

334

T323 UY

34/T3230Y



26692

30 DEC 1987



**PROCESO
Y SIGNIFICADO
DEL
COOPERATIVISMO
URUGUAYO**

Este documento ha sido preparado por el señor Juan Pablo Terra, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones vertidas en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(CEPAL)

JUAN PABLO TERRA

**PROCESO
Y SIGNIFICADO
DEL
COOPERATIVISMO
URUGUAYO**

ARCA - BANDA ORIENTAL

Copyright by ARCA/CEPAL.
Editado y distribuido por Arca Editorial, Andes 1118,
Tel. 90.03.18, Montevideo.
Hecho el depósito que marca la ley
Printed in Uruguay – Hecho en Uruguay

INTRODUCCION

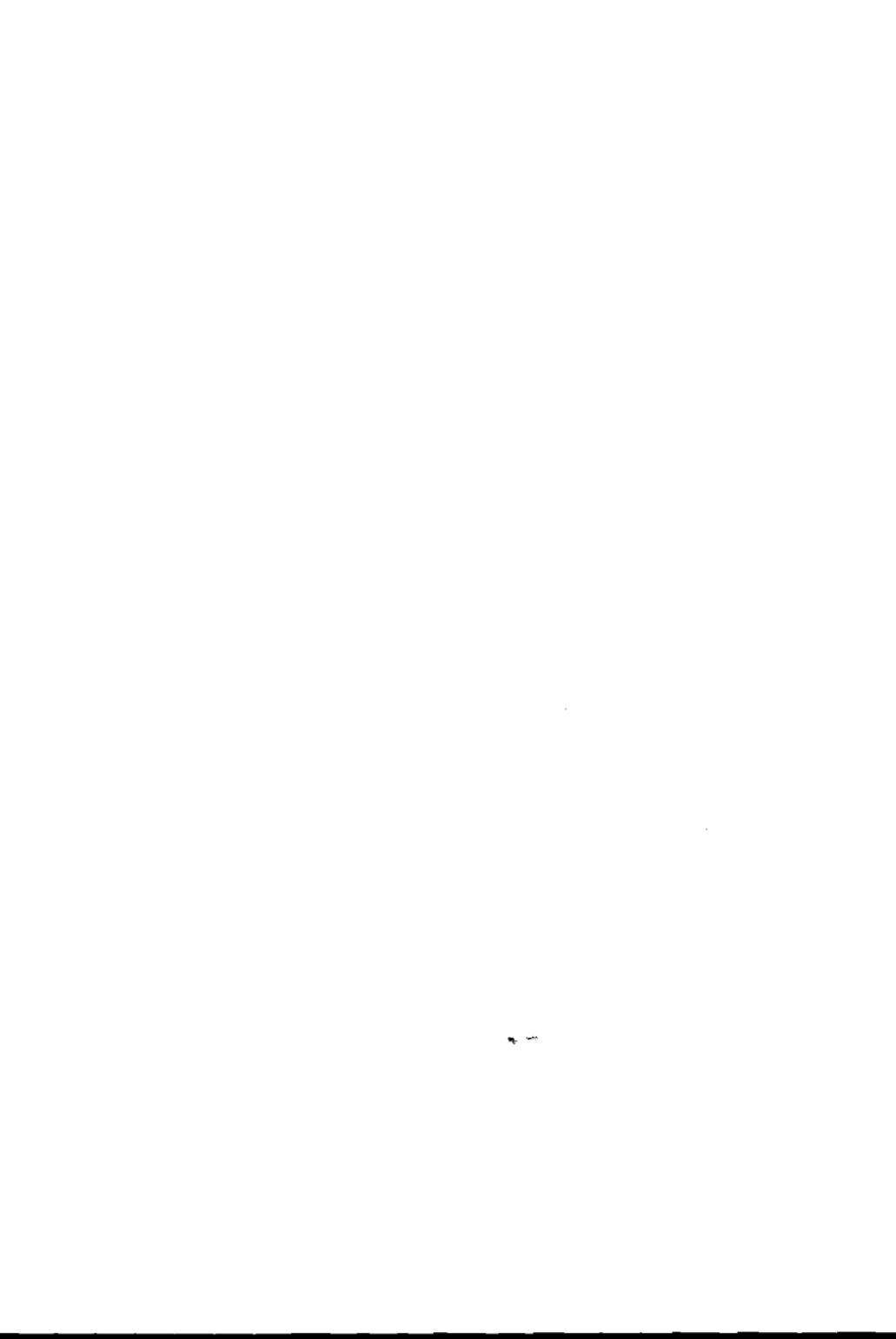
El trabajo es un estudio histórico-sociológico del cooperativismo en el Uruguay orientado a establecer su significado y potencialidades dentro del proceso social del país. Al mismo tiempo debía permitir ajustar, a partir de él, un modelo de análisis para estudios similares en otros países de la región.

Para eso abarca todos los tipos de cooperativas: de consumidores, de crédito, de vivienda, de producción (industriales, artesanales, de transporte y de pesca) y agropecuarias (tanto aquellas de comercialización y servicios, como las que asumen actividades agroindustriales y las que realizan la propia producción agrícola en forma colectiva).

Para cada uno de los tipos, el estudio reconstruye su proceso histórico tratando de establecer las causas y circunstancias que le dieron origen o influyeron en su evolución; examina su estructura y sus modalidades de operación; trata de definir, a través de magnitudes simples, su significación cuantitativa; intenta una evaluación de sus resultados desde tres puntos de vista: su eficacia económica, los beneficios sociales que otorga, y los niveles y modalidades de participación de sus miembros; y finalmente estima sus posibilidades de expansión y las condiciones para que ella se produzca.

La falta de estudios globales, la dispersión de la información y la necesidad de reconstruir muchas veces los hechos desde las fuentes y recurriendo a los testimonios personales, obligaron a una investigación previa cuyos resultados debían quedar por lo menos ordenados, aunque ello desbordara las finalidades más específicas del trabajo. Como siempre ocurre con la realidad, resultó más rica de lo previsto.

Seguramente, la historia y el análisis sociológico son extremadamente imperfectos. Deberán ser profundizados y probablemente enmendados. Creemos, sí, que son suficientes para sustentar las conclusiones del trabajo.



NOTA

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de su División de Desarrollo Social, desarrolla un programa de estudios sobre el cooperativismo en América Latina. Como parte de esa labor se inició un ciclo de estudios sobre las situaciones de desarrollos nacionales del cooperativismo, del cual el primer trabajo concluido es el estudio sobre Uruguay que se presenta en este libro.

Los estudios nacionales tienen por objetivo la realización de un inventario sobre las modalidades más significativas que presenta el cooperativismo en cada país, sobre su evolución histórica, y sobre las distintas modalidades, tanto en lo relativo a las áreas que cubren como respecto a las formas de organización y a los objetivos cooperativistas.

El presente trabajo, al igual que los otros estudios nacionales, ha sido realizado por un consultor, en este caso el señor Juan Pablo Terra, al que se le ha otorgado la libertad de diseño e investigación y de emisión de opiniones indispensables para estas indagaciones preliminares sobre temas de tanta significación social y por ende de pluralidad de opiniones.

La significativa acogida que ha tenido la versión original de este texto en medios cooperativistas, gubernamentales y en el sistema político uruguayo han motivado que las autoridades de la CEPAL acogieran favorablemente la solicitud de las Editoriales Arca y Banda Oriental para publicarlo.

*División de Desarrollo Social
Comisión Económica para América Latina y el Caribe*



I. LAS COOPERATIVAS DE CONSUMIDORES

1. COOPERATIVAS DE CONSUMO Y MUTUALISTAS

Las cooperativas de consumo son aquellas asociaciones que, ajustadas a los principios generales cooperativos, tienen por fin específico proveer a los asociados de los bienes de consumo que estos requieran comprándolos y organizando el suministro en común.

Si se acepta fechar el comienzo del movimiento cooperativo en 1844, con la fundación de la "Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale", la primera forma de cooperativa sería precisamente la de consumo. Esto, sin duda, tiene algo de convencional y sería fácil multiplicar la mención de ejemplos anteriores de asociaciones, tanto de consumidores como de productores, animadas por una inspiración muy análoga. Pero, por su éxito práctico y, muy especialmente por la definición novedosa y acertada de sus principios, llamados a difundirse por todo el mundo e incorporarse a los estatutos y a las legislaciones, la sociedad de Rochdale fija el prototipo inicial. Y esa sociedad, compuesta al comienzo por 28 obreros, la mayor parte de ellos tejedores, inicia sus actividades abriendo un almacén cooperativo. La intención era más ambiciosa y abarcaba formas de producción, pero de hecho, el suministro de artículos de buena calidad y bajo precio, pesados y medidos con exactitud, fue la función que esa cooperativa cumplió. Cuando se enuncian los principios de Rochdale —libre acceso y adhesión voluntaria; control democrático caracterizado por "un socio - un voto", cualquiera sea el aporte de capital; retorno de los excedentes en proporción al monto de las operaciones realizadas por cada uno; limitación del interés pagado a los aportes de capital; neutralidad política y religiosa; educación económica y social— hay que referirlos primariamente a las cooperativas de consumo.

Sin embargo, para estudiar el cooperativismo de consumo en el Uruguay será necesario, como en otros capítulos, tomar los principios cooperativos con cierta flexibilidad. Las cooperativas de consumo logran su eficiencia en gran parte gracias a las economías de escala. Tienden por tanto, en los casos más significativos, a ser organizaciones

de varios millares o decenas de millares de socios, donde el sentido de pertenencia y la participación efectiva de los socios son mínimos y donde la educación cooperativa es prácticamente inexistente. Tampoco rige el principio de la venta al contado, ya que la incorporación del crédito al sistema de ventas es hoy un beneficio casi ineludible para competir con la distribución comercial. Por el contrario, se ha convertido en uno de los servicios que las cooperativas pueden ofrecer en condiciones superiores a la red comercial, y por tanto en uno de sus mayores atractivos. En tercer lugar, aunque los excedentes siguen distribuyéndose entre los socios, en muchos casos el reintegro no se hace en dinero y a prorrata de las compras, sino en especie y en forma de prestación de otros servicios, es decir según pautas de distribución distintas.

Estas características, por una parte, emparentan mucho las cooperativas de consumo gremiales a las cooperativas de crédito gremiales. En ambos casos, el centro del servicio prestado hoy es la concesión de préstamos de consumo a amortizar en cuotas, por medio de descuentos sobre los sueldos que la cooperativa percibe directamente de las empresas. En un caso esos préstamos financian la adquisición de artículos en la propia cooperativa. En el otro, son en efectivo. Pero los elementos comunes son los clave.

Por otra parte, las características adquiridas por las cooperativas de consumo borran en gran parte las diferencias con el mutualismo y hacen difícil negarle a este último el carácter cooperativo. Las mutualistas son asociaciones que, "inspiradas tan sólo en propósitos de mutuo socorro, otorgan a sus asociados asistencia médica completa y ayudas subsidiarias sin perseguir lucro alguno y en los que el capital social pertenezca a todos sus integrantes". En su desarrollo concreto, el mutualismo uruguayo ha formado también instituciones no lucrativas de varias decenas de miles de socios-usuarios, que eligen sus autoridades por elecciones pero con bajísima participación efectiva, que no desarrollan ninguna educación cooperativa y que usan sus excedentes, cuando los tienen, en mejorar los servicios a los socios. Probablemente la diferencia más importante entre cooperativas de consumo puras y sociedades mutualistas, es que en las primeras el principio de la distribución de los beneficios que otorgan es la equidad —en proporción a las compras efectuadas—, mientras que en las segundas es la necesidad —se atiende al que se enferma, en lo que la enfermedad exige. Lo que es igual es el riesgo cubierto, no el servicio prestado. Aunque, como se ha dicho, muchas cooperativas de consumo, a

través de los demás servicios que prestan —servicio fúnebre, asistencia médica, servicios jurídicos, etc.— han derivado parcialmente en ese sentido. En todo caso lo que no cabe es catalogar al mutualismo como una forma inferior de cooperación.

Por este motivo —en un sentido más de fondo y a costa de flexibilizar en los dos casos, tanto los principios cooperativos, como las definiciones del derecho uruguayo— las cooperativas de consumo y las mutualistas aparecen como formas de asociarse cooperativamente los consumidores; en el primer caso, principalmente para organizar la distribución y financiar a sus socios la adquisición de artículos de consumo; y en el segundo, para organizar la producción misma de ciertos servicios y para prestárselos a los socios que los necesiten, compartiendo en forma solidaria los costos.

Este trabajo no abarca el mutualismo médico. Sin embargo por sus analogías y por el papel muy importante que cumple y ha cumplido desde fines del siglo pasado en el sistema de salud, debe ser tenido en cuenta al extraer conclusiones sobre la cooperación de consumidores.

2. PROCESO HISTORICO DE LAS COOPERATIVAS DE CONSUMO EN EL URUGUAY DESDE COMIENZOS DE SIGLO HASTA 1946

También en el Uruguay como en Inglaterra, las primeras cooperativas registradas son de consumo. Se menciona una experiencia alrededor de 1890 en Montevideo y una "cooperativa" obrera de la fábrica Liebig's en Fray Bentos en 1903. Pero los estatutos de esta última no se ajustan a los principios cooperativos. Es recién en 1909 que se forma en Juan Lacaze la Sociedad Cooperativa de Consumo "La Unión" formada por 47 obreros de la fábrica textil "Salvo, Campomar y Cía." ajustada a los principios de Rochdale. Habría de durar hasta hoy y alcanzar a mitad de siglo a 2.750 socios y más de 50 empleados.

Aunque su iniciación difiera muy poco en fechas con el movimiento de las cooperativas de crédito representadas por las Cajas Populares, (1) las cooperativas de consumo nacen con características más ortodoxas y, sobre todo, presentan un desarrollo mucho menos accidentado.

En 1918 se constituye la Cooperativa Ferroviaria de producción y consumo, con 200 socios, que habría de durar hasta 1937. En 1920, la Cooperativa de UTE —Usinas y Teléfonos del Estado—, con 870 socios, que alcanzaría los 7.260 socios en 1961. Algunas más —la de “La Frigorífica Uruguaya” (1923) y la de funcionarios del Banco Hipotecario (1925)— se agregarán durante la década de los veinte.

El prestigio del cooperativismo, combinado con una concepción muy fuerte del rol del Estado —es decir pasado a través del prisma, muy uruguayo, del estatismo batllista— se refleja en el proyecto de ley presentado en 1920, al Poder Ejecutivo, por el entonces Ministro del Interior, Dr. Gabriel Terra. Creaba un Instituto Nacional Cooperativo, que configuraba una especie de cooperativa de Consumo de derecho público, circunscrita a los funcionarios del Estado y apoyada por el Banco de la República (2). Ampliado el alcance de la iniciativa por el Consejo Nacional de Administración para abarcar a todos los habitantes de la República, llegó a ser sancionado con modificaciones por la Cámara de Representantes, pero quedó detenido en el Senado sin obtener nunca la aprobación.

El proyecto, tal como fuera votado en la Cámara de Representantes (3), creaba un organismo estatal autónomo cuya finalidad era “facilitar la provisión y distribución de los artículos de primera necesidad de alimentación y vestido” (4). Eran “clientes” todos los habitantes del país que suscribieran acciones, acciones cuyo monto variaría con el nivel de ingresos (5). Cada persona tendría un voto. El Instituto adquiriría en el interior o en el Exterior las mercaderías para venderlas al contado y sin intermediarios a sus adherentes. De los excedentes, el 25 o/o se repartiría entre los accionistas con un tope del 8 o/o sobre el capital; el 50 o/o entre los consumidores a prorrata de sus compras y el 5 o/o entre el Directorio y los empleados (6). El capital se integraría con el aporte de los accionistas, un empréstito público y un crédito del Banco de la República. El Directorio sería nombrado por el gobierno, pero cuando aumentara el número de socios se agregarían miembros electos. Se preveía que los representantes de los accionistas pudieran llegar a ser mayoría y a elegir el Presidente.

Al mismo tiempo el Instituto tenía el cometido de fomentar la creación de otras cooperativas de producción y de consumo, y podía suministrar mercaderías a estas últimas, especialmente en el interior del país (7).

El proyecto, debido al nacimiento desde arriba, a su carácter mixto entre estatal y cooperativo, y a su alcance global despreocupado de las condiciones de escala que implica la participación, se emparenta con el de CONAPROLE —Cooperativa Nacional de Productores de Leche— aprobado en 1935, bajo la presidencia del mismo Terra, que ha tenido una fecunda actuación y cuyo examen se realiza en el capítulo V, 6. Tiene también algo en común, por su creación desde arriba, con el Sistema del Departamento de Crédito Rural y de Cajas Rurales, creado por Batlle en 1912, que se analiza en el capítulo II, 3. Pero, sin duda de los tres es el más burocrático. Quizá literalmente no contradiga los principios de Rochdale, salvo en la evidente ausencia de toda educación económica y social que sería imposible en una organización de ese género, pero, tal vez eso se deba a que los tejedores de Rochdale nunca imaginaron semejante escala. En realidad la contradicción es mucho más profunda: el control democrático limitado a una elección nacional de directores, evapora la noción de participación que está implícita, si no explícita, en los principios de Rochdale.

Según el propio autor, la aprobación del proyecto fue bloqueada en el Senado debido al “temor de que con el nuevo Instituto aumentarán las fuerzas políticas del partido” al que pertenecía: el batllismo (8). Seguramente esa fue una razón capital, pero el debate parlamentario muestra que tropezó también contra un antiestatismo de raíces bastante más permanentes. Es obvio que se enfrentó a un antiestatismo conservador. Pero tampoco esa es toda la explicación. Cuando un contendor le reprocha que según su raciocinio “las cooperativas tienen que nacer organizadas por el Estado” (9), Terra contesta que “si nacen de otra forma mueren porque, . . ., estas instituciones obedecen a la ley del número: mientras no se llega al número corren todos los riesgos de la muerte y llegar al número, sobre todo en un país de pequeña población, y sin hábitos de asociación, es una tarea muy difícil”.

Cabe pensar que percibía bien la dificultad del impulso inicial y que subestimaba las posibilidades de que ese impulso proviniera de las organizaciones gremiales o de movimientos animados desde la base. No hay duda de que el problema de la animación cooperativa se reducía para él y para quienes impulsaron el proyecto, a la organización de una administración eficaz por la economía de escala. El proyecto es visto por ellos no solamente como una forma de “economizar actualmente el costo de la vida” (10), sino de resolver el “. . .

problema de la socialización de los medios de producción, respetando lo que hay que respetar: la propiedad justa y legítimamente adquirida" (11).

Curiosamente, aunque años después el autor ejerció la Presidencia de la República (1931-38) y aún la Presidencia "de facto" (1933 a 38) el proyecto no reflató (12). Probablemente muchas cosas habían cambiado, particularmente en sus propias concepciones. (13)

En la década de los veinte, como en la de los treinta, se presentaron al Parlamento varios proyectos que pretendían regular las cooperativas, estimularlas y aún crear alguna (14). Sin embargo recién en 1946 habría de aprobarse una ley general de cooperativas que regularía específicamente las cooperativas de consumo (15).

En la década de los veinte se constituyó alguna cooperativa y se aprobó alguna ley de protección (16).

Es entre 1930 y 1946 que se crean casi todas las grandes cooperativas de consumo actuales. En 1930, la Cooperativa Municipal de Consumo, inicialmente con 50 afiliados y un capital prestado por la Intendencia Municipal; alcanzaría 8.124 afiliados en 1961. En 1931, la Cooperativa Magisterial, inicialmente con 300 socios y que alcanzaría en 1961 los 5.179 afiliados. En 1932 la Cooperativa Bancaria, con 1.858 socios iniciales y un capital prestado por la Caja de Jubilaciones Bancarias, que alcanzaría los 10.588 afiliados en 1961. En 1934, la Cooperativa de Aguas Corrientes, con 266 socios iniciales y un capital prestado por la compañía. En 1938, la Cooperativa jubilaria de Crédito y Consumo que comienza sólo otorgando crédito a sus socios en forma de órdenes de compra utilizables en los comercios de plaza, pero que, a partir de 1945 realiza la distribución de mercaderías. En 1942, la Cooperativa de Consumo de Salud Pública, con 400 afiliados iniciales y que alcanzaría los 6.500 en 1961. En 1944, la Cooperativa de Transporte, que comenzó en el transporte de pasajeros de Montevideo (CUTCSA), con 688 socios y alcanzó los 8.151 en 1961, ya como cooperativa de libre afiliación. En 1944 también, la Cooperativa de Obreros y Empleados del Frigorífico Nacional. En 1945, la Cooperativa de Consumos de Aduana. En 1946, la Cooperativa de Producción y Consumo del Personal de AFE — Administración de Ferrocarriles del Estado—, que en 1961 había alcanzado 6.568 afiliados (17).

Es difícil decir en qué medida el desarrollo cooperativo de comienzos de los treinta se debió a la crisis, pero sin duda la baja en el nivel real de las remuneraciones y la iliquidez llevaron a buscar

economías en la comercialización y, muy especialmente, sistemas de crédito de consumo como los que las cooperativas podrían proporcionar. En general los funcionarios, tal vez como válvula de escape sustitutiva de los aumentos salariales que la situación no permitía, obtuvieron apoyos institucionales y de capital de parte de las empresas o, en su caso, del Estado.

3. LA LEY 10.761, DEL 15 DE AGOSTO DE 1946

Es recién después de que existe un volumen sustancial de cooperativas de consumo, cuando la realidad está constituida, que aparece la Ley 10.761. Es una ley sencilla que, por una parte, define y regula el funcionamiento de las sociedades cooperativas y, por otra parte, establece para ellas algunas exoneraciones impositivas y créditos privilegiados. Aunque su texto se refiere tanto a las cooperativas de producción como a las de consumo —expresamente excluye a las agropecuarias que siguen rigiéndose por la ley 10.008— parece prever mejor los requerimientos de las de consumo.

“La ley considera sociedades cooperativas a las que reparten sus rendimientos a prorrata entre sus socios, en proporción a las operaciones realizadas en las de consumo” (18). “Las partes sociales serán nominativas e indivisibles” (19). La responsabilidad de cada socio “queda limitada al monto de su aporte” (20). La duración será ilimitada. “No podrán tener como finalidad principal ni accesoría la propaganda de ideas políticas, religiosas, de nacionalidades o de regiones determinadas” (21). Serán gobernadas por una asamblea general donde cada socio tendrá un voto, y por un consejo directivo (22). El decreto reglamentario admite que puedan funcionar “asambleas delegadas” con integrantes electos por el conjunto de los socios (23). Serán controladas por la Inspección de Hacienda. No podrá haber pagos de intereses al capital superiores a los que el Estado pague por la Deuda Interna (24). Las exigencias legales, como se ve, se ajustan a los principios de Rochdale, excepto en la condición de la educación económica y social, que no aparece especificada, y en el requerimiento de neutralidad política y religiosa, pues la exclusión de “la propaganda de ideas políticas, religiosas, etc. . .” es menos severa que la neutralidad. La interpretación de esta norma, sin embargo, es más rígida en la reglamentación (25).

A las sociedades que cumplan esos requisitos se les admite denominarse cooperativas, se las exonera durante los cinco primeros años del impuesto a los inmuebles, de las patentes de giro y del papel sellado en su constitución y registro ⁽²⁶⁾. No se trata, como se ve, de exoneraciones permanentes.

Se establece finalmente que el Banco de la República "podrá otorgarles" préstamos "con un interés no mayor del 4 o/o" ⁽²⁷⁾, préstamos que tendrán carácter privilegiado. Indudablemente, se trata de un interés muy bajo. Pero la ley limita las obligaciones que pueden contraer las cooperativas al 40 o/o de capital realizado. ⁽²⁸⁾ Eso limita extremadamente el alcance del beneficio y, en general, la flexibilidad en sus operaciones económicas.

En realidad la ley de 1946 recoge una realidad cuyos condicionamientos no modifica sustancialmente. En los veinte años siguientes, aunque existe un crecimiento, éste es mucho menos significativo que el ocurrido en los quince años anteriores a la ley, es decir, entre 1920 y 1946.

En octubre de 1954 se constituye la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo —F.U.C.C.— una asociación de segundo grado cuyo objetivo fundamental es nuclear las cooperativas de consumo de todo el país y en particular: producir o adquirir mercaderías para las cooperativas afiliadas; suministrar servicios de contabilidad, auditoría, asesoría jurídica, económica y social; difundir el credo cooperativista; hacer gestiones en las esferas de gobierno y representar a las cooperativas de consumo en defensa de sus intereses ⁽²⁹⁾.

En 1961 la Federación nuclea a 23 cooperativas federadas y 4 en trámite de federarse, que aparentemente forman casi el total de las existentes, pues se registran datos de un total de 29 ⁽³⁰⁾ y la cifra de las que tienen a la fecha personería jurídica está entre 22 y 26 ⁽³¹⁾.

Después de la aprobación de la ley 10.761, en 1946, cada año se constituye un cierto número de cooperativas de consumo, pero la mayor parte no llegan a operar o son de vida efímera. Contamos con un relevamiento realizado entre 1960 y 1962 por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo ⁽³²⁾. Ese relevamiento muestra que, aunque luego un crecimiento gradual habría de duplicar el número de socios, la estructura básica del cooperativismo de consumo actual está ya casi completa en ese momento. Aparecen en ese rele-

vamiento 29 cooperativas con un total de 84.498 socios, de las cuales 18 tienen más de 1.000 socios cada una. Son las siguientes:

- a.— **De más de 10.000 socios** — La Cooperativa Bancaria, con 10.588.
- b.— **De 5.000 a 10.000 socios** — La Cooperativa de Transporte, la Municipal, la de UTE, la de AFE, la de Salud Pública, la de Hacienda, la Magisterial, la de Previsión Social, todas menos una formada por funcionarios o dependientes de grandes organismos del Estado. La otra, la de Transporte, formada en torno a una empresa concesionaria de un servicio público.
- c.— **De 1000 a 5000 socios** — La Cooperativa Policial, la del Frigorífico Nacional, la de Obras Públicas, la de la Aduana, la del Ministerio de Ganadería y Agricultura, "La Unión" de Juan Lacaze, la de Funcionarios Públicos de Paysandú y la Cooperativa Cerroteja, dos tercios de las cuales tienen parecidas características.

Para comprender la naturaleza de este cooperativismo de consumo hay que destacar que el 70 o/o de los afiliados son funcionarios públicos de empleo muy estable, gremialmente organizados y cooperativizados sobre la base del mismo gremio. Ya entonces representan un 30 o/o del total de funcionarios públicos. Hay que destacar que más de la mitad de los restantes afiliados a cooperativas, también organizados sobre base gremial, pertenecen a gremios fuertes, en ramas de actividad —como la banca privada y el transporte urbano de pasajeros— intensamente estructuradas y con fuerte presencia reguladora estatal. Y hay que destacar finalmente que los afiliados a la Cooperativa de la Previsión Social también se vinculan y en forma muy estable, a través de un ente público. Si se anota que el 85 o/o de los afiliados a cooperativas aparecen perteneciendo a categorías de la población activa que representan sólo un quinto del total de la población activa, parece lógico concluir que las cooperativas de consumo se han formado en el Uruguay fundamentalmente como un complemento de la intensa estructuración de las relaciones laborales y gremiales desarrollada en ramas de la administración pública o de fuerte presencia pública.

La mayor parte de esas cooperativas son inicialmente cerradas a los integrantes del gremio y operan vendiendo a crédito, crédito que se descuenta de los haberes en una cuota a 30/60 días si se trata de alimentos y en múltiples cuotas si se trata de artículos durables.

En 1964 fue constituido el Instituto Técnico de la Cooperación, como departamento de la FUCC, para capacitación, divulgación y estudio. Alrededor de 1970 se convirtió en instituto de asistencia técnica de vivienda.

La década de los sesenta habría de someter a las cooperativas de consumo a pruebas extremadamente severas. La inflación, que se había ido incrementando en la década de los cincuenta, sobrepasa el 20 o/o en 1961 y sube a 57 o/o en 1965, a 74 o/o en 1966, a 89 o/o en 1967 y a 125 o/o en 1968. Las cooperativas de consumo sufren más que el comercio capitalista. Por una parte, la venta a crédito, en una tormenta inflacionaria, se efectúa a tasas reales fuertemente negativas que las descapitalizan. Deben actuar como entidades financieras sin estar preparadas para ello ⁽³³⁾. Por otra parte la cooperativa, rígida en sus procedimientos, no corre en la carrera del remarcado anticipado de precios, carrera en que se defienden y aún ganan los comerciantes particulares, si bien con desigual suerte. En ese momento, con ciertos precios tarifados, navegar en la inflación de modo de poder reponer el stock, implica incumplir tarifas. Pero al remarcado se le cuestiona además en el plano ético. La cooperativa pierde siempre. En tercer lugar, en una economía inflacionaria, en que los pesos se reducen de día en día, las normas jurídicas, para las que conceptos como "capital" o "excedente" siguen prisioneros de los valores nominales, se convierten en ficciones estragantes.

La fuerte descapitalización producida en estas condiciones debe ser compensada por nuevas integraciones de capital en cuotas y por intentos de racionalización difíciles de poner en práctica ⁽³⁴⁾.

Un serio golpe reciben las cooperativas al producirse la congelación de salarios, el 28 de junio de 1968. Los sueldos de su personal están entre los pocos que se ajustaron antes, el 1 de junio. Cuando por Medidas de Seguridad se inmovilizan los precios y se contrae bruscamente el poder adquisitivo de los funcionarios públicos, acaban de elevarse los costos de operación de las cooperativas ⁽³⁵⁾.

La estrecha vinculación con los sindicatos envuelve en cierto grado a la mayor parte de las cooperativas de consumo en los conflictos sociales de 1968 y 1969. Y no es casual que, en el intento de golpear a los sindicatos, el gobierno de la época, por el decreto 329 del 11 de julio de 1969, prohíba a las cooperativas hacer realizar retenciones sobre los sueldos para fines distintos de los establecidos por la ley. En realidad algunos sindicatos cobraban las cuotas de afiliación a tra-

vés de las cooperativas. Sin embargo el funcionamiento de las ventas a crédito se ha mantenido, apoyado en las numerosas leyes especiales dictadas a favor de las cooperativas principales (36).

En 1971, el año electoral y la relativa distensión que introdujo en el estilo fuertemente autoritario del Poder Ejecutivo, permitió que se aprobara y promulgara la ley 14.019, del 7 de setiembre, que extiende a las cooperativas de consumo que cumplan los requisitos estipulados, la exoneración de todo tributo nacional así como del aporte jubilatorio patronal, que la ley 13.481, de 1966, había establecido para las Cooperativas de Producción.

Pero la bonanza es corta. En los primeros años de la década de los setenta se introduce el Impuesto al Valor Agregado, que progresivamente aumenta sus tasas y se convierte en la principal fuente impositiva. El IVA se cobra en el momento de la facturación. Las cooperativas no están exoneradas del IVA. Por el contrario, cuando venden a crédito, es decir prácticamente siempre, deben adelantar el pago del impuesto, lo que se vuelve una nueva causa de desfinanciación.

En esos primeros años de la década, la FUCC realiza ensayos de compras en común para las cooperativas federadas, por ejemplo en alimentos, con poco éxito. La experiencia muestra que difieren en las necesidades y en las características de los productos preferidos por sus socios, pero difieren fundamentalmente en su capacidad financiera y en el crédito de que gozan en plaza. Crea también un centro de estadística que no dura. No desarrolla actividad en materia de formación. Estudia, ya instaurado el régimen de facto y hasta 1975, un nuevo proyecto de ley de cooperativas, en cuya elaboración trabajan diversos organismos cooperativos y el Ministerio de Vivienda, pero que no prospera.

A partir de ese momento las condiciones se vuelven mucho más adversas. Se multiplican las trabas incluso en el uso de los locales. Los candidatos deben pasar por la aprobación policial y muchos son vetados. La represión sindical y política priva a las cooperativas de consumo —como ocurre en las de Producción y las de Vivienda— de muchos de sus dirigentes más capacitados y más motivados ideológicamente. De resultas de ello accede a los cargos de dirección gente mucho menos capacitada y que permanece menos tiempo ejerciendo cargos que no son retribuidos. Ya en el decenio anterior habían ido desapareciendo las asambleas representativas, que en algunas cooperativas —como en la bancaria, en que estaba integrada por delegados de los distintos

bancos y agencias bancarias— representaban una forma de participación, de reclutamiento y de conexión con la masa de afiliados. No existe esfuerzo de capacitación. Todo ello deriva en una creciente concentración de responsabilidades en los gerentes y cuadros técnicos y burocráticos, cuya competencia es elevada y que tienen gran permanencia aún cuando formalmente sean cargos de confianza.

De 1976 hasta 1980 la FUCC se mantiene poco activa. Se alega que estaba politizada. En aquel año, la Cooperativa Policial se había separado y unido a la Familiar y la de las Fuerzas Armadas en el Círculo de Acción Cooperativa. En 1980 con la animación de las Cooperativas Bancaria, UTE-ANTEL, Transporte, Aduana y Salud Pública recomienza una actividad que culmina con el Primer Seminario de Cooperativas de Consumo realizado en setiembre de 1981 en la ciudad de Minas. Al mismo tiempo continúan sin mayor éxito las experiencias de compras en común de las cooperativas afiliadas.

A pesar de su debilidad y limitada importancia cuantitativa, hay que señalar algunos intentos realizados —en reacción contra las tendencias de las grandes cooperativas— por buscar formas de cooperativismo de consumo que vuelvan “a las fuentes”, más cerca de los principios y el espíritu original. En ese sentido cabe mencionar experiencias impulsadas por el C.C.U. y vinculadas a los conjuntos cooperativos de viviendas. Un primer ensayo se realizó en dos conjuntos cooperativos —Mesa 1 y Mesa 3, de 400 y 200 viviendas respectivamente— en 1975 y 76. Se crearon pequeños almacenes de barrio en cada uno de esos conjuntos, para vender al contado alimentos, artículos de limpieza, verdura y fruta. Formaban una sola cooperativa con 100 socios, pero vendían a todo el mundo. Contaron con un subsidio inicial de fundaciones extranjeras para su equipamiento. Mantuvieron cuatro años los dos locales y con un solo local llegaron a durar siete. Al principio, las cooperativas de vivienda cedieron los locales; pero tenían posibilidades operativas bajas y costos altos. La gente no veía ventajas y no lograron una participación efectiva de los socios. La organización como autoservicio las hizo vulnerables a los hurtos, debido al poco personal y a la pequeña escala. La instalación en los barrios de comercios privados, les hizo competencia. Finalmente la cooperativa de vivienda prefirió alquilar el local.

Sin embargo, recientemente, sobre parecidos principios y siempre con apoyo del CCU, se ha organizado en la Cooperativa de Vivienda COVINT 9, la cooperativa de Abastecimiento Familiar —COAF—,

con una sola mesa de compras pero que ha extendido sus locales de venta a otras dos cooperativas. Tiene 200 socios, más cohesión y el apoyo de la cooperativa de vivienda. No funciona como autoservicio y opera con poco personal y costos muy bajos. Ha crecido mucho. La mesa de compras adquiere también para otros grupos de orientación cooperativa, como PROMOPES (37). Exige bastante participación militante. Al crecer, se empieza a sentir el descenso de la participación. Al mismo tiempo gravita la reducción del poder adquisitivo causada por la recesión.

Paradójicamente, la recesión ha impulsado la multiplicación de pequeños agrupamientos informales que operan como cooperativas de compras en diversos barrios y gremios dando lugar a la creación de una Comisión Coordinadora de Clubes de Compras, que ha desarrollado incluso actividades de formación. El conjunto se ha estimado que sirve a 1.200 familias.

En conjunto estas experiencias representan fórmulas distintas al sistema de las grandes cooperativas y un intento de revitalizar la ideología cooperativa en el campo del consumo. Sin embargo son experiencias de escasa dimensión y que resulta prematuro evaluar.

En síntesis las agudas dificultades económicas que caracterizaron el período que va desde 1960 hasta comienzos de los setenta, no detuvieron el crecimiento cuantitativo de las cooperativas de consumo. El último decenio, por el contrario, ha ido acompañado de la pérdida de dinamismo del sistema aunque no ha reducido su masa de afiliados, que se mantiene próxima a los 170.000 socios. No parece que la economía fuertemente usuraria y la aguda recesión actual hayan modificado significativamente la situación, tal vez por el limitado endeudamiento y por el sistema de operación "conservador" de las cooperativas.

El cuadro 1 muestra que la gran expansión de la Cooperativa de Previsión Social entre 1961 y 1973 y de la Cooperativa Magisterial entre 1973 y 78, fueron los últimos crecimientos espectaculares, seguidos luego por una notoria estabilidad. Es mucho más difícil saber en qué grado esa estabilidad deriva de las políticas y circunstancias adversas o de haber ya ocupado el espacio para el cual esta forma de distribución es una respuesta adecuada dentro de la estructura actual.

Lo que es indudable es que esta estabilidad de las grandes cooperativas no es un fenómeno puramente cuantitativo sino que ha sido acompañada por modificaciones cualitativas. Desde un punto de vista

CUADRO 1

Evolución de las principales Cooperativas de
Consumo entre 1961 - 1981

Cooperativas	No. de Socios			
	1861 (1)	1973 (2)	1978 (3)	1981 (4)
Previsión Social	5.134	50.000	41.000	41.329
Consumo Magisterial	5.179	12.500	25.000	28.000
Consumo Policial	4.823	14.000	16.000	15.182
Consumo UTE-ANTEL	6.882	5.500	12.000	12.429
Bancaria	10.588	12.850	12.000	11.582
Electoral	---	7.400	8.000	---
Consumo Municipal	8.124	8.500	7.000	8.957
Cons. Salud Pública	6.793	7.000	7.000	7.696
Familiar de Consumo	---	5.000	6.500	5.999
Socios del Club de Empleados de ANCAP	---	---	---	5.077
Club ANCAP	---	---	3.600	4.100
Cooperativa de Consumo de las FF.AA.	---	3.631	4.000	---
Transporte	8.363	11.000	5.000	4.221
Func.de Obras Públicas	1.504	2.700	2.400	2.696
Producción y Consumo del Personal de AFE	6.568	5.000	3.000	2.185
Consumo de Aduana	1.300	2.600	3.100	1.182
Obreros y Empleados del Frigorífico Nacional	2.527	2.100	2.400	---
Otras	16.713	5.600	---	1.050
TOTAL CON DATOS	84.498	155.381	162.000	151.685
TOTAL ESTIMADO	90.000	165.000	168.000	170.000

Cont. Cuadro

- * 4000 tienen la calidad de socios y 8.000 son únicamente consumidores, aunque no son considerados como terceros.

