer_semestre_del_2012-_area_de_informacion_inale.pdf
INE. (2006). Tasa de Desempleo. *Series Históricas.* Recuperado de http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=2de9c992-24e9-4054-aebd-98982510e60d&groupId=10181, Acceso 18 de mayo de 2019.
INE. (2010). Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (2008-2009). 2 de marzo de 2011. http://www.ine.gub.uy/biblioteca/censoCoop_2008-2009/Censo-Nacional-de-Cooperativas.pdf
INE, Instituto Nacional de Estadísticas. (2013). *Censos 2011. 8º censo de población, 4º censo de hogares, 6º censo de viviendas y 1° Entorno Urbanístico*. Montevideo: INE, Recuperado de http://www3.ine.gub.uy/anda4/index.php/catalog/243/export.
Instituto de Teoría y Urbanismo, ITU. (1990). Región Vértice Noroeste. In U. d. l. R. Programa Interdsiciplinario de Agroindustria. Montevideo: Facultad de Arquitectura (Ed.), *Desarrollo local y agroindustria, .*
International Co-operative Alliance, ICA. (1995). *Declaration on Cooperative Identity*. Manchester, Recuperado de http://www.uwcc.wisc.edu/icic/def-hist/gen-info/1995-Revision-of-Co-operative-Principles1/Cooperative-Principles-for-the-21st-Cent1/index.html.
Isola, Gabriel. (2001). *El liderazgo en los procesos asociativos rurales, los casos de Calpace y la Unidad Cooperaria Nº 1.* (Ingeniero Agrónomo), Universidad de la República, Montevideo.
Isola, Gabriel, y Martí, Juan Pablo. (2015). El significado y el proceso del cooperativismo uruguayo a treinta años del trabajo de Juan Pablo Terra. En I. J. P. Terra (Ed.), *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2ª ed., pp. 11-30). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
Iturmendi, David Mariezkurrena. (2008). La historia oral como método de investigación histórica. *Gerónimo de Uztariz* (23), 227-233.
Jacob, Raúl. (1981a). *Breve historia de la industria en Uruguay*: Fundación de Cultura Universitaria Montevideo.
Jacob, Raúl. (1981b). *Uruguay, 1929-1938: Depresión ganadera y desarrollo fabril*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
Jacob, Raúl. (1984). *El Cooperativismo Agropecuario: génesis y debate ideológico*. Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay (CIEDUR).
Junta de Vecinos de Montevideo, JVM. (1976). *Proceso de desmunicipalización de la AMDET*. Montevideo: Junta de Vecinos de Montevideo.
Kaufmann, Heinrich. (1922). Types of Co-operative Societies and their Economic Relations. *International Labour Review, VI* (2), 163-183.
Kautsky, Karl. (1968). *La cuestión agraria: análisis de las tendencias de la agricultura moderna y de la política agraria de la socialdemocracia* (Vol. 22): Siglo XXI.
Kula, Witold. (1977). *Problemas y métodos de la historia económica* (M. Bustamante, Trans.). Barcelona: Península.
La Mañana, Anónimo. (1966/V/18). Aumento o subsidio: solución ineludible, *Diario La Mañana*.
La República, Anónimo. (2000/II/27, 04/08/2008). Se fusionan 16 cooperativas agropecuarias en el interior. El consorcio empresarial se formalizó en el marco del reperfilamiento del BROU, *La República*. Retrieved from http://www.lr21.com.uy/economia/3930-se-fusionan-16-cooperativas-agropecuarias-en-el-interior
La República, Anónimo. (2000/VI/4, 04/08/2008). Cooperativas agrarias se fusionan en Colonia, *La República*. Retrieved from http://www.lr21.com.uy/economia/45357-cooperativas-agrarias-se-fusionan-en-colonia

Labarca, José Tomás. (2015). *Las cooperativas y el Estado en el Chile de 1900-1973:¿ una relación evidente?* Paper presented at the IX Congreso RULESCOOP (La Plata, 2015).

Lanzaro, Jorge. (2004). Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (14), 103-135.

Lavergne, Bernard. (1927). *L'Ordre coopératif*. Paris: A. Colin.

Leiras, Marcelo. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las politicas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional. En C. H. Acuña y A. Vacchieri (Eds.), *La incidencia política de la sociedad civil* (pp. 17-65). Buenos Aires: Siglo XXI Ediciones.

Lenin, Vladimir Ilich. (1980 [1923]). *Sobre la cooperación*. Moscú: Progreso.

Lianza, Sidney, y Henriques, Flávio Chedid. (2012). *A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas*. Rio de Janeiro.

Lichtensztejn, Samuel et al. (1988). *Cursillo sobre **cooperativismo** de la Universidad de la Republica*. Montevideo: FCU.

Lijphart, Arend. (1975). II. The comparable-cases strategy in comparative research. *Comparative political studies, 8* (2), 158-177.

Lijterman, Eliana. (2018). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* (62), 65-85.

Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Minsterio para las Administraciones Públicas.

Lobato, Mirta Zaida. (2001). *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970).* Buenos Aires: Prometeo Libros.

López Silveira, Juan José. (1953). *El cooperativismo agropecuario en Uruguay. Generalidades. Su realidad. Elementos de organización.* (Curso de Organización y Administración de Empresas), Universidad de la República, Montevideo.

Lowenthal, David. (1985). *The Past is a Foreign Country*. New York: Cambridge University Press.

Lozano, Jorge. (1987). *El discurso histórico*. Madrid: Alianza Editorial.

Lundy, Karen Saucier (2008). Historical Research. En L. M. Given (Ed.), *The SAGE encyclopedia of qualitative research methods* (Vol. 1, pp. 395-399). EE.UU.: SAGE Publications, Inc.

Luxemburgo, Rosa. (1946 [1900]). *Reforma o revolución*. Buenos Aires: Procyon.

M.G.A./C.I.D.E., República Oriental Uruguay. (1967). *Estudio económico y social de la agricultura en Uruguay* (Vol. Tomo I). Montevideo: Ministerio de Ganadería y Agricultura.

Macadar, Luis. (1982). *Uruguay 1974-1980: ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico?* Montevideo: CINVE / Ediciones de la Banda Oriental.

Maeso, Carlos M. (1910). *El Uruguay a través de un siglo*. Montevideo: Tipográfica Moderna.

Maldini, E., Ramos, A., y Vasallo, C. (1987). *Contribución del sistema de cooperativas agrarias al desarrollo rural*. Montevideo: Universidad de la República / Dirección nacional de Fomento Cooperativo - MTSS / Mesa Nacional Intercooperativa / Fundación de Cultura Universitaria.

Mallo, Susana, y Rieiro, Anabel. (2011). Subjetividades autogestionarias y participación social. En U. U. F. d. C. S. D. d. Sociología (Ed.), *El Uruguay desde la sociología IX* (pp. 145-162). Montevideo: UR/FCS-DS.

Mann, Michael. (2007 [1991]). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 55-77). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Martí, Juan Pablo. (2011). Legislación y fomento del cooperativismo en Uruguay. Esfuerzos espasmódicos, fragmentarios y reactivos. *Revista de Estudios Cooperativos, 16 (2)*, 10-26.

Martí, Juan Pablo. (2013a). Interés público y cooperativas. Análisis del fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay a través del ejemplo del Plan Nacional de Silos (1972-2004). En M. Radrigan y C. Barria (Eds.), *Innovación social y cooperativa* (pp. 153 - 182). Santiago de Chile: Ril Editores.

Martí, Juan Pablo. (2013b). La Cooperativa Nacional de Productores de Leche. Su creación analizada desde las políticas públicas. *América Latina en la Historia Económica, Vol. 20*, 90-113.

Martí, Juan Pablo. (2014a). El pasado como visita a un país extranjero. Reflexiones sobre la importancia de la historia para las cooperativas. *Revista Idelcoop, 214*, 202-206.

Martí, Juan Pablo. (2014b). La coopérative nationale de producteurs de lait de l'Uruguay: une régie coopérative? *RECMA Revue Internationale de l`Économie Sociale, 331*, 94-106.

Martí, Juan Pablo. (2014c). Notas para la construcción de una historia del cooperativismo en América Latina. En M. S. Schujman, P. Peixoto de Albuquerque, K. C. Pereyra y K. Tomatis (Eds.), *Economía social y solidaria : praxis, vivencias e intenciones* (pp. 89-120). Rosario, Argentina: Ediciones del Revés.

Martí, Juan Pablo. (2016a). Estado y cooperativismo agrario en Uruguay. Vaivenes y contradicciones de una relación compleja (1935-2008). En J. M. Bageneta, A. de Arce y G. Mateo (Eds.), *Entre la economía social y el mercado. Reflexiones para un debate abierto en el agro latinoamericano* (pp. 71-114). Buenos Aires: INTERCOOP.

Martí, Juan Pablo. (2016b). Políticas públicas y desarrollo local de Bella Unión a través del modelo cooperativo (1965-2005). *Revista Idelcoop, 220*, 125-144.

Martí, Juan Pablo. (2018). Estado, mercado y cooperativas. Los orígenes de la legislación cooperativa en Uruguay a través del debate parlamentario (1935-1946). En P. Guerra (Ed.), *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria* (pp. 163-192). Montevideo: Red Temática en Economía Social y Solidaria -UDELAR.

Martí, Juan Pablo. (2019). Mercado, políticas públicas y cooperativas de productores en la lechería uruguaya a comienzos del siglo XX. *Cooperativismo & Desarrollo, En prensa*.

Martí, Juan Pablo, Soria, Cecilia, y Dabezies, María José. (2008). Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006). En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay* (pp. 271-307). Valencia: FUNDIBES.

Martí, Juan Pablo, Thul, Florencia, y Cancela, Valentina. (2014). Las empresas recuperadas como cooperativas de trabajo en Uruguay: entre la crisis y la oportunidad. *CIRIEC ESPAÑA, revista de economía pública, social y cooperativa* (82), 5-28.

Martínez, E. (s/f). Trolebuses de Montevideo. Recuperado de http://theageofthetrain.tripod.com/trolebusesdemontevideo.html, Acceso 10 de noviembre de 2018.

Martínez Omaña, María Concepción. (1999). El uso diverso y complementario de las fuentes de información en historia oral. *Razón y palabra* (15), 7.

Marx, Karl. (2011 [1895]). *El Capital. El proceso de producción capitalista en su conjunto* (Vol. III). México: Siglo XXI Editores.

Mateo, Graciela. (2001). *El Estado peronista y el cooperativismo agrario. Un estudio de caso: la Asociación de Cooperativas Argentinas.* Paper presented at the Presentado en el 11º Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina.

Mazzeo, Mario. (2011). *A campo traviesa: los caminos de Mario Costa*. Montevideo: Trilce.