- FUENTES:**
- 1) Cooperativa Bancaria, "Cooperativismo en el mundo y en el Uruguay", Montevideo, 1964, pág. 226. Datos suministrados por las instituciones federadas.
 - 2) Monografía No. 1017 de la Fac. de Ciencias Económicas y Administración, "El movimiento Cooperativista en el Uruguay, Tipo, desarrollo e importancia", Montevideo, 1973, Cap. 4, pág. 252.
 - 3) Universidad de la República, Fac. de Ciencias Económicas y Administración, "Las sociedades Cooperativas de Consumo en el Uruguay", Montevideo, 1980, Cuadro V:2, pág. 100.
 - 4) 1o. Seminario de las Cooperativas de Consumo del Uruguay", Montevideo, 1981.

crítico, pueden ser descritas como una reducción al mínimo de la participación y una acentuada burocratización directiva y gerencial. Mirada desde el ángulo de la mística cooperativista, la situación se presentaría por tanto como una crisis. Al mismo tiempo, cuando se compara esa estabilidad con el panorama sombrío que el decenio de los setenta presentó para las conquistas de los trabajadores y con el cuadro de catástrofe que la recesión actual ha trasladado al terreno de las empresas económicas, lo que surge es más bien una imagen de prosaica pero extremada solidez.

4. EVALUACION

Aunque las primeras cooperativas de consumo aparecen tempranamente, a comienzos del siglo, no presentan, como las de crédito, realizaciones importantes antes de 1930. A diferencia de aquellas, cuando se estructuran sus componentes básicos, entre 1930 y 1950, quedan como organizaciones consolidadas sin altibajos de desapariciones y reconstrucciones. Más bien mantienen un crecimiento gradual en el número de instituciones, que se prolonga algunos años más en el aumento en el número de socios, para estabilizarse en los últimos años. Los conflictos sociales y políticos o la recesión económica —que, al golpear a los gremios, reducir el poder adquisitivo de los asalariados y finalmente sumergir en la crisis millares de empresas, no podían dejar de afectarlas—, no causan en ellas los estragos que provocan en las de vivienda o de producción.

La hipótesis antes expuesta, de que las cooperativas de consumo se han formado en el Uruguay como un complemento de la intensa estructuración de las relaciones laborales y gremiales desarrolladas en ramas de la administración pública y en sectores y ramas de actividad de fuerte presencia pública, parece corresponder bien a los hechos, pero deja pendientes muchos interrogantes.

Al parecer uno de los rasgos que inciden en este fenómeno es la alta estabilidad del vínculo laboral en esos sectores de actividad, que se completa con la estabilidad de los vínculos de dependencia en el caso del sistema de previsión social. La regularidad de un pago de sueldo o prestación, siempre a través de la misma relación administrativa, seguramente facilita el sistema de pago por descuento de cuotas que es una característica de las cooperativas de consumo. En el caso de los funcionarios públicos, la estabilidad resulta de un conjunto de condiciones jurídicas y políticas muy evidentes, parte de las cuales subsiste a pesar del Acto Institucional No. 7 (38) que estableció la disponibilidad del personal civil de la Administración Central, puesto que la aplicación de esa disponibilidad responde en los hechos a razones y causales políticas muy específicas. En el caso de los funcionarios bancarios, parte de los cuales son privados, la estabilidad laboral responde, en estos, a la organización gremial tradicionalmente fuerte

y competente, a la nómina definida de empresas donde el sector informal no existe, al carácter no zafal del trabajo, a la alta calificación del personal y a la presencia del Estado para asegurar la regularidad de una actividad muy crítica. De todo ello ha resultado una larga tradición de Convenios que formalizan, y sobre todo formalizaban, los vínculos laborales.

Un segundo rasgo, muy conexo con ese, es la existencia de gremios con dos características: capacidad administrativa y de organización, y capacidad de negociar formas de cooperación con las empresas o entidades empleadoras. La primera característica tiene razones muy claras. La segunda responde a condiciones diversas. En los bancos privados el poder de negociación derivó de la capacidad de lucha del sindicato y de tratarse de empresas que podían y preferían conceder ventajas a sufrir perturbaciones en el trabajo. En la administración pública, razones políticas inclinaban a la entidad empleadora a negociar y conceder ventajas, especialmente cuando no incidían demasiado sobre el presupuesto de sueldos. El empleador único o la patronal formada por empresas de características homogéneas y que actúan concertadamente, también facilita acuerdos que se basen en organizar actividades que exigen cooperación. De todo ello resultaba una frondosa proliferación de convenios, leyes y disposiciones, que regulaban, no sólo las relaciones laborales mismas, sino servicios y actividades sociales, médicas, culturales, vacacionales, etc.

Es evidente que, en tales condiciones, la estructuración de una cooperativa representaba una conquista gremial que atendía necesidades y aliviaba presiones del funcionariado sin representar una carga importante para la entidad empleadora. Al mismo tiempo robustecía ante los socios del sindicato el haber de sus dirigentes y se convertía en un símbolo de poder del sindicato mismo.

Finalmente, la organización sindical y sus dirigentes aportaban los elementos ideológicos para animar un esfuerzo no capitalista, no resistido por los empleadores y jerarcas en cuanto no ponía en cuestión la estructura de la entidad empleadora.

Todo ello hace comprensible que el fenómeno haya tomado esas características. Es importante tenerlo en cuenta para no intentar explicarlo sólo en términos de su eficiencia económica, de los beneficios sociales que otorga o de las posibilidades de participación que brinda.

Hay que anotar que como medio de ampliar su volumen de ventas y de aumentar la eficiencia, las cooperativas, inicialmente cerradas,

se han ido abriendo casi todas a recibir socios no pertenecientes al gremio que sirvió de base. Sin embargo las cifras de estos socios no son muy significativas.

4.1. Evaluación de la eficiencia económica

Si la eficiencia económica se midiera comparativamente con las redes de distribución comercial no cooperativas y en término de precios de los artículos suministrados, la impresión generalizada, aún entre dirigentes cooperativos, es que las cooperativas no soportarían la competencia de los sistemas modernos de supermercados y cadenas comerciales que aprovechan las ventajas de escala. Entre las razones que exponen para explicarlo destacamos dos.

Por una parte las cooperativas tienen tendencia al excedente de personal. Eso se puede deber en cierta medida a que la cooperativa ofrece mejores condiciones al personal en cumplimiento de sueldos y leyes sociales, y menores exigencias de rendimiento, lo que incide en que la mano de obra le resulte más cara. Pero además, la estabilidad del personal dificulta el redimensionamiento cada vez que se introducen modificaciones, y produce exceso en el número de funcionarios.

Por otra parte, al parecer, las cooperativas tienen tendencia a un exceso antieconómico de inversión en edificios, lo que en algunos casos ocasiona pesadas cargas financieras. En ese caso se atribuye la tendencia a considerar el edificio como un símbolo de poderío de la cooperativa y del gremio, y es el remanente de un período de prosperidad. No puede descartarse sin embargo que, en algunos casos, la sobreinversión en edificios resulte de la posibilidad de obtener para ese fin fuentes especiales de financiamiento.

Contra esas desventajas se alegan dos ventajas: la calidad de los productos y, fundamentalmente, el crédito. Existe consenso en señalar que esta última es en realidad la que mantiene el funcionamiento de la cooperativa. En cierto modo opera además como un mecanismo anticíclico, pues cuanto más se restringe el poder adquisitivo de los afiliados, más necesidad tienen estos del crédito.

No se podría omitir señalar un aspecto en que la falta de eficiencia de la distribución cooperativa es especialmente marcada. Todas las cooperativas menos dos, operan con un único local de venta central.

Eso, sobre todo en la distribución de alimentos, es una limitación muy seria que sólo el crédito compensa, pero que en algún caso ha llevado a suprimir ese rubro. Las excepciones son las cooperativas de AFE⁽³⁹⁾ y Previsión Social que tienen locales en el interior del país. Al parecer la distribución barrial elevaría los costos en forma prohibitiva.

4.2 Evaluación de los beneficios sociales que otorgan.

Habría que distinguir entre los beneficios sociales derivados directamente de la distribución cooperativa de artículos de consumo, y los otros beneficios sociales que muchas cooperativas brindan complementariamente.

En el primer aspecto, los beneficios sociales resultan de las ventajas económicas y fundamentalmente del crédito. Este debe ser valorado no sólo como mecanismo para adquirir bienes de consumo durable —ropa, equipamiento doméstico, etc.— relativamente costosos, sin caer en los créditos comerciales más difíciles y onerosos, sino también como un sistema de seguridad para momentos de emergencia, práctico y efectivo.

En el segundo aspecto, ya se ha mencionado que en general las cooperativas de consumo ofrecen beneficios a sus afiliados que estrictamente no corresponden a su naturaleza, pues suelen ser gratuitos o subsidiados y son aprovechados por los socios al azar de sus necesidades y no como distribución de utilidades “en proporción al volumen de operaciones”. Los más frecuentes son: servicios médicos y odontológicos, jurídicos, fúnebres —subsidio por fallecimiento, seguros colectivos, panteón— y culturales —biblioteca.

4.3. Evaluación de los niveles y modalidades de participación.

En el tipo de cooperativa más extendido, la participación de los socios es mínima, por no decir nula. Las asambleas son escasas y la asistencia ínfima. Han desaparecido las asambleas de delegados donde existieron. El sentido de pertenencia y la lealtad del socio hacia la

cooperativa también son mínimos. Su relación es totalmente pragmática. Compra cuando le conviene y deja de comprar en la misma forma.

Naturalmente es distinta la experiencia de quienes integran los órganos directivos. Sin embargo, aún estos tienden a ceder funciones a la estructura burocrática.

4.4. Posibilidades y límites de crecimiento.

Las cooperativas del tipo dominante pueden seguramente aumentar cuando la actividad gremial se reestructure, al salir del régimen de facto. Sin embargo se puede pensar que, en la medida en que sigan dependiendo de condiciones gremiales como las analizadas, han ocupado ya una parte considerable de su espacio.

Las hipótesis para un crecimiento radicalmente mayor deberían, al parecer, partir de alguno de los supuestos siguientes:

- a. Una estructuración mucho mayor de las relaciones laborales y gremiales en sectores importantes de la actividad privada, acompañada de un contralor público que presione en el sentido de esa estructuración. Supone cambios sociales y políticos importantes y no muy fáciles en el corto plazo.
- b. La puesta a punto y la prueba exitosa de un modelo de cooperativa de consumo barrial en la línea intentada por el CCU, que está lejos de haber probado su viabilidad más allá de experiencias limitadas realizadas con importante contenido ideológico y militante.

NOTAS AL CAPITULO I

- (1) Ver Capítulo II, Las Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- (2) Bartolomé Vincens — "Régimen Cooperativo". Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo, 1941, pág. 176.
- (3) Gabriel Terra — "Instituto Cooperativo de la República", Imprenta Militar, Montevideo, 1931, pág. 29
- (4) Idem, art. 1o.
- (5) Idem, art. 2o.
- (6) Idem. art. 7o.
- (7) Idem, art. 13o. I y art. 9o.
- (8) Idem, discurso pronunciado en el Primer Congreso Nacional de la Cooperación, Colonia Suiza, 16 de mayo de 1931.
- (9) El Dr. Secco Illa, idem, pág. 12.
- (10) Gabriel Terra, idem. pág. 17.
- (11) Idem.
- (12) La iniciativa fue parcialmente recogida en 1937 en el proyecto de Instituto Cooperativo de Funcionarios del Ministro Interino de Hacienda, Cr. Raúl A. Previtali, que no pasó de proyecto. Ver Bartolomé Vincens, ya citado, pág. 199.
- (13) Al respecto la historiografía es relativamente abundante. Citamos como ilustrativo el reciente análisis de Caetano.
- (14) v.g.: El del Dr. César Mayo Gutiérrez (1923); G. García Selgas (1926); A. Lerena Acevedo (1927); el mismo y otros (1931). También el Museo Social uruguayo elaboró un anteproyecto (1939). Bartolomé Vincens, ya citado, segunda Parte.
- (15) La ley 10.761, del 15 de agosto de 1946.
- (16) Por ejemplo una ley del 21 de julio de 1924 autorizaba al Directorio de las Usinas Eléctricas del Estado a retener hasta el 25 o/o de los sueldos de sus empleados para cumplir obligaciones de éstos con la Cooperativa de las Usinas Eléctricas "Primer Congreso Nacional de Cooperación", Actas y Antecedentes, ya citado.
- (17) Palacio Legislativo, "Cooperativismo en el Uruguay", Montevideo, 1978, págs. 92 a 94.
- (18) Ley 10.761, del 15 de agosto de 1946, art. 1o.
- (19) Idem, art. 4o.
- (20) Idem, art. 2o.

- (21) *Idem*, art. 7o.
- (22) *Idem*, art. 5o. y 8o.
- (23) Decreto reglamentario del 5 de marzo de 1948, art. 4o. G.
- (24) *Idem*, art. 13o., B.
- (25) *Idem*, art. 5o., inc. 3o.
- (26) *Idem*, art. 12.
- (27) *Idem*, art. 11o.
- (28) *Idem*, art. 11o.
- (29) Olivcira, Fagnoni, Kozynski y otros. "Las cooperativas de Consumo en el Uruguay", Fac. de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo 1980, pág. 126
- (30) Cooperativa Bancaria, ya citado, págs. 226 a 228.
- (31) Palacio Legislativo, ya citado, pág. 97.
- (32) Cooperativa Bancaria, ya citado, págs. 226 y 227.
- (33) Gualberto Damonte, "Las Cooperativas de Consumo Hoy", en Cuadernos Cooperativos Uruguayos, No. 45, Diciembre 1969.
- (34) Gualberto Damonte, ya citado.
- (35) *Idem*.
- (36) Sigbert Rippe "Régimen Legal. . ." ya citado, pág. 139.
- (37) Ver, Cap. IV, 6, Cooperativas Pesqueras.
- (38) Del 27 de junio de 1977.
- (39) Del personal de la Administración de Ferrocarriles del Estado.

II. LAS COOPERATIVAS DE CREDITO

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

La cooperativa de crédito aparece a mitad del siglo pasado en Alemania con los bancos populares de H. Schulze (1) y las cooperativas de ahorro y crédito rural de F.W. Raiffeisen (2). El modelo Raiffeisen nació después de experiencias cooperativas improvisadas en período de crisis rural y de una sociedad de beneficencia de funciones múltiples que abarcaba desde la educación de los niños abandonados y el empleo de los obreros sin trabajo, hasta la institución de bibliotecas populares. En 1964 la sociedad de beneficencia se convirtió en un banco basado en los siguientes principios. (3)

1. Ayuda propia.
2. Carácter local.
3. Partes sociales pequeñas.
4. Responsabilidad solidaria e ilimitada de los socios.
5. Gratuidad de las funciones administrativas, salvo el cajero.
6. Exclusión de los dividendos y del interés.
7. Capital social indivisible.
8. Crédito sólo a los socios y con garantías.
9. Selección de los asociados.

El modelo Raiffeisen fue rápidamente repetido o adaptado en otros países y fue especialmente invocado por los iniciadores de los distintos movimientos uruguayos de cooperativas de crédito. Pero la inspiración llegó en ciertos casos indirectamente a través de las realizaciones italianas, belgas, francesas o españolas. Entre ellas merecen especial mención las cajas desarrolladas en Italia por Luzzatti, caracterizadas por dos modificaciones al modelo Raiffeisen: la responsabilidad limitada de los socios y la limitación en el número de acciones de cada socio.

2. LAS CAJAS POPULARES

La primera manifestación del cooperativismo de crédito en el Uruguay corresponde a las Cajas Populares que aparecieron en los primeros años del siglo, alcanzaron su mayor expansión hacia 1950 y tendieron a la desaparición a fines de la década de los setenta.

Las Cajas Populares se ubican entre las realizaciones de un movimiento social católico que tuvo en esa época orientaciones diversas. En 1902, el Segundo Congreso de los Círculos Católicos de Obreros propugnaba la fundación "de Cajas Populares Raiffeisen y Bancos Populares como los fundados en Italia por Luzzati, lo mismo que cooperativas". De ese impulso surgieron primero la Sociedad Cooperativa Anónima "La Caja Obrera" que se convertiría rápidamente en banco, y las Cajas Populares de Santa Lucía, Pando y San José. En 1911 el IV Congreso Católico constituyó junto a otras dos Uniones, la Unión Económica del Uruguay, entidad autónoma orientada a "promover la fundación de asociaciones e instituciones (cajas de ahorro, cooperativas, sindicatos, sociedades de socorros mutuos, asociaciones gremiales) que vinculen a los católicos y especialmente a la clase obrera en sus intereses materiales y morales". Como se ve el enfoque era nítidamente confesional. Fue la Unión Económica la que hasta mediados del siglo impulsó simultáneamente la creación de cajas populares en el interior de la República y de los llamados sindicatos cristianos agrícolas, mencionados como formas atípicas en el capítulo dedicado a las cooperativas agropecuarias.

En realidad la Unión Económica le dio la importancia primaria a la formación de "Sindicatos agrícolas". Los llamados sindicatos desarrollaban actividades cooperativas de comercialización, tanto de insumos como de productos y en muchos casos operaciones de fraccionamiento y colonización de la tierra. La Unión Económica cumplía respecto a esas actividades, funciones de central de servicios. De ese peculiar sindicalismo agrario nacieron en la mayor parte de los casos, las cajas populares. Estas eran institutos de ahorro y previsión del tipo Raiffeisen. Tenían como accionistas a sus propios beneficiarios. No distribuían dividendos. Recibían fondos en depósito. Con el dinero reunido así y con el obtenido de préstamos personales o banca-

rios —de bancos oficiales o privados— prestaban a sus asociados. La forma jurídica utilizada fue la de sociedad anónima aunque limitando a tres los votos del accionista que tuviera más de diez acciones, estableciendo en el estatuto los fines sociales de la institución y prohibiendo los “negocios de especulación”.

Existe información de que dos cajas fueron fundadas antes de 1910 y otras dos entre 1910 y 1920. En 1930 se registran seis cajas y en 1940, 10. Luego, bruscamente, se produce una expansión espectacular. En 1950 el número ha subido a 47 lo que es bastante impresionante, si se tiene en cuenta que el número de ciudades de más de 10.000 habitantes era apenas la mitad de esa cifra. Pero con la misma rapidez se produce la decadencia. En 1960 el número ha bajado a 20. Antes de 1967, 13 cajas se habían transformado en bancos. En ese año, en el marco de la aguda crisis económica y financiera, bajo la presión de una política que estimuló la fusión de entidades financieras, se aceleró la desaparición de las instituciones locales absorbidas por las redes bancarias. En 1970 subsistían solamente dos cajas. En 1977, sólo la Caja de San Ramón.

Las cajas populares se especializaban en créditos de consumo y también en préstamos para adquisición de equipos e insumos, de volumen reducido, en los cuales el conocimiento de las personas y del medio local permitía obviar la rigidez de los requisitos bancarios. Debe tenerse en cuenta que la red bancaria incipiente operaba entonces en el interior con muy poca flexibilidad. No demostraba interés, por otra parte, en tipos de operaciones que los costos operativos hacían poco rentables en razón de su reducido volumen.

El marco jurídico e institucional tuvo una capacidad limitada de orientar la acción de las cajas y especialmente de preservar su carácter cooperativo. Por una parte, una vez creada, mantenían una afiliación, pero no una dependencia, respecto a la Unión Económica, cuyo ascendiente a veces estaba más basado en razones personales que institucionales. Por otra parte, la propia Unión Económica, como toda institución que canaliza una acción voluntaria, tuvo ciclos de muy distinta vitalidad e influencia. En los primeros años, gran parte del impulso se debió al P. Fernando Damiani, adaptador creativo de las experiencias conocidas en Bélgica, Francia, Italia y España. En la década del 30. y particularmente en la sorprendente expansión de los cuarenta, aunque proliferaron también las cajas autónomas, gran parte del dinamismo derivó de un realizador carismático e incansable, el P. Horacio Meriggi, cuyas limitaciones en cuanto a capacitar cuadros y a

consolidar organizaciones queda a la vista por la rapidez con que se desintegró su obra a poco de morir, en 1949.

Una segunda causa de la inestabilidad de estas realizaciones en cuanto a su carácter y objetivos, reside en la falta de un marco legal adecuado. Esto es por demás sorprendente si se hace abstracción del contexto histórico. Porque el 19 de enero de 1912, muy poco después del comienzo del movimiento, el gobierno de Batlle aprobó dos leyes: una que autorizaba la constitución de "Cajas Rurales" cooperativas, fijando sus características, y otra que organizaba el Crédito Rural. Una sección especializada del Banco República prestaría a través de las Cajas Rurales. El Banco "provocaría" y "auxiliaría" de diversos modos el establecimiento de dichas cajas y las controlaría. Pero el amparo de esa ley fue desestimado por las cajas populares a pesar de los beneficios que importaba y de ser un texto amplio que en sus disposiciones ni siquiera excluía la posibilidad de cajas confesionales. No aceptaron el modelo de la ley, ni un vínculo que las convertiría en "verdaderas dependencias del Banco de la República" y siguieron utilizando formas jurídicas que a la postre facilitarían su adulteración. Para comprender esto, hay que referirlo a la intensidad del conflicto Iglesia-Estado en la época, a la marcada confesionalidad religiosa de todas las organizaciones sociales surgidas de la Iglesia en esa época y a la concepción oficial respecto a una fuerte presencia estatal como vía de progreso social, pero también de implantación de una sociedad laica.

La confesionalidad religiosa de las Cajas Populares establecida en sus estatutos, factor fundamental en el impulso que las generó y expandió, fue también un motivo de desintegración. Por una parte la motivación religiosa unía en el mismo esfuerzo personas de orientaciones sociales muy dispares ⁽⁴⁾. En segundo lugar la definición cristiana y el predominio católico en su dirección las involucraba en un conflicto, particularmente agudo en ese momento, entre los sectores más militantes de la Iglesia y una parte de las elites, fundamentalmente urbanas, que controlaban el poder político. La masa, definida muy mayoritariamente como católica, tenía probablemente, hacia ese enfrentamiento, una actitud entre apática y conflictuada por el entrecruzamiento con otros problemas políticos y sociales. En esas condiciones, aunque la prevención era suficiente para rechazar los moldes y la tutela oficial, era muy difícil para las cajas, motivadas por sus intereses económicos, mantener coherentemente una postura de

catolicismo militante con implicaciones de ghetto. Más frecuentemente, su vínculo ideológico con el movimiento se volvía con el tiempo puramente formal, reducido a fórmulas estatutarias y a algunas contribuciones económicas. Todo ello coadyuvó a que no se estabilizara una vigorosa ideología cooperativa (5). Como, por otra parte, no existía una caja central, las instituciones locales quedaban en situación económicamente vulnerable. La experiencia mostró que, aún comportamientos aparentemente exitosos, como su gran capacidad de captar ahorros locales, podían desviarlas de sus objetivos sociales y llevarlas a caer en manos de las redes bancarias.

3. LAS CAJAS DE CREDITO RURAL

Las leyes del 19 de enero de 1912 crearon las primeras formas públicas del crédito rural especializado y trataron de encauzarlo en formas cooperativas. (6). La nueva Sección Crédito Rural del Banco de la República no prestaría directamente al productor sino a través de Cajas Rurales regionales. Se argumentaba la necesidad del conocimiento personal en la administración de los créditos a los pequeños productores. La Sección Crédito Rural debería "provocar" la organización de las Cajas; ser un centro de información y propaganda; centralizar, dirigir y aconsejar; proporcionar modelos de estatutos, organización y funcionamiento; servir de agente financiero a las cajas descontando sus pagarés, abriéndoles créditos y haciéndoles préstamos hipotecarios amortizables (7).

Los antecedentes de la ley 3.949 reconocen la inspiración en las experiencias alemanas de Schulze y Raiffeisen y en las italianas de Luzzati, recogiendo sus principios. La ley acepta la constitución de cooperativas de responsabilidad ilimitada, pero también de responsabilidad de los socios limitada a sumas predeterminadas. Debían estar constituidas por personas vinculadas a la producción rural, en un número no menor de diez, con el objeto de promover, garantizar, proporcionar y distribuir el crédito entre sus asociados; y ejecutar trabajos rurales de carácter colectivo. Estaban limitadas a una circunscripción territorial. Su órgano superior era la asamblea de socios, en que todos tenían derechos iguales. No podían, obviamente, distribuir beneficios, pero superado el fondo de reserva establecido,

las utilidades anuales podían ser aplicadas a obras de interés común de los afiliados (8).

Los recursos de las Cajas Rurales provenían del aporte de sus socios; de depósitos en cajas de ahorro o en cuenta corriente, a la vista o a plazos, hechos por asociados o extraños; del descuento de documentos en el Banco de la República y de préstamos de la Sección Crédito Rural del mismo (9).

En caso de liquidación, los fondos excedentes serían aplicados por el Ministerio de Industrias a obras de utilidad pública en la jurisdicción.

La ley preveía que las cajas podían adquirir la categoría de sindicatos rurales y tomar a su cargo, entre otras cosas el estudio y defensa de los intereses rurales, la comercialización, la enseñanza agrícola, la creación y administración de sociedades de producción y venta, y de cajas de socorros mutuos, de retiros y de seguros (10).

En 1918 funcionaban once cajas rurales (11). En 1937 sólo actuaban nueve de las treinta y tres que se habían creado hasta entonces. Existía una caja en cada uno de los siguientes departamentos: Canelones, Florida, Durazno, Rivera y Salto; dos cajas en Tacuarembó y otras dos en Colonia (12). Bartolomé Vincens, en 1941, busca la explicación "del fracaso de las Cajas Rurales", de las que señala como exitosa sólo la de Colonia Suiza. Hace suya la opinión del Cr. Octavio Morató, ex-gerente del Banco de la República, quien culpa al Banco de haber cumplido en este aspecto sus cometidos con "gran indiferencia" que "producía los efectos de una hostilidad". El Banco "optó por la práctica directa del crédito" (13).

4. LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO ANTERIORES A 1965

En el Uruguay "se han organizado innumerables fondos de ayuda financiera basados en los principios de la mutualidad y la cooperación". Sin embargo, no siempre se han constituido como personas jurídicas diferentes de las entidades gremiales, sociales, o culturales que los crearon (14). En general el objeto de esos fondos no ha sido fomentar el ahorro, sino ayudar a sus afiliados frente a emergencias de distinto tipo, pero en muchos casos han institucionalizado formas

de recaudación con aportes discrecionales o reglamentados de los propios afiliados y el auxilio ha tomado la forma de préstamos. Es muy difícil inventariar y analizar esas realizaciones.

Es posible sin embargo señalar algunas experiencias formales de cooperativas de ahorro y crédito anteriores a la ley 13.330, del 30 de abril de 1965, que prohibió las sociedades financieras. De ellas subsisten tres:

La primera fue la cooperativa Mutua Húngaro-Uruguay, creada en 1937, inicialmente como un fondo de auxilio en caso de fallecimiento. Se convirtió en una institución financiera que podía conceder préstamos, incluso comerciales e industriales, a sus afiliados, además de administrar fondos de auxilio y servicios médicos mutuales. Se basaba en los principios cooperativistas. Por la falta de una legislación específica de cooperativas se constituyó como sociedad anónima con acciones nominativas. Después de 1965 se transformó en sociedad cooperativa de consumo y servicios y continuó operando en actividades típicamente financieras, incluso típicamente bancarias, pero limitadas siempre a sus socios, en número algo inferior a cuatrocientos.

La segunda es la Cooperativa de Crédito y Ahorro de los Oficiales de las Fuerzas Armadas, iniciada en 1949 y reconocida oficialmente en 1964. Sus recursos provienen fundamentalmente de la integración de partes sociales y opera concediendo préstamos amortizables cuyo máximo es proporcional al capital integrado. En 1976 tenía 1610 socios (15).

La tercera es la Cooperativa de Crédito "El Roble", Ltda., reconocida en 1964 y fundada por vecinos de Puntas de Manga (Dpto. de Montevideo) en torno a una policlínica. Con menos de doscientos socios en 1976, sus fines eran otorgar crédito a sus asociados y capacitar mediante una educación cooperativa (16).

Estas experiencias muy diversas y limitadas en su alcance, condicionadas por un marco jurídico inadecuado, resultaron seriamente afectadas por la inflación y en algunos casos por disposiciones estatutarias "que no pueden ser cumplidas" (17).

5. COOPERATIVAS POSTERIORES A 1965

A partir de 1965, los fondos de ayuda mutua de trabajadores que intentaban organizarse como cooperativas de crédito tropezaban

con dificultades para su reconocimiento "al ser confundidas con otro tipo de sociedades financieras" (18). Sin embargo, en 1970 existen registradas diez cooperativas, además de las mencionadas anteriormente, con cerca de dos mil afiliados; y fondos de ayuda como el de los empleados del banco La Caja Obrera. Es ese conjunto de grupos, asesorados por el Centro Cooperativista del Uruguay el que promueve la sanción de una disposición legal para declarar las cooperativas de crédito "de interés público" y clarifica que no les eran aplicables las prohibiciones legales preexistentes (19).

El 19 de julio de 1971 se aprueba la ley 13.988 que establece el régimen jurídico de las cooperativas de ahorro y crédito bajo la reglamentación y el contralor del Banco Central. El objeto de estas cooperativas es ". . . promover el ahorro permanente y sistemático de sus socios y proporcionarles créditos y otros servicios, a fin de obtener una mayor capacitación económica y social de los mismos . . ." (20). Para eso, reciben depósitos en dinero de sus asociados y les conceden préstamos. Pueden obtener créditos en fuentes nacionales y extranjeras. Los asociados pueden ser personas físicas o personas jurídicas sin fin de lucro. Nadie puede tener más del 10 o/o del total de las partes. Las cooperativas tienen derecho a constituir centrales, federaciones y confederaciones. La afiliación a una federación es obligatoria. Tienen también el derecho a "ordenar a las instituciones o empresas públicas o privadas que retengan hasta el 20 o/o del sueldo nominal de sus funcionarios, por aportes, ahorro o amortización de créditos" y estas deben entregar el dinero dentro de los cinco días subsiguientes" (21).

El 28 de noviembre de 1975 el Banco Central aprueba su reglamentación. Desde la aprobación de la ley se aceleró la constitución de cooperativas de ahorro y crédito. Entre 1971 y 1973 se formaron veinte. En abril de 1972 ocho cooperativas constituyeron la Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito -FUCAC-. En junio del mismo año, otras diez cooperativas, vinculadas al Centro Cooperativista Uruguayo, constituyeron la COFAC, Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito. Todas esas cooperativas, menos una, eran posteriores a la ley (22). En 1976 algunas cooperativas formaron una nueva entidad de segundo grado, FECOAC -Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito- (23). El panorama, en 1975-76, era el siguiente:

CUADRO 1

SITUACION DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN 1975 - 76 ⁽¹⁾

	FUCAC (1975)	COFAC (1975)	FECOAC (1976)	NO FEDERADAS (1975)	TOTAL ⁽²⁾
Instituciones	20	20	8	2	50
Socios	3.233	7.359	4.185	1.947	16.724
Capital Integrado ⁽³⁾	163,4	720	2.618,9	828,1	4.331,3
Depósitos ⁽³⁾	53,4	110,2	---	84,4	---

(1) Carlos Olivero, Nelson E. Talento, ya citado, sobre datos de Tabla XLIII

(2) El total es puramente indicativo pues suma datos de dos años diferentes.

(3) En miles de N\$

El desarrollo posterior, sumamente intenso, se produce siempre en torno a esos tres núcleos.

En FUCAC se nuclearon inicialmente cooperativas cerradas, que no recibían sino sólo aportes de capital; por tanto no requerían Control del Banco Central. Estas cooperativas resultan muy simples y económicas de operar. Otorgan créditos a sus miembros con recursos de su propio capital y de créditos obtenidos. La devolución de los préstamos se realiza descontando directamente de los sueldos las cuotas de amortización, lo que exige comunicar simplemente a las empresas el listado de los descuentos a efectuar. Requieren en consecuencia muy poco personal y su funcionamiento es muy seguro. Son típicamente gremiales o de empresa. En algunos casos, como la Cooperativa Policial o la de Previsión Social, pueden superar los 20.000 y los 30.000 afiliados.

Sin embargo, posteriormente, FUCAC se ha orientado también a desarrollar cooperativas abiertas de base territorial, del tipo que ha caracterizado fundamentalmente a la COFAC. FUCAC informa tener más de cuarenta cooperativas afiliadas, con un total superior a los 100.000 socios. La federación presta a las cooperativas miembros, servicios de representación, asistencia técnica y auditoría y ha gestionado préstamos en el exterior, en particular uno del BID para artesanía, microindustria y servicios. Realiza una activa función promotora. Es miembro de la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito —COLAC—, de la Unión Internacional Raiffeisen y de otras entidades internacionales.

La COFAC, vinculada al Centro Cooperativista Uruguayo, que ha sido su foco promotor, ha nucleado predominantemente cooperativas abiertas de base territorial. Estas cooperativas, que además de recoger aportes de capital y de obtener créditos, reciben depósitos, son considerablemente más complejas en sus operaciones, abarcando una parte del campo de las actividades consideradas bancarias. Son más análogas por tanto a las antiguas cajas populares y se encuentran sometidas al contralor del Banco Central. Como las Cajas Populares han tenido su desarrollo fundamentalmente en el interior. De un total de trece cooperativas actualmente integradas a COFAC ⁽²⁴⁾ sólo la Cooperativa del Cordón, y la de Colón, son de Montevideo. En total afilian a 61.400 socios. Aunque en número de cooperativas es reducido, representan aproximadamente el 60 o/o ⁽²⁵⁾ del total del crédito cooperativo; desde el punto de vista de los depósitos, el 75 o/o.

Las cooperativas abiertas otorgan mayoritariamente créditos de consumo, pero dan también préstamos de producción. El monto medio de un préstamo de consumo es hoy de N\$ 8.000 —aproximadamente U\$S 200— aunque los máximos son dos veces superiores. Es decir que operan en una faja de crédito pequeño que no interesa a los bancos y que es administrativamente costosa. Deben usar principalmente recursos provenientes de los depósitos ⁽²⁶⁾, que tienen un costo también elevado pues compiten en plaza para ser atractivos. Tratan de preferencia los créditos a funcionarios basados en convenios con las empresas, operando en ese caso como lo hacen las cooperativas cerradas.

El crédito a la producción se orienta, por una parte, hacia la empresa pequeña y media. En este caso los préstamos individuales tienen un monto medio de N\$ 30.000 —aproximadamente U\$S 800— aunque los valores máximos pueden sobrepasar los N\$ 1.000.000 —aproximadamente U\$S 25.000—. Sin duda el desarrollo en este campo es muy incipiente. El mundo de la pequeña empresa es muy desconocido. Existe la convicción de que los bancos operan muy mal en él, pero ese vacío no ha sido llenado en el Uruguay por las cooperativas.

También priorizan el crédito al resto del sistema cooperativo —de producción, agropecuario, de vivienda— función que en cierto grado realizan las cooperativas de COFAC por ejemplo con Central Lanera, Central de Carnes o alguna de Vivienda. Existe la convicción de que es un campo que admitiría mucho mayor desarrollo. Los montos de préstamo en estos casos pueden ser muy superiores.

Una limitación de este tipo de cooperativa es no poder operar con cheques. Aunque han desarrollado órdenes de pago, éstas no entran al clearing.

Las cooperativas de COFAC evolucionan en el sentido de una integración cada vez mayor. Existe la convicción de que las cajas populares fueron demasiado independientes, lo que las volvía vulnerables e incapaces de absorber los desequilibrios coyunturales. COFAC, en consecuencia, opera como cooperativa de segundo grado y como una central financiera. Cada cooperativa deposita en COFAC el 5 o/o de sus depósitos, a la vista y sin intereses. Puede centralizar en COFAC sus excedentes y está habilitada a colocarlos en bancos. Pero las exigencias del Banco Central en materia de patrimonio mínimo, colocarán a corto plazo a varias cooperativas fuera de condicio-

nes para operar independientemente. El propósito, en consecuencia, es llegar a una cooperativa única, con filiales y asambleas delegadas para compatibilizar centralización y participación.

El tercer núcleo es el de FECOAC. La federación iniciada en 1976 por dos cooperativas, obtuvo su personería jurídica en 1980. Las cooperativas fundadoras fueron la FAE, integrada por empleados del Banco la Caja Obrera —antiguamente Fondo de Ahorro de Empleados— y COAFA, la Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Oficiales de las Fuerzas Armadas. Ambas eran cooperativas cerradas y del mismo carácter fueron las que se agregaron posteriormente: otras tres de personales de bancos —Banco Central, Banco de la República y Banco Holandés Unido— una anexa a una cooperativa de transporte, una de taximetristas, una de funcionarios de la salud, y una, en formación, de la Administración Nacional de Puertos. Todas ellas operan sobre la base del pago de una cuota, en carácter de aporte de capital, y todas, menos las de taximetristas, recuperan los préstamos a través de las empresas, descontando sobre las planillas de sueldos.

Solo dos —la del Banco de la República y la del Banco La Caja Obrera— se puede decir que reciben depósitos, pero no en la forma en que lo hacen las cooperativas abiertas, sino dentro de un mecanismo privado creado en sustitución de los fondos de retiro del personal, suprimidos hace algún tiempo.

Históricamente la constitución de esta federación, posterior a las otras dos, se explica por la obligación legal, hoy abolida, de que las cooperativas de ahorro y crédito estuvieran federadas. Al parecer, las cooperativas fundadoras entendieron que los servicios de las otras organizaciones eran demasiado costosos. En realidad FECOAC es una organización más pequeña y que cumple menos funciones que COFAC y FUCAC. No opera como central financiera y hasta el momento no ha canalizado créditos hacia sus afiliadas, aunque ha gestionado alguno en el exterior. Les suministra sobre todo servicios de auditoría, las representa en gestiones colectivas y desarrolla una labor de promoción y asesoramiento a grupos que intentan constituir nuevas cooperativas. Afilia a nueve cooperativas. Informa que en total esas cooperativas suman más de 10.000 socios.