Meny, Yves, y Thoenig, Jean-Claude. (1992). *Las políticas públicas* (F. Morata, Trans.): Ariel Barcelona.
Midaglia, Carmen, Castillo, Marcelo, y Fuentes, Guillermo. (2010). El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Estado, Gobierno y Gestión Pública* (15-16), 123/154-123/154.
MIDES, Ministerio de Desarrollo Social. (2013). Cooperativas sociales. Resultados de evaluación. In DINEM (Ed.), *Documentos de trabajo* (Vol. 16). Montevideo.
Ministerio de Industrias, República Oriental del Uruguay. (1918). *Primer Congreso de la Leche. Celebrado en Montevideo del 15 de febrero al 25 de marzo de 1918*. Montevideo: Imprenta Nacional.
Moglia, Leandro. (2008). El movimiento cooperativo agrícola del Chaco entre los Gobierno de Regulación y Planificación (1930-1955). *Presentado en las XXI Jornadas de Historia Económicas. Publicado on-line: http://xxijhe. fahce. unlp. edu. ar*.
Mogrovejo, Rodrigo , Mora, Alberto , y Vanhuynegem, Philippe (Eds.). (2012). *El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible*. La Paz, Bolivia: OIT.
Moirano, Armando Alfredo. (2008). *Manual de Mutuales*. Buenos Aires: Editorial Lajouane.
Moradiellos, Enrique. (2001). *Las Caras de Clío: una introducción a la historia*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, SA.
Moraes, María Inés. (1990). *Bella Unión: De la estancia tradicional a la agricultura moderna, 1853-1965*. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas.
Moraes, María Inés. (2011). *Las economías agrarias del litoral rioplatense en la segunda mitad del siglo XVIII. Paisajes y desempeño.* (Tesis para optar al grado de Doctora en Historia Económica Moderna y Contemporánea de España), Universidad Complutense, Madrid.
Moraes, María Inés, De Torres, María Fernanda, Moreira, Cecilia, Martí, Juan Pablo, y Ríos, Ángela. (2014). *Políticas industriales y desarrollo local en Bella Unión, 1965-2010*. Montevideo: Convenio Universidad de la República - Ministerio de Industria, Energía y Minería.
Moran, Jonathan. (1998). Two Conceptions of State: Antonio Gramsci and Michael Mann. *Politics, 18* (3), 159-164.
Morley, S, Machado, R. , y Pettinato, S. (1999). Indexes of structural reform in Latin America. *Serie Reformas Económicas, No. 12*.
Murcia, Héctor. (1978). *Administración de empresas asociativas de producción agropecuaria* (Vol. 36). San José de Costa Rica: IICA.
Nahoum, Benjamín. (2008). De la autoconstrucción individual a las cooperativas pioneras. En B. Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas* (pp. 24-31). Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación.
Nahum, Benjamín, Cocchi, Angel, Frega, Ana, y Trochón, Yvette. (1988). *Crisis política y recuperación económica, 1930-1958* (Vol. 7). Montevideo: Ed. Banda Oriental.
Napoli, Miguel Ángel. (2008). *La vida de un transportista...* Edición personal del autor sin publicar. Montevideo.
Neffa, Julio César. (1986). La participación de los trabajadores en la gestión empresarial en la República del Perú (1968-1980). In I. I. d. E. Laborales (Ed.), *Serie de investigación*. Ginebra: OIT.
Neticoop, Anónimo. (2003/V/5). Transferencia de silos y capitalización cooperativa. Retrieved from http://www.neticoop.org.uy/article124.html
North, Douglass C. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Editorial.

North, Douglass C. (1997). *Some fundamental puzzles in economic history/development*. Economic History. Working Paper. Retrieved from http://hdl.handle.net/10535/3718

Novo, María, y Zaragoza, Federico Mayor. (2006). *El desarrollo sostenible: su dimensión ambiental y educativa*. Madrid: Pearson.

Noya, Nelson, Laens, Silvia, Casares, Luis, y Terra, Magdalena. (1984). Política económica: 25 años de fracasos. En Cinve (Ed.), *La crisis uruguaya y el problema nacional* (pp. 151-196). Montevideo.

O'Donnell, Guillermo A. (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*: Prometeo libros Buenos Aires.

Offe, Claus. (1972). Advanced capitalism and the welfare state. *Politics & Society, 2* (4), 479-488.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto, República Oriental Uruguay. (1973). *Definición de políticas y estrategias del gobierno uruguayo y análisis de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo Económico*. Montevideo: Imprenta Nacional.

Olivera, Gabriela. (2011). Agroindustria láctea, regulación estatal y cooperativismo, 1930-1955.

Olson, Mancur. (1978). *Logique de l'action collective*. Paris: Presses universitaires de France.

OPP, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (1973). *Definición de políticas y estrategias del gobierno uruguayo y análisis de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo Económico*. Montevideo: Imprenta Nacional, Recuperado de.

Ortiz Bergia, María José. (2017). Huellas de la Historia para la historia. Fuentes en la historia social argentina reciente. *Historiografías: revista de historia y teoría* (14), 51-68.

Oszlak, Oscar. (2007 [1978]). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 115-141). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

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

OXFAM. (2016). Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema. In OXFAM (Ed.), (Vol. 210 Informe de OXFAM).

Panizza, Francisco. (1990). *Uruguay: Batllismo y después*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.

Panizza, Francisco, y Pérez Piera, Adolfo. (1988). *Estado y sociedad*. Montevideo: FESUR.

Panizza, Jorge. (2006, julio). El objetivo de maximizar el precio al productor es la razón de ser de CONAPROLE. Con el Presidente de CONAPROLE, Ing. Agr. Jorge Panizza. *Revista El tambo, 152,* 4-5.

Pastori, Aurelio. (1944). *El movimiento cooperativista en el Uruguay* Montevideo: Impresora Uruguaya.

Pichón-Rivière, Enrique (1997). *El proceso grupal. Del psicoanálisis a la psicología social*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Pienovi, Mario Luis. (2009). *La biblia del transporte urbano. 155 años de historia del transporte urbano de Montevideo* (Vol. I). Montevideo: Psicolibros / Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Piganiol, André. (1955). Qu'est-ce que l'histoire. *Revue de Métaphysique et de Morale, 60*, 225.

Piovani, Juan Ignacio. (2007). La entrevista en profundidad. En A. Marradi, N. Archenti y J. I. Piovani (Eds.), *Metodología de las ciencias sociales* (pp. 215-225). Buenos Aires, Argentina: emecé.

Plotinsky, Daniel. (2014). Red de estudios en perspectiva histórica sobre la economía social y solidaria (REPHESS). *Revista Idelcoop, 214*, 193-201.

Plotinsky, Daniel. (2015). *Argentina: políticas públicas y cooperativismo (1976-2015).* Paper presented at the IX Congreso RULESCOOP (La Plata, 2015).

Poder Ejecutivo, República Oriental del Uruguay. (2006). Cooperativas sociales. Funcionamiento. In M. d. D. Social (Ed.), *Comisión Especial sobre marco cooperativo* (Vol. Carpeta Nº 777 DE 2006). Montevideo: Secretaría. Cámara de Representantes.

Polanyi, Karl. (1957). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

Polanyi, Karl. (1989). *La gran transformación*. Madrid: La Piqueta.

Poletti, María Pía. (2013). *¿Qué les ofrece la voz del sistema? cooperativas sociales. La economía social, en el marco del sistema capitalista: un enfoque desde la integración social.* (Licenciatura en Trabajo Social), Universidad de la República, Montevideo.

Portantiero, Juan Carlos. (1981). *Los usos de Gramsci*. Buenos Aires: Folios Ediciones.

Portelli, Alessandro. (1991). Lo que hace diferente a la historia oral. En D. Schwarzstein (Ed.), *La historia oral*. Buenos Aires: CEAL.

Portelli, Alessandro. (2015). Historia oral, diálogo y géneros narrativos. *Anuario de la Escuela de Historia* (26), 9-30.

Preve, Julio. (2004, 20 de mayo de 2004). Nuevo regalo de la sociedad, *El país*. Retrieved from http://www.elpais.com.uy/Suple/EconomiaYMercado/04/05/20/ecoymer_94194.asp

Proudhon, Pierre-Joseph. (1863). *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution par P.-J. Proudhon*: E. Dentu.

Quinn, Robert E., y Cameron, Kim. (1983). Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Effectiveness: Some Preliminary Evidence. *Management Science, Vol. 29* (No. 1), 33-51.

RAINCOOP. (s/f). Historia de Raincoop. Recuperado de http://www.raincoop.com/Historia.php, Acceso 16/05/2017.

Razeto, Luis. (1986). *Economía Popular de Solidaridad. Identidad y proyecto en una visión integradora*. Santiago de Chile: Área Pastroral Social de la Conferencia Episcopal de Chile-Programa de Economía del Trabajo (PET).

Razeto, Luis. (1988). *Economía de solidaridad y mercado democrático. Libro III*. Santiago de Chile: Programa de Economía del Trabajo (PET)-Academia de Humanismo Cristiano.

Razeto, Luis. (1990). *Las empresas alternativas*. Santiago de Chile: Programa de Economía del Trabajo.

Razeto, Luis. (1991). *Empresas de trabajadores y economia de mercado: para una teoria del fenómeno cooperativo y de la democratización del mercado*. Santiago de Chile: Programa de Economía del Trabajo.

Real de Azúa, Carlos. (1968). La historia política *Enciclopedia Uruguaya*. Montevideo: Editores Unidos-Editorial ARCA.

Real de Azúa, Carlos. (1984). *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: CIESU / Ediciones de la Banda Oriental.

Reyes Lavega, Sergio. (2009). Antecedentes y contenidos de la Ley general de Cooperativas Nº 18.407. *Neticoop*. 1 de setiembre de 2011. Retrieved from Neticoop website: http://www.neticoop.org.uy/article2513.html

Reyes Lavega, Sergio. (2013). El Derecho Cooperativo Americano en Congreso. Recuperado de http://www.aciamericas.coop/El-Derecho-Cooperativo-Americano, Acceso 23 de setiembre de 2013.

Reyes Lavega, Sergio, y Gutiérrez, Danilo. (2005). Situación de la legislación cooperativa uruguaya. En R. E. d. C. d. M. (RECM) (Ed.), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR* (Segunda edición actualizada y ampliada ed.). Buenos Aires: Ed. INTERCOOP.

Reyes Lavega, Sergio, y Gutiérrez, Danilo. (2009). "Uruguay" En RECM (Ed.), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR* (Tercera edición actualizada y ampliada ed.). Montevideo: RECM (Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR).

Reyes Lavega, Sergio, Lamenza, Alfredo S., Gutiérrez, Danilo, y Machado, Jorge. (2011). *Derecho Cooperativo Uruguayo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

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

Richer, Madeleine. (2012). Politicas públicas y economia social en Venezuela. *Sociedade em Debate, 14* (1), 103-118.

Rieiro, Anabel. (2012). Buscando nuevos canales de autonomia a través de políticas de inclusión: las cooperativas sociales en Uruguay. *Sociedade em Debate, 14* (1), 89-101.

Rieiro, Anabel. (2013). El desarrollo local cañero en Bella Unión. Territorios en disputa y construcciones emergentes en distintos contextos históricos. En DS-FCS (Ed.), *El Uruguay desde la Sociología X* (pp. 171 - 187). Montevideo: Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales -Udela.

Riessman, Catherine Kohler (2008). Narrative Analysis. En L. M. Given (Ed.), *The SAGE encyclopedia of qualitative research methods* (Vol. 1, pp. 539-540). EE.UU.: SAGE Publications, Inc.

Rippe, Siegbert. (1987). *Los problemas jurídicos de las cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Rivera Cusicanqui, Silvia (1987). El potencial epistemológico y teórico de la historia oral: de la lógica instrumental a la descolonización de la historia. *Temas Sociales, 11*, 49-64.

Rivero Scirgalea, Sebastián. (2018). Visiones agrarias valdenses en Colonia durante la segunda presidencia de J. Batlle y Ordóñez (1911-1915). El caso de "La Unión Valdense". *Estudios históricos - CDHRPyB, 20*.

Robertt Niz, Pedro A. (2006). *Reestruturação produtiva e social em uma empresa globalizada: o caso da Conaplole no Uruguai.* (Doutorado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

Rodríguez, M., Barría, C., Soria, C., Dabezies, M.J., Martí, J.P., Camilletti, A., Guidini, J., Herrera, A., y Guerreiro, J. (2006). Políticas públicas de fomento del cooperativismo de trabajo en el Cono Sur: balance y propuestas. *Revista UniRcoop, 4* (1), 79.