6. EVALUACION

Las cooperativas de ahorro y crédito están entre las de más larga historia pues aparecen desde el comienzo del siglo. No es, sin embargo, una historia continua. Los dos movimientos iniciales —el primero y mayor, de las Cajas Populares; y el de las Cajas Rurales— hicieron cada uno su ciclo de expansión, para desvirtuarse luego o desaparecer. No obstante, cuando el sistema parecía haber fracasado, en la década de los sesenta, comenzó a renacer desde otros puntos de origen. Volvió a abrirse camino trabajosamente a través de un marco institucional adverso, hasta que, aprobada la ley 13.988 de 1971, se despejó el cauce para su expansión. No hubo en este caso una política oficial de estímulo, ni el Estado volcó a través de ellas un caudal de recursos convirtiéndolas en instrumento de su política, como intentó hacer con las cajas rurales en 1912 o como hizo con las cooperativas de vivienda a comienzos de los setenta. Sin embargo eso bastó para que comenzara una expansión sostenida: aunque el valor de esos números sea relativo, se citan ya 17.000 socios a mediados de los setenta (27) y la suma actual declarada supera los 170.000 (28). Sin duda eso indica la persistencia de necesidades insatisfechas y de expectativas puestas en la solución cooperativa; expectativas que reaparecen en contextos ideológicos e históricos muy diferentes. Indica también realizaciones apreciables.

El número actual de socios representa algo más del 15 por ciento de la población activa —comparación algo arbitraria pero significativa. Ese número que sin duda debería ser depurado para llegar a la cantidad real de socios activos, basta para probar su significación social. Sin embargo, aún en la expansión reciente, el crédito cooperativo ha alcanzado a representar sólo entre el 0,5 y el 1 por ciento del crédito total. Económicamente es todavía un fenómeno marginal que contrasta con el de la importancia adquirida en otros países. Contrasta también con la proporción sustancial de su propio mercado, que las cooperativas de vivienda ocuparon en su primer quinquenio de vida.

6.1. Evaluación de la eficacia económica

Es necesario hacerla separadamente de los dos tipos de cooperativas de crédito.

Las cooperativas cerradas, de base gremial, que no reciben depósitos libres, son organizaciones sólidas, con poco riesgo, fácilmente eficientes, pero de alcance limitado y cuya capacidad crediticia crece lentamente. Operan en definitiva como un sistema de préstamos sobre los sueldos, amortizables en plazo corto, y por tanto de volumen reducido. Son típicamente créditos de consumo, o a lo más para la adquisición de bienes intermedios.

Las cooperativas abiertas, de base territorial y que reciben depósitos libres, son las que podrían captar masas considerables de ahorro y disputar al sistema bancario una parte mayor del sector financiero. En realidad sólo en pequeño grado ocurre eso. En la práctica se han mantenido fundamentalmente en el crédito de consumo atendiendo para sus socios el mismo tipo de necesidades que las cooperativas gremiales atienden para los funcionarios del gremio. El crédito a la producción y la captación de ahorro libre de ese origen son incipientes. No reciben tampoco ahorro institucional. Operan con demasiadas restricciones dentro del sistema actual, para competir con las redes bancarias privadas. Cuando las Cajas Populares lo intentaron y lo lograron, se desnaturalizaron transformándose en bancos. El sistema tampoco está articulado para actuar complementariamente con el sistema bancario oficial, y sólo con menor medida opera como instrumento de los sectores cooperativos de producción. El hecho de que la recesión y los desequilibrios financieros recientes no hayan provocado colapsos en las cooperativas de crédito, y sí, sólo dificultades de recuperación de fondos, bastante análogos a las que sufren los bancos, demuestra una capacidad de funcionamiento razonablemente eficiente. En algunos casos, sin duda, las comisiones honorarias de socios que estudian y autorizan los préstamos, no hicieron bien sus análisis y ello incide en las dificultades actuales. Eso justificaría una crítica mayor si no hubiera ocurrido algo equivalente, y en gran escala, en la banca privada, a pesar de su personal especializado.

6.2. Evaluación de los beneficios sociales

El beneficio social más importante otorgado a sus socios es la posibilidad que les abre de acceder a créditos de consumo que al sistema bancario, por sus volúmenes individuales reducidos, los comparativamente altos costos de administración, y la difícil evaluación del riesgo, no les interesa conceder.

En este sentido compete más con los sistemas de crédito comercial vinculados a la venta de artículos de consumo —venta en cuotas— sistemas que, aunque muy bien presentados, suelen ser extremadamente costosos para el comprador. Las cooperativas cerradas, particularmente, ofrecen un beneficio muy semejante al que brindan las cooperativas gremiales de consumo cuando venden en cuotas.

Respecto a los créditos bancarios, las cooperativas de crédito ofrecen algunas ventajas en las tasas de interés, tanto en préstamos como en depósitos, pero son diferencias limitadas. La posibilidad, para las pequeñas y medias empresas urbanas y rurales, de acceder a créditos adecuados de producción, sería un resultado muy significativo de las cooperativas de crédito. Sin embargo como se ha dicho, en este campo el desarrollo es incipiente.

6.3. Evaluación de los niveles y modalidades de participación

Cabe distinguir, obviamente, entre la participación de los socios comunes y la de aquellos que acceden a cargos directivos. La de los primeros, mayor sin duda en las cooperativas pequeñas, se limita, sobre todo en las mayores y cuando no está asociada a otros factores de relación como la vida gremial, a la participación en elecciones de autoridades y en asambleas bastante impersonales. En esto se emparenta a la habitual en cooperativas como las de consumo o salud, y se diferencia nítidamente de la intensa participación que se manifiesta en muchas cooperativas de producción y en el período activo de las cooperativas de vivienda.

En cambio la participación de quienes acceden a cargos directivos es muy intensa, generando una importante dinámica de capacitación técnica, gerencial y de liderazgo.

6.4. Estimación de los límites de su expansión

El ritmo de expansión en el último decenio ha sido muy fuerte y no se puede pensar que una cierta detención y el conjunto de dificultades derivadas de la gravísima recesión actual, sean señales del agotamiento de ese proceso de expansión. En condiciones normales, el crecimiento debe aparentemente continuar, tanto en las cooperativas cerradas como en las abiertas.

En las primeras, aún un desarrollo importante no significaría un gran cambio cualitativo: fundamentalmente, más población atendida.

En las segundas, el problema es más complejo. Indudablemente el desarrollo en el campo del crédito a la producción podría significar un salto cualitativo en su significado económico y social. Sin embargo, el horizonte de expansión depende radicalmente del modelo económico-social y del rol que éste le asigne al cooperativismo de crédito. Algunos cambios sustanciales, que le darían cometido mucho más importante dentro del sector financiero, podrían derivar del estímulo al cooperativismo de producción y a otros tipos de empresas de propiedad social, que necesitaran instrumentos financieros afines. También podrían derivar de una política que articulara el cooperativismo de crédito con el sistema financiero público, reflatando en cierto modo la intención del proyecto de 1912, siempre que no se recayera en una concepción burocrática olvidada de la animación interna que es el alma del cooperativismo.

NOTAS AL CAPITULO II

- (1) Hermaun Schulze (1808 - 1883).
- (2) F. W. Raiffeisen (1818 - 1888).
- (3) La enumeración está tomada de "Cooperativismo. En el mundo y en el Uruguay", Coop. Bancaria, Montevideo, 1964, pág. 63. (con cambios de redacción).
- (4) En la unión Económica actuaron, junto a figuras como las mencionadas, connotados representantes del paternalismo conservador. Sobre los conflictos de orientaciones sociales en el movimiento católico de la primera época, ver, por ejemplo, C. Zubillaga y M. Cayota, "Cristianos y Cambio Social", Montevideo, ClaeH, 1982.
- (5) Esto surge muy claramente de la historia de la Unión Económica y de sus esfuerzos fallidos por evitar la venta de las cajas a bancos, tal como está registrada en la "Historia Social de la Unión Económica del Uruguay". Tomás G. Brena (inédito).
- (6) Las leyes 3.948, sobre la "Sección de Crédito Rural del Banco de la República" y 3.949, sobre "Cajas de Crédito Rural y Sindicatos Rurales", son ambas del 19 de enero de 1912, y, por tanto, corresponden a la administración de Batlle y Ordóñez. Sin embargo, ya en 1896, la ley orgánica del Banco de la República indicaba entre sus fines "habilitar o auxiliar el establecimiento de Cajas Rurales para cuyo fin emitirá el Banco Obligaciones hipotecarias".
- (7) Ley 3.948 del 19 de enero de 1912, art. 2o.
- (8) Ley 3.949 del 19 de enero de 1912.
- (9) Idem.
- (10) Idem.
- (11) Citado por Carlos Olivero y Nelson E. Talento, de Víctor Pastorino, "Monografía del Banco de la República", Montevideo, 1946, pág. 116.
- (12) Bartolomé Vincens, "Régimen Cooperativo", Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo, 1941, págs. 284 - 286.
- (13) Idem.
- (14) Carlos Olivero, Nelson E. Talento - "El Cooperativismo de Ahorro y Crédito, Monografía No. 1182 de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, pág. 246.
- (15) Carlos Olivero , Nelson E. Talento - ya citado, págs. 250 y 251.

- (16) *Idem*, pág. 251.
- (17) *Idem*, pág. 252.
- (18) En razón de las disposiciones de la Ley 13.330, del 30 de abril de 1965. Exposición de motivos del proyecto de ley "Cooperativas de Ahorro y Crédito (Régimen Jurídico). Citado en *Idem*, pág. 253.
- (19) Entre otras disposiciones, un decreto del 5 de marzo de 1948 prohibía que las Coop. pudieran "conceder préstamos en dinero a sus asociados", Siegbert Rippe, "Régimen Legal de las Coop. en el Derecho Uruguayo", F.C.U., Montevideo, 1976; págs. 229 - 230.
- (20) Ley 13.988, del 19 de julio de 1975, art. 2o.
- (21) Siegbert Rippe - Ya citado, pág. 238.
- (22) Carlos Olivero, Nelson E. Talento - Ya citado, pág. 263 y 264.
- (23) *Idem*.
- (24) Legalmente son 10. Por requisitos legales tres cooperativas deben operar todavía como filiales de otras.
- (25) Sobre cifras proporcionadas por el C.C.U. y los Boletines del Banco Central.
- (26) En algún caso 90 o/o de los recursos provienen de los depósitos y 10 o/o del capital social.
- (27) Ver cuadro.
- (28) Es la suma de las cifras mencionadas para las tres federaciones.

III. COOPERATIVAS DE VIVIENDA

1. EXPERIENCIAS PREVIAS A 1969

Aunque hubo intentos anteriores, las primeras experiencias cooperativas de vivienda exitosas sobre las que se ha obtenido información se sitúan muy poco antes de la Ley de Vivienda y corresponden a conjuntos promovidos por el Centro Cooperativista Uruguayo. Sin duda el hecho de que no existieran, ni una forma jurídica adecuada, ni modalidades de crédito específico, explican en gran parte el vacío.

En 1966 un grupo de trabajadores de la localidad de 25 de Mayo, departamento de Florida, un núcleo de obreros ferroviarios de Salto y otro de la Intendencia de Río Negro, con el apoyo y asesoramiento de un recientemente formado equipo de vivienda del Centro Cooperativista Uruguayo, constituyeron tres cooperativas, con un total de 95 familias, para resolver sus problemas de vivienda. Obtuvieron sus personerías jurídicas ante el Ministerio de Economía y Finanzas, acogiéndose a una legislación genérica nada adecuada al caso. En marzo de 1968 firmaron finalmente un convenio con el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, por el cual serían incluidas en el uso de los recursos del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. El BID aportaba el 50 por ciento de la inversión debiendo financiarse el resto con recursos locales. Según el convenio con INVE, las cooperativas se harían cargo de un 25 por ciento del costo total de las obras (1). El C.C.U. prestaría la asistencia técnica y se encargaría de la promoción, educación y asistencia cooperativa; de la organización del trabajo; de la administración; y de los proyectos de urbanización y vivienda. Se obtuvieron algunos apoyos locales. Las obras fueron terminadas con éxito en los primeros meses de 1970.

2. LA LEY DE VIVIENDA

La Ley de Vivienda —Ley No. 13.728 del 17 de enero de 1969— consagró su capítulo X a definir el marco jurídico de este tipo de cooperativas⁽²⁾. Las define como sociedades regidas por los principios del cooperativismo, cuyo “objeto principal es proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda”⁽³⁾.

La ley instituye primero las “Unidades Cooperativas”, que también podrían llamarse cooperativas de base. Son cooperativas cerradas, formadas por no menos de diez ni más de doscientos socios, cada una de las cuales construye o adquiere un edificio o un conjunto habitacional para ser habitado por los propios socios⁽⁴⁾. Estas unidades cooperativas pueden ser de dos clases: de usuarios o de propietarios. En las de usuarios, la cooperativa mantiene permanentemente la propiedad indivisa del edificio o del conjunto. Los usuarios tienen un “derecho de uso” sobre sus respectivas viviendas. La ley regula detalladamente el derecho de uso, su transmisión por herencia, el retiro, el ingreso y las responsabilidades en las finanzas comunes⁽⁵⁾. En la Unidad Cooperativa de propietarios, en cambio, la propiedad indivisa del terreno y del edificio o conjunto habitacional en construcción, se resuelve luego en una partición y cada uno queda propietario de su casa o de su departamento en propiedad simple o en “propiedad horizontal”⁽⁶⁾.

En cualquiera de los dos casos, las Unidades Cooperativas pueden utilizar el trabajo de sus socios en forma de autoconstrucción y de ayuda mutua. La ley establece que esos aportes pueden ser computados y no generan obligaciones con la Seguridad Social⁽⁷⁾.

Es obvio que, si sólo existieran las unidades cooperativas, la continuidad y la difusión del movimiento quedarían comprometidas pues cada unidad cerrada agota sus fines en la solución de los problemas habitacionales de sus miembros. La experiencia y capacidad gerencial y de liderazgo no se transmitirían y faltaría el impulso multiplicador.

A este problema la ley abre la posibilidad de dos tipos de soluciones. Una, inspirada en las experiencias suecas, es la Cooperativa Matriz⁽⁸⁾. La Cooperativa Matriz, limitada sólo a un ámbito territo-

rial —por ejemplo, a una ciudad— o a un gremio, es una cooperativa abierta que recibe socios con un compromiso de ahorro sistemático, y los asiste en la constitución de Unidades Cooperativas y en la formulación y realización de sus respectivos proyectos habitacionales. Las Unidades Cooperativas se mantienen vinculadas como filiales a la Matriz como mínimo hasta la adjudicación definitiva de las viviendas.

La otra posibilidad, inspirada en realizaciones dinamarquesas, es el Instituto de Asistencia Técnica (9). Un Instituto de Asistencia Técnica es una entidad sin fin de lucro, destinada a proporcionar a las cooperativas de vivienda servicios técnicos, incluso los de educación cooperativa, proyecto, dirección y administración de obras. Pertenecen a este tipo, equipos de promoción cooperativa independientes o emanados de una organización gremial, pero siempre autorizados y responsables ante la Dirección de Vivienda.

Ambos tipos de instituciones —Cooperativas Matrices e Institutos de Asistencia Técnica— permiten la constitución de equipos especializados estables, capaces de promover la formación de unidades cooperativas y asistirles para el cumplimiento de sus fines, asegurando la acumulación de experiencias y el dinamismo de expansión. Al mismo tiempo asumen una responsabilidad de contralor del correcto funcionamiento de las unidades cooperativas, que simplifica las funciones de vigilancia de la Dirección de Vivienda.

El sistema se complementaba en la ley con líneas de crédito preferenciales del Fondo Nacional de Vivienda, con la posibilidad de que las cooperativas aprovechen líneas de subsidio según el nivel de ingresos de sus integrantes —financiadas con el impuesto del 2 por ciento sobre los sueldos creado a ese fin por la misma ley— y con la posibilidad de que participen en el sistema de Ahorro y Préstamo abriendo cuentas indivisas de ahorro reajutable (10)

3. EL DESARROLLO EN EL PERIODO 1969-1973

El desarrollo de las cooperativas de vivienda en los cinco años siguientes a la aprobación de la ley, fue rápido y exitoso. Al fin de 1973, 69 cooperativas, con un total de 4338 viviendas, habían escriturado préstamos del Fondo Nacional de Vivienda (11) y estaban casi

todas en construcción, mientras otras 60 habían adquirido tierras por intermedio de DINAVI (12).

La mayor parte eran Cooperativas de Ayuda Mutua, es decir con aporte de trabajo de los propios socios. Entre las que habían ya escriturado sus préstamos, 43, con 3.324 viviendas, pertenecían a este tipo. Casi todas eran de "usuarios", es decir de la modalidad más novedosa y, desde el punto de vista cooperativo, más integral. Su tamaño medio estaba cerca de las 80 viviendas por cooperativa. Las otras 26 cooperativas, de un tamaño medio mucho menor, próximo a las 40 viviendas, eran Cooperativas de Ahorro y Préstamo, es decir, caracterizadas por la exigencia de un período de ahorro previo y sin aporte de trabajo de los socios. El dinamismo del Sistema se pone aún más de relieve cuando se agrega que el número de cooperativas en formación era muy elevado. Estos dos tipos han comprobado corresponder a fenómenos sociales diferentes. Las cooperativas de Ayuda Mutua, integradas por familias de bajos ingresos y realizadoras de viviendas muy económicas, generaron un movimiento popular muy fuerte, que ya en el momento actuó intensamente en defensa de sus intereses y del cooperativismo, y se expresó en una federación específica —FUCVAM—. Sin duda, la vinculación de un número importante de estas cooperativas con sindicatos obreros explica esto parcialmente, pero la capacidad movilizadora se encuentra en otras cooperativas que no responden a ese origen.

En cuanto a las Cooperativas de Ahorro y Préstamo —federadas en FENACOVI— tienen en promedio un valor muy superior por unidad de vivienda, como se comprueba en el cuadro 1, y responden a categorías de ingresos medios y aún medio-altos. Aún aquí hay fenómenos diferentes: desde conjuntos cooperativos "de usuarios", promovidos por entidades cooperativas y animados por una ideología cooperativista, hasta cooperativas "de propietarios", orientadas a tomar la forma definitiva de inmuebles corrientes de propiedad horizontal, que adoptan la forma cooperativa durante el período de la preparación y de la construcción para actuar conjuntamente y no quedar indefensos en manos de las inmobiliarias y de los promotores privados.

Hay que anotar que antes de la ley, los futuros propietarios en propiedad horizontal, o formaban "consorcios" en condominio simple, con la complejidad y los riesgos que ello implica, o quedaban reducidos al papel pasivo de meros compradores que no podían tutelar

CUADRO 1

RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDAS COMPROMETIDOS EN VIVIENDAS COOPERATIVAS HASTA EL 31 - XII - 1973

	U.R.	o/o	VIVIENDAS	o/o	U.R./VIV
Cooperativas de Ayuda Mutua	3.077.352	19,7	3.324	20,5	926
Coop. de Ahorro y Préstamo	1.739.705	11,1	1.014	6,3	1.716
Total de Cooperativas	4.817.057	30,8	4.338	26,8	1.110
Promotores Privados	4.809.228	30,8	4.499	17,8	1.069
Sistema Público	6.004.529	38,4	7.374	45,5	814
Total	15.630.814	100	16.211	100	964

Fuente: Sobre datos de DINAVI
Boletín Informativo del Plan Nacional de Vivienda 4
Montevideo, abril de 1974, Cuadros 9 y 10

sus pagos en dinero adelantados. La ley previó por eso esta forma restringida de cooperativa que venía a llenar un importante vacío legal.

En los cuadros 1 y 2 se puede observar que en el período considerado las cooperativas estuvieron al mismo nivel que los promotores privados en la escrituración de préstamos, 30,8 por ciento cada uno del total financiado por el Fondo Nacional de Vivienda, aunque estuvieron algo por debajo en cuanto al monto ejecutado.

El papel definidamente social de las Cooperativas de Ayuda Mutua se refleja, no sólo en el reducido monto de recursos que absorbe por vivienda —próximo al del Sistema Público, que no computa sus propios costos internos— sino también en la distribución geográfica (Cuadro 3). Aunque no alcanzan una distribución tan equilibrada como el Sistema Público, incluyen una proporción significativa del interior entre quienes acceden a los recursos del Fondo. Eso no ocurre con las cooperativas de Ahorro y Préstamo y menos aún con los promotores privados que son solamente montevideanos.

En la expansión tan rápida de las cooperativas de vivienda, sistema profundamente innovador del cual se dijo que era ajeno a la idiosincracia nacional, se conjugaron sin duda tres factores: la política estatal, la eficiencia de las instituciones de promoción y el peso de las organizaciones sindicales.

En este primer período, la Dirección Nacional de Vivienda —DINAVI— puso sus prioridades en los Promotores Privados para la vivienda media, y en las Cooperativas de Ayuda Mutua de Usuarios para la vivienda muy económica. Sin duda, a este nivel, el Sistema Público —INVE, Intendencias— absorbió un volumen mucho mayor de recursos, pues partía de una gran capacidad ociosa que fue aprovechada al principio, pero la asignación de recursos por esta vía se estancó después, mientras los de las cooperativas y los Promotores Privados crecían. En 1973 las cooperativas usaron un tercio de los recursos del Fondo para construcción.

Hay que señalar en la primera etapa de la DINAVI una presión sistemática hacia los grandes conjuntos, bastante discutible como criterio en relación con el volumen de una demanda estable y con la estructura de la industria de la construcción. Eso produjo, en los Pro-

CUADRO 2

**RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDAS INVERTIDOS
EN VIVIENDAS COOPERATIVAS HASTA EL 31 - XII - 1973**

	U.R.	o/o	VIVIENDAS	o/o
Cooperativas de Ayuda Mutua	1.879.310	15	2.030	15,4
Coop. de Ahorro y Préstamo	1.261.898	10,1	736	5,6
Total de Cooperativas	3.141.208	25,1	2.766	21
Promotores Privados	3.831.128	30,6	3.584	27,2
Sistema Público	5.544.674	44,3	6.809	51,7
Total	12.517.010	100	13.159	100

Fuente: Sobre datos de DINAVI
Boletín Informativo del Plan Nacional de Vivienda 4.
Montevideo, abril de 1974, Cuadros 9 y 10.

CUADRO 3**PORCIENTOS DE RECURSOS ASIGNADOS A MONTEVIDEO EN
LOS PRESTAMOS DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA
OTORGADOS HASTA EL 31-XII-1973.**

Cooperativas de Ayuda Mutua	75 o/o
Cooperativas de Ahorro y Préstamo	88 o/o
<hr/>	
Total de Cooperativas	79 o/o
Promotores Privados	97 o/o
Sistema Público	55 o/o
<hr/>	
TOTAL	75 o/o

Fuente: Sobre datos de DINAVI
Boletín Informativo del Plan Nacional de
Vivienda 4. Montevideo, abril de 1974,
cuadro 11

motores Privados, el Parque Posadas y después el fiasco del Fermín Ferreira. En las cooperativas, DINAVI forzó la constitución de las "Mesas" y "Zonas" (13), obligando a mezclarse a los integrantes de varias cooperativas en conjuntos de Ayuda Mutua de entre 300 y 500 viviendas. Eso generó serios problemas de organización y de integración cooperativa que han determinado de nuevo una reacción hacia las dimensiones más modestas y manejables previstas en la Ley.

El segundo factor de la expansión, o quizá el primero, fue la eficiencia de un conjunto de instituciones preexistentes o creadas después de la ley, cuyos equipos técnicos, operando como institutos de asistencia técnica, le dieron el impulso interno necesario, permitieron el aprendizaje de los métodos y su transmisión, y minimizaron los fracasos (14).

El tercer factor fue sin duda el peso gremial y también la orientación político-gremial. Varios grupos de izquierda, de gravitación en ese campo, se habían opuesto tenazmente a la ley y al capítulo cooperativas en particular, subestimando probablemente sus potencialidades generadoras de un movimiento popular y temiendo que las cooperativas de Ayuda Mutua quitaran trabajo a los obreros de la construcción. Pero después de las primeras experiencias, impulsadas por el CCU, la actitud cambió y sindicatos poderosos controlados por esas tendencias, se lanzaron a impulsar, fundamentalmente a través del CEDAS, el desarrollo de cooperativas entre sus miembros.

4. EL PERIODO 1974 - 1976

El Plan de Desarrollo 1973-1977 previó, si no incrementar, al menos mantener el papel adquirido por las cooperativas. Las metas para el quinquenio, en número de viviendas, fueron las siguientes:

CUADRO 4

	<u>No. de Viviendas</u>	<u>o/o</u>
Cooperativas de Ayuda Mutua	7.276	23
Coop. de Ahorro y préstamo	3.160	10
Total de Cooperativas	10.436	33
Fondos Sociales	1.630	5
Promotores Privados	6.964	22
Sistema Público	12.650	40
	<hr/> 31.680	<hr/> 100 o/o

Fuente: El Movimiento Cooperativista en el Uruguay: ya citado, págs. 360 sobre datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

CUADRO 5

VIVIENDAS FINANCIADAS POR EL FONDO NACIONAL
DE VIVIENDA HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1975.

	Terminadas	En construcción	Total	o/o
Cooperativa de Ayuda Mutua	612	5.302	5,914	25
Coop. de Ahorro y Préstamo	839	1.477	2.316	10
Total de cooperativas	1.451	6.779	8.230	34
Promotores Privados	3.070	2.874	5.944	25
Sistema Público	3.021	6.707	9.728	41
TOTAL	7.542	16.360	23.902	100 o/o

Fuente: Informe Nacional del Uruguay a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos -Vancouver 1976- Diciembre de 1975, pág. 68.

Sin embargo, pronto se vio que para el gobierno de facto establecido en junio de 1973, las cooperativas no eran una solución deseable. El Ministerio de Vivienda y Promoción Social, creado en julio de 1974 volcó sus énfasis en dos líneas mayores: Sistema Público para la erradicación de barrios marginales con viviendas extremadamente económicas que resultarían de muy baja calidad, y Promotores Privados para el resto. En realidad, extraoficialmente se sabía que existía una seria prevención contra las cooperativas de vivienda por ser "incontrolables". En momentos en que toda reunión política o gremial estaba prohibida y en que aún las reuniones de tipo social o cultural requerían complejas autorizaciones, verificación previa de los antecedentes de cada participante y eliminación de los políticamente objetados, el funcionamiento de cooperativas, que además habían adquirido una fisonomía de movimiento social reivindicativo, no calzaba en el sistema. El otorgamiento de préstamos comenzó a ser condicionado a la depuración política de la lista de socios.

A pesar de eso, por el propio impulso del sistema y la continuidad de ciertos apoyos institucionales, el efecto no se percibe en las cifras de 1974 y 1975. La expansión continuó. El número de cooperativas de vivienda llegó a 400⁽¹⁵⁾. Las cuentas de las cooperativas de Ahorro y Préstamo en el Banco Hipotecario alcanzaron a 211⁽¹⁶⁾. A mediados de 1975, las viviendas cooperativas, terminadas o en construcción, habían aumentado en Ayuda Mutua a 5.914 y en Ahorro y Préstamo a 2.316, o sea en total a 8.230, un 34 por ciento de las financiadas por el Fondo Nacional de Vivienda⁽¹⁷⁾. Las en promoción y en trámite, eran probablemente otro tanto. En ese momento y en plena crisis del Fondo Nacional de Vivienda, DINAVI adoptó dos resoluciones⁽¹⁸⁾ que en la práctica bloquearon la aprobación de nuevos créditos a cooperativas. El golpe final vino en 1976, previo a la supresión del Ministerio de Vivienda y Promoción Social, cuando se aprobó la resolución⁽¹⁹⁾ que cerraba la presentación de nuevas solicitudes de personerías de cooperativas de vivienda. En el 76 las cifras caen verticalmente. El sistema se estanca.

5. EL PERIODO POSTERIOR A 1976

La crisis política y la renovación del elenco gubernamental de mediados de 1976 dieron la ocasión para una reestructuración de todo el sistema de vivienda, acorde con las orientaciones militares en materia de "seguridad" y con las concepciones neoliberales y fundamentalmente financieras, de la política económica. Después de una sucesión de interinatos que preparaban la operación, en 1977 fueron suprimidos el Ministerio de Vivienda y Promoción Social ⁽²⁰⁾, la DINAVI —que había formado parte del mismo durante los últimos tres años—, y el Instituto Nacional de Vivienda —INVE— de larga tradición. Las competencias se concentraron en el Banco Hipotecario y en el Ministerio de Economía y Finanzas. También se cancelaron las personerías jurídicas de los Institutos de Asistencia Técnica. Al reactivarse el Fondo Nacional de Vivienda, se reabrió la escrituración de préstamos a las cooperativas, ahora controladas por la Inspección de Hacienda. Se implementó la medida en 1979 para aquellas cooperativas de Ayuda Mutua que tuvieran ya la personería. Pero las tasas de interés han pasado del 2 por ciento al 6 por ciento y se exige un 5 por ciento de ahorro previo ⁽²¹⁾. En el nivel más bajo de ingresos de las Cooperativas de Ayuda Mutua, eso es muy limitante. El movimiento sigue muy lento y la proporción de las cooperativas dentro del crédito para vivienda nueva desciende al 2,7 por ciento, como se ve en el cuadro.

A partir de 1979 la reactivación del crédito a la construcción de vivienda y las inversiones extranjeras en Punta del Este contribuyen a producir un "boom" de la construcción de apartamentos con altos costos constructivos y financieros. Las colocaciones del B.H.U. siguen la siguiente secuencia:

CUADRO 6

FINANCIAMIENTO DEL BANCO HIPOTECARIO A LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS COOPERATIVAS

	No. de Viviendas	Montos Miles de U.R.	o/o sobre créditos de viv. nueva.
1978	824	738.000	14,9
1979	986	2.053.000	16,2
1980	214	1.152.000	2,7
1981	496	2.920.000	8,1
1982	213	104.000	2,7

Fuente: Sobre datos del BHU, en C.C.U. "Cinco Años de Política Neoliberal de Vivienda en el Uruguay: 1977 - 1982", inédito, Montevideo, setiembre 1983 - Cuadro 4.2.2

CUADRO 7

**EVOLUCION DE LOS PRESTAMOS ESCRITURADOS POR
EL BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY
(F.N. de V. y otros)**

AÑO	PRESTAMO EN MILL. DE U.R.
1972 (1)	4,3
1973 (1)	3,4
1974 (1)	14,0
1975 (1)	9,8
1976 (1)	7,0
1977 (1)	5,5
1978 (1)	9,2
1979 (1)	17,1
1980 (1)	45,8
1981 (2)	42,1
1982 (2)	45,0

Fuente: Memorias y Boletines de BHU.

- (1) Tomado de J.P. Terra, J.E. Camou, ya citado.
 (2) Tomado de CCU, "Cinco . ." ya citado, cuadro 4.4.2.

Entre 1979 y 1981 el Banco financia alrededor de 30.000 viviendas en edificios de apartamentos o en conjuntos habitacionales. De esas, 12.000 son del Sector Público, orientadas preferencialmente a los desalojados por la liberalización de alquileres. Es un esfuerzo coyuntural para atenuar los efectos de la transición al esquema neoliberal pleno. La mitad, 15.000, pertenecen a los promotores privados y se dirigen a los estratos medios y medio-altos en auge. 1700 son de cooperativas y alrededor de un millar, de sociedades civiles (22). Luego, en el curso de 1982, la actividad económica se detiene, el mercado de apartamentos se paraliza, el Banco se desfinancia, y la construcción de viviendas entra en la recesión actual.

Hay que anotar que en 1978 se había creado el régimen de las Sociedades Civiles (23) para sustituir a las Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Introducía un tipo de persona jurídica para el grupo de propietarios de un conjunto de viviendas a construirse o en construcción, hasta el momento de la partición en propiedad horizontal. El Banco condicionó a las cooperativas en trámite a que se transformarían en Sociedades Civiles si querían recibir los préstamos. El sistema, adquirió su mayor volumen en 1982, hizo crisis con una sucesión de estafas de gran resonancia pública.

Una observación importante es que en 1980 (24) se suprimió el impuesto del 2 por ciento sobre todos los sueldos que la Ley de Vivienda había establecido para alimentar un fondo de subsidios para abaratar las viviendas de las categorías de menores ingresos (25). En una economía de altas tasas de interés y con una gran concentración en la distribución del ingreso, todo el esfuerzo de vivienda se desplazó aun más hacia los estratos de ingresos medios y altos —hacia un mercado que se satura rápidamente— y en condiciones peligrosamente especulativas. Ni las cooperativas, ni la vivienda de interés social, podían prosperar en esas condiciones.

Después de 1976, la federación de cooperativas de Ayuda Mutua —FUCVAM— se volcó hacia adentro, en busca de desarrollos cualitativos. Eso ocurrió, en el aspecto tecnológico, con la creación de la planta de prefabricados, cuyas potencialidades hubieran debido probarse en un período de actividad intensa, pero que no podía ser exitosa en una etapa de semiparálisis.

Ese repliegue cesa cuando en 1980 empiezan los complejos y conflictivos pasos orientados a la superación del régimen de facto, proceso todavía en curso, caracterizado por una fuerte tensión

entre el gobierno y la población, una reducción parcial de los niveles de control gubernamental y una creciente movilización de la sociedad civil. En ese clima, a pesar del limitado volumen de obras; de que muchos de los Institutos de Asistencia Técnica —particularmente los de aparición tardía— han desaparecido; de las desmoralizadoras esperas de años; el movimiento cooperativo, en especial el de Ayuda Mutua, demuestra de nuevo una fuerte vitalidad reivindicativa, un gran sentido de cuerpo y una capacidad de respuesta colectiva muy amplia, tanto por parte de los miembros de las cooperativas en trámite que reclaman líneas de crédito, como por parte de aquellos que ocupan ya sus viviendas y cuyas reivindicaciones se refieren fundamentalmente al monto de las cuotas, difícilmente soportables por la elevación de los intereses y la baja del salario real. En las presentes condiciones, el hecho de que, a través de planteamientos públicos, asambleas y concentraciones de masa, el movimiento cooperativo de vivienda reaparezca entre los primeros movimientos sociales que participan en la emergencia de la sociedad civil, resulta un testimonio sorprendente de vitalidad y de arraigo.

6. EVALUACION

Como se ha visto, el cooperativismo de vivienda, inexistente antes, demostró una gran capacidad de desarrollarse a partir de una estructura legal habilitante, de una política oficial de apoyo manejado principalmente por la vía de la prioridad en el suministro de tierra y crédito, y de la tarea de animación y asistencia realizada por un conjunto de instituciones promotoras, técnicamente competentes y —al menos en las iniciales y en las más importantes— dotadas de una intensa motivación ideológico-política, en la cual el cooperativismo ocupaba una ubicación a veces finalista, a veces instrumental.

Ocupó un espacio sustancial del sector —un 44 por ciento en 1975— en un nivel social donde otros tipos de acción organizada o no llegan o llegan mal. Impuso modalidades nuevas de operar ⁽²⁶⁾ y de organizarse socialmente, nuevas formas de posesión e innovaciones de diseño y tecnología, y logró resultados que convencieron a mucha gente de que ese era el mejor camino para resolver sus problemas habitacionales. Sin esa percepción, el vigor adquirido por el movimiento y su arraigo en la masa, serían inexplicables.

En consecuencia, parece obvio que su evaluación no se puede agotar desde los tres puntos de vista asumidos más adelante. Es indispensable valorar también su significado como una nueva dimensión de los movimientos populares reivindicativos, con propuestas de cambios. Esa valoración, naturalmente, es función de la concepción global que se tenga de la dinámica social global.

6.1. Evaluación de la eficacia económica

Las cooperativas de vivienda han mostrado una notable eficiencia, no sólo desde el punto de vista de su capacidad dinámica de expansión, sino también en su forma de operar. En contraste con el elevado riesgo de defraudaciones y quiebras que tuvieron antiguamente los sistemas privados de ahorro y préstamo para vivienda y que recientemente manifestaron las sociedades civiles operadas por promotores privados e inmobiliarias, el sistema cooperativo operó muy seguramente a pesar de su novedad. También las cooperativas se mostraron buenas pagadoras de sus deudas, a pesar del bajo nivel de ingresos que en muchos casos tenían sus integrantes. En los últimos años de la década de los setenta fue frecuente oír que eran "morosas", como argumento para justificar la oposición a su funcionamiento. Sin embargo, cuando se estudió la morosidad, el argumento cayó sin base. Basta anotar que representando la Ayuda Mutua un 18 por ciento de los préstamos, significa sólo un 10 por ciento en la lista de morosos; y representando las de Ahorro y Préstamo algo más del 10 por ciento de los préstamos, significa el 2 por ciento en la lista de morosos⁽²⁷⁾.

Más difícil de medir es la eficiencia en los costos, pero no resulta arriesgado llegar a conclusiones igualmente favorables.

Las cooperativas de Ayuda Mutua obtienen un aporte en trabajo de sus socios del orden del 10 por ciento. Aún incluyendo el costo de esa mano de obra como si fuera pagada, trabajaron con viviendas de menor costo que los otros sistemas de calidad comparable y sólo más caros que algunos del Sistema Público. Pero en las del Sistema Público hubo en general niveles mucho más bajos de calidad. Además el Sistema Público buscó mucho el abaratamiento de escala, haciendo conjuntos hasta de 3.000 viviendas sobre la base de grandes empresas

constructoras y mucho equipo. Derivan de ahí serios problemas, pues, debido al escaso volumen de la demanda de vivienda y a sus oscilaciones, no es posible en el país asegurar a la vez una competencia efectiva y un empleo racional de esa capacidad instalada. Esto repercute en inestabilidad, euforias efímeras y quiebras. En cambio el sistema cooperativo ha logrado los bajos costos, en conjuntos medios y chicos que se adaptan mejor a las condiciones nacionales.

Si se descuenta el valor de la mano de obra aportada por los propios usuarios, la ventaja de la Ayuda Mutua se acentúa aún más. Algunos estudios llegan a señalar una relación de 1 a 1,5 con las Sociedades Civiles y de 1 a 2,1 con los Promotores Privados⁽²⁸⁾.

Esto es comprensible si se tiene en cuenta la proporción que representa la parte del promotor y las comisiones de venta en el costo para el usuario⁽²⁹⁾. También opera como una ventaja para las cooperativas que los honorarios estén limitados por ley, muy por debajo de los que rigen en el mercado.

6.2. Evaluación de los Beneficios Sociales que otorga

Aunque en el Uruguay siguen predominando las viviendas unifamiliares situadas en sus propios lotes individuales y, tanto el muy lento crecimiento urbano como la disponibilidad de espacio, no crean dificultades mayores para esa predominancia, el cambio en las formas de vida, la búsqueda de mejores localizaciones, de áreas mejor servidas y de reducción de gasto en tierra, orientan crecientemente hacia la vivienda en edificios de apartamentos o en conjuntos habitacionales de densidad tendencialmente más alta. En la situación anterior, los destinatarios de las viviendas perdían todo el rol activo en la producción de las mismas que tradicionalmente habían jugado, y quedaban limitados a comprar un producto en un mercado altamente especulativo. Ya se ha visto la incidencia de esto en los costos. Hay que señalar además una incidencia negativa en la calidad del producto desde el punto de vista de la construcción y de las reales condiciones habitacionales. La alternativa del "consorcio" en forma de condominio simple, como ya se ha indicado, constituía un proceso complejo y riesgoso, colocaba a los propietarios muy indefensos en manos de empresas no controladas y en todo caso exigía una capacidad de de-

semboiso monetario que la ponía fuera del alcance de los estratos medios y bajos. Las cooperativas permitieron que los destinatarios colectivamente asumieran un papel decisivo en la definición del proyecto, la administración y el control de calidad, a través de un sistema seguro y que protegía sus intereses.

Aparte del efecto en los costos, cuya reducción ensancha la población servida, aunque obviamente siempre hay categorías que requerirán subsidio, hay que señalar que el sistema cooperativo ha aportado, en una importante proporción de sus realizaciones, buenos conjuntos habitacionales con espacios y servicios comunes bien concebidos, que elevan mucho las condiciones del medio y la forma de vida de sus habitantes, en especial de los niños. Además ha aportado viviendas muy económicas, de excelente calidad constructiva, y aún resultados estéticos destacados, desprendidos de los convencionalismos pretenciosos del mercado ⁽³⁰⁾. Todo ello está ligado a la presencia permanente de las aspiraciones y necesidades concretas de los destinatarios, a lo largo de todo el proceso, en sustitución del proyecto dirigido a un destinatario remoto y anónimo.

Una consideración especial merece la solución de las cooperativas de Ayuda Mutua para las categorías de bajos ingresos. Se puede pensar que el 10 o/o del costo representado por el aporte en trabajo es una parte pequeña. Pero, para quienes no tienen capacidad de ahorro previo en dinero —muchas veces están pagando un alquiler— es un complemento indispensable del préstamo hipotecario ligado a un valor de tasación. Además, se suma a todas las otras reducciones de costo para resolver el problema, extremadamente crítico, de una cuota accesible.

6.3. Evaluación de los niveles y modalidades de participación

La participación en las unidades cooperativas de vivienda comprende fases bien definidas y cualitativamente diferentes. Durante la fase activa de la preparación y la construcción, la participación de los socios es tal vez la más intensa entre todas las formas de cooperativas, quizá con excepción de algunas Cooperativas de Producción. En el caso de las Cooperativas de Ayuda Mutua, no cabe ni aún esa excepción. En cambio, durante la fase de habitación, la participación se

reduce mucho, dependiendo de la existencia y operación de servicios y actividades comunes, de la conformación física del conjunto y del estrato social, pues en los niveles bajos la integración de la vida vecinal es mayor que en la clase media. En algunos casos cae al nivel puramente administrativo de la propiedad horizontal, particularmente en las de Ahorro y Préstamo.

La capacidad de generación de competencias directivas y de liderazgo, una de las claves de la expansión del sistema, es fundamentalmente una característica relevante de las cooperativas de Ayuda Mutua. Este fenómeno, en niveles sociales bajos, resulta particularmente valioso.

6.4. Obstáculos, requisitos y posibilidades de expansión

Los obstáculos fundamentales encontrados por el desarrollo cooperativo —restricción en la aprobación de personerías, suspensión de la oferta oficial de tierras aptas, restricción de las líneas de crédito, elevación de las tasas de interés, exigencia de ahorro previo a las cooperativas de Ayuda Mutua— ya han sido analizados. Se agregan a esto desacompasamientos producidos entre la corrección monetaria de las deudas y la evolución en el corto plazo del salario real, derivados de las abruptas reducciones de este último.

Si esos obstáculos son removidos, objetivo que actualmente motiva la actividad reivindicativa del movimiento, la expansión recomenzará seguramente. Los límites de esa expansión probablemente varíen entre un 20 o/o y un 50 o/o de la demanda de vivienda debido a que la vivienda individual y la autoconstrucción individual seguirán representando una parte muy grande del mercado.

NOTAS AL CAPITULO III

- (1) C.C.U., Sector Vivienda - Arqto. Elinor Wibmer, - "Descripción Sintética y Elementos para una Evaluación de la Experiencia del Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua en el Uruguay 1965/82", Montevideo 1982, Mimeo, 1,2.
- (2) En la redacción del capítulo mencionado de la ley, el autor contó con el asesoramiento de técnicos del C.C.U. Además de las experiencias extranjeras, se tuvieron en cuenta las lecciones que surgían de las realizaciones antes mencionadas, entonces en curso.
- (3) Ley 13.728 del 17 de enero de 1969, art. 130o.
- (4) Idem, art. 142o.
- (5) Idem, art. 144o. y 150o. a 160o.
- (6) Idem, art. 145o., 161o. y 162o.
- (7) Idem, arts. 136o. y 137o.
- (8) Idem, art. 163o. a 170o.
- (9) Idem art. 171o. a 176o.
- (10) Idem, arts. 47o., 59o., 69o. y 108o.
- (11) DINAVI - Boletín Informativo del Plan Nacional de Vivienda 4 Montevideo, abril 1974, Cuadro 10.
- (12) Idem, pág. 6.
- (13) El C.C.U. promovió cinco "Mesas" con una media de 350 viviendas. El CEDAS llamó a esos conjuntos "Zonas".
- (14) El C.C.U. fue el primero y aparece asesorando 85 cooperativas. El CEDAS, alrededor de 30, todas de 1972 en adelante. Siguen ITACOV, ITC, INAT, ITACEM y otros cincuenta más de muy desigual importancia.
- (15) 390 sin contar las cooperativas matrices.
- (16) DINAVI - "Consideraciones sobre la situación del sector" Montevideo, IX, 1976, pág. 12.
- (17) DINAVI - Informe a la Conferencia de HABITAT en Vancouver - Montevideo, XII, 1975, pág. 68.
- (18) Se trata de las resoluciones 400 y 491 de 1975 - J.P. Terra, J. E. Camou, "El proceso de la Vivienda de 1963 a 1980", CLAEH, Montevideo, 1983.
- (19) La Resolución 96 de 1976 de DINAVI.

- (20) Leyes 14.656, 14.659 y 14.666 de 1977 y la Resolución 654/77.
- (21) La Orden de Servicio 7000 de 1979.
- (22) Ver C.C.U. "Cinco años de Política Neoliberal. . ." ya citado, cuadro 4.2.2
- (23) Ley 14.804 del 14 de julio de 1978.
- (24) Decreto 60/980 del 30 de enero de 1980.
- (25) En teoría serían reemplazados por otros recursos que no llegaron.
- (26) Por ejemplo, la autoconstrucción individual a veces con algún auxilio de vecinos y parientes, ha sido y es en el Uruguay una de las formas más extendidas de producción de vivienda en los estratos bajos urbanos y rurales; pero la autoconstrucción colectivamente organizada de conjuntos —o Ayuda Mutua— era desconocida.
- (27) Benjamín Nahum en "Significación del Cooperativismo de Ayuda Mutua en el Plan Nacional de Vivienda, sus realizaciones y posibilidades de futuro" Mesa Redonda organizada por el C.C.U. Octubre de 1981. Personalmente, hemos visto un estudio concluyente del BHU.
- (28) Ver C.C.U. "Descripción Sintética y Elementos para una Evaluación de la Experiencia de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua en el Uruguay, 1965 - 1982", Inédito, Montevideo 1982, 3.2
- (29) El estudio anteriormente citado señala casi 30 o/o.
- (30) Existe al respecto un consenso muy amplio entre arquitectos y urbanistas sin contar los juicios procedentes del propio movimiento cooperativo.

IV. LAS COOPERATIVAS DE PRODUCCION

1. CONCEPTO Y TIPOS

El estudio de las cooperativas de producción exige un análisis previo del concepto, más cuidadoso que el requerido por otros tipos de cooperativas. Existen dos motivos para ello. El primero, es el mismo que hace luego muy compleja la descripción de las experiencias en este campo: su extraordinaria diversidad. El mundo de la producción —y de las empresas de producción— es variadísimo según su organización, el sector de actividad, la dimensión, la densidad de capital, la tecnología, mientras que otras formas de cooperación son fáciles de describir a través de unos pocos tipos muy definidos. En este campo parece imposible agotar la definición de tipos y se vuelve por tanto más indispensable tener claras las características esenciales.

El segundo motivo es que son empresas lucrativas. Como las personas se asocian de muchos modos para realizar actividades lucrativas, estableciendo habitualmente entre ellas ciertas reglas de equidad y ciertos mecanismos colectivos de decisión, se hace más delicado trazar un límite preciso entre la cooperativa de producción y otras formas de sociedades productivas.

De acuerdo con las definiciones clásicas, se puede decir que las cooperativas de producción son asociaciones de trabajadores que producen con sus propios medios de producción y por su propia cuenta, repartiéndose el producto en proporción al trabajo aportado ⁽¹⁾. Se sobreentiende además el respeto por los principios generales del cooperativismo; en particular la adhesión voluntaria; el gobierno democrático sobre la base de “una persona-un voto”; la no discriminación política, racial o religiosa; el interés limitado o nulo sobre el capital accionario.

Algunas de esas definiciones usan la expresión “asociaciones de obreros”. Históricamente ese fue su origen en Francia e Inglaterra durante el siglo XIX. En un momento en que se transitaba del

artesano a la industria, significaron una respuesta alternativa, aunque a menudo fracasada, a las fórmulas enajenantes del capitalismo en boga. El concepto es sin embargo demasiado restrictivo hoy, cuando la búsqueda de esas alternativas involucra, en proporciones cada vez más importantes, a los trabajadores no manuales. Parece indispensable, por tanto, describirlas como "asociaciones de trabajadores".

Son asociaciones para "producir" en el sentido más amplio: extraer materias primas, transformarlas, transportar bienes y comercializarlos o prestar servicios al público o a otras empresas. Se excluyen del rótulo —habitualmente también en este trabajo— las cooperativas agropecuarias, que forman un conjunto muy específico. Esta exclusión, prácticamente conveniente, no significa que, estrictamente, el concepto no pueda ser aplicado a cooperativas de agricultores cuando trabajan y poseen medios de producción en común. Ha habido entre otros, un caso muy notorio en el Uruguay, que se trata en el capítulo "Cooperativas Agropecuarias": la Unidad Cooperativa No. 1, de Cololó.

Las cooperativas de producción tienen dos rasgos que las diferencian fuertemente de otros tipos y determinan en mucho, tanto sus problemas, como la intensidad de sus formas de participación. El primero —común con las cooperativas de vivienda por ayuda mutua en su fase activa— es el trabajo en común de todos los socios. El segundo, es el carácter lucrativo de la actividad del conjunto. Otros tipos de cooperativas no tienen por objeto generar un excedente mayor que el que se capitaliza para el desarrollo de la sociedad misma; la distribución de utilidades es más bien un mecanismo correctivo o compensador. En cambio, en la cooperativa de producción, la generación de utilidades es el objeto mismo de la cooperación, y los "salarios" de los socios si existen, no son más que entregas a cuenta de esas utilidades.

Las definiciones usadas en la legislación uruguaya son en términos generales, concordantes con este concepto.

La ley general de cooperativas, en 1946, (2) considera que son sociedades cooperativas "las que reparten sus rendimientos a prorrata entre los socios, en razón del trabajo de cada uno, si se trata de cooperativas de producción, . . .".

Una ley específica que concedió, veinte años más tarde, diversas exoneraciones a las cooperativas de producción (3) agregó esta

definición más compleja, a la cual debían ajustarse para acogerse en tales beneficios: “. . . son aquellas (cooperativas) que están formadas por obreros y empleados con vistas al ejercicio en común de sus profesiones, en una empresa de trabajo o a la prestación de servicios públicos y privados, y que comprende la venta de los productos fabricados, trabajados, transformados o extraídos por ellos, así como los trabajos accesorios de equipamiento e instalación, no pudiendo realizar actividades de intermediación” (4). Y agrega que los medios de producción “integren el patrimonio social”, el número de trabajadores socios “no sea inferior a seis”, y que el número de asalariados no supere los cincuenta ni represente más del 20 o/o de los socios (5).

Sin duda esta última definición es tardía y no corresponde aplicarla en sus detalles a experiencias anteriores a 1960. En rigor, el concepto de cooperativa de producción, en la acepción que interesa a este estudio, es menos preciso en esos detalles y exige poner más énfasis en los principios generales del cooperativismo.

Las naturalezas muy diversas que presentan las cooperativas de producción exigen, aún para tratar la limitada experiencia uruguaya, algún ordenamiento en tipos. Lamentablemente una clasificación exhaustiva llevaría a una pulverización poco manejable. Parece mejor separar sólo algunos tipos con experiencias muy “sui generis”, y tratar previamente las demás en conjunto. Los tipos que merecen un tratamiento aparte son las Artesanales y las de Pesca. Respecto a las Artesanales, bastante numerosas y con realizaciones atípicas pero muy importantes, hay que precisar que se usa este término más en su sentido vulgar que en su sentido técnico. Abarca a aquellos productos elaborados con materias primas naturales, con técnicas más o menos tradicionales, dirigidos fundamentalmente a un mercado bastante calificado, que los adquiere porque poseen calidades, fundamentalmente estéticas, que no se encuentran en los productos análogos de origen industrial. Otras actividades, artesanales por el tamaño de la empresa o el contenido de mano de obra, se incluyen en el tratamiento de conjunto.

Respecto a las cooperativas de la Salud, se incluyen las cooperativas de médicos, no las mutualistas y otras sociedades de usuarios, que pueden ser consideradas cooperativas, pero no de producción.

2. LA ETAPA 1946 - 1966

Aunque existen intentos anteriores, el cooperativismo de producción aparece en el Uruguay formalmente después de la aprobación de la ley general de cooperativas, en 1946 (6). Esta ley reconoció dos tipos de cooperativas —de producción y de consumo— y estableció para ellas estímulos y mecanismos de control. Los primeros son en realidad transitorios —exoneración del impuesto inmobiliario, patente de giro y papel sellado durante cinco años (7)— o de alcance limitado —posibilidad de que el Banco República les otorgue préstamos privilegiados a un interés no mayor del 4 o/o, pero en un monto que no puede sobrepasar el 40 o/o del capital realizado (8).

En 1947 aparece en Dolores una Cooperativa Ideal, de elaboración de pan (9) de la cual existen pocos detalles y que no debe haber completado su formación, pues las primeras personerías jurídicas de este tipo otorgadas son de 1953 y corresponden a COPAY, una cooperativa de ómnibus de Paysandú y la Unidad Cooperaria No. 1 de Cololó (10), que como hemos indicado, estudiaremos en el capítulo de Cooperativas Agropecuarias. El ritmo de multiplicación es muy lento pues la sigue COPRU, una cooperativa metalúrgica, en 1955, y otras dos más en 1957: CIOC y COTAME, esta última también un taller metalúrgico (11). En esa época se sabe de otros ensayos, por ejemplo en la construcción, que funcionaron algún tiempo sin llegar a la obtención de la personería jurídica.

En 1961, cinco cooperativas de Montevideo y de Paysandú constituyeron la primera federación: la Federación Uruguaya de Cooperativas Obreras de Producción (12). La presidencia fue ejercida por CATA, una cooperativa de radio-taxis cuya naturaleza real de cooperativa fue muy cuestionada en la época. Los desentendimientos sobre la calidad de cooperativa condujeron rápidamente a su desintegración (13).

Un año más tarde se formó la actual Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay “estableciendo como principio que el conjunto de las cooperativas afiliadas determinará si las aspirantes cumplen o no con los requisitos necesarios y aceptados para la integración” (14). En otras palabras, no bastaba el adoptar la forma legal de cooperativa, —como se ha visto, determinada en forma muy escueta en la ley de 1946—. Se requería el ajuste a los principios cooperati-

vos, lo que señala desde el comienzo un contenido definidamente ideológico de la federación, que “nació con la intención de nuclear a los cooperativistas de producción que vieran en su cooperativa, no solamente un camino de bienestar económico para un grupo de trabajadores, sino un instrumento capaz de colaborar en el intento de cambiar la conformación actual de la sociedad” (15). La Declaración de Principios pone gran énfasis en que “el hombre se cultive en su integridad” se compromete a trabajar “por la prosperidad y el bienestar colectivos”, niega que la retribución sea “el único acicate de la acción”, y destaca la necesidad de “atender más especialmente los problemas humanos y sociales”, y defender la libertad y la igualdad (16).

A esta entidad federal se afilió en 1963 la Unidad Cooperaria No. 1. En ese año el número de cooperativas federadas aumentó de siete a trece (17).

La realización del Congreso de la Organización de Cooperativas de América —OCA— en Montevideo ocasionó una confrontación de la Federación de Cooperativas de Producción con las Agropecuarias y de Consumo, derivada de la distinta concepción sobre el “significado y contenido del cooperativismo, tanto en lo nacional como en lo internacional” (18). Eso hizo fracasar el proyecto de una Unión Nacional de Cooperativismo del Uruguay y de la Comisión de Fomento Cooperativo que se pretendía incluir en la reforma de la Ley de Cooperativas (19).

En 1962 se había establecido por ley que los patrones de las empresas debían realizar aportes jubilatorios de acuerdo a determinados fictos “cuya aplicación habría gravado en forma extraordinaria y muy discriminadamente la economía de las cooperativas por considerar que todos sus asociados eran patrones y no trabajadores” (20). Además perderían los “beneficios de asignaciones familiares, seguro de paro y jubilación acelerada (caso de la industria del vidrio)” (21). Por el contrario, si eran considerados obreros se verían de todos modos cargados como empresas “con todos los tributos creados para gravar empresas capitalistas” (22).

En febrero de 1964 una comisión, que integraba incluso cooperativas no federadas, con el auxilio de especialistas, estructuró un proyecto de ley que se convertiría en junio de 1966 en la ley 13.481 (23). Esta ley, muy breve, es la que introduce la definición más elaborada de cooperativas de producción antes mencionada,

además de exonerarlas de todo tributo nacional y del aporte jubilatorio patronal (24). Establece, además, que los trabajadores de estas empresas, sean o no socios, serán remunerados de acuerdo con los laudos de los Consejos de Salarios, —o de convenios colectivos si estos fueran superiores (25)—. A los socios se les aplicarán todas las “normas de protección de la legislación laboral y de previsión social con excepción . . . de las normas de indemnización por despido” (26). También establece para los no socios —asalariados por tanto— que participarán en la distribución de excedentes con un total “no menor del 40 o/o . . . de lo que percibirían si fueran socios” (27).

El período 1964-1966, de gran vitalidad para la Federación, está marcado por las intensas movilizaciones para lograr la aprobación de la ley.

Un tema sumamente delicado es el de la relación entre cooperativas de producción y sindicatos. Para muchos sindicalistas, la cooperativa de producción debilita al movimiento obrero, al desinteresar a sus miembros de las reivindicaciones gremiales y de clase. La generalización del cooperativismo de producción sería contraria a la “lucha de clases” y, por tanto, al advenimiento de la Revolución. Como se verá más adelante, una parte considerable de las cooperativas de producción han nacido de sindicatos obreros que lucharon y llegaron a esa solución por mantener la fuente de trabajo cuando la empresa capitalista en que trabajaban había llegado a una situación de cierre o de quiebra, o estaba cerca de ella; o cuando el Estado quiso desprenderse de una empresa pública deficitaria. En otros casos, la cooperativa se ha formado reclutando sus socios entre antiguos asalariados. No puede sorprender, por eso, que una ideología sindicalista reivindicativa, y aún revolucionaria, coexista o se mezcle conflictivamente con una nueva ideología cooperativista-empresarial, o derive gradualmente, pero no sin problemas, hacia ella. Tampoco puede sorprender que una voluntad de reafirmación política y de clase, —espontánea o profesada para defenderse de la crítica— llevara en muchos casos a las cooperativas de producción, en períodos de conflictos, y en particular en los años de duros enfrentamientos por la congelación salarial y la regresión en los derechos sindicales —1968 y 1969, especialmente— a alinearse con las organizaciones sindicales.

Seguramente es este el período más vital del cooperativismo de producción. La intensa actividad y las ventajas obtenidas, —en particular las economías resultantes de las exoneraciones impositivas— llevaron a pensar “que se estaba a punto de iniciar una etapa de grandes proyecciones” (28).

En ese momento es cuando el Consejo de la Federación decide crear un Fondo de Crédito Cooperativo, al cual las distintas cooperativas deberían obligatoriamente volcar parte de los Fondos. “Esa propuesta es rechazada y se crean una serie de situaciones nada constructivas que desembocan en un neto estado de desmoralización, . . . (29)”. La militancia decae. La demora del Banco de Previsión en reglamentar la ley perjudica la acción de varias cooperativas. La situación general del país repercute también contra ellas. La organización de la propia federación deja mucho que desear.

Entre 1970 y 1971 se produce una renovación de autoridades de la Federación y una redefinición de orientaciones que se refiere:

- a) al abandono de la actitud de permanente y obligada definición de la Federación acerca de los acontecimientos generales por los que atraviesa el país;
- b) el abandono de su tendencia a la supeditación a la organización sindical que se venía insinuando insistentemente;
- c) a la preocupación por el destaque de los valores propios de la cooperación. . . ;
- d) a la preocupación por reunir a los cooperadores y cooperativas, antes que desunirlos y separarlos por motivos ajenos a su propia metodología e ideas” (30).

De acuerdo al nuevo rumbo la federación se propone tres líneas principales de acción: una administración eficaz, una publicación regular y un conjunto de servicios que empieza con la asistencia a los grupos en formación. Esta orientación le exigió luchar por mantener a las organizaciones alejadas de los partidos políticos, preparar programas de educación cooperativa y elaborar el proyecto de una nueva ley de Cooperativas de Producción (31) que sin embargo no habría de aprobarse.

3. SITUACION A COMIENZOS DE LA DECADA DE LOS 70

3.1. Situación General

No se dispone de información adecuada sobre el grado de desarrollo del movimiento cooperativo exactamente en el momento del cambio de orientación, en 1970. En 1969 la Inspección de Hacienda registraba 15 cooperativas con un total de 746 socios (32). Se dispone de un relevamiento fechado en 1973, que reúne información de los primeros años de la década (33). Las cifras son notoriamente mayores, aunque la diferencia de fuente no permite una comparación segura.

La nómina de cooperativas, cuyo funcionamiento se comprueba en ese relevamiento, incluye 58, divididas así:

	Cooperativas
Industria del Vidrio	5
Industria Molinera	2
Industria Textil	1
Industria del Medicamento	2
Industria metalúrgica y afines	9
Industria gráfica y afines	4
Construcción	3
Pesca	3
Transporte de pasajeros	11
Transporte de cargas terrestres	4
Transporte marítimo	1
Servicios médicos	11
Unidades Cooperarias	2
	<hr style="width: 10%; margin-left: auto; margin-right: 0;"/> 58

Estas cifras son seguramente incompletas. Faltan, por de pronto las cooperativas artesanales, tal vez porque estaban en la mayor parte de los casos vinculadas a Manos del Uruguay que no era, ella misma, una cooperativa. Pero la exclusión de ningún modo se justifica.

Una estimación bastante incierta lleva a situar el número de socios de esas 58 cooperativas en una cifra no muy lejana a los 2.500, poco más del 0,2 por ciento de la Población Activa, lo que basta para confirmar que se trata de un fenómeno totalmente marginal.

Se examinan a continuación algunos de los grupos incluidos en la nómina ⁽³⁴⁾.

3.2. Industria del Vidrio

Este es uno de los grupos de cooperativas más significativos pues sus ventas se situaban en la época en el 12,5 por ciento del sector ⁽³⁵⁾. CODARVI, la más importante del grupo, fue, al mismo tiempo, de las pioneras. En 1960, en medio de una grave crisis de la industria del vidrio, la empresa VIDPLAN S.A. decidió cerrar su planta de cristalería, nítidamente artesanal y que empleaba mano de obra muy calificada, y mantener solamente las plantas de vidrio plano y envases. Ante la perspectiva de quedar cesantes, los trabajadores renunciaron al seguro de paro y negociaron la adquisición de la fábrica, organizándose como cooperativa ⁽³⁶⁾. Ha logrado mantener un alto nivel de calidad y es la única que ha realizado experiencias de exportación ⁽³⁷⁾.

COVILPAZ, de menor volumen, realizaba también artesanía. Las otras tres cooperativas aparecen como las únicas fabricantes en el Uruguay de botellas térmicas.

3.3. Industria Molinera

Las cooperativas molineras —COMMA y CAORSI— nacieron también a comienzo de los sesenta por paralización de los molinos Gramon y Caorsi. En el caso de la primera, los obreros no consiguieron comprar la empresa, pero sí adquirir otro molino. En el segundo caso, el Parlamento aprobó una ley ⁽³⁸⁾ por la cual expropiaba la empresa y se la ofrecía a la cooperativa. En 1970 entre ambas representaban el 6 por ciento de la industria molinera.

3.4. Industria Textil

La única cooperativa –COTEX– ocupaba en 1970, 140 trabajadores en confección de prendas de algodón. Algo después representaba el 1,5 por ciento del sector textil algodonero.

3.5. Industria del Medicamento

Las dos cooperativas fueron creadas a partir del cierre de laboratorios de especialidades medicinales. Operaban en la época con muchas dificultades y representando en sus ventas el 0,1 por ciento del sector.

3.6. Industria Metalúrgica y Afines

Las nueve cooperativas agrupaban a 185 trabajadores y carecían de significación económica.

3.7. Industria Gráfica y Afines

Las cuatro cooperativas ocupaban 60 trabajadores y también carecían de significación económica.

3.8. Construcción

Reúne tres cooperativas con 92 trabajadores: una empresa constructora pequeña que trabajaba para cooperativas de vivienda, una también pequeña barraca de materiales y una de perforación de pozos semisurgentes, reducida pero de cierta significación en su rubro.

3.9. Transporte

En este sector y en particular en el transporte de pasajeros, las cooperativas presentaban, ya antes de la desmunicipalización de AMDET (39), una significación mucho mayor, aunque en conjunto, con 250 ómnibus en funcionamiento, sólo significaran el 10 por ciento de la flota total.

La primera cooperativa de transporte fue COPAY. Se formó en 1954 con funcionarios de una empresa deficitaria, para remplazarla en la concesión del servicio de transporte urbano de Paysandú.

La parte más importante eran dos cooperativas de transporte urbano de la capital —COETC y UCOT— con 750 trabajadores y 5 millones de pasajeros al mes. Otras eran cooperativas de ómnibus interdepartamentales que disputaban ciertas líneas a la hegemonía práctica de unas pocas empresas privadas.

Es necesario señalar que las cooperativas de transporte, excepción hecha de COPAY aunque gocen de la forma legal de cooperativas, se cuestiona si lo son plenamente, aún hoy, según los criterios predominantes en la federación y no están afiliadas a ella. En las del transporte capitalino, por ejemplo, aunque los ómnibus sean de propiedad colectiva, existen derechos sobre ellos, individuales o por pequeños grupos, que se venden libremente sin intervención de la cooperativa. Así la parte principal del capital físico presenta modalidades de apropiación no del todo ortodoxas. Lo que es común es la explotación. La ley de cooperativas de Producción, que exige que “los medios de producción integren el patrimonio social”, no ha impedido que obtengan personerías de cooperativas.

Cuatro cooperativas de camioneros y una marítima de mínima significación, completaban el sector.

3.10. Servicios médicos

Existían en el momento once cooperativas formadas por médicos y personal de la salud, con un total de 64.300 afiliados. Los tamaños variaban desde 500 a 17.800 afiliados. Eran muchas veces entidades pequeñas si se compara con las grandes mutualistas. Prosperaban

particularmente en ciudades del interior donde el mutualismo tropieza con problemas de escala y, en el caso de las grandes mutualistas de Montevideo, de dificultades para la descentralización.

En total las cooperativas de producción atendían un 8,5 por ciento del total servido por sociedades médicas. En este campo de la salud, la gran presencia cooperativa corresponde al mutualismo, asimilable a un cooperativismo de consumo.

No se analiza el caso de CASMU —del Sindicato Médico— muy importante pero no estrictamente una cooperativa.

4. EL ULTIMO DECENIO

Según algunas cifras publicadas, el cooperativismo de producción, en el último decenio, habría experimentado un desarrollo muy intenso (40). La realidad es bastante más modesta y compleja.

Es exacto que hubo un aumento importante en el número de cooperativas de transporte, siempre manteniendo la característica heterodoxia en cuanto a la propiedad —individual o por pequeños grupos— de los vehículos, y la tendencia a no estar federadas. Ese crecimiento respondió, en primer lugar, a una política de desmunicipalización del transporte urbano de pasajeros de Montevideo. AMDET —la Administración Municipal de Transporte— había sido un organismo burocrático extremadamente pesado e ineficiente. La proporción de vehículos inmovilizados por distintos motivos, en relación a su flota total, había sido tan elevada como sus déficit financieros. Se ha alegado que sus déficit respondían en parte a servir líneas de menor lucratividad que las de las compañías privadas, pero esa explicación es totalmente insuficiente.

En 1974 se puso en marcha la transferencia del servicio, con una concesión de diez años, a tres cooperativas de funcionarios —COTSUR, y luego RAINCOOP y COOPTRON— que adquirieron las unidades útiles con un crédito a ocho años. El resultado fue exitoso y las cooperativas han asumido en forma estable una proporción grande del sector.

Pero la tendencia general se vio también afectada negativamente por dos factores.

El primero afectó también a las cooperativas de vivienda. La represión desencadenada por el gobierno de facto, instalado en 1973, golpeó primordialmente a los grupos altamente politizados e ideologizados. Debido a las características del cooperativismo de produc-

ción, las cooperativas se vieron privadas de una parte de sus direcciones.

El segundo, conectado al primero, derivó de la aplicación del modelo de desarrollo neoliberal. Las cooperativas son todas empresas medianas o pequeñas y, en general, trabajaban para el mercado interno. Ese mercado se vio comprimido por la concentración del ingreso y por la avalancha de las importaciones subsidiadas por un dólar subvaluado. Las cooperativas pertenecían, por tanto, a las empresas que sufrieron condiciones adversas aún antes de desencadenarse la recesión, en 1982.

Una investigación realizada en 1982 sobre las cooperativas de producción del departamento de Montevideo⁽⁴¹⁾—que siempre fueron las mayores y existieron en mayor número— encuestó a 20 empresas que representaban la casi totalidad, quedando fuera sólo algunas muy pequeñas y poco significativas.

La nómina de este estudio, aunque no incluye el interior del país, de ningún modo sugiere una expansión importante. Indica una reducción en el número de cooperativas del vidrio, manteniéndose CODARVI como la más importante; han desaparecido las de medicamentos; se han reducido numéricamente las metalúrgicas y las gráficas; desaparecieron las de la construcción en sentido estricto, quedando solo la de perforación de pozos semisurgentes; y aparecieron dos de enseñanza y una cinematográfica.

El estudio mencionado aporta algunas informaciones valiosas sobre el origen, tamaño, tendencias de crecimiento, reclutamiento de los socios y otras características de los socios.

Desde el punto de vista del origen, 35 por ciento se formaron adquiriendo los trabajadores la empresa privada deficitaria en que trabajaban y 15 por ciento resultaron de la transformación, por razones análogas, de empresas públicas. En total el 50 por ciento nacieron de grupos de trabajadores que asumieron empresas públicas o privadas deficitarias. No es necesario abundar en comentarios sobre el handicap que eso representa contra el movimiento cooperativo. No se puede omitir, en cambio, señalar que los trabajadores —que el esquema capitalista disocia del papel empresarial y gerencial, convirtiéndolos en meros vendedores de su fuerza de trabajo— aparecen en estos casos mucho más vitalmente ligados al destino de la empresa que los aportadores del capital y por ese mismo vínculo, más motivados para el rol empresarial. Tampoco se puede omitir el señalamiento de la

capacidad de rescate demostrada por las cooperativas después que los antiguos gestores habían abandonado sus empresas.

En un 10 por ciento de los casos la cooperativa fue creación de una organización gremial preexistente. El 40 por ciento restante tuvo otros orígenes.

En cuanto al tamaño, las veinte cooperativas se distribuyen así:

CUADRO 1

COOPERATIVAS DE PRODUCCION DE MONTEVIDEO POR NUMERO DE SOCIOS (1982) ⁽⁴²⁾

	Cooperativas	o/o
Hasta 15 socios	6	30 o/o
16 a 50 socios	6	30 o/o
51 a 100 socios	1	5 o/o
101 a 500 socios	4	20 o/o
más de 500 socios	3	15 o/o

Mientras que una —CODARVI— desde su creación ha multiplicado por siete el número de socios y otras seis lo han multiplicado por tres o menos, algunas han permanecido sin cambios y cinco se han reducido en distintas proporciones.

Resulta del estudio que la mayor parte de los socios —65 por ciento— ingresaron a las cooperativas por conservar la fuente de trabajo; un 30 por ciento por las condiciones de trabajo y los beneficios materiales que ofrecía. La búsqueda del ambiente social y la participación, que no gravita en el ingreso, pesa después —20 por ciento— en la voluntad de permanecer. Sin duda estas informaciones de 1982 sugieren en los socios una carga ideológica limitada que contrasta,

aunque no sea estrictamente contradictoria, con la fuerte ideología gremialista y política que expresaba la dirigencia antes de 1970.

Sólo un 15 por ciento de las cooperativas no emplean asalariados. Aunque en general se mantienen bajo el límite legal y no sobrepasan el 20 o 25 por ciento respecto a los socios, establecido para obtener los beneficios acordados por la ley (43), en dos casos la cantidad de asalariados sobrepasa con mucho el número de los socios. Son cooperativas de enseñanza que por esto se benefician con otras exoneraciones. Esta distorsión desnaturaliza mucho el carácter cooperativo.

5. LAS COOPERATIVAS ARTESANALES Y LA ORGANIZACION "MANOS DEL URUGUAY"

5.1. Historia

Las cooperativas artesanales fueron ya definidas como aquellas que, con materias primas naturales y técnicas más o menos tradicionales, elaboran productos dirigidos a un mercado bastante calificado que los adquieren por poseer calidades, principalmente estéticas, que no se encuentran en productos análogos de origen industrial. Requieren un tratamiento específico, no sólo por su volumen y la calidad de sus productos, sino porque en su mayor parte integran un sistema complejo, muy atípico y que ha demostrado una alta eficiencia, conocido por "Manos del Uruguay".

El Uruguay no tenía una riqueza de tradición artesanal comparable a la de otros países latinoamericanos. Se encontraban, sí, trabajos de gran calidad, por ejemplo en trenzados de cuero y crines, pero aplicados a la fabricación de objetos con pocas posibilidades de difusión fuera del contexto rural-ganadero. Subsistía también, en el medio rural o en ciudades del interior, alguna artesanía textil de lana —mantas, jergas— muy pobre de diseño y color.

En 1967, alguna de las que posteriormente serían fundadoras de Manos del Uruguay, realizó las primeras experiencias de sugerir variaciones de color y vender a Punta del Este tejidos elaborados por artesanas de las proximidades de Fraile Muerto. Eso llevó a formar, en

torno a una escuela rural, un primer grupo de artesanas con la finalidad de vender su producción en Montevideo ⁽⁴⁴⁾ .

En abril de 1968, el grupo inicial de señoras funda Manos del Uruguay como una asociación sin fin de lucro, que al terminar el año tiene ya un local en Montevideo, dos funcionarias rentadas, ha presentado un stand en la Exposición Rural del Prado y obtenido la personería jurídica. En agosto hay 281 artesanas nucleadas en 12 grupos; en marzo del año siguiente, 561 en 31 grupos; en diciembre, 750 en 49 grupos. Pero el crecimiento no es puramente cuantitativo, ya a mitad de año, 7 coordinadoras atienden los grupos y, en diciembre, se realiza el primer encuentro de artesanas en Montevideo, con 80 delegadas ⁽⁴⁵⁾.

A esta primera expansión sigue un crecimiento más lento, acompañado de un proceso de reajustes y de estructuración. Se elaboran reglamentos para los grupos; se obtiene un depósito para materia prima. Se gestionan y obtienen en 1970 y 1971, exoneraciones impositivas y préstamos del Banco de la República. En esto sin duda son decisivas las vinculaciones sociales de las dirigentes de Manos y también el que avalen personalmente los créditos obtenidos.

En 1969, el Centro Cooperativista Uruguayo había constituido un Equipo Artesanal y empezado a promover grupos. Se había fundado una cooperativa de Tejedoras del Uruguay, en Montevideo, y diversas cooperativas en el interior. El objetivo era crear una Central de Abastecimientos y Ventas, con centrales a nivel departamental o regional ⁽⁴⁶⁾. Pero la colaboración del CCU con Manos del Uruguay se hace estrecha ⁽⁴⁷⁾ y los esfuerzos se suman. La central se desarrolla como un órgano de Manos del Uruguay al mismo tiempo que Manos adopta la forma de cooperativa para los núcleos de artesanos.