Rodríguez, Pablo. (2012). *Del frigorífico nacional a la cooperativa social" El Nacional": una mirada a los procesos de transformación del mundo del trabajo.* (Licenciatura en Trabajo Social), Universidad de la República, Montevideo.

Rojas Herrera, Juan José. (2003). *Las cooperativas en México*. Texcoco, Estado de México: Ediciones Molino de Letras.

Romero Gil, Juan Manuel, Méndez Reyes, Jesús, y Mateo, Graciela (Eds.). (2012). *Economía social, cooperativismo e intervención estatal en Hispanoamérica*. México: Universidad de Sonora – Universidad Autónoma de Baja California.

Romero, Melina, y Méndez Ramos, Victoria. (2011). Economía social y solidaria. Concepto y políticas públicas en Uruguay. En MIDES (Ed.), *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales* (Vol. 5, pp. 149-167). Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)- Universidad de la República.

Romero, Romero Ibarra, Valdez, José Mario Contreras, y Reyes, Jesús Méndez. (2006). *Poder público y poder privado: gobierno, empresarios y empresas, 1880-1980*: Unam.

Rossi, Gustavo, Ureta, Ana Claudia Ureta, y Souto, Gonzalo. (2014). Transferencia de la propiedad de los centros de acopio de granos del estado. En OPYPA (Ed.), *Anuario OPYPA*. Montevideo: MGAP.

Sabatier, Paul A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences, 21* (2-3), 129-168.

Sabatier, Paul A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European public policy, 5* (1), 98-130.

Sabatier, Paul A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy, 6* (1), 21-48.

Sabatier, Paul A., y Mazmanian, Daniel. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy analysis, 5* (4), 481-504.

Sánchez Álvarez, César. (2016). *La legitimación del cooperativismo y de la economía social y solidaria en las políticas públicas de Iberoamérica. El fomento cooperativo desde el gobierno de la República de Colombia y la influencia de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (Del 1913 a la actualidad).* (Tesis doctoral), Universitat de València, Valencia.

Santos, Boaventura de Sousa. (2004). *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*. Quito, Ecuador: Editorial Abya Yala.

Santos, Boaventura de Sousa (Ed.). (2005). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista* (2ª ed. Vol. 2). Rio de Janeiro: Editora Record.

Santos, Boaventura de Sousa, y Rodríguez, César. (2005). Introdução: para ampliar o cânone da produção. En B. d. S. Santos (Ed.), *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista* (pp. 23-77). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Sarria Icaza, Ana Mercedes, y Tiriba, Lia (2003). *Economía popular: conceptuando antiguas y nuevas prácticas sociales*. Ponencia presentada en Terceras Jornadas de Historia Económica organizadas por la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE), Montevideo.

Sautu, Ruth. (2005). *Todo es Teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumière.

SCEAM-UdelaR. (2012). Reconstrucción histórica de Bella Unión: análisis del proceso de construcción de hegemonía a partir de la actividad cañera. In S. C. d. E. y. A. e. e. Medio (Ed.), *Desarrollo local, encadenamientos y potencial asociativo en Bella Unión: estrategias económico-productivas desde la participación de los trabajadores* (Vol. nº 3). Montevideo: Universidad de la República.

Scott, B. R. (1971). *Stages of Corporate Development*. Intercollegiate Case Clearing House. Boston, Masschusetts.

Scott, Mel, y Bruce, Richard. (1987). Five stages of growth in small business. *Long range planning, 20* (3), 45-52.

Schmitter, Philippe C. (2007 [1974]). ¿Continúa el siglo del corporatismo? En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 613-650). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Schumpeter, Joseph Alois. (1984). *Historia del análisis económico I*. México: F.C.E. .

Schwarzstein, Dora (1995). Tendencias y temáticas de la historia oral en Argentina. *Entrepasados, 9*, 51-61.

Sibille, Hugues. (2012). Contexte et genèse de la création des sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic). *Revue internationale de l'économie sociale: Recma* (324), 110-117.

Singer, Paul. (2005). A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. En B. d. S. Santos (Ed.), *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista* (Vol. 2, pp. 81-129). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Singer, Paul. (2009). Relaciones entre sociedad y Estado en la economía solidaria. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* (33), 51-65.

Skocpol, Theda. (2007 [1989]). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 169-197). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Sosa, Sonia. (1986). *Conaprole: origen y trayectoria* (Vol. 26). Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

Spear, Roger. (2010). *Co-operative Hybrids*. Ponencia presentada en Co-operatives' contributions to a plural economy: Conference of Research Committee of the International Co-operative Alliance with the CRESS hone-Alpes and the University Lyon, Lyon, France. http://www.cress-rhone-alpes.org/cress/IMG/pdf/Spear_pap.pdf

Spear, Roger. (2011). Formes coopératives hybrides. *RECMA - Revue International de l'Économie Sociale, 320*, 26-42.

Stake, Robert E. (1978). The case study method in social inquiry. *Educational researcher, 7* (2), 5-8.

Stiglitz, Joseph E. (2009). Moving beyond market fundamentalism to a more balanced economy. *Annals of Public and Cooperative Economics, 80* (3), 345–360.

Suárez Bosa, Miguel. (1997). Historia oral e historia económica, colaboración desde la interdisciplinariedad. *Vegueta. Anuario de la Facultad de Geografía e Historia, 3*, 163-175.

Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, y Varone, Frédéric. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (Vol. 1). Barcelona: Editorial Ariel.

Supervielle, Marcos. (1986). CONAPROLE *Documento de trabajo*. Montevideo: Instituto de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho. Universidad de la República.

Tamayo Saenz, Manuel. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Eds.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza Universidad.

Taylor, Steve J., y Bogdan, Robert. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.

Terra, Juan Pablo. (1986). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Montevideo: Arca/CEPAL/EBO.

Terra, Juan Pablo. (1988). El Movimiento Cooperativo en el Uruguay. *Cooperativismo y Sociedad, Vol. 1 Nº 4*.

Terra, Juan Pablo. (2015 [1986]). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2ª ed.). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.