En ciertos momentos se tropieza con límites de mercado que obligan a detener la producción ⁽⁴⁸⁾. La ampliación de mercado se busca en la exportación y en la elevación de la calidad por un refinamiento cada vez mayor de diseños, colores y texturas y una diversificación de los productos —guampa, tientos, fibras vegetales, etc... Ya el segundo año se había exportado a Suecia. En 1972 se exporta a Canadá, Francia, E.E.U.U., Italia y Alemania; y posteriormente, también a Italia, Japón, Argentina y Brasil.

Hacia mitad de la década de los setenta, el sistema de Manos del Uruguay ha crecido hasta alcanzar, en número de artesanos, su dimensión actual: un millar en 45 localidades.

En total en 1978, son 114 grupos organizados en 18 cooperativas. Con el apoyo de fundaciones extranjeras se han mejorado sus equipos, y se han desarrollado encuentros y programas educativos (49).

La estructura de la Central se ha vuelto más compleja. Comprende 91 funcionarios rentados; 13 coordinadoras, altamente capacitadas, son el enlace permanente con las cooperativas y los grupos. Existen Departamentos Comercial, de Promoción y Producción, Técnico, Administrativo, de Servicio, de Diseño. Toda esta organización carga sus costos sobre el producto de las ventas (50).

Esquemáticamente, en ese momento el sistema de Manos del Uruguay comprende tres elementos de muy distinta naturaleza pero estrechamente entrelazados (51): las cooperativas de artesanos, la central operada por funcionarios rentados y la Comisión directiva, honoraria, donde además de las socias fundadoras que siguen animando el movimiento pero que se retiran progresivamente, figuran delegados del CCU, de la ACDE (52) y luego artesanas.

Con posterioridad a 1978, Manos del Uruguay evoluciona poco en magnitud y debe enfrentar los efectos de la recesión, tanto en el plano interno como internacional. La baja de los precios exige un gran esfuerzo para evitar comprimir las retribuciones, introduciendo modificaciones tecnológicas como la motorización de las ruelas estudiada para mantener sin embargo el carácter manual del hilado, al mismo tiempo que se introducen especificaciones técnicas mucho más precisas. Lleva también a evolucionar progresivamente —proceso todavía en curso— del trabajo domiciliario al trabajo en taller. Esto modifica, y en varios sentidos acentúa, los problemas de relación de la artesana con el medio y con Manos, problemas que Manos aborda también colectivamente.

La otra línea destacable de evolución puede ser descrita como una progresiva asunción de responsabilidades de las artesanas en el manejo del sistema. Este mismo proceso es muy complejo, pues supone no solamente la incorporación de artesanas a la Comisión Directiva como delegadas de las cooperativas, sino la descentralización de funciones de la Central de Servicios y de la Comisión Directiva hacia las cooperativas integrantes en forma individual o colectiva. Esto es correlativo con el hecho de que los años transcurridos han permitido a un número importante de artesanas un desarrollo de capacidad técnica y gerencial considerable. Sin embargo, no ocurre sin que se ma-

nifísten desequilibrios que reclaman nuevas formas de participación y capacitación. Hay que destacar que en casi todos los casos los artesanos son mujeres, de nivel social y cultural muy modesto y que viven en núcleos poblados y ciudades del interior donde las alternativas ocupacionales son muy reducidas fuera del servicio doméstico.

5.2. Evaluación de Manos del Uruguay

Se explica que la combinación de elementos tan diversos dentro del Sistema de Manos del Uruguay, dé lugar a opiniones divergentes al valorarlo desde el punto de vista cooperativista. Para algunos no tiene tal carácter y el sistema debe ser catalogado de paternalista, siempre reconociendo su destacada eficiencia empresarial y la calidad de sus productos.

Sin embargo, ese juicio no tiene en cuenta ni los diversos componentes del sistema ni su dinámica.

Sin duda el rol directivo de las fundadoras y su nivel social son factores que inducen a ese juicio. Pero, aún dejando de lado la destacada capacidad empresarial evidenciada por ese grupo, hay que reconocer que el sentido de la estructuración de los grupos de artesanas, su organización en cooperativas, el sostenido esfuerzo de educación, promoción y estímulo a la participación, y la evolución hacia la transferencia del control, desbordan las características aún de un paternalismo ilustrado. El grupo, debe ser considerado en muchos sentidos, atípico.

Hay que reconocer, en cambio, que la concepción, la promoción y la propia gestión del sistema han tenido y tienen su motor en la Comisión Directiva y la Central, que no son cooperativas. Desde ese punto de vista se puede decir que hay un conjunto de cooperativas, impulsadas y controladas por, o subordinadas a, una organización, no lucrativa pero tampoco cooperativa. Esto, si no se tiene en cuenta el sentido de la evolución, especialmente en los últimos años, sugeriría una desnaturalización tecnocrática o burocrática del cooperativismo.

Sin embargo hay que reconocer, también, que en el cooperativismo uruguayo aparece como un rasgo muy claro que grandes realizaciones cooperativas han nacido de motores muy dinámicos no cooperativos. A veces ese motor ha sido un liderazgo personal, otras veces

una organización. Pero la clave es si la promoción condujo en la dirección de un movimiento autogestionario.

Si eso es así, la pregunta es si el ritmo impreso a esa transformación es razonable y si podía o no haber sido acelerado. Cuando se piensa en el punto de partida inicial, el mínimo nivel de competencia de las artesanas, su carencia de medios, su dispersión territorial y sus pautas culturales y se compara todo ello con la complejidad técnica, los recursos y la proyección incluso internacional que el sistema requiere para funcionar, es riesgoso afirmar que el ritmo podía haber sido mucho más rápido.

Lo que sin duda debe señalarse es toda la diferencia existente con la mayor parte de las otras cooperativas de producción.

Económicamente el problema que queda es sin duda esencial a ese tipo de artesanado: la competencia para sobrevivir, en una producción con tal proporción de mano de obra, comprime muchas veces las retribuciones en niveles superiores a las medias locales, pero muy bajos. En cuanto trabaja para la exportación o para el turismo, es inevitable la competencia de países con buena artesanía y bajísimos niveles de vida.

6. COOPERATIVAS PESQUERAS

Las realizaciones en materia de cooperativas pesqueras, en sentido estricto, son bastante más limitadas que en otros sectores de la producción que han sido englobados en el análisis de conjunto dedicándoles sólo algunos párrafos específicos: por ejemplo, en el transporte. Si merecen un tratamiento especial es por incluir, en proceso de ejecución, un proyecto ambicioso, orientado a ser cooperativa aunque no lo sea aún: PROMOPES.

Existen menciones, desde antes de mitad del siglo, de grupos de pescadores artesanales que intentaron organizarse cooperativamente. Pero las concreciones son escasas y tardías. En 1973, el estudio ya citado, menciona tres: la de Punta del Diablo que llegó a agrupar 70 familias y se especializaba en pesca, secado y salado artesanal del tiburón; la Cooperativa Pesquera La Charqueada en la Laguna Merín, con 12 familias equipadas con botes construidos por ellas mismas más

algunos equipos —entre otros de frío— debidos a la ayuda externa; la Cooperativa Pesquera del Este que operaba en Punta del Este ⁽⁵³⁾, con tres barcos de 9 metros.

Han quedado registros de iniciativas posteriores. En 1978, se cita que en la Inspección de Hacienda están anotadas doce, hecho atribuido a la “reciente política” orientada a favorecer esa actividad. Como se sabe, en el decenio de los setenta se produjo un importante desarrollo pesquero en el Uruguay que llevó a los productos del mar a gravitar seriamente en el comercio exterior del país. El desarrollo correspondió a la pesca de altura —principalmente la pesca de la merluza— y supuso la utilización de buques de otro tamaño y la instalación de modernas plantas industriales con inversiones considerables y personales relativamente numerosos.

Sin embargo, el inventario actual de las cooperativas pesqueras ⁽⁵⁴⁾ no muestra casi nada en este campo. Aparecen en él las de Punta del Diablo y La Charqueada, inactivas; una cooperativa también artesanal en el lago de Rincón del Bonete, que abastece hacia el norte ⁽⁵⁵⁾; y una de antiguos funcionarios del SOYP que opera desde que el ente estatal abandonó la captura y cuenta con un barco nuevo ⁽⁵⁶⁾. Se repite aquí un tipo de proceso creativo ya antes mencionado al hablar del transporte.

En cuanto a PROMOPES es un proyecto concebido y patrocinado por el C.C.U., a partir de estudios sobre el sector pesquero iniciados en 1971. En 1973 el proyecto fue presentado a la Junta Nacional de Pesca y, ese mismo año, aprobada la personería de PROMOPES ⁽⁵⁷⁾. Incluyó la compra, al comienzo, de dos barcos de altura modernos y bien equipados, y la construcción e instalaciones de una planta industrial. El propósito era capacitar personal, incorporar a posteriori nuevos barcos, crear así “una comunidad abierta” y “conformar un modelo empresarial viable para el futuro desarrollo del sector pesquero” ⁽⁵⁸⁾ articulando según la experiencia organizaciones autogestionarias apropiadas. Se destacaba que las inversiones requeridas para la pesca moderna, por su monto y por las condiciones en que hay que hacerlas —avales bancarios, gastos de importación, capital de giro— escapan a las posibilidades de los pescadores. Por otra parte las condiciones del trabajo no hacen fácil la cooperativa. Por una parte, la planta industrial es un mundo totalmente distinto del que configura cada barco y su personal. Por otra parte el barco representa un capital muy grande en relación a las personas que ocupa. Las condiciones de trabajo son

duras; la verticalidad del mando muy acentuada; el personal joven y la expectativa laboral muy corta. Los viajes duran muchos días y la descarga en puerto, unas horas. La inestabilidad es una característica.

PROMOPES se constituyó como una asociación civil. Gestionó y obtuvo de fundaciones europeas, créditos de desarrollo a largo plazo y con tasas bajas de interés, cuya devolución formará un fondo rotatorio para desarrollar nuevos proyectos. Con el complemento de créditos nacionales de desarrollo adquirió los dos barcos que operan actualmente y construyó, equipó y puso en marcha la planta industrial con una inversión total de U\$S 12.000.000,00. Trabaja con muy buenos niveles de eficiencia a pesar de sentir la recesión y la pérdida de los estímulos a la exportación vigentes hasta noviembre de 1982. Ocupa 360 personas: 35 tripulantes, 15 de apoyo en tierra, 20 de dirección y administración, y 290 en la planta industrial.

Actualmente, los gerentes son designados por el CCU y el personal es contratado. Se ha estudiado y experimentado rotaciones para reducir la inestabilidad y puesto en marcha, en forma ascendente, un sistema de capacitación y de participación funcional con delegados, comisiones y plenarios. Se pretende en un plazo que fue originariamente menor, pero que se espera no supere los tres años, cubrir las etapas de transferencia hacia una o varias cooperativas, o empresas autogestionarias, vinculadas en un sistema extensible.

Aunque es prematuro hacer un balance de los resultados, se pueden destacar las analogías con el sistema estudiado de Manos del Uruguay, en cuanto a la promoción a través de una organización no cooperativa ella misma, competente e ideológicamente motivada, hasta alcanzar un nivel de eficiencia técnica y económica, para iniciar en forma planeada y por etapas ascendentes, la transformación hacia la autogestión.

7. EVALUACION DE LAS COOPERATIVAS DE PRODUCCION

7.1. Evaluación de la eficiencia económica

Las cooperativas de producción, por su misma diversidad son difíciles de evaluar en conjunto.

Se puede decir que en general son fenómenos extremadamente marginales dentro del sistema productivo y muy poco significativos en su propio rubro de producción. Desde este último punto de vista, se puede exceptuar: CODARVI en la artesanía del vidrio; las cooperativas de transporte —muy atípicas; el sistema de Manos del Uruguay —aún más atípico—; y, en caso de obtener un resultado exitoso, podría sumarse a esas excepciones, PROMOPES.

Cabe vincular estas constataciones a la forma en que las cooperativas de producción fueron creadas.

Las que nacieron de un gran impulso ideológico de los propios socios en busca de superar los modelos de producción capitalista y de obtener una nueva forma de relación social y productiva no tuvieron en general mucho éxito. Surge la impresión de que carecieron de las capacidades empresariales necesarias, sea porque ellas no existían en sus integrantes accidentalmente, sea porque las jerarquías, liderazgos y pautas de conducta se establecían de acuerdo a otros valores y entraban en colisión con la racionalidad empresarial. También parece claro que frecuentemente carecían de los recursos de capital y técnicos y que, tanto las rigideces de la estructura cooperativa, como su disociación respecto al resto del sistema económico, impedían un flujo de recursos que les pudiera imprimir un dinamismo expansivo.

Las que nacieron, y fueron muchas como se ha visto, por transferencia a los trabajadores de empresas deficitarias, públicas y privadas, sufrieron además el lastre de ese origen que hacía presumir difícil su viabilidad. Es verdad que en ciertos casos recibieron inicialmente ayudas importantes, precisamente de quienes trataban por ese medio de desprenderse de ellas o de atajar el problema político o social inminente que su cierre aparejaba. Y también es verdad, que en algunos casos, con esas ayudas y la voluntad y capacidad profesional de sus integrantes, la cooperativa sobrevivió y aún logró una actuación significativa. Pero no deja de hacer pensar que un número importante de esos casos exitosos sea de empresas de transporte sobre la base de personalizar relativamente el mantenimiento y la operación del vehículo, cooperatizando sobre todo la organización del sistema. ¿Insuficiencia de capacitación y de espíritu cooperativo? ¿Inadecuación de la fórmula cooperativa pura?

Finalmente están los casos en que la organización cooperativa fue creada por una organización, no cooperativa ella misma pero muy motivada y altamente competente, que le dio la eficiencia empresarial

y orientó la capacitación y la gradual transferencia a la autogestión, una vez pasada la etapa creativa y lograda la consolidación. Dejando de lado las incertidumbres sobre la culminación final del proceso hacia la autogestión, es necesario preguntarse en qué medida el éxito de este camino responde a condiciones inherentes al sistema cooperativo —que no sería apto para la etapa creativa— o deriva de la necesidad de incluir un cambio cultural al partir de una sociedad capitalista.

7.2. Evaluación de los beneficios sociales

Es indudable que un desarrollo exitoso de una cooperativa de producción ocasiona un desarrollo personal y colectivo importante de sus miembros, por la asunción de roles y responsabilidades que implica. También es natural que una cooperativa preste una atención muy superior a la habitual a los requerimientos sociales y culturales de los trabajadores que en ella participan. Incluso existe alguna tendencia a que la preocupación por atender esas necesidades perjudique la eficacia productiva.

Sin embargo, los testimonios señalan que los trabajadores otorgan una importancia fundamental al producto material del trabajo en términos de retribución, estabilidad y seguridad para el futuro, y que la cooperativa no sobrevive, o a lo más languidece, si no les proporciona un producto al menos comparable con el de una empresa común. Esto remite en parte el tema a la eficiencia económica.

7.3. Evaluación de los grados y modalidades de participación

Sin duda las modalidades de participación en las Cooperativas de producción se encuentran entre las más intensas, comparables, como se ha dicho, sólo a las cooperativas de vivienda por autoconstrucción en su fase activa.

Eso determina la intensidad de los efectos de esa participación en los aspectos positivos y también en los negativos. Entre estos se puede señalar, la conflictividad potencial, y los fenómenos de domi-

nación en los casos conocidos en que la cooperativa se organiza sobre la base de liderazgos personales muy fuertes.

7.4. Estimación de los límites a su expansión

En el contexto estructural y cultural capitalista no es arriesgado suponerle al cooperativismo de producción un papel marginal.

Fuera de ese contexto y por tanto en otros contextos hipotéticos la estimación sobrepasa las posibilidades de este trabajo.

NOTAS AL CAPITULO IV

- (1) Ese es en términos generales el sentido de las definiciones de Charles Guide, la Enciclopedia Espasa.
- (2) Ley 10.761, del 15 de agosto de 1946, art. 1o.
- (3) Ley 13.481, del 23 de junio de 1966.
- (4) Idem, art. 2o.
- (5) Después de los primeros cinco años, Idem, art. 1o.
- (6) Ley 10.761, del 15 de agosto de 1946.
- (7) Idem, art. 12o.
- (8) Idem, art. 11o.
- (9) 29 de noviembre de 1947, según Tiscornia, Acours y otros, Monografía 1017, Fac. de Ciencias Económicas
- (10) Cuadernos Cooperativos Uruguayos - 4o. trimestre, 1970, pág. 132
- (11) Idem.
- (12) Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay, "Cooperativismo y autogestión", Montevideo 1969, pág. 3.
- (13) Horacio Martorelli. "El cooperativismo en la situación socioeconómica del Uruguay Actual: el caso de las Cooperativas de Producción de Montevideo" CIEDUR, 1982, pág. 245.
- (14) Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay, ya citado, pág. 3
- (15) Acción Cooperativa, No. 1, pág. 1, 1964 —citado por H. Martorelli, ya citado.
- (16) Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay — ya citado, pág. 7 y siguientes.
- (17) H. Martorelli, ya citado, pág. 246.
- (18) Cuadernos Cooperativos Uruguayos, No. 56, tercer trimestre de 1972, pág. 150.
- (19) Idem, pág. 151.
- (20) Idem, pág. 151.
- (21) Idem.
- (22) Idem.
- (23) Idem. La revista fecha, seguramente por error de imprenta, la ley en 1968.

- (24) Ley 13.481, del 23 de junio de 1966, art. 1o.
- (25) Idem, art. 3o.
- (26) Idem, art. 4o.
- (27) Idem, art. 4o.
- (28) Cuadernos Cooperativos Uruguayos, No. 56, ya citado, pág. 152.
- (29) Idem, pág. 153.
- (30) H. Martorelli, ya citado, pág. 248, sobre Información de Acción Cooperativa, No. 8, 1971.
- (31) Idem, pág. 249.
- (32) Palacio Legislativo, "Cooperativismo en el Uruguay", Montevideo, 1978, pág. 119.
- (33) M. G. Acourt, D. Brizuela y otros. "El Movimiento Cooperativista en el Uruguay", Monografía 1017, ya citada.
- (34) Siguiendo a Acourt, Brizuela y otros, Monografía 1017, ya citada.
- (35) Idem, pág. 287.
- (36) Acourt, Brizuela, otros, ya citada, pág. 278.
- (37) Idem, págs. 287 y 288.
- (38) La Ley 13.039.
- (39) Administración Municipal de Transportes.
- (40) Las cifras de la Inspección de Hacienda citadas para 1969 indicarían 224 cooperativas, 128 de las cuales contarían, en conjunto, con 21.956 socios. Seguramente gran parte de esa nómina, poco utilizable, correspondía a empresas ya inexistentes o que no operaban como cooperativa. El número puede ser significativo de los intentos y tramitaciones, y de la gran movilidad del sector. Figuraban 77 de transporte y luego una pulverización de rubros muy variados. Palacio Legislativo, ya citado, Cuadros 21 a 23.
- (41) H. Martorelli, ya citado, pág. 153 en adelante.
- (42) H. Martorelli, ya citado, cuadro 41. Las cifras se refieren a las veinte cooperativas estudiadas.
- (43) Ley 13.481 del 23 de junio de 1966, art. 1o., d, - 25 o/o en los cinco primeros años y 20 o/o en los siguientes.
- (44) Dinámica Cooperativa - No. 80 "Manos del Uruguay, Imagen del País en el Mundo". Reportaje a Olguita Artagaveitia.
- (45) CIEDUR - "Estudio de Manos del Uruguay", Montevideo 1978, inédito cap. 8.
- (46) C.C.U., Cuadernos Cooperativos Uruguayos; No. 40, Montevideo, 1969, pág. 7; No. 41 - 42, Idem, pág. 39; no. 43, pág. 89.

- (47) *Idem* No. 49, 1970, pág. 142.
- (48) Por ejemplo en 1975, atribuida a la reducción del turismo argentino - CIEDUR, ya citado.
- (49) CIEDUR, ya citado, Cap. 8.
- (50) *Idem*.
- (51) *Idem*.
- (52) Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa.
- (53) Acourt, Brizuela y otros, ya citado, págs. 295 y 296.
- (54) Según informaciones de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay.
- (55) La Cooperativa Pesquera Isabelina, de Paso de los Toros.
- (56) CUOP – Cooperativa Uruguaya Obrera de Pesca.
- (57) Cuadernos Cooperativos Uruguayos – No. 62, pág. 126.
- (58) *Idem*, pág. 128.

V. LAS COOPERATIVAS AGROPECUARIAS

Las cooperativas agropecuarias jurídicamente tales comienzan en el Uruguay en 1941 con la aprobación de la ley correspondiente que, anterior a la ley general de cooperativas, es la primera en su género. No obstante, el fenómeno de la cooperación, interpretado más flexiblemente, tiene una historia muy anterior. Comienza con formas atípicas como las sociedades de fomento rural, que evolucionan en el sentido de la cooperación, y más tarde, en otras líneas, con sindicatos agrícolas y modalidades no ortodoxas aunque usen el nombre de cooperativas. Esas diversas líneas se entrelazan en la realidad cooperativa agropecuaria de hoy.

Desde el punto de vista de la clasificación, este capítulo no responde a un criterio homogéneo con los anteriores. Se define por el medio. La mayor parte de las cooperativas agropecuarias no se clasifican bien por roles de producción y de consumo. Reúnen algo de ambos pero no responden a ninguno de los dos tipos: en la producción, salvo pocas excepciones, se limitan a la fase final de comercializar los productos; en la adquisición en común, se especializan en general en la adquisición de insumos y bienes intermedios.

1. LAS SOCIEDADES DE FOMENTO RURAL

La Sociedad de Fomento Rural representa la primera forma de agrupamiento de los productores rurales en el Uruguay. Data de fines del siglo pasado y fue impulsada por la empresa inglesa del Ferrocarril Central con la finalidad de promover el progreso y estimular el aumento de la producción rural e, implícitamente, también de las mercaderías a transportar. Al final de la primera década de este siglo la empresa creó una Sección Fomento Rural a cuyo frente colocó al Ing. Agrónomo Praderi. Este, en compañía de otros agrónomos, había sido enviado por Batlle en un extenso viaje por el mundo destinado a recoger experiencias; experiencias que seguramente influyeron en la for-

mulación de los proyectos de ley de 1912 y 1913 sobre Cajas de Crédito Rural, Sindicatos y Colonización, así como también en el esfuerzo privado de promoción de las Sociedades de Fomento. Estas eran asociaciones civiles, no lucrativas, jurídicamente impedidas de realizar operaciones comerciales. Se crearon en torno a las estaciones de ferrocarril de las zonas agrícolas, principalmente en Canelones y Colonia, aunque también algunas en Maldonado y Minas. Vecinos prominentes las presidían y los jefes de Estación eran los secretarios. Desarrollaron en el comienzo actividades típicamente de fomento: caminos vecinales, escuelas, correos y, por impulso especial de Praderi, distribución de semillas. Sin embargo, no estaban integradas únicamente por productores rurales ni limitaban su acción al medio rural. Las integraban productores rurales, pero también figuras destacadas en el ámbito local como comerciantes y profesionales.

En 1915, un congreso, realizado en Minas, creó la Comisión Nacional de Fomento Rural, que por una ley de 1916 fue autorizada a tramitar las personerías jurídicas y a controlar el funcionamiento de las Sociedades de Fomento, además de administrar el subsidio oficial establecido, aplicando parte al funcionamiento de la Comisión y distribuyendo el resto entre las sociedades.

Sin duda, aunque nacidas en el ámbito privado, las sociedades de fomento tuvieron un fuerte vínculo con el gobierno batllista y en muchos casos fueron escalones de ascenso político en el régimen. Es significativo que la constitución de la Comisión Nacional se haya producido el mismo año de 1915 en que se fundó la Federación Rural, ganadera, animada por caracterizadas figuras del Comité de Vigilancia Económica, definidamente antibatllista. Esas características políticas habrían de prolongarse mucho en el tiempo.

Al comienzo de la década de los cuarenta, durante el Ministerio del Ing. Agrónomo Arturo González Vidart, discípulo y admirador de Praderi, las Comisiones de Fomento recibieron un gran impulso. Se creó la Sección Abastecimientos Agropecuarios en el Ministerio de Ganadería y Agricultura con la finalidad de suministrar a los productores semillas —principalmente semillas de papas— fertilizantes y otros insumos. Abastecimientos Agropecuarios usaron como agentes a las sociedades de fomento, asignándoles un rol de intermediación que desborda los cometidos autorizados por su naturaleza jurídica. Ese desajuste entre forma jurídica y actividad real, amparado por el gobierno, caracteriza a las comisiones de fomento durante un largo período de su historia.

Durante la presidencia de Luis Batlle —1947 a 50— el impulso a la producción agrícola se centró en el trigo y el instrumento básico de la acción gubernamental fue el Banco de la República con los “graneros oficiales”. La importancia de las Comisiones de Fomento decayó y el crecimiento del movimiento “chicotacista”, antioficialista, que las acusaba de politizadas, contribuyó a definir un período de decadencia. Es paradójicamente en 1959, durante el primer gobierno blanco, cuando las reformas de Azzini reducen la intervención del Estado, que las Comisiones de Fomento vuelven a actuar llenando el vacío.

Inicialmente las comisiones de fomento empiezan su actividad individualmente, comprando en plaza para abastecer a sus miembros. Pero en 1960-61 el Presidente de la Comisión Nacional de Fomento Rural —el Dr. Angüila— funda CALFORU —Cooperativa Agropecuaria Limitada de Sociedades de Fomento Rural.

La naturaleza inicial de CALFORU es bastante atípica, pues resulta de un esfuerzo por conciliar algo jurídicamente inconciliable. El problema deriva de la anormalidad ya señalada de las comisiones de fomento. CALFORU no puede ser una cooperativa de segundo grado, pues las sociedades de fomento no son cooperativas. Es creada, por tanto, como una cooperativa de primer grado cuyos socios son personas que integran las sociedades de fomento. Durante más de diez años CALFORU habrá de adquirir o importar y vender a las sociedades de fomento fertilizantes o semillas de papa, transgrediendo las competencias de una y otras, y recibiendo permanentes observaciones de la Inspección de Hacienda. Cuando, hacia fin de la década, CALFORU pone en marcha la fábrica de bolsas, se hace aún más grave el desajuste legal. En 1972 se crea la Comisión Nacional de Silos y algunas plantas de silos pasan en los años siguientes a ser administradas por comisiones de fomentos en acuerdos que arrastran las mismas anomalías. Finalmente en 1974, la ley 14.330 autoriza a las comisiones de fomento a comprar, vender y realizar todas las operaciones. No quedan sujetas como las cooperativas al contralor de la Inspección de Hacienda, pues se establece un control por la Comisión Nacional de Fomento Rural. Pero se las habilita a afiliarse a cooperativas de segundo grado. Esto permite resolver los viejos problemas formales. CALFORU reforma sus estatutos convirtiéndose entonces en una cooperativa de segundo grado que afilia cooperativas y sociedades de fomento.

Manteniendo su propia tradición y una específica forma jurídica, las sociedades de fomento se han vuelto, finalmente, sustancial-

mente cooperativas. Realizan las mismas operaciones aunque pueden seguir haciendo además obras de fomento local que serían objetadas a una cooperativa. Por lo demás, su carácter no lucrativo, el papel de los socios, las autoridades no remuneradas, todo es análogo. No pueden distribuir utilidades, pero tampoco las cooperativas lo hacen.

Entre las sociedades de fomento actuales se pueden distinguir dos tipos. Las primeras, predominantes en Canelones, están constituidas por pequeños agricultores y granjeros, y alcanzan una limitada gravitación. Las otras, hacia el litoral, son muy importantes por el volumen de operaciones y se vinculan más a cultivos extensivos como los cereales. Algunas tienen silos o galpones propios. Otras administran silos y graneros oficiales. En este tipo se pueden señalar las de Valdense, Tarariras, Cardona, Risso, Palmitas.

En general tuvieron su último período de expansión a mitad de los setenta, período en que recibieron abundantes créditos. Ahora su situación es muy difícil presentando elevados niveles de endeudamiento que se deben atribuir en parte a la situación general y, en parte, a deficiencias de administración. Pero esto se examinará más adelante.

La Sociedad Nacional de Fomento Rural mantiene la representación de las sociedades y elabora planes por productos. Recibe apoyo financiero de la Inter-American Foundation.

Funcionan actualmente en forma continua 58 sociedades de fomento rural. Con diversos grados de actividad existen en total un centenar.

2. LOS SINDICATOS PROMOVIDOS POR LA LEY DE 1912

Como se describe en el capítulo relativo a las Cooperativas de Crédito ⁽¹⁾, con fecha 19 de enero de 1912 el Gobierno de Batlle promulgó dos leyes ⁽²⁾ que crearon la Sección Crédito Rural del Banco de la República, establecieron que el Crédito a los productores debería canalizarse a través de Cajas Rurales regionales y encomendaron al Banco promover la organización de dichas cajas de naturaleza cooperativa. La Ley 3.949 preveía que las cajas podían “adquirir la categoría de sindicatos rurales” y tomar a su cargo “el estudio y defensa de los intereses rurales”. Esto implicaba “provocar y favorecer” ensayos de cultivos, semillas, abonos e instrumentos y facilitar a sus aso-

ciados la adquisición de dichos elementos de trabajo; “provocar la enseñanza agrícola y fomentar la capacitación”; “C) favorecer las transacciones rurales sirviendo de intermediario para la venta y adquisición de productos y haciendo partícipes a los asociados de los descuentos o rebajas que obtuvieren”, proporcionar árbitros y peritos en los litigios y “E) fomentar, crear y administrar sociedades de producción y de venta; cajas de socorros mutuos; cajas de retiro; seguros sobre accidentes, incendios, cosechas, granizo y ganados; y oficinas de información”⁽³⁾.

La lectura de la ley 3.949 muestra que las Cajas de Crédito Rural, especialmente si asumían el carácter de Sindicatos Rurales, desbordaban ampliamente la naturaleza de una cooperativa de crédito. Manteniendo la condición de cooperativas —al menos en cuanto surge del texto de una ley más amplia que precisa— podían convertirse en cooperativas de comercialización⁽⁴⁾, de servicios y aún de producción agrícola⁽⁵⁾.

Como se señala en el capítulo II, aún como cooperativas de crédito, las Cajas de Crédito Rural no se consideran una experiencia exitosa, aunque llegaron a crearse treinta y tres, y algunas sobrevivían 25 años después de la ley. No es fácil hoy saber en cuántos casos se intentó sobrepasar el campo del crédito y, menos aún, evaluar esas experiencias. Se sabe que en 1930 el Sindicato Ozark, de Colonia Suiza, una cooperativa de fruticultores, fabricaba dulces⁽⁶⁾. Pero se ha señalado esa experiencia de Colonia Suiza como la excepción al “fracaso de las Cajas Rurales”⁽⁷⁾.

En definitiva, en este régimen cooperativo, que teóricamente tenía un campo muy vasto de acción, el Sindicato Agrícola —la verdadera cooperativa agrícola— derivaba y dependía de la cooperativa de crédito, y ésta, a su vez, del impulso y la fiscalización del Banco de la República. Al parecer esto fue lo que falló⁽⁸⁾. A la sombra de un aparato burocrático estatal, financieramente poderoso, pero, al parecer, desinteresado del impulso cooperativo, las Cajas carecieron de la capacidad para desarrollarse en el campo del crédito y, con más razón aún, para proyectarse hacia el sindicalismo agrario y aprovechar los potenciales espacios abiertos por la ley.

3. LOS SINDICATOS CRISTIANOS AGRICOLAS

Los Sindicatos Agrícolas Cristianos, promovidos por la Unión Económica del Uruguay, son, en su comienzo, contemporáneos de las experiencias antes mencionadas. El primero, el Sindicato Agrícola de Santa Lucía, fue fundado en diciembre de 1912 con 25 socios. Tanto la coincidencia de fechas, como el término con que se los designa, el vínculo existente en ambos casos entre sindicatos y cajas de crédito, y la enunciación de varios de sus cometidos, prueban que las dos iniciativas no son de ningún modo ajenas la una a la otra. En medio de los conflictos que oponen en el momento la Iglesia al Estado, conflictos que dividen a la sociedad civil, esas iniciativas presentan elementos muy definidos de similitud y de confrontación.

La inspiración que orienta la creación de los sindicatos agrícolas cristianos procede, como todo el movimiento social católico de la época, de la *Rerum Novarum* que había repercutido fuertemente en el Uruguay a través de Mons. Soler. Pero la forma específica de acción, en este caso, toma su modelo más próximo en el *Boerembond* belga, movimiento nacido en 1890 y que entonces estaba en pleno auge.

En el Congreso Católico de noviembre de 1911 se constituye la Unión Económica del Uruguay, entre cuyos cometidos está la creación de "cajas de ahorro, cooperativas, sindicatos, sociedades de socorros mutuos, asociaciones gremiales" para vincular a los católicos (9). Mientras la acción gremial urbana fue desarrollada por otro movimiento (10), la Unión Económica, durante cuarenta años, impulsó con altibajos los Sindicatos Agrícolas y las Cajas Populares.

Cuando en 1912 aparecen las leyes 3.948 y 3.949, la Unión Económica contrapone a la tesis según la cual el sindicato ha de derivar de la Caja de Crédito, la tesis contraria: primero es el sindicato y de él debe surgir la caja popular (11). Al mismo tiempo mantiene el enfoque confesional que no separa el estudio y defensa de "los intereses morales, religiosos, profesionales y económicos de sus asociados". Esto implica la definición católica de la institución y de sus directivos, que con los años se convertirá, en época de Meriggi, en una más vaga exigencia de "mayoría de cristianos" (12).

Como en el caso de las Cajas Populares, hubo en los sindicatos agrícolas cristianos dos etapas de expansión. En la primera, iniciada en 1912, el impulsor fue el P. Damiani, seguido entre otros, por los

P.P. Aragone y Camacho. La argumentación de Damiani enfatizaba en la agonía de los agricultores: rutina de las técnicas productivas, plagas, falta de maquinaria y de medios para la conservación de los productos, altos precios de la tierra y de los arrendamientos, contratos leoninos, situación indefensa frente a los intermediarios, carencia de crédito, falta de cultura profesional y agrícola. Para eso propugnaba la asociación para la defensa mutua, suprimiendo intermediarios con el fin de adquirir instrumentos, maquinaria, semillas y abonos, reproductores, etc. (13).

Del impulso de Damiani nació primero el sindicato Agrícola de Santa Lucía y luego los de San Antonio y Sauce, multiplicando las comisiones fundadoras en Florida, Trinidad, Santa Rosa, San José, Paso de los Toros, Guadalupe, Rosario y Colonia Suiza.

La segunda etapa de la expansión corresponde al período de actividad del P. Horacio Meriggi. Este hombre, de prodigiosa actividad y arrastre carismático, se interesó por los agricultores en 1923, fecha en que organizó un Sindicato Agrícola en Paysandú, comenzando por la compra en común de semillas y continuando luego por la de maquinaria agrícola. En los años siguientes el número de sindicatos en ese departamento se multiplicó y sus actividades se diversificaron. Varios organizaron cooperativas de trilladoras. En otro se intentó resolver por el arrendamiento, la necesidad de tierra. Para financiar las garantías requeridas, Meriggi formó una Caja Rural, acogiéndose a la ley de 1912, la primera de una larga serie. En 1931 existían nueve sindicatos vinculados en la Federación de Sindicatos Agrícolas de Paysandú (14).

Entre esa fecha y el año 1949, en que murió, animó la creación o creó personalmente sesenta sindicatos agrícolas agrupados en tres Federaciones regionales y una Confederación. Diez de esos sindicatos tenían depósitos y galpones de su propiedad. Algunos industrializaban parte de su producción láctea. Se menciona la cifra de seis mil familias de agricultores asociadas. Aunque es difícil valorar hoy su contenido y vitalidad sin una investigación específica, son números impactantes. (15).

La obra sindical agrícola impulsada por Meriggi se diferencia de la anterior, no solo por un sentido más laxo de la confesionalidad y por su escala, sino también por el énfasis puesto en la colonización. Mientras que los sindicatos primitivos se centraron en la promoción, la defensa común y la comercialización de insumos, éstos se propu-

sieron dar tierra a sus integrantes o se formaron simultáneamente con una obra de colonización privada impulsada por las Federaciones o por el propio Meriggi. Se enumeran doce colonias en Paysandú, Artigas, Salto, San José, Canelones, Rivera y Treinta y Tres, que fraccionaron 41.700 háts. e instalaron 450 familias (16).

Como se señala en relación a las Cajas Populares, Meriggi no formó equipos ni estructuras técnico administrativas estables. A su muerte, el movimiento creado se desarticuló y sus partes se debilitaron o desaparecieron gradualmente. Algunos sindicatos se convirtieron en cooperativas y sobreviven como tales.

4. LAS COOPERATIVAS PROPIAMENTE DICHAS

4.1 La Ley de Cooperativas Agropecuarias de 1941

A partir de 1923 el tema de las cooperativas agropecuarias aparece insistentemente en proyectos legislativos, sea incluido en iniciativas de alcance más general (17), sea por el contrario en iniciativas muy concretas (18). Se puede destacar de ese conjunto el Proyecto presentado por el Consejo Nacional de Administración en 1923, creando el Instituto Cooperativo Rural, cuyos fines eran fomentar las cooperativas agropecuarias, organizar la industria vinculada a la producción rural y otorgar crédito a los productores. (19). Este proyecto se ubica entre los proyectos de organismos estatales con elementos cooperativos, característicos de la época. En 1924 se presenta un Proyecto de Fomento a Cooperativas (20) de consumo y producción en las áreas de colonización. En 1927, uno más general de Cooperativas Agrarias (21). En 1931 año en que se realizó el Primer Congreso Cooperativo en Colonia Suiza con gran presencia oficial, una Comisión Parlamentaria elaboró un proyecto de ley general sobre sociedades cooperativas que fue luego aprobado por Diputados pero, como ya se ha dicho, nunca llegó a ser sancionado por el Senado. En 1935, sí, se dió un paso de real trascendencia al crear la CONAPROLE —Cooperativa Nacional de Productores de Leche— que, a pesar de su nombre —y sin perjuicio de su éxito y del valor de sus realizaciones— no es tanto una cooperativa típica cuanto un ente público con elementos cooperativos, que uno debe vincular

con la concepción predominantemente estatizante de la ley de 1912 y de los proyectos de Institutos cooperativos mencionados en este capítulo y en el de cooperativas de consumo (22). Recién en 1941 se sancionó la Ley de Cooperativas Agropecuarias (23) según un proyecto del Dr. Domingo Bordaberry, inspirado principalmente en la legislación argentina (24).

Sin duda semejante retraso en legislar demuestra la existencia de una activa oposición, que es lógico vincular a focos de intereses. La comercialización agrícola, en muchos de cuyos rubros gravitan las empresas transnacionales que dominan algunos de los mercados mundiales más complejos, y que en todo caso moviliza intereses económicos cuantiosos, ha sido siempre uno de esos focos. Pero también lo han sido firmas industriales productoras de insumos y sus propias redes de distribución, así como comerciantes y acopiadores locales, y hasta "notables" con encontrados intereses políticos.

Ciertamente ya existían entonces cooperativas agropecuarias. La exposición de motivos con que se fundamentó el proyecto hablaba de "algunas cooperativas serias y merecedoras de todo apoyo, otras que de tales solamente tienen el nombre". Mencionaba que el pequeño productor estaba desamparado y era presa de múltiples intermediarios. Señalaba que los créditos del Estado acentuaban esta situación. Decía que lo que el productor necesitaba no era capital, sino medios que le permitan al capital producir con más eficiencia y extraer la utilidad máxima a la producción (25). "El Estado no puede realizar esta obra". La cooperativa permitirá "el depósito o el silo propio", clasificar la lana y defender su precio, financiar el transporte y lograr "todos los beneficios de la colaboración sin . . . perder su personalidad ni su individualidad en el trabajo. . ." (26).

El miembro informante destacaba que el proyecto pretendía facilitar la instalación y funcionamiento de las cooperativas agrarias, "sin trabarlas con un exagerado cooperativismo rígido u ortodoxo", pues ". . . un cooperativismo dogmático, que cumple las funciones económicas de producción, de circulación y consumo con eliminación del provecho, no ha sorteado aún el campo de la doctrina pura, . . ." (27).

La ley 10.008 limita el uso de la designación "Cooperativa Agropecuaria Limitada" a las constituidas de acuerdo a la ley (28). Las autoriza a "todas o algunas de las operaciones concernientes a la producción, transformación, conservación, venta o exporta-

ción" de productos ganaderos o agrícolas provenientes de la explotación "realizada en común o individualmente" (29). A ese efecto pueden adquirir y emplear máquinas y demás implementos, semillas, reproductores, adquirir tierras y edificios para uso común, fraccionar tierras para sus asociados, construir viviendas higiénicas para los mismos y obras de interés colectivo como silos, graneros, depósitos, cámaras frigoríficas, usinas de transformación, lavaderos de lanas, etc. La responsabilidad de los socios se limita al monto de su aporte (30). Las partes sociales son nominativas y su transferencia está regulada (31). Cada socio tiene solamente un voto, sea cual fuere el número de partes sociales que posea (32). No admite conceder ventajas a iniciadores, fundadores y directores; otorgar créditos de consumo a sus socios; permitir a los no socios beneficiarse con los bienes y servicios de la sociedad, y por tanto realizar actividades de intermediación; poner como condiciones de admisión la vinculación a organizaciones religiosas, partidos políticos o nacionalidades, o hacer propaganda de sus ideas. (33). Los miembros del Consejo Directivo son electos por la Asamblea y no pueden durar más de dos años en sus funciones (34). Cuando alcance más de 1.500 socios, la Asamblea se sustituye por otra de delegados elegidos en asambleas primarias (35). Las cooperativas agropecuarias pueden asociarse entre sí o federarse para constituir cooperativas de segundo grado (36). Se puede pagar un interés limitado sobre las partes sociales, excepto la primera de cada socio (37). Una proporción fija de las utilidades restantes se destina al fondo de reserva y el resto se distribuye entre los socios en proporción al trabajo efectuado y al monto de las operaciones realizadas con la sociedad (38). El Ministerio de Ganadería y Agricultura —hoy Agricultura y Pesca— y complementariamente la Inspección de Hacienda, las controla (39). Algunas exoneraciones impositivas, —a los trámites, la herencia y la exportación— y una vaga disposición sobre tasas preferenciales de interés en los organismos oficiales de crédito (40), completan lo esencial de la ley.

La ley, como se ve, se atiene en general a los principios de Rochdale, exceptuadas la falta de toda exigencia en materia de educación cooperativa y la posibilidad de conceder a los asociados créditos para insumos. Por lo demás es muy amplia en cuanto permite tanto cooperativas de comercialización como de producción, y éstas, tanto con propiedad individual de la tierra como con propiedad común.

En cambio las naturales dificultades de capitalización de las cooperativas resultantes de la limitada retribución al capital, se han vuelto extremadamente severas al incrementarse el ritmo inflacionario, debido a la carencia —explicable en la época— de toda disposición relativa a corrección monetaria y en especial a la revaluación de las partes sociales. Eso ha convertido a los aportes de capital en aportes a fondo perdido.

Por otra parte el hecho de que los directores sólo puedan permanecer dos años en sus cargos no se adecua a la alta capacitación y experiencia requerida por la gestión de una cooperativa y parece corresponder a un supuesto de simplicidad poco realista. Si se agrega la disposición del art. 7o. inciso b, que prohíbe acordar ventajas o privilegios a los directores, —lo que se ha interpretado hasta hace poco en el sentido de que esos cargos no debían ser retribuídos— se comprende que, frecuentemente, cuando se ha logrado la indispensable dedicación y competencia, haya sido por el camino de una autonomía práctica muy grande, y un poder también muy grande, de quienes ejercen cargos tecno-burocráticos.

4.2 El desarrollo de las cooperativas agropecuarias después de la ley y la diversificación de tipos.

Es difícil dimensionar el movimiento cooperativo rural en sus primeras etapas. Por de pronto, gran parte de la cooperación agrícola se canalizaba en formas atípicas como las Sociedades de Fomento Rural y los Sindicatos. Aunque las primeras han tendido a aproximarse decididamente a la forma cooperativa, sin serlo jurídicamente, las diferencias antes de 1974 eran considerables. Por otra parte, de las llamadas cooperativas, unas lo eran, pero otras tenían de tales solamente el nombre ⁽⁴¹⁾.

En 1931, al realizarse el Primer Congreso Nacional de la Cooperación, participan en él 3 ó 4 ⁽⁴²⁾, principalmente lecheras, y 45 Sociedades de Fomento. En 1942, en el Segundo Congreso Nacional de la Cooperación, la nómina de cooperativas aparentemente agropecuarias que participan asciende a 16 incluyendo a CONAPROLE ⁽⁴³⁾. En 1944, a tres años de aprobada la ley, el número llega a 26 ⁽⁴⁴⁾.

La gran expansión en el número de cooperativas se produce entre la fecha de la ley —1941— y 1960. El primer impulso, como

se ha visto, parece situarse al comienzo de ese período. El segundo, al fin. En 1955, cuando se realiza en Rivera el Primer Congreso Nacional de Cooperativas Agropecuarias —del cual habrá de surgir FENACOA— el número de cooperativas se estimaba ya en 40. Pero en la segunda parte de ese decenio el crecimiento se acelera. Entre 1955 y 1959 se fundan 23 cooperativas y entre 1959 y 62, 49, aunque no todas eran, tal vez, auténticamente cooperativas. En 1961 ya existen 109 cooperativas (45). El registro de la División de Cooperativas del MAP oscila, desde esa fecha hasta el presente, en torno a esa cifra (46).

En cuanto al número de socios, crece todavía apreciablemente entre 1959 y 1969: de 18.000 a 40.000, pero no varía sustancialmente después de esa fecha (47).

Sin duda esos impulsos tienen causas que los explican.

El primero puede derivar en gran parte de la propia ley. Téngase en cuenta que la ley General de Cooperativas fue sancionada recién en 1946. Cuando fue aprobada en 1941 la ley de Cooperativas Agropecuarias no existía ningún estatuto legal adecuado a las sociedades de este género, ni tampoco estímulos o protecciones a que pudieran acogerse. La ley creó un cauce por el que comenzaron a fluir energías que antes buscaban las formas de sindicatos o sociedades de fomento. Seguramente, al operar en estas formas, tropezaban con toda clase de obstáculos de trámite, impositivos y financieros, y lo propio ocurría si intentaban constituir de todos modos cooperativas amparándose en las figuras de Sociedades comerciales establecidas en el Código Civil. Probablemente las mismas condiciones que presionaron en los años anteriores hacia la adopción de una ley, impulsaron la primera ola de constitución de cooperativas.

Entre 1945 y 1955 el crecimiento se hace lento, apenas superior a una cooperativa más por año. Por ello, cuando se acelera después de 1955 y llega a incrementarse en más de diez por año alrededor de 1960, es indudable que las condiciones han cambiado.

No es fácil formular una interpretación global satisfactoria de este proceso sin tener en cuenta que el universo de las cooperativas agropecuarias está muy lejos de ser homogéneo. Por el contrario, aunque la mayor parte de las cooperativas son de servicios generales y se ocupan principalmente de la comercialización de los insumos y los productos procedentes de explotaciones individuales de sus miembros, la diversidad de rubros de producción —ganadería, cereales, lechería, horticultura, fruticultura, arroz, caña de azúcar,

etc.— no permite remitirse del mismo modo a las variaciones estructurales o coyunturales, de políticas o independientes de las políticas. Por otra parte, los pocos casos de cooperativas de producción en común y los no muy abundantes que realizan un procesamiento industrial, deben ser examinados aparte.

De todos modos, antes de diversificar el análisis, parece oportuno recordar que a mediados de la década de los cincuenta los precios de los productos rurales de exportación descendieron —especialmente los de la lana— acarreado, una reducción de los ingresos de los productores rurales, además de escasez y encarecimiento de los insumos importados.

Al mismo tiempo ese descenso contribuyó a detener el rápido crecimiento industrial que había caracterizado al período anterior, ya que puso en crisis todo el sistema de protección industrial que había alentado la sustitución de importaciones, agotada a esa fecha en su aspecto fácil. Finalmente, al comprimir dramáticamente los ingresos del Estado, puso también en crisis el papel que éste había venido cumpliendo en la protección a la producción agrícola, tanto en el suministro de insumos, como en la comercialización de las cosechas a través del Banco de la República, de los “precios sostén” y de los cambios múltiples.

Es indudable que en muchos casos el desarrollo de un sistema cooperativo puede resultar de una intervención del Estado que usa a las cooperativas como agentes. Ejemplo de ello es la expansión de las Sociedades de Fomento al comienzo de los cuarenta y también el impulso que el Plan de Silos dio a las cooperativas cerealeras al principio de los setenta. Pero en el crecimiento cooperativo que se produce entre 1955 y 1962 es más lógico ver, por una parte, una reacción defensiva ante circunstancias adversas y, por otra parte, la ocupación de un espacio dejado vacío por el retiro del Estado.

4.3. Los tipos de cooperativas

Profundizar más en el desarrollo cooperativo rural exige distinguir primero sus tipos más diferenciados. Esto no es fácil ni conduce siempre a resultados muy claros pues se entrecruzan distintas variables en la clasificación. Las cuatro más importantes son:

- el o los productos con que operan
- las operaciones que realizan
- el papel del Estado
- el grado.

4.3.1 Desde el punto de vista del o los productos con que operan conviene distinguir:

- I. **Ganaderas.** Es el grupo más numeroso, una treintena, de las cuales más de la mitad son específicamente laneras.
- II. **Cerealeras.** Son mucho menos numerosas pero muy significativas por el volumen de operaciones. La mayor parte son específica o predominantemente trigueras.
- III. **Agrícolas intensivas y/o granjeras.** Son numerosas, en torno a la veintena. Combinan una variedad de rubros de horticultura, fruticultura y animales de granja.
- IV. **Lecheras.** Presentan dos subcategorías: las lecheras propiamente dichas y las queseras.
- V. **Otros rubros intensivos específicos.** Un cierto número de cooperativas trabajan con productos agrícolas o de cría intensivos, pero ocupándose específicamente de un producto. Esta especialización, que las diferencian de las granjeras, resulta, sea de la forma muy especializada de la producción habitualmente realizada en monocultivo, sea de la especialización de la etapa comercial, frecuentemente orientada a la exportación. Se incluyen aquí varias subcategorías: cítrica, apícola, vinícola, florícola y otras.
- VI. **Arroceras.** Existieron tres que han desaparecido. Abarcaban el secado y el molino.
- VII. **Azucareras.** De la caña de azúcar. No existen en la remolacha.

4.3.2 Desde el punto de vista de las operaciones que realizan, las cooperativas se pueden clasificar en:

- A. **De Comercialización y servicios.** Es el tipo más general que representa tres cuartos del total. Sus socios son productores rurales, independientes en cuanto a la tenencia de la tierra y al proceso productivo. La cooperativa adquiere insumos y equipos para sus socios y comercializa sus productos. Frecuentemente dispone de capacidad de almacenaje —depósitos, silos y algunas

veces cámaras frigoríficas— y realiza algunos procesos simples de preparación de los productos para su almacenaje o comercialización: clasificación y secado de granos; clasificación, desborde y enfardado de lana; clasificación y empacado de fruta. Puede complementar su actividad prestándoles otros servicios, como asistencia técnica y, algunas veces, uso de alguna maquinaria de propiedad común. Excepcionalmente —es el caso de la fábrica de bolsas de CALFORU— elaboran industrialmente algunos insumos para sus afiliados.

- B. De industrialización, comercialización y servicios.** En este tipo se incluyen cooperativas que, además de cumplir las funciones del tipo A, realizan procesos de elaboración de mayor complejidad o que requieren verdaderas plantas industriales. Es el caso de las arroceras que efectúan el descascarado y pulido del arroz, de las cañeras que operan ingenios azucareros, de las lecheras que pasteurizan y envasan la leche o elaboran quesos y otros productos lácteos, de las granjeras que producen dulces, conservas o productos porcinos, de las vitivinícolas que procesan la propia uva elaborando vinos, y en general todas aquellas que realizan una producción agroindustrial, si los socios son los productores de la materia prima. Esto último las distingue de las cooperativas de producción industrial, aunque éstas procesen materia prima de origen agrícola, pues en ellas los socios son los trabajadores involucrados en el proceso industrial.
- C. Las Cooperativas de producción agropecuaria.** Son muy escasas. Se caracterizan por realizar en común todo el proceso de producción agropecuaria o una parte significativa de él. En su forma más integral, el ejemplo notorio es la Unidad Cooperaria No. 1 de Cololó. La tierra, las mejoras, los semovientes, los instrumentos productivos y en general el capital, son de la cooperativa en forma indivisa. Una forma parcial es la cooperativa de riego, donde lo operado colectivamente es el manejo del agua —bombeo, canalización—. La cooperativa integral de producción es un tipo tan distinto de los tipos dominantes, que será tratado separadamente al final.

4.3.3 Desde el punto de vista del papel del Estado se pueden distinguir las cooperativas propiamente dichas, reguladas por la Ley 10.008, que

son sociedades privadas —de derecho privado— gobernadas por sus socios y donde el Estado cumple solamente una función de contralor; y las cooperativas mixtas entre el Estado —gobierno nacional o municipal— y los productores. Estas últimas son entidades de derecho público creadas y reguladas por leyes especiales. Son muy pocas y están limitadas a la lechería. El caso más notorio es CONAPROLE —la Cooperativa Nacional de Productores de Leche— creada en 1935, antes de la ley 10.008, e inspirada en la “régie cooperative” francesa. Aunque se cuestiona frecuentemente su condición de cooperativa, y en todo caso debe ser considerada una forma atípica, en este estudio se analiza junto con las cooperativas lecheras por las mismas razones que han incluido el estudio de otras formas paracooperativas. Existen también cooperativas mixtas de lechería, de carácter municipal en el interior del país.

4.34 Desde el punto de vista del grado, es necesario distinguir entre las Cooperativas de Primer Grado, cuyos integrantes son personas físicas, y las Cooperativas de Segundo Grado, o cooperativas de cooperativas, cuyos socios son cooperativas de primer grado ⁽⁴⁸⁾ o sociedades de fomento rural ⁽⁴⁹⁾, que corresponden a federaciones de estas entidades, habilitadas para hacer operaciones en común.

Para limitarse a las líneas mayores del proceso se examina a continuación el desarrollo de las cooperativas ganaderas, cerealeras y granjeras de comercialización y servicios y las formas sucesivas de estructurarse en organizaciones de segundo grado. Luego se abordarán el desarrollo de aquellos rubros en los que las cooperativas asumen normalmente un rol a la vez de industrialización, comercialización y servicios. Finalmente se estudiarán las limitadas experiencias de cooperativas de producción agropecuaria.

5. LOS RUBROS MAYORES DEL COOPERATIVISMO DE COMERCIALIZACION Y SERVICIOS: LAS COOPERATIVAS GANADERAS, CEREALERAS Y GRANJERAS Y SUS ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO

En la producción ganadera y cerealera se han generado, casi sin excepciones, cooperativas de comercialización y servicios, con mayor o menor desarrollo en cuanto a la capacidad de almacenaje. Han sido siempre cooperativas de base local o, a lo más regional, que agrupan a productores individuales dispersos en un área, generalmente en torno a un pueblo o una estación de ferrocarril, aunque a veces corresponden sólo a un paraje rural. La adquisición de insumos es probablemente más universal que la comercialización de la producción. Como en ambos aspectos las cooperativas han tratado de eludir las redes comerciales dominadas por firmas que operan a nivel nacional e incluso en el comercio internacional —de importación y exportación— estas cooperativas sintieron desde el comienzo que sólo podían cumplir muy parcialmente su papel mientras no se organizaran en cooperativas de segundo grado que les permitieran superar el nivel local y actuar con eficacia en los mercados nacional e internacional. No puede extrañar, por tanto, que al poco tiempo de puesta en vigencia la ley 10.008, aparezca ya el intento de crear federaciones de cooperativas que operen a este nivel.

La experiencia, sin embargo, no habría de resultar fácil, ni siempre exitosa. Después de los primeros intentos ambiciosos y frustrados de abarcar a la vez muchos rubros y muy diversos cometidos, debería recomenzar una lenta estructuración caracterizada por una mayor cautela en cuanto a la limitación de los papeles, por la prudencia en los métodos y la especialización de las organizaciones mismas.

5.1. Los fracasos de FENACOA y FUCA

La idea de crear una federación nacional de cooperativas tuvo su origen al parecer en 1946 ⁽⁵⁰⁾, a los pocos años de la ley y cuando el número de cooperativas era todavía muy reducido, pero recibió su im-

pulso definitivo en 1955, al realizarse el Primer Congreso Nacional de Cooperativas Agropecuarias en Rivera. El 10 de febrero de 1956 se fundó FENACOA —Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias— animada por el que fue su presidente, el Dr. Jorge Lagarmilla, incorporando al comienzo a 19 de estas entidades, pero llegando en cinco años a afiliar a 80 sobre un total de 109 existentes^(5 f). Según lo que ya se ha visto, ese crecimiento tan acelerado corresponde al período de más rápido aumento en el número de cooperativas agropecuarias, número que alcanza prácticamente su techo alrededor de esa fecha.

Pero el crecimiento de FENACOA no se produce solamente en sus afiliaciones. Cumple a la vez funciones de federación “gremial” y de cooperativa de segundo grado. Incrementa y diversifica extraordinariamente sus operaciones. Importa, fundamentalmente, alambre y lubricantes, pero también, en menor volumen, otros insumos y maquinaria. Compra en plaza, exporta lanas y cueros, realiza operaciones “ligadas” —por ejemplo: lana contra tractores—, monta fábricas de bolsas de arpillera, de raciones balanceadas y de ropa de trabajo⁽⁵²⁾ y estudia la instalación de una fábrica de fertilizantes. Obtiene un capital, en créditos blandos de origen francés, a pagar con productos, con el cual prepara un “plan agropecuario” privado. Crea, como instrumento financiero, su propio banco: el Banco de Producción y Consumo⁽⁵³⁾, cuyos directores y accionistas son integrantes de las cooperativas afiliadas.

Pronto, sin embargo, se acumulan los problemas. La estructura creada resulta ineficiente y costosa. Un mal manejo administrativo y operaciones tal vez demasiado ambiciosas, provocan retrasos en los pagos y protestas de las cooperativas y de los productores. FENACOA y el Banco son intervenidos por el gobierno y hacia 1965 cesan de operar dejando una profunda y prolongada frustración en el movimiento cooperativo.

No puede ignorarse que FENACOA fue objeto de fuertes ataques por parte de los intereses afectados, ataques denunciados en el Congreso realizado en Salto en 1963 por la federación. Las operaciones de exportación de FENACOA habían alcanzado una importancia económica considerable —llegó a representar alrededor de un 10 por ciento de la zafra de lana— y la Gremial de Exportadores y Barraqueros de la Cámara Mercantil de Productos del País llegó a adoptar

sanciones públicas contra las firmas y personas que hicieran negocios de cualquier naturaleza con cooperativas que exportaran⁽⁵⁴⁾. Pero la federación fue intervenida por razones de administración deficiente. La crisis reveló la existencia de una problemática más amplia. Había alcanzado su importancia económica sin suficiente respaldo patrimonial, sufría de una estructura de costos muy altos, y la rapidez de su crecimiento unida al intento de abarcar todos los rubros, hacía difícil la capacitación técnica indispensable para operar en mercados muy complejos y duros, dominados por firmas poderosas y por organizaciones transnacionales.

Un segundo fracaso se agregaría al de FENACOA para afectar el prestigio del cooperativismo rural. En 1964 se crea FUCA --la Federación Uruguaya de Cooperativas Agropecuarias Ltda.-- integrada por varias cooperativas del litoral⁽⁵⁵⁾ que, una vez desaparecida FENACOA, se constituye en la mayor cooperativa exportadora. La intervención de FUCA demostró que la federación en realidad encubría las actividades de un grupo mercantil; tres cuartas partes de las operaciones se realizaban con una sola cooperativa; un directivo, funcionario al mismo tiempo de un banco que concentraba gran parte de las exportaciones, cobraba para sí el 50 por ciento de las comisiones; otros estaban ligados a empresas que operaban con la lana y la arpillera. En febrero de 1968 el cooperativismo agropecuario había deteriorado seriamente su imagen. Esta situación fue explotada, sin duda, ante la opinión pública y el gobierno, por las Cámaras de Comercio, Mercantil de Productos del País y de Industrias. Sólo lenta y pacientemente se superaría esa situación⁽⁵⁶⁾.

5.2. El papel de CALFORU en relación a las cooperativas

Como ya se expuso al tratar de las Sociedades de Fomento, en los primeros años de los sesenta fue creada CALFORU --Cooperativa Agropecuaria Limitada de Sociedades de Fomento Rural-- para prestar sus servicios --principalmente adquisición de insumos-- a las Sociedades de Fomento, y a cooperativas. Según se ha dicho ya, nacida como una cooperativa de primer grado, operó de hecho como si fuera de segundo grado hasta que la ley 14.330 le permitió, en 1974, constituirse jurídicamente como tal.

En consecuencia, CALFORU ha sido, de hecho primero y de derecho después, una cooperativa de segundo grado que no sufrió los fracasos de sus contemporáneas FENACOA y FUCA. Aunque la mayor parte de sus afiliados han sido "sociedades de fomento", agrupa y agrupa también a cooperativas jurídicamente tales, sin chocar con las federaciones antes mencionadas debido a su específico campo de actividad.

CALFORU, desde su origen, puso el énfasis en la comercialización de insumos y en los rubros de granja —principalmente frutas y verduras. Sin duda, algunas de las sociedades que la integran comercializan un volumen apreciable de trigo. Pero las actividades específicas de CALFORU son, en materia de importación, los fertilizantes, herbicidas, plaguicidas, semilla, principalmente de papa, complementos alimenticios para aves, maquinaria agrícola y arpillera para la fabricación de bolsas; y en materia de exportación, granos, miel, fruta y ganado en pie. Realiza en su propia planta del 6 por ciento al 7 por ciento del packing de citrus. Fabrica bolsas. Desde 1981, fecha en que adquirió la antigua planta del Frigorífico Nacional, la utiliza para almacenaje refrigerado y para industrialización de tomates, choclo, arvejas, membrillo y durazno. Mientras las cooperativas de primer grado son típicamente de comercialización y servicios —tipo A—, CALFORU desborda hacia la industrialización —tipo B—.

En cuanto a los rubros extensivos, CALFORU recibió en consignación lanas, cuando las autoridades no permitían a las Sociedades de Fomento afiliarse a Central Lanera, por no ser cooperativas. Después de la ley 14.330, eso ha sido subsanado. Del mismo modo, las cooperativas y sociedades de fomento tienden ahora a comercializar sus cereales a través de la Mesa de Granos que funciona vinculada a CALFORU pero con tendencia a definirse como una entidad propia. En la práctica, todo ello tendió a especializar a CALFORU en los rubros intensivos, habiendo ocupado sólo en forma parcial y transitoria, los espacios dejados por la desaparición de FENACOA y FUCA. Esto se debió al principio a las propias limitaciones jurídicas y a la retracción que los fracasos atrajeron sobre el cooperativismo. Luego, a una definida tendencia a la división de tareas y la especialización.

5.3. Creación y desarrollo de Central Lanera (57)

La Central Lanera surgió en 1967 de la colaboración entre la Unión Rural de Flores, la Cooperativa "El Fogón" de Sarandí del Yí y el Centro Cooperativista Uruguayo -C.C.U.-.

En el campo de la exportación de lanas, la Central recogía experiencias exitosas llevadas a cabo en 1964 por las mencionadas cooperativas y la de Young. Partía, además de dos ideas nuevas que habrían de mostrarse extremadamente fecundas: la primera, la separación entre las funciones de federación -gremiales- y las de central -comerciales-; la segunda, la especialización de las centrales por rubros específicos. Se advierte en esto una reacción de cautela originada en las negativas experiencias de las federaciones anteriores.

El crecimiento de la Central Lanera fue rápido y sostenido entre su creación y 1976. Empezó comercializando 800.000 kg de lana de 200 productores y llegó en 76/77 a 6.200.000 kg de 2.732 productores; lo que representa un 10 por ciento de la zafra nacional. A partir de ese momento ha oscilado en volúmenes algo menores, representando en promedio un 7,5 por ciento de la zafra lanera. El crecimiento sostenido manifiesta la confianza que el sistema generó por su ajustado funcionamiento y por las ventajas brindadas.

La estabilización posterior merece un cierto análisis. Han operado con Central Lanera 36 cooperativas, lo que representa prácticamente la totalidad de las que comercializan este producto. Todos los años opera como mínimo el 90 por ciento de ese total, lo que indica una señalada estabilidad. En cambio el volumen de lana comercializado cada año, a través de la Central, por cada cooperativa, es bastante variable. De esto surgen dos conclusiones. La primera, que la Central ha alcanzado, en el número de cooperativas, un techo que está determinado por la red de cooperativas de primer grado existentes, techo que corresponde a una aceptación general por parte de ellas. La segunda, que una parte de los socios no se siente comprometido en forma permanente a canalizar su producción por los canales cooperativos y eventualmente vende a intermediarios comerciales, al parecer cuando estos le ofrecen mejores precios o mejor forma de pago. Esa fluidez indica, por una parte, que la competencia del sistema cooperativo obliga a los comerciantes privados a mejorar sus condiciones y, por otra parte, que la competencia de estos acosa al sistema

cooperativo para que mantenga su eficiencia. Estos resultados deben ser valorados positivamente.

Cuando se eligió la lana para recomenzar las experiencias en cooperativas de segundo grado, se tuvo en cuenta que el mercado internacional de este producto, sin perjuicio de sus complejidades, "es algo más transparente y menos político que los mercados de carne, lácteos o cereales" (58). Era también un producto menos riesgoso por ser no perecedero y requerir limitadas inversiones en infraestructura. Existía además un mercado descontento entre los productores por las formas habituales de comercialización en términos de precios y modalidades de pago. Estas perjudicaban agudamente a los pequeños productores que caían en manos de los intermediarios locales (59).

Sin duda el éxito de Central Lanera deriva en parte de los métodos adoptados: "una clasificación exigente y rigurosa, precios promedio, control directo de la gestión de exportación..., de los precios internacionales, ... de los gastos de comercialización, amplia transparencia general de las operaciones" (60) y también la transferencia a los productores de créditos blandos del Banco República. Pero, además, de una capacidad de gestión muy ligada a la especialización y a la fuerte motivación cooperativa de los dirigentes —no de la masa de socios— que les ha permitido sortear dificultades muy serias inherentes al sistema. Puede señalarse como ejemplo, el hecho de comprometer aquellos habitualmente su firma solidaria y aún hipotecar sus tierras para garantizar los voluminosos créditos requeridos por la comercialización, sin ninguna contrapartida de lucro (61).

5.4. Del Frigorífico Nacional a la Central Cooperativa de Carnes

El Frigorífico Nacional fue durante varios decenios el "ente testigo" que defendió a los productores contra la operación trustificada de los frigoríficos extranjeros. Fue creado en 1928 (62) por iniciativa nacionalista, como una empresa mixta a la que el Estado aportó un capital considerable, complementado por capital privado. En el directorio existían tres delegados del Estado, pero la mayoría era designada por las gremiales de ganaderos dominadas por los grandes empresarios. El monopolio del abasto de carne de Montevideo le aseguraba una base estable de demanda.

El debate parlamentario y periodístico⁽⁶³⁾ muestra un duro enfrentamiento entre el batllismo, que pretendía darle la forma de un ente autónomo estatal y la mayoría parlamentaria, blanca y colorada, que sostenía la superioridad de la representación de los intereses de los productores. En ese debate se manejó abundantemente la expresión "cooperativa". Por ejemplo: "...queremos un instituto mixto en su administración y cooperativo en su organización interna..."⁽⁶⁴⁾. Sin embargo, notoriamente la estructura no era cooperativa. Se emparentaba lejanamente con la de CONAPROLE, algunos años posterior, y también con la de otros proyectos de grandes entes públicos, muy propios de la época, donde lo público se combina con ciertos elementos cooperativos, en distintas dosis, según la corriente política de que procede la idea⁽⁶⁵⁾. La concepción, sin embargo, es menos cooperativa y está siempre más en la línea de las "régie coopératives" que de las cooperativas propiamente dichas.

Envejecidas sus instalaciones y su tecnología, combatido como ineficiente, aprisionado entre precios políticos y rigideces legales, y poco defendido por los propios productores, el Frigorífico Nacional fue privado, en 1959⁽⁶⁶⁾, del monopolio del abasto de Montevideo y luego llevado a la liquidación por un Estado cansado de absorber sus pérdidas y orientado a la descentralización y la privatización de la industria frigorífica.

En los decenios siguientes hay pocas incursiones cooperativas en la comercialización de carne, muy condicionada por el carácter perecedero del producto y por las grandes inversiones que exigen la industrialización y la conservación en cámaras frigoríficas, además de la dificultad de los mercados.

Es recién en 1975 que se elaboran los estatutos de la Central Cooperativa de Carnes -CCC- y en 1980 que ésta comienza a comercializar. Sus objetivos son:

1. Contribuir a racionalizar el proceso eliminando la intermediación innecesaria.
2. Testificar precios y condiciones de comercialización.
3. Informar sobre negocios, coyunturas y tendencias y divulgar tecnologías para aumentar la eficiencia productiva y adecuar la producción a los mercados.

Se han vinculado a la C.C.C., 32 cooperativas. Hasta ahora ha efectuado negocios de exportación realizando la etapa industrial por

contratos "à façon". Los resultados son hasta el momento alentadores, aunque la experiencia resulta todavía muy corta (67).

5.5. Las Cooperativas Cerealeras y la Mesa de Granos

El cultivo extensivo de granos —trigo y secundariamente sorgo, cebada y oleaginosos— en los departamentos del oeste y sudeste del país, fue desde el principio uno de los campos más fértiles para el desarrollo cooperativo. Cuando no operaba el Estado sosteniendo los precios mínimos —precios políticos— a través de una red de compra y almacenaje como la que manejó el Banco de la República, en su mejor época, con los Graneros Oficiales, el mercado quedaba en poder de algunas grandes firmas dueñas de depósitos y molinos, pero especialmente bajo control de las transnacionales que operaban en la importación y exportación. Esto llevó, desde la reacción antiestatista de finales de los años cincuenta, que diluyó más la presencia del Estado, a que los productores se agruparan para defender el valor de sus cosechas. Esto implicaba no sólo comercializar en conjunto, sino almacenar para tener elasticidad en el tiempo, hacerlo en la mejor forma para conservar la calidad del producto, y aplicar una clasificación rigurosa y un seguro control de calidad.

Fue la cooperativa de Young la primera que en 1970 completó una planta propia de silos e introdujo la comercialización a granel. Este cambio técnico, que reducía considerablemente los costos al eliminar el embolsado y la trabajosa manipulación posterior de las bolsas, representó una revolución en los métodos de transporte y almacenaje y alteró fuertemente las formas de comercialización. Para las cooperativas representaba un desafío difícil por las grandes inversiones en infraestructura que implican las plantas de silos, ya que la acumulación de capital es uno de los actos económicos para los que las cooperativas disponen de mecanismos y estímulos más insuficientes. Al mismo tiempo, era indudable que las plantas de silos no estaban a la escala del productor individual; podrían en cambio ser operadas eficientemente por una cooperativa y le asegurarían a la misma un papel permanente e indispensable en la comercialización.

La solución a este problema fue dada por el gobierno a través del Plan Nacional de Silos (68). En los primeros años de la década de

los setenta, el Plan construyó 10 plantas de silos, cada una con capacidad para 15.000 T de granos. La administración de esas plantas fue entregada a seis cooperativas y tres sociedades de fomento. Estas entidades están obligadas sólo a pagar una tarifa para mantenimiento y servicios, puesto que la financiación del Plan se hizo por vía impositiva. La propiedad pasará a las Cooperativas a los veinte años.

Sin duda las plantas de silos proporcionaron un gran impulso a las cooperativas cerealeras. No obstante el sistema merece críticas. Al quedar la propiedad en manos del Estado se reduce peligrosamente el estímulo al mantenimiento, ampliación y mejoras por cuenta de las cooperativas. Pero la deficiencia mayor ha sido la falta de un financiamiento adecuado para que las cooperativas construyan sus propias plantas. Varias lo han hecho, a pesar de todo —las de Young, Paysandú, Guichón, Valdense, Miguelete, Risso— pero quedando financieramente en condiciones comparativamente muy perjudiciales, lo que las ha llevado a situaciones actualmente muy críticas.

No obstante estas dificultades, las cooperativas alcanzan en los cereales, y especialmente en el trigo, una importancia excepcional en nada comparable al papel menor que cumplen en la lana, la carne o los productos de granja. En granos han manejado entre el 50 por ciento y el 60 por ciento de la cosecha nacional ⁽⁶⁹⁾ —oscilante en torno a las 350.000 T, aunque posteriormente ese porcentaje haya descendido a cerca del 30 o/o. Una sola cooperativa, la de Young —CAYL—, comercializa 5 o/o del trigo. Se han convertido, por tanto, en un canal básico de comercialización.

Una mención especial merece la producción de semilla certificada en la que se especializan tres cooperativas: COPAGRO, CAL—PROSE y CALDOSE.

En cambio, ha sido muy lenta la reaparición de una estructura de segundo grado en este campo. Recién en octubre de 1982, cuando el Banco de la República, que estaba en ese momento comprando con precios mínimos oficiales, se retiró del mercado abandonándolo a la acción privada, aparece la Mesa de Granos. Ante la alternativa de caer en manos de los molineros o de las grandes firmas del ramo, se organizaron rápidamente la Mesa del Norte —integrada con las cooperativas de Mercedes, Young, Paysandú, Salto y Guichón— y la Mesa del Sur —integrada por doce entidades de Flores, Colonia, etc.—. Comenzaron a actuar con el soporte administrativo y técnico de CALFORU y concretaron en el primer año operaciones de exportación de trigo a Irán

y Taiwán, por un total de 100.000 T, lo que representa un 30 por ciento de la cosecha nacional, vendida a un precio muy superior al vigente en plaza.

En el segundo año ambas mesas se reunieron en el Sector Granos de CALFORU y llevan exportadas unas 70.000 T.

La gran significación de este volumen contrasta con el lento crecimiento de la Central Lanera y de la Central de Carnes, y corresponde al peso de las cooperativas en la comercialización total de los cereales. La rápida expansión de la mesa de granos no resulta solamente, como es natural, de un fenómeno cuantitativo. El gran desarrollo preexistente de las cooperativas trigueras permitió disponer, en el momento de unir los esfuerzos, de una infraestructura, una experiencia comercial y una capacidad gerencial inexistentes en otros rubros.

Aunque todavía subsisten dos tendencias, la de mantener la comercialización de granos vinculada a CALFORU y la de constituir una central especializada y autónoma, la evolución parece orientarse en este último sentido.

5.6. La C.A.F. — Cooperativas Agrarias Federadas y el reclamo de una nueva política cooperativa

Dos Encuentros Nacionales de Cooperativas Agropecuarias, el de Salto de 1979 y el de Mercedes de 1981, en los que participaron unas 60 cooperativas, contribuyeron a crear conciencia de que, a pesar del éxito de las centrales especializadas en el área de la comercialización, una cantidad de problemas trascendían esa área y afectaban en común a las cooperativas agropecuarias. Uno de esos problemas era la sentida necesidad de una modificación de la Ley 10.008. Otro, la necesidad de nuevas políticas ante las dificultades económico-financieras de las cooperativas, como parte de la crítica situación del agro en que han desembocado el ciclo de políticas neoliberales y la recesión mundial. Un tercer problema, la conciencia de un requerimiento muy extendido de capacitación cooperativa.

De esos encuentros nació una Mesa Permanente y, a partir del trabajo en esta mesa, el 10 de abril de 1984, se ha concretado la constitución de una federación del más alto nivel: la CAF —Cooperativas Agrarias Federadas—. Así, por un largo y complejo proceso de estructuración, se ha llegado, veinte años después del fracaso de FENACOA,

a crear una federación con pretensiones de agrupar a todas las cooperativas agropecuarias.