Thompson, Paul. (1988). *La voz del pasado. La historia oral*. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.

Thomson, Ian. (1982). El transporte urbano en América Latina: consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia. *Revista de la CEPAL, 17*, 85-117.

Thorp, R. (1998). *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX*. Unión Europea: Banco Interamericano de Desarrollo.

Toledo, Martín. (2014). *Nuevas políticas de Colonización y Trabajo Asociativo.* (Tesis de Maestría en Sociología), Universidad de la República, Montevideo.

UDELAR, Instituto de Economía Agraria. (1968). *La cuenca lechera de Montevideo: producción y consumo*. Montevideo: Universidad de la República, Departamento de Publicaciones.

Umbrales, Anónimo. (2010). La acción católica y la neo-cristiandad (1920-1962), *Revista Umbrales*.

Uruguay-XXI. (2012). Informe de comercio exterior de Uruguay. Año 2011. acceso 21 de agosto de 2012. http://www.uruguayxxi.gub.uy/wp-content/uploads/2011/11/Informe-de-Comercio-Exterior-de-Uruguay-Diciembre-2011-Uruguay-XXI1.pdf

uy.press, (Ademar Campos) (2017/I/16). La transformación de AMDET en tres cooperativas, una operación de la dictadura, *uy.press - Agencia Uruguaya de Noticias*. Retrieved from http://www.uypress.net/auc.aspx?74655,67

Vaillancourt, Yves. (2009). Social economy in the co-construction of public policy. *Annals of Public and Cooperative Economics, 80* (2), 275-313.

Vaillancourt, Yves, Aubry, François, y Jetté, Christian. (2003). *L'économie sociale dans les services à domicile*. Montréal: Presses de l'Université de Québec.

Valles, Miguel S. (2002). *Entrevistas cualitativas* (Vol. 32). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Vanek, Jaroslav. (1985). *Imprese senza padrone nelle economie di mercato, a cura di B. Giuiliani*. Roma: Edizioni Lavoro.

Vanek, Jaroslav (Ed.). (1975). *Self-management: economic liberation of man: selected readings*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin books.

Varas, Augusto. (1997). Democratización y políticas públicas. En R. Urzúa (Ed.), *Cambio Social y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas - Universidad de Chile.

Vargas Vasserot, Carlos (2012). Clases y clasificaciones de cooperativas. *Deusto Estudios Cooperativos* (1), 125-142.

Vassallo, Miguel. (1987). *Reforma agraria: una estrategia de desarrollo rural*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana - Ed. de la Banda Oriental.

Vassallo, Miguel. (2001). *Desarrollo rural. Teorías, enfoques y problemas Nacionales*. Montevideo: Facultad de Agronomía. UDELAR.

Vassallo, Miguel, Fernández, Emilio, y Rodríguez, Héctor. (2010). *Nuevas formas de organización de la producción y el acceso a la tierra, en una estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial*. Ponencia presentada en VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, Brasil.

Vega, Natalia. (2009). La entrevista como fuente de información: orientaciones para su utilización. *Memoria e historia del pasado reciente. Problemas didácticos y disciplinares. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral*.

Vicens, Bartolomé. (1941). *Régimen cooperativo*. Montevideo: Palacio del Libro A. Monteverde y Cía.

Vilar, Pierre. (1999). *Iniciación al vocabulario del análisis histórico* (M. D. Folch, Trans.). Barcelona: Crítica.

Vuotto, Mirta. (2003). Charles Gide: una referencia singular para identificar la economía social y definir su identidad. En M. Vuotto (Ed.), *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Altamira-Fundación OSDE.

Webb, Sidney, y Webb, Beatrice. (1902). *Industrial democracy* (Vol. 2). Edimburgh: Longmans, green, and Company.

Weisz Kohn, Clara Betty. (2018). *La construcción social de sentido en las Cooperativas Sociales.* (Doctorado en Ciencias Sociales), Universidad de la República, Montevideo.

Yaffé, Jaime. (2010). *Dictadura y neoliberalismo en Uruguay (1973-1985)*. Ponencia presentada en Séptimas Jornadas de Historia Económica. Asociación Uruguaya de Historia Económica. Montevideo.

Yin, Robert K. (1998). The abridged version of case study research: Design and method. En L. Bickman y D. J. Rog (Eds.), *Handbook of applied social research methods* (pp. 229-259). Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, In.

Cuadro 33. Área cosechada de caña de azúcar y producción de azúcar de *Calnu* (1968-1991)

AÑOS	Area cosechada (hás)	Producción de azúcar (Tn)
1968	2.160	7.233
1969	2.497	9.328
1970	3.166	17.244
1971	4.327	16.560
1972	5.388	27.654
1973	4.976	22.578
1974	5.271	21.948
1975	5.868	29.098
1976	7.602	19.715
1977	7.718	49.605
1978	7.876	35.974
1979	6.840	23.798
1980	7.123	33.838
1981	6.862	32.095
1982	7.421	41.432
1983	7.443	50.097
1984	8.053	47.649
1985	8.318	50.400
1986	8.536	57.247
1987	8.765	55.811
1988	8.147	39.332
1989	7.927	51.673
1990	8.669	58.904
1991	9.064	48.235

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a DIEA y Correa Alsina (1995)

Cuadro 34. Venta total y distribución de boletos anuales entre las distintas empresas (1933-2003)