Sin duda, respecto a FENACOA, es modesta en sus aspiraciones y recoge una larga experiencia. No pretende hacer todo. La función de CAF es sustancialmente gremial. Quiere representar al cooperativismo agrario en el orden nacional e internacional; defender los derechos morales y materiales de las cooperativas; coadyuvar a su buen funcionamiento trabajando por mejorar el marco legal y, en especial, por modificar la Ley 10.008; coadyuvar también a la capacitación de dirigentes y funcionarios; y promover la integración de sus asociados en cooperativas de segundo grado (70).

6. LOS RUBROS EN QUE LAS COOPERATIVAS ASUMEN HABITUALMENTE ETAPAS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN: LECHERÍA, ARROZ, CAÑA DE AZÚCAR, VITICULTURA

6.1. Las cooperativas lecheras y un ejemplo inspirado en la "régie coopérative": CONAPROLE

Teniendo en cuenta que el 45 por ciento de la población del país se encuentra en su capital, Montevideo, el monopolio del abastecimiento de esta ciudad en un rubro como la leche determina de por sí el rol dominante en el ramo para la empresa que goza de ese monopolio: CONAPROLE.

Hasta 1925 el consumo, relativamente bajo, era abastecido exclusivamente con leche cruda. En esa fecha se instaló la primera empresa pasteurizadora (71), seguida en 1930 por la Cooperativa de Lecherías S.A. —COLE— cuando ya la pasteurización era obligatoria (72).

Cinco años más tarde la situación de los productores se había vuelto extremadamente crítica. En total operaban seis plantas, en conjunto muy sobredimensionadas. La competencia desatada envileció el precio al productor. Mientras el consumo quedaba mal abastecido en invierno, las plantas estaban en bancarrota y pagaban a los productores con retraso. La presión resentía los controles municipales de calidad (73).

El 14 de diciembre de 1935, la Ley 9.526 creó la Cooperativa Nacional de Productores de Leche —CONAPROLE— expropiando las usinas existentes y concentrando monopólicamente la pasteurización y el abasto. El proyecto contó con el apoyo del Gobierno y de las gremiales de productores. Apuntaba a organizar el mercado interno, a mejorar la producción, a diversificar la industrialización y abrir mercados de exportación para los productos lácteos.

Se puede decir que CONAPROLE logró asegurar hasta el presente el abastecimiento pleno de leche fresca de buena calidad. En el momento, la crisis de la producción fue superada, aunque la tecnificación posterior en las etapas de producción, almacenaje y transporte fue lenta, y las corrientes exportadoras se volvieron regulares y crecientes sólo a partir de 1972. En realidad, los problemas estructurales de la llamada "cuenca lechera de Montevideo" —de tamaño de los establecimientos, tenencia de la tierra y tecnología productiva— se mostraron reacios. La introducción de mejoras en el transporte y almacenaje, con plantas zonales de enfriamiento y transporte a granel, también fue gradual. Todo ello hizo que el país tardara en lograr capacidad competitiva en el difícil mercado internacional de lácteos, permanentemente distorsionado por el dumping de países desarrollados. Pero el abastecimiento del mercado con productos de buena calidad adecuados al consumo de masa; el haber impedido que ese espacio fuera, como en otros países latinoamericanos, captado por las transnacionales; y el haber abierto mercados de exportación, son logros indudables de CONAPROLE.

La naturaleza de CONAPROLE como empresa ha sido muy debatida. Evidentemente no es una cooperativa en el sentido estricto del término. No es, al menos, una cooperativa libre y no se rige ni por la ley general de cooperativas, ni por la de cooperativas agropecuarias (74). En todo caso habría que relacionarla con la "régie coopérative" francesa: está constituida por ley; los beneficios se distribuyen, en su mayor parte, en proporción a la utilización de los servicios que hagan los socios (75); tiene autonomía administrativa, comercial y financiera (76) con la fiscalización de un síndico designado por el Banco de la República (77) y permanece abierta a todos los productores que quieran hacerse miembros (78). La responsabilidad está limitada a los bienes de la empresa, no teniendo los productores responsabilidad personal alguna (79). En realidad tampoco aportaron capital, pues éste debía formarse con un sobreprecio de los productos (80) reembolsando préstamos. No distribuye utilidades. Trabaja al costo en la pas-

teurización. Las que obtenga en los otros rubros, debe volcarlas en un 70 por ciento a la producción y en un 30 por ciento a previsión y asistencia al personal ⁽⁸¹⁾. A los productores les paga precios fijados por el gobierno.

CONAPROLE se define a sí misma como una "cooperativa con cogestión privada y pública", "Régie Coopérative" y "ente público no estatal" ⁽⁸²⁾. Pertenece a los productores de leche "en cuanto tales" que eligen cinco integrantes del Directorio, a los cuales se agregan dos directores oficiales: uno por el Poder Ejecutivo y otro por la Intendencia Municipal de Montevideo. Es el único de los grandes organismos de este tipo propuestos en el período entre las dos guerras mundiales, que llegó a funcionar, exceptuando el Frigorífico Nacional, marcadamente menos cooperativo.

Las cifras de CONAPROLE confirman su importancia. Procesa casi 400 millones de litros al año —en 1982, un 78,3 por ciento del total nacional procesado en plantas industriales—. Posee 14 plantas y opera 15 Regionales de extensión agronómica y veterinaria. Los establecimientos que suministran leche —socios— son 5.334, en general pequeños, puesto que el 42 por ciento remite menos de 100 litros diarios. El sistema ocupa en total 36.000 trabajadores ⁽⁸³⁾.

CONAPROLE ha sido severamente criticada por quienes desean quebrar su monopolio del abastecimiento de leche a Montevideo ⁽⁸⁴⁾. También lo fue por ineficiencia, especialmente en la década de los sesenta. Finalmente ha sido muy criticada desde el punto de vista cooperativo ⁽⁸⁵⁾ argumentando limitaciones de competencia de la Asamblea, la no exigencia para los directores del carácter de productor, la posibilidad de que los socios tengan hasta dos o tres votos cada uno según los litros que remiten, la forma en que se comercializan las "cuotas de leche" y la falta de educación cooperativa. Esto último lamentablemente, es demasiado general también en las demás cooperativas. Lo otro refuerza su carácter atípico, sin que se justifique excluirlo del carácter cooperativo en los términos antes expuestos.

En el interior del país se han ido creando cooperativas lecheras con el doble fin de abastecer a las ciudades y de elaborar otros productos lácteos. En algunos casos han sido impulsadas o estimuladas por las autoridades locales debido a razones sanitarias y sociales; en otros casos —COLEQUE, de Quebracho, por ejemplo— el proyecto ha recibido créditos blandos externos, ayuda de fundaciones y asistencia técnica del C.C.U.

En 1973 se registraban siete de éstas cooperativas. Desde entonces una de las importantes —CLALDY, de Young— ha dejado de ser cooperativa. Con las fusiones y creaciones, se pueden contabilizar hoy nueve cooperativas lecheras distribuidas en el interior⁽⁸⁶⁾ con variado grado de desarrollo; y una sociedad de fomento rural —la de Durazno— que procesa leche.

Esto completa el panorama de un rubro en que el cooperativismo tiene un peso decisivo.

Como se ha indicado, el rasgo general de estas cooperativas es que realizan procesos de industrialización; pero no son cooperativas de producción, puesto que los socios son los productores rurales, que producen individualmente. Las actividades en común —transporte, industrialización y comercialización— no se realizan por el aporte de trabajo de los socios, sino por funcionarios a sueldo. Los socios integran los directorios y actúan respecto a ellos como empleadores.

6.2. Las cooperativas arroceras

Las cooperativas arroceras han sido muy pocas. Si se descarta la experiencia muy efímera de CARROZ en Río Branco —que duró dos o tres años— existieron sólo dos, ambas creadas en 1963 con apoyo del Banco de la República y ambas desaparecidas: una por liquidación y la otra por conversión en sociedad anónima.

COPARROZ, de Tacuarembó, se inició con 18 productores independientes que trabajaban 80 hás. y alcanzó a 45 productores con un total de 4.500 hás. Recibía la producción de sus socios, la elaboraba —secado y molino— en sus propias instalaciones y la comercializaba en plaza o exportaba. Brindaba además otros servicios: prestaba asesoramiento técnico y tenía maquinaria de la cooperativa al servicio de los productores. Incluso en algún momento realizó negocios de exportación “ligados”, importando tractores para sus socios a muy bajo precio. Funcionó bien hasta 1971 en que motivos políticos, derivados de las circunstancias del momento, llevaron a la sustitución de los dirigentes. El productor que había sido creador y animador de la cooperativa fue puesto en prisión en 1972. El nivel de competencia de los directivos decayó. La presión de los socios por recibir más dinero, la mala administración y las malas cosechas, llevaron a la cooperativa a un endeudamiento crítico. La principal firma comercial del

ramo ofrecía mejor precio, o cumplía en los pagos, cuando la cooperativa tenía dificultades. En 1980, el Banco de la República la forzó al cierre.

COOPAR, de Lascano, alcanzó mayor volumen y mejor suerte financiera. Contemporánea de COPARROZ por su nacimiento, llegó a agrupar 80 productores que trabajaban un total de 15.000 hás., representando un 25 por ciento de la cosecha total. Recibía la producción de sus socios, la elaboraba y la comercializaba, pero no prestaba otros servicios excepto el asesoramiento técnico. En 1981-82 se convirtió en sociedad anónima. Al parecer fue primordialmente una reacción contra el carácter abierto de la cooperativa. El objetivo fue eliminar a los productores débiles —descapitalizados o ineficientes— que dejaban deudas y representaban un lastre económico. Sin duda semejante solución se logró a expensas de fines sociales de la entidad aunque todavía la sociedad conserve algunas características cooperativas.

Así las cooperativas arroceras, que alcanzaron a representar alrededor de un tercio de la producción en un rubro altamente significativo en las exportaciones nacionales, no lograron el nivel de competencia directriz ni de conciencia cooperativa indispensables. No supieron o no pudieron enfrentar los problemas estructurales de sus miembros, ni la competencia de firmas comerciales poderosas. Aunque la aspiración de rehacer una experiencia de ese tipo sigue latente en muchos cultivadores, la falta del apoyo que el Banco de la República prestara a comienzo de la década de los sesenta, deja esas aspiraciones sin sustento.

6.3. Las cooperativas cañeras

En el Uruguay se produce azúcar a partir de la remolacha y de la caña de azúcar. En ninguno de los dos casos competía con los precios del mercado internacional. Por el contrario los cultivos y la industria se desarrollaron en un régimen de protección y de subsidio, como complemento de las importaciones. La remolacha, cultivo disperso, que se adapta a muchas zonas, se realiza en rotación con otros cultivos y no requiere riego, no ha generado cooperativas, dependiendo de grandes empresas privadas. Por el contrario, la caña de azúcar, se reparte entre la empresa pública ANCAP⁽⁸⁷⁾ —monopolizadora de

la elaboración de alcoholes— y un sistema cooperativo cuya cabeza es CALNU.

La caña de azúcar es un cultivo tropical posteriormente adaptado a zonas templadas. En el Uruguay se cultiva en el extremo norte —Bella Unión y Belén— en el microclima de las proximidades del río Uruguay. Requiere riego abundante que en el país exige normalmente costosas instalaciones. Las primeras plantaciones comerciales de caña fueron realizadas en 1941 por una sociedad anónima, la empresa CAASA, a la que se agregó a mitad del decenio otra empresa similar, CAINSA. Ambas instalaron sus ingenios con equipos usados muy antiguos —uno de la Argentina y el otro de E.E.U.U., mejor, pero de comienzos de siglo—. Buscaban fundamentalmente con la producción nacional justificar el derecho a cuotas de importación de crudo extranjero compitiendo con RAUSA que tenía un monopolio práctico de la importación. En CAASA, sin embargo, actuaba como administrador Alfredo Mones Quintela, quien, acompañado por otras figuras locales, habría de ser por convicción el principal impulsor, primero del cultivo y luego, en una segunda etapa, de la estructura cooperativa actual.

En 1951 se creó el Fondo de Estabilización del Precio del Azúcar⁽⁸⁸⁾ que subsidiaba la producción nacional en base a un recargo del precio del azúcar elaborado con materia prima importada. En 1952⁽⁸⁹⁾ se formó la Comisión Honoraria del Azúcar que regulaba cuotas, subsidios y precios. En ese marco dirigista se habría de desarrollar la producción, aún cuando la Reforma Cambiaria de 1959 modificaría parcialmente los instrumentos de esa política.

A mitad de la década de los cincuenta CAASA se desinteresó de la plantación de caña, traspasándola a una cooperativa —la Primera Cooperativa Agropecuaria Limitada de Cañeros Santa Rosa— formada por sus técnicos, empleados y obreros. CAASA siguió administrando el ingenio hasta que en 1963 lo vendió a una nueva cooperativa formada al efecto: CALPICA —Cooperativa Agropecuaria Ltda. de Producción e Industrialización de Caña de Azúcar—. Quedaron así dos cooperativas entrelazadas, una plantadora y la otra fundamentalmente industrializadora, aunque muy limitadas por la poca capacidad y baja eficiencia del ingenio. Esta limitación llevó a que el mismo grupo motor local, encabezado por Mones Quintela, desarrollara el proyecto de CALNU. La nueva cooperativa logró poner en marcha un ingenio moderno y eficiente en 1970. El esfuerzo merece ser especialmente destacado. Las cooperativas de cultivadores, los agricultores independientes, los técnicos e inversionistas, comprometieron hasta sus bienes

personales para respaldar créditos por 8,5 millones de dólares pagaderos a diez años, para financiar la inversión.

CAINSA, la otra empresa privada, continuó trabajando hasta que CALNU estuvo en condiciones de operar. En ese momento CALNU la adquirió para cerrarla. Los agricultores se organizaron en CALCABU —Cooperativa Agropecuaria Ltda. de Colonos Azucareros de Bella Unión—. Quedó un sistema formado actualmente por dos cooperativas de cultivadores —CALPICA y CALCABU— y una cooperativa industrializadora —CALNU—. Una cuarta cooperativa, CALA—GUA, ha desarrollado un proyecto de riego para horticultura y una quinta, CALVINOR, en viticultura, completa el rol dominante de las cooperativas en el desarrollo de una de las zonas más dinámicas del país.

A lo largo de los años, los progresos tecnológicos en los cultivos han sido considerables, lográndose hoy rendimientos que pueden superar las 80 toneladas de caña y las 10 toneladas de azúcar por hectárea. Los costos de producción nacionales se han nivelado con los del mercado internacional. Las ventajas relativas que al comienzo tenía la remolacha sobre la caña, se han invertido.

Aunque existe para caña de azúcar otro ingenio, El Espinillar —de ANCAP— más al sur, su función principal es la elaboración de melazas para la fabricación de alcoholes y bebidas destiladas. CALNU actualmente trabaja utilizando una muy alta proporción de su capacidad instalada. Su producción representa más de 50.000 T y más del 50 por ciento del consumo, en un país que ahora se autoabastece y ha abierto incluso alguna cuota de exportación. La significación de las cooperativas en este rubro es muy destacable. No sólo han dominado un renglón de producción importante, sino que, después de hacerse cargo de un espacio abandonado por empresas capitalistas por no resultar redituable, lo han desarrollado 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, representan, además, la mayor fuente de ocupación y de desarrollo económico. Cuentan con servicios de salud y apreciables condiciones de vivienda y han proporcionado un impulso incuestionable al desarrollo social.

6.4. Las cooperativas vitivinícolas

Existen desde hace tiempo en el país algunas bodegas cooperativas cuyos socios son los viticultores que suministran la materia prima. En 1973 las principales eran CALCENVU de Canelones, CALUVA de Colonia y CALVU de Montevideo. La participación de las cooperativas, en una industria limitada al mercado interno y por tanto pequeña, representaba el 7,5 por ciento⁽⁹⁰⁾.

Actualmente se registran cinco, entre las cuales se cuentan dos de aquellas —CALCENVU y CALUVA— y dos nuevas, en Canelones —CALCO— y en Montevideo —COPAVINO—, además de la ya mencionada CALVINOR, de Bella Unión.

Las cooperativas, como el sector entero, presentan poco dinamismo, excepción hecha de la última mencionada, y han sufrido los efectos de la contracción del consumo y en general de la crisis económica imperante.

7. LAS COOPERATIVAS DE PRODUCCION AGROPECUARIA

7.1. La Unidad Cooperaria No. 1 de Cololó

La Unidad Cooperaria No. 1 fue constituida como cooperativa el 16 de mayo de 1953 por un grupo de productores rurales de la Colonia Agraciada, a iniciativa del Sr. Epiménio Bachini, administrador de esa colonia y antiguo funcionario del Banco Hipotecario⁽⁹¹⁾. Había sido interesado en la idea el Presidente de la República, Dr. Andrés Martínez Trueba. Obtuvo rápidamente la personería al amparo de la ley 10.008, que define como objeto de las cooperativas agropecuarias "...la producción, venta o exportación de productos provenientes exclusivamente de la explotación realizada en común o individualmente por los asociados..."⁽⁹²⁾. Con mayor rapidez aún, dado lo excepcional de la medida, logró por ley del 22 de octubre de 1954 que se destinara un millón de pesos a concederle créditos para su experiencia colonizadora⁽⁹³⁾ por intermedio del Banco de la República. Las gestiones iniciadas en julio de 1953 ante el Instituto Nacional de Colonización para obtener la tierra a que aspiraba, desembocaron en resultados concretos cuando el 17 de febrero de 1959 el INC resolvió

entregarle en arrendamiento un campo de 2.228 hás. situado en Cololó, Depto. de Soriano (94), tierras consideradas de la mejor calidad agrícola existente en el país. El precio del arriendo implicaba un subsidio (95).

La experiencia, que absorbería durante muchos años cuantiosos recursos estatales, estuvo muy marcada por las ideas y la personalidad de su impulsor. El Sr. Bachini había expuesto esas ideas en 1943 en un libro titulado "La Granja Cooperativa" (96), caracterizado por un contenido ideológico muy rotundo. Para Bachini el cooperativismo clásico "no sería otra cosa que una coartada del "individualismo económico" (97). La solución estaría en un cooperativismo asociado a un sistema de economía colectiva mediante el cual el trabajo adquiere una forma vital, mágica, atrayente pues el trabajo en colaboración... se convertirá en una verdadera religión." (98) A ese idealismo unía una notable energía, tenacidad y ascendiente personal. Esto se percibe en los apoyos logrados a pesar, como dice el estudio citado, de que "nunca ha sido productor, que no es técnico y cuyos conocimientos científicos se ignoran; un hombre de buena voluntad que ha vivido mucho tiempo encerrado... en sus propias meditaciones sin militar en las luchas de los pequeños y medianos productores rurales, a quienes él supone radicalmente deformados por el régimen liberal capitalista..." (99)

El establecimiento fue equipado con abundante maquinaria y diversificó la producción en Ganadera, Lechera, Agrícola cerealera y forrajera, Apícola, Avícola, Forestal, Frutícola y Hortícola.

En 1966 la Unidad Cooperaria No. 1 entró en posesión, en condiciones especiales, (100) a 10 años y con opción automática a cinco más, de otro campo de 2.044 hás. situado en el departamento de Flores (101), donde se constituyó la Unidad Cooperaria No. 2. La iniciativa había surgido de la Escuela Agraria de Trinidad (UTU) y grupos de esa ciudad. La Unidad Cooperaria No. 2 empezó a operar bajo la dirección del Prof. Berhouet de la Escuela Agraria, bajo difíciles apremios financieros. Esto la obligó a solicitar colaboración a la Unidad No. 1, la que fue asumiendo una intervención creciente y hacia 1969 había suplantado a la dirección autónoma inicial (102).

La Unidad Cooperaria No. 1 tenía en 1968, 32 socios "cooperarios" y 28 en condición de "aspirantes", teniendo los primeros un sueldo básico y derecho al reparto de utilidades, y los segundos una situación similar a la de asalariados. Recién en el año 68 se acreditaron utilidades a los "cooperarios".

La población total era de 68 varones y 36 mujeres, es decir, con un acentuado desequilibrio entre los sexos, habiendo entre los cooperarios igual número de casados que de solteros (103).

El estudio económico revelaba en 1969 un exceso de capital inmovilizado, principalmente en maquinaria y equipos, y una situación financiera crítica (104). Se estimaban bajas la productividad del trabajo y del capital (105). Si el Estado hubiera actualizado las deudas, la Unidad Cooperaria hubiera caído en quiebra (106). Desde el punto de vista social se anotaba un nivel educativo muy alto —dominantemente Universidad del Trabajo o escuelas agrarias o industriales—. Las comidas, realizadas en común, se calificaban en general de suficientes. Las viviendas, muy buenas. El funcionamiento de la escuela, irregular.

Curiosamente, en 10 años se habían realizado sólo tres asambleas generales. Las decisiones estaban fuertemente personalizadas en Bachini (107), nombrado director general con facultades amplias por una asamblea de cooperarios (108).

En octubre de 1970 el Poder Ejecutivo decretó la intervención a raíz de una crisis interna —en la que se apartó el Sr. Bachini— y de la situación deficitaria. En 1972 fue creada una Comisión Administradora tendiente a consolidar la cooperativa y transferir su dirección a los socios. En 1973 se apreciaba un mejor funcionamiento económico de la Unidad No. 1. La No. 2 desapareció y el campo fue arrendado a particulares.

Actualmente la Unidad Cooperaria No. 1, está sólo teóricamente regida por la Comisión Administradora, pues ésta no se reúne. El Instituto de Colonización le presta alguna asistencia técnica. Los rendimientos son mejores y también la convivencia interna. En manos de una nueva generación de cooperarios el sistema interno se ha flexibilizado algo. Se mantiene el comedor común, que es usado principalmente por los solteros.

Indudablemente, la experiencia de las Unidades Cooperarias, cuya misma numeración documentaba el propósito inicial de la multiplicación, más allá de los problemas derivados de personas y circunstancias concretas, quedó enquistada. Como modelo no era repetible, debido a la altísima concentración de recursos públicos que requería y a la calidad de los factores que reunía. Es éste, por otra parte, uno de los casos de creación personal basado en el carisma y los dotes de liderazgo, no raros en las experiencias cooperativas. Pero,

a diferencia de otros casos, la etapa personal presentó dos defectos fundamentales: un marcado irrealismo con baja eficiencia técnica en términos prácticos, y una personalidad dominante que no operó la transición hacia la cogestión cooperativa. En otras palabras, la experiencia poco permite concluir respecto al que debía haber sido el objeto central de la misma: demostrar que la cogestión y trabajo en común podían funcionar eficazmente en la empresa agropecuaria. Se puede afirmar que tampoco ha demostrado lo contrario. Pero no ha contribuido a hacerlo creíble. Ha enseñado, en todo caso, que la experimentación debería seguir otros métodos, en la línea de los aplicados a otros tipos de cooperativas de producción, por el CCU o Manos del Uruguay.

8. EVALUACION

El cooperativismo agrario, en sentido estricto, era muy escaso antes de la ley de 1941, aunque ya existiera desde seis años antes CONAPROLE, un importante ente mixto público-cooperativo. Así entendido, se habría desarrollado en sucesivos impulsos a partir del momento en que la ley le abrió camino. Sin embargo eso significaría estrechar demasiado el fenómeno de la cooperación; llevaría a suponer que fue totalmente creado por la ley y por las condiciones de la segunda mitad del siglo, y dejaría afuera su largo proceso de desarrollo transitando por formas atípicas pero no por eso menos significativas. Las sociedades de fomento son la primera de esas formas, con medio siglo más de historia. Es cierto que legal y estatutariamente estuvieron en su origen muy distantes de la cooperativa, pero desarrollaron actividades cooperativas haciendo rechinar las formas jurídicas y éstas terminaron por plegarse a la realidad. Los sindicatos agrícolas son la otra forma atípica. Como tal ha desaparecido absorbida por la forma cooperativa. En sus varios decenios de vida, sin embargo, los sindicatos agrícolas —en particular los sindicatos cristianos— representaron una realidad llena de exploraciones fecundas sobre las posibilidades de la cooperación.

La historia del cooperativismo agropecuario ocupa por tanto prácticamente todo este siglo si se lo abarca con flexibilidad y en su dinamismo social. En la primera mitad se confrontan corrientes

pragmáticas —las sociedades de fomento—, concepciones políticas estatizantes —varios proyectos de los cuales el único realizado fue CONAPROLE —y movimientos privados ideológico-políticos o ideológico-religiosos. En la segunda mitad del siglo desaparecen los proyectos estatales de grandes organismos mixtos. Los movimientos de fuerte carga ideológica, exceptuando la experiencia de Cololó, pierden importancia frente a un cooperativismo más tecnificado y pragmático, donde los contenidos ideológicos son más estrictamente cooperativas y pasan más inadvertidos aunque en realidad animen experiencias importantes.

La variedad de tipos de cooperativas en el agro es muy grande, razón por la cual la evaluación en conjunto puede ser equívoca. Por eso se ha ido adelantando en parte tema a tema.

8.1 Evaluación de la eficiencia económica

La cooperativa de producción solo ha mostrado una experiencia importante, costosa y poco concluyente. Es, apenas un fenómeno marginal. Lo voluminoso y significativo es la cooperativa cuyos socios son independientes en la producción rural —exceptuada la prestación de algunos servicios— pero realizan cooperativamente la compra de insumos, el almacenaje, la comercialización y aún ciertos procesos de elaboración industrial de sus productos.

Esto no es casual. Las empresas agropecuarias conforman, para cada producto, una oferta dispersa en muchos millares de unidades. En general enfrentan una demanda concentrada en muy pocas empresas. Eso es más marcado en los rubros de exportación, tendencialmente oligopólicos, pero ocurre también en el mercado interno. De esas características deriva una gran debilidad del productor aislado, especialmente si es mediano o chico, si está geográficamente aislado, o si sus productos son perecederos. La gran tarea que ha venido a realizar el cooperativismo agropecuario es, por la unión, mejorar la inserción del productor rural en el resto de la economía, en una situación en que los fenómenos de mercado le son extremadamente adversos. Esto vale tanto para la adquisición de insumos y tecnología como para la orientación de la producción y la venta

de los productos. La mayor parte de las cooperativas son de Comercialización y Servicios y una cantidad notoriamente menor abarcan las Agroindustrias.

Las de Comercialización y Servicios suelen ocupar una porción menor del mercado: es el caso de la carne, la lana y la mayor parte de los rubros intensivos. En esos casos protegen a grupos de productores, en general medianos y chicos, y con su presencia testigo contribuyen a condicionar a los canales privados. Se destacan, sin embargo, las cooperativas cerealeras que dominan un sector grande del mercado. Contribuyen seriamente a ese éxito el almacenaje en silos y la comercialización a granel, unidos al hecho de que el Estado se haya adelantado a las firmas particulares en la construcción de las infraestructuras y haya cedido su uso a cooperativas. Probablemente un tradicional intervencionismo estatal en la comercialización de granos haya creado para las empresas privadas un cuadro de inseguridad que les hizo perder la ventaja. Sin embargo, el rol de las cooperativas no ha sido pasivo; por el contrario fueron las introductoras de la comercialización a granel y de otros significativos progresos en la eficiencia.

Las cooperativas también han tenido un rol importante en la apertura de mercados de exportación en algunos rubros menores, como la miel.

La construcción de una estructura cooperativa de segundo grado, ha sido difícil. Después de los grandes fracasos de FENACOA y FUCA, costó muchos años recomenzar. El éxito de Central Lanera, aunque menor en relación a la dimensión del mercado, ha orientado hacia cooperativas de segundo grado especializadas por productos y muy exigentes en sus métodos, que parecen tender a consolidar su realización mayor en los cereales.

CALFORU, muy compleja por la variedad de rubros intensivos que trabaja no es fácil de evaluar en un juicio simple. Ha mantenido en forma sostenida un rol muy positivo en el suministro de insumos y también en la comercialización de algunos rubros como los citrus, aunque sea minoritariamente en relación al mercado. Sin embargo presenta una situación financiera difícil en parte por deudas de las cooperativas y en parte por la compra del antiguo Frigorífico Nacional a un precio que ciertas opiniones técnicas sitúan muy por encima de su valor real.

Respecto a las cooperativas que, además de Comercialización y Servicios, realizan Industrialización, hay dos rubros donde se han

logrado grandes realizaciones. El primero es la leche, donde CONAPROLE y complementariamente las cooperativas del interior dominan la mayor parte del mercado atendiéndolo con buenos niveles de calidad, defendiendo al productor y protegiendo el mercado nacional de las multinacionales. El éxito de la forma mixta de CONAPROLE merece particular destaque.

El otro rubro es la caña de azúcar, donde las cooperativas han conquistado totalmente el mercado y transformado la eficiencia del sector, convirtiendo una actividad considerada artificial e ineficiente, abandonada por la empresa privada, en un logro productivo.

Frente a esos éxitos hay que contabilizar el fracaso en el arroz. En la desaparición de las cooperativas convergieron factores políticos, falta de capacitación y la competencia de una empresa privada agresiva. Sin duda la falta de apoyo oficial, bancario y de política, es responsable de estos resultados. Pero también la falta de una asistencia técnica institucionalizada como la que han podido aprovechar otras experiencias.

Algunos de los problemas mayores de las cooperativas en su operación económica tienen que ver con la falta de estímulos y mecanismos adecuados para la capitalización. La no lucratividad del capital —o la lucratividad limitada a un interés bajo— es una limitante esencial del sistema. En el Uruguay se agrega a eso un sistema legal y un control administrativo que impiden revaluar las cuotas sociales. Eso hace que la inflación las destruya convirtiendo todo aporte de capital, en aporte a fondo perdido. Generalmente, el mecanismo es puramente simbólico. Es sin duda uno de los aspectos en que la ley 10.008 debe ser modificada.

En esas condiciones, la obtención de capital debe hacerse por la vía del crédito. En este sentido hay tres problemas. El primero es la falta de un sistema financiero cooperativo que pueda apoyar en el volumen adecuado (109), y la limitación de las líneas de crédito oficial. El segundo es la limitación del endeudamiento máximo de la cooperativa al 50 o/o del capital efectivo y realizado (110), que, además, es insignificante por la inflación. El tercero es el de los avales en préstamos bancarios que normalmente compromete los bienes personales de los dirigentes. Cabe imaginar soluciones mixtas, estatales y cooperativas a estos problemas, complementadas por reformas legales. Se reclama a ese fin la sustitución de la respon-

sabilidad limitada de la cooperativa por responsabilidad ilimitada o suplementada.

Algunos problemas de eficiencia de las cooperativas se ligan a la falta de capacitación de los dirigentes, en muchos casos acentuadas por la obligación de rotar cada dos años y la interpretación que impedía retribuirlos en sus cargos. En general la capacitación se ha logrado por la vía de gerentes y asesores técnicos permanentes, pero a costa de una burocratización peligrosa cuando los dirigentes no acompañan la capacitación.

Otros problemas se vinculan, a juicio de los dirigentes a falta de estímulos oficiales, por ejemplo en materia fiscal, y a inadecuaciones legales. En este aspecto, los delegados de la Mesa Permanente de Cooperativas Agropecuarias —antecesora de CAF— han puesto mucho énfasis en la necesidad de reconocer el “acto cooperativo” (111) expresivo de la relación entre la cooperativa y los socios, como algo específico, no reductible a las transacciones comerciales ni cargado con exigencias administrativas y fiscales análogas.

También reclaman que el Estado las estimule y proteja a través de políticas de desarrollo.

8.2 Evaluación de los beneficios sociales que otorgan

En general están implícitos en los beneficios económicos pues la vida cooperativa está muy limitada a las operaciones económicas. Es particularmente destacable la defensa del productor pequeño habitualmente castigado en la comercialización, y que, en manos del intermediario privado entra en un ciclo de dependencia por el endeudamiento que deriva en una verdadera servidumbre. En casos como el de las azucareras, en que las cooperativas han asegurado en la zona una fuente de trabajo, los beneficios son mucho más diversificados y extensos. En general, sin embargo la cooperativa no provoca cambios tan drásticos.

En pocos casos aparece una acción educativa específica.

8.3 Evaluación de los niveles y modalidades de participación

En general, la participación de los socios se limita a sus propias operaciones con la cooperativa y a interesarse en, por ejemplo, la concreción de la venta de los productos en que están los suyos. La participación en asambleas es mínima y activa sólo en un núcleo de socios. Es frecuente que el socio no se sienta comprometido con la cooperativa y la use sólo en cuanto le conviene.

8.4 Posibilidades y límites de crecimiento

Las posibilidades son muy grandes en la medida en que la política del Estado decida utilizar el sistema cooperativo como un instrumento privilegiado para el desarrollo rural. El ejemplo de los silos y las cooperativas cerealeras es el mejor ejemplo y el éxito de CALNU, de las cooperativas lecheras y de algunas que tienen plantas frigoríficas muestran el rol que podrían cumplir desde la carne a los rubros intensivos. Esto requeriría la actualización de la legislación cooperativa en este campo, financiamiento e iniciativas articuladas entre las cooperativas y el Estado.

NOTAS AL CAPITULO V

- (1) Capítulo II.
- (2) Las Leyes 3.948 y 3.949 de 19 de enero de 1912.
- (3) Ley 3.949 art. 20.
- (4) Inciso C del art. 20.
- (5) Inciso E del art. 20.
- (6) Exposición de motivos del Proyecto de Ley del Dip. Rogelio Dufour, 13 de agosto de 1930.
- (7) Bartolomé Vincens — "Régimen Cooperativo" Fac. de Ciencias Económicas y Administración — Universidad de la República, Montevideo, 1941, pág. 284 a 286.
- (8) Idem.
- (9) El carácter simultáneamente religioso y social de este organismo se examina mejor en el Capítulo II, sobre cooperativismo de Crédito.
- (10) La Unión Democrática Cristiana, fundada en 1904; tuvo también algunos sindicatos agrícolas en Colón, Manga, Pando y Las Piedras, pero se carece de Información cierta sobre ellos.
- (11) Tomás G. Brena.— (Ver nota 11, pág. 146).
- (12) Idem, pág. 51.
- (13) Fernando Damiani, "Sindicatos Agrícolas", 1912. Transcripciones en Tomás G. Brena, ya citado.
- (14) "Primer Congreso Nacional de la Cooperación". Actas y Antecedentes. Uruguay 1931. Realizado del 16 al 19 de Mayo de 1931 en Colonia Suiza. Intervención del P. H. Merlgi, págs. 134 y sig.
- (15) Tomás G. Brena — "Historia Social. . .", ya citado.
- (16) El Bien Público — 22 de setiembre de 1949 — citado por Tomás G. Brena, ya citado.
- (17) Por ejemplo el proyecto de Régimen Legal de Cooperativas, de César Mayo Gutiérrez (1923) y de Alonso Montaña, Fonseca y Aztiazarán (1926), de la Comisión Parlamentaria (1931) o del Museo Social Uruguayo (1939).

- (18) De agricultores para la elaboración de alcoholes, Albo y García Selgas (1924); de Bodegas Cooperativas, Berreta y Mayo Gutiérrez (1927); de Lechería Cooperativa en Florida, Marizcurrera (1930); de Fomento al Cooperativismo Rural, de Dovittis (1930); de protección a cooperativas vitivinícolas, Poder Ejecutivo (1937).
- (19) Instituto Cooperativo Rural — Proyecto de Ley — En "Primer Congreso Nacional de Cooperación" Actas y Antecedentes. Uruguay, 1931.
- (20) De Amighetti y Ximénez.
- (21) De Miguel A. Lezama.
- (22) Ver Proyecto de Instituto Nacional Cooperativo. Cap. I.
- (23) Ley 10.008, del 5 de abril de 1941.
- (24) Particularmente en la ley 11.388, del 20 de diciembre de 1926, Rep. Arg.
- (25) El argumento así formulado parece más aplicable a los productores medios y grandes que a los pequeños productores antes mencionados.
- (26) Exposición de Motivos — Citada en Cooperativa Bancaria "Cooperativismo en el Mundo y en el Uruguay", Montevideo, 1964; págs. 110 - 113.
- (27) Dr. Augusto César Bado — Citado por idem, págs. 112 y 113.
- (28) Ley 10.008 del 5 de abril de 1941, art. 1o.
- (29) Idem, art. 2o.
- (30) Idem, art. 3o.
- (31) Idem, art. 5o.
- (32) Idem, art. 6o.
- (33) Idem, art. 7o.
- (34) Idem, art. 14o.
- (35) Idem, art. 17o.
- (36) Idem, art. 19o.
- (37) Idem, art. 22o.
- (38) Idem, art. 23o.
- (39) Idem, art. 26o.
- (40) Idem, art. 27o.
- (41) Según expresión ya citada de la exposición de motivos del proyecto que se convirtiera en Ley 10.008.
- (42) No es fácil identificar, sobre la nómina de participantes, las que eran realmente cooperativas y agrícolas — ya citado.
- (43) "Segundo Congreso Nacional de la Cooperación" — Museo Social Uruguayo. Antecedentes, debates, conclusiones — Montevideo, 1943; págs. 19 y siguientes.

- (44) "Cooperativismo en el Uruguay", Palacio Legislativo, Montevideo 1978, pág. 66.
- (45) "Cooperativismo. En el Mundo y en el Uruguay" — Coop. Bancaria, ya citado, pág. 229.
- (46) Según "Cooperativismo en el Uruguay", Palacio Legislativo, ya citado, las cifras serían: 1959, 89 coop.; 1969, 111 coop.; 1978, 106 coop. La última cifra publicada es de 103 coop.
- (47) "Cooperativismo en el Uruguay", ya citado, pág. 80.
- (48) Ley 10.008 del 5 de abril de 1941, art. 19o.
- (49) Ley 14.330 del 19 de diciembre de 1974, art. 3o.
- (50) Cooperativa Bancaria: "Cooperativismo. En el Mundo y en el Uruguay", Montevideo 1964, pág. 229.
- (51) Idem.
- (52) Idem.
- (53) El banco era un organismo lateral, formado por algunos de los animadores de FENACOA.
- (54) De un estudio inédito.
- (55) Calvi, Carloni, Calagu, Calcar, Calnorte y Colonia Estrella.
- (56) Sobre testimonios personales y estudios no publicados.
- (57) En este tema la información se basa en testimonios y estudios inéditos, cuya cita excusamos.
- (58) Las mismas fuentes.
- (59) Esto ya había sido demostrado por CLAEH, "Situación Económica y Social del Uruguay Rural", MGA, Montevideo, 1963.
- (60) Las mismas fuentes.
- (61) Este es un hecho, certificado por directivos y técnicos, no explicable en términos de racionalidad clásica.
- (62) El 6 de setiembre de 1928: fecha de la ley.
- (63) CLAEH — "La Empresa Pública en el Uruguay", Serie Investigaciones, Montevideo 1977, págs. 56 y siguientes.
- (64) Idem — Intervención del Sr. González Vidart, pág. 62.
- (65) Véanse el Proyecto de "Instituto Nacional de Cooperación" de Gabriel Terra en el capítulo de este trabajo; "Instituto Cooperativo Rural" del Consejo Nacional de Administración —1923—; o el Proyecto de monopolio del alcohol de García Selgas y Albo 1924.
- (66) El 5 de junio de 1959.
- (67) Mesa Permanente de Cooperativas Agropecuarias — Conferencia de Prensa del 18 de mayo de 1983 — mimeo.