Año	AMDET	COOPTROL	COTSUR	RAINCOOP	CUTCSA	COETC	*Ucot*	COME	Otro tipo de boletos	TOTAL
1933	114.204.125				87.977.516					202.181.641
1934	115.659.166				97.505.115					213.164.281
1935	120.404.101				100.677.866					221.081.967
1936	113.515.255				110.697.497					224.212.752
1937	101.656.791				133.914.217					235.571.008
1938	105.279.822				144.442.354					249.722.176
1939	108.050.476				151.348.442					259.398.918
1940	106.292.051				163.507.785					269.799.836
1941	113.411.096				175.044.296					288.455.392
1942	122.864.399				173.046.375					295.910.774
1943	149.478.136				179.753.858					329.231.994
1944	158.364.503				194.244.594					352.609.097
1945	163.043.123				203.229.438					366.272.561
1946	156.699.428				221.109.002					377.808.430
1947	162.417.978				226.330.244					388.748.222
1948	173.212.381				143.927.573					317.139.954
1949	181.655.039				237.039.851					418.694.890
1950	175.464.295				246.159.623					421.623.918
1951	161.981.741				247.028.482					409.010.223
1952	158.967.540				262.711.215					421.678.755
1953	154.319.314				290.304.701					444.624.015
1954	143.579.100				307.745.611					451.324.711
1955	128.180.783				314.344.133					442.524.916
1956	143.353.562				324.265.650					467.619.212
1957	155.060.487				306.106.809					461.167.296
1958	161.812.199				319.134.702					480.946.901
1959	154.322.892				336.366.814					490.689.706
1960	150.316.596				350.955.043					501.271.639
1961	136.556.019				329.014.001					465.570.020
1962	117.053.163				335.586.014					452.639.177
1963	77.786.668				263.785.741	17.420.384	10.759.916	6.265.889		376.018.598
1964	84.556.835				271.922.404	34.462.897	20.003.924	17.891.283		428.837.343
1965	89.079.018				293.060.651	39.910.933	21.140.198	20.409.377		463.600.177
1966	76.835.614				280.015.186	39.693.431	20.299.036	15.423.015		432.266.282
1967	82.959.977				261.672.902	36.385.555	18.823.472	14.067.500		413.909.406
1968	86.029.139				246.867.753	35.267.437	18.230.370	13.516.430		399.911.129
1969	87.131.039				273.263.396	39.035.279	20.604.469	13.707.648		433.741.831
1970	94.866.910				283.878.794	40.054.086	22.174.245	15.633.000		456.607.035
1971	91.592.561				287.223.830	40.665.271	22.862.168	16.422.735		458.766.565
1972	81.775.368				281.100.152	39.176.414	22.750.121	17.178.523		441.980.578
1973	73.746.668				282.792.163	38.854.164	22.797.333	17.687.425		435.877.753
1974	64.236.951				278.179.454	37.997.237	22.976.204	18.798.699		422.188.545
1975(*)		27.654.119	15.347.600	9.995.553	270.901.928	38.192.626	22.962.881	18.788.846		403.843.553
1976		17.375.210	28.692.260	17.757.174	256.747.264	36.639.017	31.663.147	18.439.447		407.313.519
1977		21.416.911	31.633.682	16.028.913	234.139.087	36.515.218	32.871.810	19.323.948		391.929.569
1978		22.196.057	34.368.276	17.165.866	239.790.683	37.698.369	33.633.113	20.369.808		405.222.172
1979		24.739.130	35.270.403	18.200.395	250.869.664	38.339.621	33.657.647	21.352.068		422.428.928
1980		25.345.323	34.705.148	18.391.544	259.525.763	38.266.522	33.713.631	22.174.239		432.122.170
1981		24.089.423	31.243.530	17.707.059	251.523.713	37.845.021	32.122.126	22.391.235		416.922.107
1982		22.890.221	28.933.284	16.818.599	234.524.864	35.247.033	30.529.084	21.335.564		390.278.649
1983		20.618.081	27.171.351	15.751.777	221.739.132	32.091.812	27.826.014	19.579.702		364.777.869
1984		21.051.084	26.450.132	15.213.671	210.757.306	30.387.471	26.831.438	19.086.332		349.777.434
1985		19.222.367	25.150.920	15.576.540	212.076.366	29.356.329	25.564.758	18.688.505		345.635.785
1986		18.890.611	24.260.016	16.792.716	223.339.544	29.514.670	25.569.547	19.139.987		357.507.091
1987		18.307.099	23.815.879	16.343.513	229.842.475	29.248.192	24.673.451	19.580.159		361.810.768
1988		17.761.197	23.144.627	15.702.090	218.879.502	29.331.667	23.413.041	19.715.657		347.947.781
1989		14.888.859	20.355.941	14.476.102	227.375.214	28.859.812	21.746.560	19.203.892	0	346.906.380
1990		13.600.328	16.163.790	12.950.447	234.692.048	29.371.616	19.579.136	19.998.123	1.583.987	347.939.475
1991		12.394.390	17.700.863	13.296.615	230.188.753	29.696.330	21.239.370	20.245.550	15.869.229	360.631.100
1992		532.741	13.989.418	13.806.751	235.357.311	30.373.804	19.752.818	21.044.483	19.074.563	353.931.889
1993				22.784.035	219.090.909	39.877.383	25.856.420	27.010.003	20.627.319	355.246.069
1994				26.018.325	214.186.634	44.186.530	30.014.584	28.183.100	24.151.623	366.740.796
1995				23.494.839	203.318.377	41.294.219	29.338.985	26.106.238	23.712.315	347.264.973
1996				23.453.401	195.628.997	40.936.944	28.769.449	25.936.416	13.590.000	328.315.207
1997				22.306.250	192.771.379	40.050.877	27.961.977	24.997.373	12.955.000	321.042.856
1998				22.467.031	186.907.593	38.901.346	27.711.165	24.567.759	22.507.852	323.062.746
1999				21.529.767	175.284.497	37.294.087	27.572.491	23.928.795	21.029.309	306.638.946

2000				19.917.126	166.563.756	34.740.973	25.757.424	22.373.429	20.774.621	290.127.329
2001				19.336.189	157.733.424	33.711.964	24.666.791	21.319.056	20.315.000	277.082.424
2002				17.603.171	141.807.720	30.232.392	21.601.247	19.374.513	19.880.034	250.499.077

Fuente: Datos de la Dirección de Transporte de la Intendencia de Montevideo.
Notas: A partir de 1975, AMDET se transforma en COOPTROL, COTSUR y RAINCOOP.
Otro tipo de boletos: Gratuitos, Pases Libres, Libres gratuitos y otros.

Cuadro 35. Cooperativas sociales por año (Montevideo/ Interior)

AÑO	Montevideo	Interior	Total
2007	19	41	60
2008	11	17	28
2009	10	17	27
2010	9	9	18
2011	6	26	32
2012	9	56	65
2013	30	43	73
2014	9	23	32
2015	5	39	44
2016	5	19	24
2017	4	9	13
2018	4	2	6

Fuente: Datos de la DINESIL- MIDES.

Cuadro 36. Cooperativas sociales clasificación según "cliente principal"

Cliente principal	Cooperativas	%
No tiene	122	30%
Asse / MSP	55	13%
Intendencia	48	12%
Ose	39	9%
Privados	29	7%
Primaria	20	5%
Alcaldía / Municipio / Junta	19	5%
Mides	15	4%
Ancap	11	3%
Ute	6	1%
Utu	6	1%
Inau	5	1%
Mtop	5	1%
Mvotma	5	1%
Secundaria	5	1%
Codicen	4	1%
MGAP	4	1%
Udelar	3	1%
Plan juntos	2	0%
Administración de Puertos	1	0%
Bcu	1	0%
Cámara de Industria	1	0%
Correo uruguayo	1	0%
Dirección nacional de hidrografía	1	0%
Hospital Policial	1	0%
Inddhh	1	0%
Mides/ refugio 24 hs	1	0%
Municipio A	1	0%
Total	412	100%

Fuente: Datos de la DINESIL- MIDES.

Cuadro 37. Cooperativas sociales distribución por rubros principales

Rubro principal	Cooperativas	%
Mantenimiento integral	79	19%
Construcción y afines	61	15%
Areas verdes	60	14%
Limpieza	43	10%
Limpieza hospitalaria	22	5%
Gastronomía	21	5%
Portería y Conserjería	20	5%
Limpieza y cocina	19	5%
Cuidado de personas	14	3%
Clasificadores	7	2%
Corte y confección	7	2%
Encuestas / Promoción - Prevención de salud	7	2%
Producción agrícola	5	1%
Cuidaparques	4	1%
Pescadería	4	1%
Toma consumo	4	1%
Administración	3	1%
Camilleros	3	1%
Elaboración de dulces	3	1%
Recolección de residuos	3	1%
Artesanías	2	0%
Bloqueras/Ladrillos	2	0%
Cadetería y mensajería	2	0%
Carpintería	2	0%
Comercialización	2	0%
Lechería	2	0%
Mantenimiento eléctrico	2	0%
Metalúrgia	2	0%
Panadería	2	0%
Serigrafía	2	0%
Biocomustible, protector de madera, lustramuebles	1	0%
Call center	1	0%
Cría de ganado	1	0%
Difusión de actividades culturales	1	0%
Educación y recreación	1	0%
Enfermería	1	0%
Estacionamientos / Parking	1	0%
Lavadero	1	0%
Presentadoras/guias	1	0%
Total	**418**	100%

Fuente: Datos de la DINESIL- MIDES.

PAUTA DE ENTREVISTA	
Fecha: ……	Lugar:……
Entrevistador/a: ……	

PRESENTACIÓN DE LA ENTREVISTA

La investigación tiene por objetivo analizar y caracterizar en perspectiva histórica las políticas públicas hacia el sector cooperativo, especialmente en lo referido a la promoción de cooperativas por el Estado.

Por ello es que queremos conocer este caso como un ejemplo de promoción de cooperativas desde el Estado.

Le solicitamos permiso para grabar la conversación.

PRESENTACIÓN DEL ENTREVISTADO

A) Nombre completo:
……

B) Profesión / estudios:
…….

C) Lugar que ocupa en la organización
……
……

D) Antigüedad en la organización:
……

E) Otros antecedentes de trabajo con cooperativas:

……

……

……

Presentación de la experiencia

Identificación y definición del problema

1. ¿Cuál es el problema al que se responde?
2. ¿Cuáles son las causas del problema?
3. ¿Qué actores y de que forma intervinieron en la definición del problema?
4. ¿Cómo el problema toma relevancia en la agenda pública? ¿Cuál es el actor público interviniente?

5. ¿Hubo participación de los beneficiarios en la definición del problema? ¿De qué forma?

Formulación de la política o programa

6. ¿Quién o quienes formulan la propuesta?
7. ¿Cuál fue la participación de los distintos actores intervinientes en la formulación de la propuesta?
8. ¿Cuál es el punto de partida para la formulación de la propuesta? (otro programa anterior, iniciativa de organismo internacional)
9. ¿Cuál es el objetivo que persiguió la propuesta?
10. Si es que los hubo, ¿Cuáles fueron los recursos comprometidos en la propuesta? (Montos, origen de los recursos, tipo de recursos)
11. Si es que los hubo, ¿Quiénes fueron los beneficiarios directos de la propuesta? ¿Dónde se encuentran? ¿qué características tienen?
12. ¿Cuáles fueron los resultados esperados?

Implementación

13. ¿Quién o quiénes fueron los responsables de la implementación?
14. ¿Cuáles fueron los principales obstáculos y dificultades que se encontraron en la implementación?
15. ¿Cómo se atendieron los principales obstáculos y dificultades durante la implementación?
16. ¿Cómo se implementó desde los organismos responsables de la misma? (licitación pública, asignación directa, concursos abiertos, etc.)
17. ¿Cuánto tiempo duró la implementación?

Evaluación

18. ¿Se previó alguna instancia de seguimiento y evaluación?
19. ¿Se realizaron instancias de evaluación?
20. ¿Quién o quienes realizan dicha evaluación? (externa o interna, los diseñadores, los beneficiarios, etc.)
21. ¿Qué resultados arrojó la evaluación?
22. ¿Se alcanzaron los resultados y las metas esperadas?
23. ¿Qué carencia encuentra en el programa y su implementación?
24. ¿Qué modificaciones introduciría al programa?