- (68) Se puso en acción siendo Ministro Benito Medero, en 1972. Tuvo el acierto de despolitizar el problema confiando su presidencia al Dr. Angüilla, de la Sociedad Nacional de Fomento Rural, y entregando los silos cooperativos y sociedades de fomento.
- (69) "Cerca del 60 o/o de la producción granera del país" — 1er. Encuentro Nacional de Cooperativas Agropecuarias, Salto, 1979. Documento de Base No. 2, pág. 7.
- (70) Remitido de la CAF — "El Día", 18 de abril de 1984.
- (71) La Lechería Central Uruguaya Kasdorf S. A.
- (72) A partir del 19.8.1927, por resolución municipal.
- (73) CONAPROLE — "Posición de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche ante el proyecto de ley que establece normas para la regulación del abastecimiento de leche pasteurizada", setiembre, 1983.
- (74) Leyes 10.761 y 10.008.
- (75) Ley 9.526 del 14 de diciembre de 1935, arts. 10o. y 11o.
- (76) Idem, arts. 17o. al 22o.
- (77) Idem, art. 23o.
- (78) Idem, art. 2o.
- (79) Idem, art. 36o.
- (80) Bartolomé Vincens — ya citado — págs. 288 y sig.
- (81) CONAPROLE, "Posición de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche. . ." ya citado, pág. 25.
- (82) Idem.
- (83) Idem, anexo 10.
- (84) Últimamente, por la firma Lactería, S. A. con amplia publicidad.
- (85) Véase por ejemplo "El Movimiento Cooperativista en el Uruguay", Monografía 1017, ya citado págs. 176 y 177.
- (86) COLEME, de Melo; CALCAR, de Carmelo; CAPROLET, de Tarariras; CALPU, de Trinidad; COLEQUE, de Quebracho, INLAR, de Rivera; COLESO, de Mercedes; COLALGUI, de Guichón; y CALITT, de Treinta y Tres.
- (87) El ingenio "El Espinillar", cerca de Belén, depto. de Salto.
- (88) Decreto del 27 de febrero de 1951.
- (89) Decreto del 6 de agosto de 1952.
- (90) "El Movimiento Cooperativista en el Uruguay" Monografía 1017, ya citado, pág. 184.

- (91) El Banco Hipotecario del Uruguay —ente autónomo de derecho público— estuvo a cargo de la colonización hasta la creación del Instituto Nacional de Colonización.
- (92) Ley 10.008, del 5 de abril de 1941, art. 2o. El subrayado es nuestro.
- (93) E. Campal, O. Rodiño y G. Wettstein —“Evaluación económica social y contable de las explotaciones rurales que realiza la Unidad Cooperaria No. 1. . .”, Instituto Nacional de Colonización, Montevideo, 1969.
- (94) Idem, pág. 4 y 17
- (95) Idem, pág. 16.
- (96) Editorial Claridad, Montevideo, 1943.
- (97) E. Campal, O. Rodiño y G. Wettstein — ya citado, pág. 4.
- (98) Idem págs. 4 y 5.
- (99) Idem, pág. 11.
- (100) Por un 10 o/o del producto líquido que se obtuviera, difiriendo por cinco años la percepción de las primeras anualidades.
- (101) El campo había sido legado al Ministerio de Salud Pública.
- (102) E. Campal, O. Rodiño y G. Wettstein, ya citado, págs. 17 y 18.
- (103) Idem, págs. 51 y 91 a 101.
- (104) Idem, pág. 98.
- (105) Idem, pág. 206.
- (106) Idem, pág. 228.
- (107) Idem, págs. 162 a 168.
- (108) “El Movimiento Cooperativo en Uruguay”, Monografía 1017, ya citada, pág. 304.
- (109) Ya se ha señalado en el Capítulo II que las cooperativas de Crédito operan con Central Lanera pero en volúmenes limitados.
- (110) Ley 10.008 del 5 de abril de 1941, art. 21o.
- (111) Consejo de Estado — Versión taquigráfica de la Comisión de Agricultura y Pesca, sesión del 24 de agosto de 1982.

VI. CONCLUSIONES

1. PROCESO HISTORICO DEL COOPERATIVISMO URUGUAYO

El análisis realizado en los capítulos anteriores para los cinco grandes grupos de cooperativas —de Consumo, de Crédito, de Vivienda, de Producción y Agropecuarias— muestra un proceso de desarrollo muy complejo, realizado a lo largo de casi ochenta años, sobre líneas muy diversas, con ritmos y suertes muy variados. Algunos tipos aparecen tempranamente, otros en época muy reciente. Algunos definen rápidamente modalidades estables, otros evolucionan mucho o se sustituyen cerrando ciclos. Algunos se inician ya en la forma cooperativa, otros está precedidos por largas experiencias paracooperativas.

Los primeros veinte años del siglo presentan pocas experiencias estrictamente cooperativas —alguna muy restringida, de consumo— pero una variedad de realizaciones paracooperativas: desde el mutualismo médico —tipo especial de cooperación de consumidores anterior en el país a principios de siglo— y las sociedades de fomento rural —también muy antiguas— a los sindicatos agrícolas, las cajas populares y las cajas rurales experimentados principalmente entre 1910 y 1920.

Esas formas paracooperativas habrían de cumplir un largo ciclo en el campo del crédito, donde las Cajas Populares degenerarían y se extinguirían en la década de los sesenta y serían reemplazadas luego por un nuevo desarrollo, esta vez estrictamente cooperativo. También trazarían una larga trayectoria en lo agropecuario, donde los Sindicatos Cristianos Agrícolas habrían de crecer hasta mitad del siglo para desintegrarse y ceder su espacio a las cooperativas; y donde las Sociedades de Fomento se han aproximado más a la forma cooperativa, pero coexisten con las cooperativas propiamente dichas.

En cambio, con un concepto más estricto y más jurídico, el tipo de cooperativa que primero aparece es el de consumo. Alrededor de 1920 comienzan a formarse cooperativas como la ferroviaria y

la de UTE, seguidas por la del Banco Hipotecario. En los años de la crisis —1930 a 34— se crean la Municipal, la Magisterial, la Bancaria y la de Aguas Corrientes, y media docena más en los años siguientes. Se puede decir que cuando se aprueba la ley general de cooperativas en 1946, está casi completa, en lo fundamental, la estructura actual del cooperativismo de consumo. Las instituciones crecerán en volumen de socios y en edificios, pero el tipo, de sustento gremial, teniendo como atracción principal la venta a crédito a descontar de los sueldos o prestaciones ⁽¹⁾, está definido y se mostrará estable. Es al parecer una expresión de la intensa estructuración de las relaciones laborales y gremiales ocurrida en ramas de la administración pública y en sectores de actividad de fuerte presencia pública. Esta tesis se desarrolla en el capítulo I.

En esa primera mitad del siglo hay múltiples iniciativas de entes mixtos estatal-cooperativos, originados en un acto legislativo específico, más o menos acentuadamente cooperativos pero de derecho público, que expresan una fuerte creatividad y sentido de intervención estatales, aunque contrapesados por resistencias a la centralización política y a la burocracia. Su inspiración está en la "regie cooperative" francesa. De esos proyectos habrán de cuajar dos: el poco cooperativo y hoy desaparecido Frigorífico Nacional, y el más cooperativo y realmente exitoso, CONAPROLE.

Es en 1941 y en 1946 que aparecen las dos grandes leyes reguladoras del cooperativismo de iniciativa privada: la Ley 10.008 de Cooperativas Agropecuarias y la Ley 10.761 de Cooperativas de Consumo y Producción.

La Ley 10.008 abre sin duda el camino a un rápido desarrollo del cooperativismo rural. En 1960 existe ya un centenar de cooperativas de primer grado, la mayor parte de Comercialización y Servicios. Ese número no variará sustancialmente. Al parecer el crecimiento se produce en dos momentos: uno enseguida de la ley, que libera impulsos contenidos por falta de cauce; y el otro cuando entra en crisis la intervención estatal en la comercialización, al fin de la década de los cincuenta. Después aumentará fundamentalmente el número de socios; aunque en algunos casos también su rol, como en las cooperativas cerealeras a partir de la comercialización a granel y del Plan estatal de Silos.

Más lenta y accidentalmente se desarrollan las cooperativas de segundo grado. Después de los fracasos de FENACOA y FUCA se van estructurando lentamente en la dirección señalada por Central

Lanera: centrales especializadas por grupos de productos. Rota, por la ley de 1974, la barrera que separaba las cooperativas de las Sociedades de fomento, CALFORU acentúa su especialización en insumos y en comercialización e industrialización de productos de granja, prestando además su apoyo a la Mesa de Granos.

A este cooperativismo de comercialización y servicios, que representa las tres cuartas partes del total agropecuario, hay que agregar, también después de mitad de siglo, algunas experiencias de agroindustrias, en particular la efímera del arroz —carente de capacitación y apoyo estatal, a la vez que combatida por una empresa privada agresiva— y la difícil y notablemente exitosa de la caña de azúcar.

Finalmente en el mismo período hay que anotar la experiencia de las Unidades Cooperarias No. 1 y No. 2, casos aislados de cooperativas de producción rural, ambiciosas en intención y de escasos resultados.

Por su parte, la Ley 10.761, de 1946, además de regular el cooperativismo de consumo preexistente, abrió camino a un conjunto de experiencias de cooperativas de producción, en otros sectores, extremadamente diversas. Algunas nacieron de impulsos ideológicos intensos, buscando superar el modelo capitalista de producción, frecuentemente escasas de capital y carentes de la capacidad empresarial y los apoyos necesarios. Estas fueron las que más sintieron las restricciones del gobierno de facto, después de 1973. Pero la mitad de las cooperativas de producción nacieron por motivos más prácticos, para mantener la fuente de trabajo, haciéndose cargo los trabajadores, de empresas privadas o públicas fuertemente deficitarias. Algunas no pudieron sobrevivir a esas deficiencias originales, pero en ciertas industrias y servicios, y en el transporte urbano de pasajeros, lograron consolidarse y funcionar eficientemente. Finalmente merecen destacarse dos ejemplos de cooperativas de producción nacidas bajo el patrocinio y la gestión de entidades, no lucrativas pero no cooperativas en ellas mismas, con la finalidad de transformarse posteriormente en autogestionarias. En los dos casos se caracterizan por un alto nivel técnico y empresarial. Uno es el caso del sistema de cooperativas artesanales de Manos del Uruguay, con logros muy destacados. El otro, PROMOPES, corresponde a la pesca y es operado por el CCU.

En el Crédito, cuando habían fracasado las Cajas Populares, el cooperativismo, esta vez más estrictamente cooperativo, retomó fuerzas en la década de los sesenta. Despejado su camino por una ley

específica —la Ley 13.998— inició una expansión sostenida, inicialmente sobre el tipo cerrado, de base gremial, que no recibe depósitos libres y que opera descontando sobre los sueldos en forma análoga a las cooperativas de consumo. A estas se agregaron cooperativas abiertas, de base territorial, que captan depósitos, y por tanto más similares a las cajas populares. Han incorporado un número muy grande de socios y han generado una estructura de segundo grado. Aunque su significación económica es muy limitada, han recuperado un espacio que se pensaba absorbido por las redes financieras comerciales.

Finalmente, el sector más reciente —posterior a 1969— y de crecimiento más espectacular, es el de Vivienda. También en este caso una ley —Ley 13.728, Plan de Vivienda— fue la que abrió camino al movimiento. Tres factores coadyuvaron a la expansión rápida: la prioridad dada por DINAVI a las cooperativas en los créditos del nuevo sistema reajutable del Fondo Nacional de Vivienda; la capacidad animadora y técnica de un conjunto de instituciones y equipos de los cuales el pionero fue el Centro Cooperativista; y el apoyo de las organizaciones sindicales. Innovando en la autoconstrucción y en la forma de propiedad indivisa, y accediendo a niveles sociales muy bajos, se extendió rápidamente la Cooperativa de Ayuda Mutua, paralelamente a la de Ahorro y Préstamo. En seis años llegaron a representar una parte importante de la inversión financiera en vivienda. La Ayuda Mutua se convirtió en un movimiento social pujante y con poder reivindicativo. A partir de 1976, por razones políticas, el gobierno de facto le cortó los recursos y las autorizaciones. Al abrirse de nuevo la vida civil, reaparece con toda su fuerza.

2. SIGNIFICADO DEL COOPERATIVISMO

2.1. Participación del cooperativismo en la economía uruguaya

El cooperativismo de consumo tiene unos 170.000 socios que representan aproximadamente el 15 por ciento de la población activa del país. Como está fundamentalmente concentrado en medio urbano, y particularmente en Montevideo, es posible que en esta ciudad representen la cuarta parte de la población. Sin duda eso sugiere una idea hipertrofiada de su importancia. Muchos socios no usan los servicios de la cooperativa o lo hacen esporádicamente, cuando necesitan el

crédito para ropa o equipamiento doméstico. De los usuarios habituales, muchos realizan en la cooperativa parte de sus gastos. Sin embargo, el número de los que mantienen el vínculo, porque alguna ventaja o tranquilidad les brinda, tiene un significado. Y este es un hecho consolidado desde hace unos cuarenta años.

El de Crédito, en su forma actual, es muy reciente, y en número de socios se multiplicó por diez en los últimos diez años. Las cifras actuales, también de 170.000, son análogas a las de consumo. Especialmente las de base gremial son, en su público y su papel, muy similares. Pero el conjunto maneja un crédito muy pequeño, fundamentalmente de consumo —salvo el apoyo de las cooperativas territoriales a cooperativas de comercialización, producción o vivienda— y representa un volumen marginal en el total nacional del crédito —entre el 0,5 y el 1 por ciento—. Como llega a destinatarios mal atendidos por el sistema bancario, su importancia es social.

En su modalidad abierta, de base territorial, se ha desarrollado sobre todo, en las ciudades del interior. Este fue el viejo papel de las Cajas Populares y las Cajas Rurales en una época en que la red bancaria comercial no operaba en esas áreas o lo hacía mal. Al parecer todavía queda allí un espacio que las cooperativas atienden mejor.

El de Vivienda, el más reciente de todos, globalmente logró mucha mayor significación económica en su sector, hasta que fue contenido por decisión política en 1976. Llegó a representar, en número de viviendas, más de un tercio de la construcción financiada con créditos de vivienda, y dejó estructurado un movimiento social que, aún ahora, sigue en dinamismo y gravitación, en la opinión pública y en el proceso político, al movimiento sindical.

El cooperativismo Agropecuario es demasiado diversificado para evaluar en conjunto su significación en la comercialización de la producción.

La cobertura territorial del sistema es muy amplia. Si se suma un centenar de sociedades de fomento a un centenar de cooperativas, se llega a una cifra que se aproxima al número de áreas locales que diversos estudios han identificado en el país (2). Naturalmente, muchas áreas son demasiado despobladas y débiles en sus servicios para generar cooperativas, y muchas cooperativas y sociedades de fomento, por sus roles diferentes, tienen áreas de influencia superpuestas. Pero la comparación, de todos modos, es sugestiva.

En la comercialización de insumos, el sistema cooperativo cumple un papel, más que por el volumen, por su presencia testigo. En la comercialización de la producción varía mucho según los productos. A veces la proporción es baja, como en la lana o el citrus —alrededor del 7 por ciento— pero defiende a productores pequeños y medios, muy vulnerables, y actúa como testigo. En los cereales por el contrario, como ya se ha dicho, manejan hasta el 60 por ciento de la cosecha y administran las infraestructuras fundamentales de la comercialización a granel. En la miel también es significativa.

Entre las agroindustrias, la participación del sistema cooperativo es menor, pero no despreciable, en la elaboración de frutas y verduras. Llegó a representar un tercio en el arroz para desaparecer después. Es un porcentaje menor en el vino. Pero domina la producción de azúcar a partir de la caña, habiendo revolucionado la eficiencia del sector.

Las cooperativas de Producción, en cambio, son un fenómeno marginal, excepto en el transporte urbano de pasajeros donde es una parte importante, y en la producción artesanal de alta calidad para la exportación, que domina a través del sistema de Manos del Uruguay. Sin embargo, ambos ejemplos son atípicos, especialmente el segundo en que las cooperativas integran una estructura nacional inicialmente no cooperativa y que sólo gradualmente evoluciona hacia la autogestión. Algo parecido, con un proceso aún menos avanzado, ocurre en la pesca con PROMOPES. En los demás casos las cooperativas de producción han defendido fuentes de trabajo a costa de un esfuerzo encomiable, a veces exitosamente, como CODARVI en el vidrio. Pero sea por las adversas condiciones de partida, sea por sus problemas de inserción en la estructura global o por características del sistema mismo —la mayor parte han mostrado escaso dinamismo y representan un fenómeno marginal. Algo semejante ha ocurrido en el campo agropecuario con las Unidades Cooperativas, aunque en este caso no se puede culpar a las condiciones de partida que eran en muchos aspectos excelentes.

2.2. La eficiencia económica de las empresas cooperativas

Como se ha visto, hay sectores en que las empresas cooperativas actúan con alta eficiencia y otros en que han justificado sólidamente

su presencia a pesar de mostrar limitaciones evidentes en este aspecto. Es el caso de las cooperativas de consumo que, en su forma dominante —la cooperativa gremial— han presentado tendencias a la sobreinversión en capital fijo —el exceso en edificios, entre otras razones, como símbolo de poderío cooperativo y gremial—, incapacidad de crear una red barrial que acerque el servicio al consumidor y dificultades para desenvolverse en la inflación como lo hacen las empresas comerciales. Pero, aunque compiten mal en los precios, compensan esas desventajas con la agilidad de su crédito y del descuento sobre los sueldos.

Las cooperativas de Crédito gremiales, por el mismo método de descuento sobre los sueldos, son operativamente muy simples y operan con costos muy bajos, aunque son poco dinámicas. Las territoriales abiertas, que reciben depósitos, tienen costos altos y deben competir con los intereses de plaza.

De las de Vivienda por Ayuda Mutua se ha podido demostrar que reducen los costos monetarios, aseguran una buena calidad del producto y aprovechan un ahorro extra, generado en forma de trabajo, que de otro modo no estaría al alcance de los destinatarios. Las cooperativas de Ahorro y Préstamo de Vivienda eliminan las ganancias del promotor privado, la publicidad y la venta, y permiten, por la participación activa del destinatario, un producto menos estandar y más adecuado a sus necesidades. Además, al trabajar en conjuntos pequeños y medios, permiten una mejor adaptación a la estructura productiva de un país reducido, evitando el gigantismo al que se obligan los organismos centralizados, estatales o capitalistas. Debe anotarse, sin embargo, que la eficiencia de los mecanismos cooperativos de vivienda en el Uruguay ha dependido de la existencia de un sólido sistema de financiamiento público —el Fondo Nacional de Vivienda— y no se ha aplicado por tanto a crear su propio sistema financiero.

Las mayores limitaciones de eficiencia económica aparecen en las cooperativas de Producción. La cooperativa rara vez genera la empresa; en general, la hereda. Las dificultades para captar capital limitan su capacidad de expansión, aún cuando no graviten los problemas de competencia o de conflictos de motivaciones que se han observado en ciertos casos. Parecería que la falta de fluidez para las transferencias de capital y de mano de obra, son sus trabas más importantes. El problema para la obtención del capital es más grave cuando debe ser obtenido por los propios socios y estos son obreros. Su modesta con-

dición económica los aleja de las fuentes y les impide contar con los avales indispensables. Esto ha sido diferente cuando en las primeras etapas han existido entidades patrocinantes, como Manos del Uruguay para los artesanales, el C.C.U. para PROMOPES y la autoridad pública para las empresas de transporte desmunicipalizadas, o cuando han logrado un apoyo excepcional público, como la Unidad Cooperaria No. 1.

El cooperativismo rural es distinto. Sus socios son empresarios —y no todos pequeños— que suman sus esfuerzos para mejorar operaciones que como productores tendrían que realizar de todos modos. No existe un cambio de papel tan dramático como en las cooperativas de producción, sin menospreciar la diferencia entre vender a la puerta del establecimiento y salir a moverse en los mercados nacional o internacional. Ciertamente, la eficiencia ha estado condicionada a la capacitación, y la obtención de los recursos financieros ha tropezado con obstáculos legales como la responsabilidad limitada y los topes de endeudamiento. Pero ha existido un respaldo de bienes propios y un hábito de movilizar cifras importantes. La eficiencia en este campo ha sido mucho más variada, dependiendo de la capacitación y de los métodos empleados. Por eso contrastan tanto, ejemplos altamente exitosos, con ineficiencias rutinarias y aún con espectaculares fracasos.

2.3. Los beneficios sociales del sistema

Desde este punto de vista, de nuevo aparecen emparentadas las cooperativas de Consumo con las gremiales de Crédito. Ambas proporcionan al socio, operando sobre los sueldos, la tranquilidad de contar con un margen elástico para enfrentar gastos tanto periódicos como eventuales. Las cooperativas de crédito abiertas le ofrecen, además, modalidades de ahorro. Como son multitudinarias e impersonales, la relación con la cooperativa está muy limitada a esas ventajas específicas. Algunas cooperativas de consumo ofrecen otros servicios: jurídicos, fúnebres o de salud.

Las cooperativas de Vivienda de Ahorro y Préstamo le han abierto, a gente de nivel medio, caminos para construirse apartamentos en edificios colectivos, acordes a sus requerimientos. Pero los mayores aportes sociales los ha brindado el sistema de Ayuda Mutua, permitiendo a población de bajos ingresos acceder a conjuntos bien

contruidos y equipados, con espacios y servicios colectivos, que les han mejorado significativamente las condiciones de vida. Le han permitido a la gente, además, integrarse creativamente a una colectividad sumamente fecunda en sus potencialidades. Han generado liderazgos y oportunidades muy considerables de desarrollo personal.

Las de Producción, cuando han sido exitosas, han proporcionado a sus socios, fundamentalmente, estabilidad en el trabajo y oportunidades de realización personal.

Las Agropecuarias, aparte de la capacitación de sus niveles dirigentes, se han limitado bastante a los beneficios económicos y de seguridad específicos. En ciertos casos, sin embargo, la tarea de asistencia técnica y la información han mejorado las condiciones en mayor profundidad. Deben distinguirse algunos casos —el de caña de azúcar es el más destacado— en que la cooperativa ha arrastrado un proceso global de desarrollo social en la zona.

2.4. Modalidades y grados de participación

Las cooperativas de Consumo y las de Crédito se caracterizan en general, como ocurre en el mutualismo, por bajísimos niveles de participación. La elección de autoridades y el informe anual, en asambleas con asistencia insignificante, realizadas en segunda citación, son la regla general. Algunas minorías que acceden a funciones de dirección, en cambio, pueden tener experiencias de participación valiosas.

Las cooperativas de Producción y las de Vivienda por Ayuda Mutua en el período de la construcción, presentan la forma más opuesta: una participación de todos muy intensa, materializada en las decisiones colectivas, y en la actividad y los riesgos en común. Las cooperativas de producción, por ser permanentes, requieren y presentan el mayor contenido ideológico en sus miembros. Las de vivienda por Ayuda Mutua, movidas por un resultado concreto y altamente motivador a corto plazo, no requieren tanta carga ideológica inicial en sus participantes, pero, según la experiencia uruguaya, dejan, después de esa etapa activa, un contenido ideológico fuerte en el grupo, capaz de animar un movimiento social.

Las cooperativas Agropecuarias y las de Vivienda por Ahorro y Préstamo después de terminada la construcción, se aproximan más a

las de consumo y de crédito por su baja participación. Sin embargo, al no ser multitudinarias e impersonales, y al correr riesgos en común, no existe la misma indiferencia y desinformación que en éstas. Algunas Agropecuarias, y las de Vivienda por Ahorro y Préstamo en el período del proyecto y la construcción, manifiestan formas de participación bastante intensas.

3. DINAMICA Y POTENCIALIDADES DEL COOPERATIVISMO

Los hechos muestran que formas variadas de cooperación, más o menos ortodoxas respecto a los principios de Rochdale o a sus reformulaciones posteriores, como las realizadas por la Alianza Cooperativa Internacional en París -1937- o en Viena -1966- se han desarrollado en el Uruguay a lo largo de este siglo y han ido consolidando organizaciones, de las cuales, muchas están profundamente arraigadas en la sociedad uruguaya y cumplen importantes roles económicos y/o sociales. Este conjunto tiene características extraordinariamente diversas, como diversa ha sido la suerte de las múltiples experiencias que fructificaron o fracasaron. Extraer algunas regularidades sobre su dinámica y sus condiciones, parece importante para reflexionar sobre sus potencialidades futuras. Es difícil, sin embargo, por la propia diversidad.

La búsqueda de algunas regularidades debe claramente alejarse del supuesto de que existe o puede encontrarse la forma superior de organización microsocia, o específicamente microeconómica, que sería buena para todo. Esa búsqueda, tan típica de las utopías decimonónicas, y que pocas ilusiones puede alentar en la complejidad de la sociedad moderna, no llegaría muy lejos tampoco en el campo más restringido de este estudio. El éxito de las formas cooperativas aparece condicionado a problemas específicos según los campos a que se apliquen. Las formas también han sido, en consecuencia, muy específicas y diversificadas, han puesto en juego motivaciones distintas y han realizado incluso valores diferentes.

La primera regularidad a destacar es la importancia del marco legal. Es cierto que las Cajas Populares y al comienzo varias cooperativas de Consumo, existieron dentro de un derecho comercial que no las contemplaba. También es cierto que las Sociedades de Fomento operaron muchos decenios violando sus restricciones legales. Pero esta

violación fue expresamente tolerada por el Estado; y en la desnaturalización y desaparición de las Cajas Populares influyó la falta de un encuadre legal adecuado. Los hechos, a veces, forzaron la aparición o la adecuación de la ley. Pero se impone reconocer que en las Cooperativas Agropecuarias, en las de Producción, en las actuales de Crédito y en las de Vivienda, el movimiento se desarrolló, y a veces explosivamente, a partir de la aprobación de una ley marco. Indudablemente los reclamos actuales de modificaciones a normas inadecuadas relacionadas con el cooperativismo Agropecuario y con el de Producción, la remoción de la reciente ley contra las cooperativas de Vivienda y en general la adecuación de la legislación cooperativa al fenómeno de la inflación, tocan condiciones muy determinantes para el movimiento.

La segunda regularidad a destacar es que, hasta lograr un avanzado desarrollo cooperativo, el crecimiento del sistema, y aún la creación de cada unidad, responden a la acción de un motor extracooperativo. Se podría decir que la cooperativa no se crea a sí misma o qué, salvo marcadísimas excepciones, la gente común no crea cooperativas. La lista de esos "motores extracooperativos" es bastante heterogénea.

En el caso de las Cooperativas de Consumo y de algunas gremiales de Crédito, el motor ha sido en general la **organización gremial** preexistente, que ha actuado mucho tiempo como tutor y le ha impuesto un contenido ideológico inicial que luego, tendencialmente, se ha diluído o burocratizado. En muchos casos ha participado en el impulso inicial, suministrando recursos, el **empleador —empresas o Estado—** como parte de una transacción en reivindicaciones laborales. Esta hipótesis debería ser más investigada, así como la relación entre estas creaciones y la coyuntura económica y política.

Una combinación análoga de **organización gremial y empresa o Estado**, ha operado en la creación y apoyo a las numerosas cooperativas de producción nacidas de empresas deficitarias, cerradas o desestatizadas.

En el caso de las Cajas Populares y de los Sindicatos Cristianos Agrícolas juega el papel de marco **una institución religioso-social** de definido contenido ideológico —la Unión Económica del Uruguay— pero que sólo opera creativamente en dos momentos, bajo el impulso de **liderazgos personales**, el del P. Damiani y luego, con mucho más fuerza, el del P. Meriggi. Por el factor liderazgo personal, estos casos se emparentan con los de algunas Cooperativas de Producción, y particularmente con las Unidades Cooperarias y el papel que en ellas cumplió Epiménio Bachini, con el de Mones Quintela en la caña de azúcar

y con el del Dr. Angüilla en CALFORU. En las Cooperativas de Producción y en otras muy absorbentes, el líder tiende a quedar prisionero de la empresa que crea, y no multiplica las realizaciones. En la medida en que estos liderazgos son muy dominantes y no generan una institucionalización colectiva del órgano promotor y tutelar, el dinamismo se agota con la capacidad del líder —caso de las Unidades Cooperarias— y la creación tiende a volverse efímera desapareciendo con él —caso de Meriggi—.

En otras áreas, el motor —promotor, tutelar en la etapa de consolidación y asesor o asistente luego— ha sido **una organización no lucrativa**, pero no cooperativa ella misma, de alta competencia técnica y, normalmente, con fuerte carga ideológica, social o al menos estrictamente cooperativa. En ese caso la estructura colectiva ha probado la capacidad de superar el carácter efímero del líder personal y también, —aunque no es un riesgo excluible— la tendencia a la dominación. El ejemplo más destacado ha sido el Centro Cooperativista Uruguayo por el número y la variedad de realizaciones en Producción, Crédito, Vivienda y Agropecuario, seguido por la Central de Manos del Uruguay, y por un conjunto de institutos de asistencia técnica de vivienda —como el CEDAS, ITACOVÍ, ITC y otros.

Reclamando un lugar también para lo insólito, la otra gran rama de la cooperación agropecuaria —las Sociedades de Fomento Rural— encontró su motor y tutelar inicial en la **administración de una empresa comercial extranjera**, el Ferrocarril Central del Uruguay, entonces inglés, operando con cierto grado de vinculación con el gobierno y los medios políticos oficiales.

Cuando ya existe en la población una amplia experiencia, y por tanto también una cultura cooperativa, se multiplican las probabilidades de una creación colectiva de las cooperativas por la **acción espontánea de sus integrantes**, siempre, naturalmente, mediando algunos liderazgos internos.

Finalmente, cuando ya hay en un sector un sistema estructurado en sus diversos niveles, son **las cooperativas de segundo grado o las federaciones** las que asumen el papel promotor y de asistencia, tarea que han cumplido o están cumpliendo, en distinta medida, gran parte de los organismos de ese tipo. Esto es lo que ocurre en el Crédito con dos al menos de las federaciones —FUCAC y COFAC—, y en lo Agropecuario con la Comisión Nacional de Fomento Rural, CALFORU, y ahora CAF.

El papel cumplido por esta variedad de instituciones confirma la creación en cierto grado artificial o no espontánea, de las cooperativas. Eso justificaría, aparentemente, el rol que la ley de 1912 dio al Banco de la República de promover la creación y tutelar las Cajas Rurales y los Sindicatos Agrícolas. La poca fecundidad de ese mandato, que contrasta con la abrumadora superioridad de los medios materiales del Banco en relación a la mayor parte de las instituciones mencionadas, pone de relieve que la capacidad de animar un movimiento cooperativo contiene ingredientes motivacionales e ideológicos, y requiere cualidades personales, cuyo secreto parecen no poseer las grandes organizaciones burocráticas. El mismo vacío, aún más chocante, hay que señalarlo en la falta de realizaciones cooperativas del Instituto Nacional de Colonización, cuyas oportunidades y obligaciones en la materia parecen obvias.

La tercera regularidad destacable, es la necesidad de una fuente de financiamiento proporcionado en volumen y adecuado en sus modalidades a los requerimientos del movimiento cooperativo. Esto es vital para el cooperativismo de Vivienda y para el de Producción; condiciona mucho el desarrollo del cooperativismo Agropecuario de Comercialización y Servicios; y puede transformar el rol y la dimensión del cooperativismo abierto de Crédito. Quizá el que sobreviva mejor sin líneas específicas de crédito, sea el de Consumo gremial, por sus menores exigencias y su capacidad de capitalizarse a partir de los socios.

Una cuarta regularidad, vinculada a ésta, es la dificultad del sistema cooperativo para captar capital. El crédito resuelve sólo parcialmente este problema, especialmente en las cooperativas de Producción y en las Agropecuarias que realizan almacenaje en frío o en silos, packing o agroindustrias. A las limitaciones inherentes al sistema, en el Uruguay se agrega el conjunto de ficciones que resultan, para las partes sociales y para los intereses "moderados", de la combinación entre una economía inflacionaria y una legislación que ignora este fenómeno.

Una quinta regularidad tiene que ver con las profundas transformaciones del rol del movimiento cooperativo según las políticas públicas y la voluntad de éstas de canalizar procesos económicos y sociales a través de ellas. Seguramente, un ejemplo temprano, fracasado por la modalidad pero encomiable en la intención general, fue la ley de 1912. Pero hubo una orientación política en realizaciones

positivas: no sólo detrás de CONAPROLE, sino también de la multiplicación de las cooperativas de Consumo, de la comercialización a través de las Sociedades de Fomento, de la asignación de los recursos por DINAVI en los primeros años de la ley de vivienda, o de la instrumentalización del Plan Nacional de Silos a través de las cooperativas. Y hubo una orientación negativa en la privatización de la red financiera del interior o en el vacío cooperativo del Instituto de Colonización. El movimiento cooperativo no se crea porque el Estado apriete un botón. Pero, existente, su significación cambia radicalmente según la posición que tenga en las políticas públicas. Quizá uno de los campos donde es fácil imaginar las potencialidades de un sistema articulado Estado-cooperativas, sea el financiero, si se quiere salir del actual extranjerizado.

Es un lugar común señalar que la estructura capitalista es conflictiva con el cooperativismo y en general con los sistemas autogestionarios. Como mínimo, limita extremadamente su papel. Esto es exacto, pero puede ser mal entendido si se supone que el sistema entero debe ser transmutado para que la cooperación amplifique su papel. Por el contrario, importa señalar que el análisis de los hechos indica la existencia de grandes espacios que han podido ser ocupados por la cooperación dentro de la estructura existente. Y que los cambios de políticas, pueden extender mucho esos espacios.

NOTAS AL CAPITULO VI

- (1) Principio no ortodoxo, opuesto a la definición de Rochdale que expresamente prohibía el crédito a los socios.
- (2) Véase, por ejemplo, CLAEH "Situación Económica y Social del Uruguay Rural", Montevideo, MGA, 1963, Parte I, Sección B y estudios posteriores de CONAC - ACOR.

BIBLIOGRAFIA

- AGILDA, Enrique, "Cooperación: Doctrina de Armonía", 2a. edición; Cuadernos de Cultura Cooperativa No. 4, INTERCOOP; Buenos Aires, 1962;
- B.H.U., "Informativo de Préstamos – Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua"; Noviembre, 1980.
- B.H.U., "Ley 14.804".
- B.H.U., "Memoria 1980".
- BRENA, Tomás G., "Historia Social de la Unión Económica del Uruguay"; Inédito.
- CAMPAL, Esteban F., RODIÑO, Oscar N. y WETTSTEIN, Germán – "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; Montevideo, 1969.
- C.C.U.- "Boletín del C.C.U.", del No. 35 al final.
- C.C.U.- "C.C.U. – Sector Vivienda"; folletos años 1961-66; año 1972 - set./oct. 1983.
- C.C.U.- "Centro Cooperativista Uruguayo", folleto Actividades, 1972, Programas en Ejecución 1973.
- C.C.U.- "Cinco años de Política Neoliberal de Vivienda en el Uruguay: 1977-1982", Centro Cooperativista Uruguayo, Setiembre, 1983.
- C.C.U.- "Descripción Sintética y Elementos para una Evaluación de la Experiencia de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua en el Uruguay (1965-1982)", Centro Cooperativista Uruguayo; Montevideo, julio 1982.

- C.C.U.- **"Informe de Actividades"**, Período: 1o. de julio 1980 - 31 de diciembre 1981; Montevideo.
- C.C.U.- **"Informe Anual de Actividades: 1982"**; Montevideo.
- C.C.U.- **"Significación del Cooperativismo de Ayuda Mutua en el Plan Nacional de Vivienda, sus realizaciones y posibilidades de futuro"**, Mimeo, Mesa Redonda: Arq. Amenedo, Sres. Riera, Caetano, Samurio y Sierra, Arq. Aroztegui, Dr. Silveira, Arq. Nicolich, Arq. Cubría, Ing. Ramos, Ing. Nahoum, Arq. Siázaro; Montevideo, octubre 1981.
- CECILIO, Miguel; SALGUEIRO, Edmundo; **"Desarrollo del Cooperativismo de Vivienda en el Uruguay"**.
- CECILIO, Miguel - **"Experiencias de prefabricación en Cooperativas de Vivienda"**, Mimeo, trabajo realizado en el C.C.U.
- CERDA y RICHART, Baldomero - **"La cooperación (su aspecto económico y social)"**, Editora Nacional S. A.; México, D. F., 1950.
- CIDE.- **"Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965 - 1974"**, Tomo III, Síntesis de Planes Sociales; Montevideo, 1965.
- CLAEH.- **"La Empresa Pública en el Uruguay"**, Serie Investigaciones 1; Montevideo, noviembre de 1977.
- CONAPROLE.- **"Posición de la Cooperativa Nacional de Productos de Leche ante el proyecto de ley que establece normas para la regulación del abastecimiento de leche pasteurizada"**; Setiembre, 1983.
- CONSEJO DE ESTADO.- **"Cooperativa Agraria"** - Consejo de Estado, Comisión de Agricultura y Pesca; Versión taquigráfica de la sesión realizada el día 24 de agosto de 1982.
- COMISION NACIONAL DE FOMENTO RURAL; **Actas y Antecedentes: 1o. Congreso Nacional de Cooperación"**, Uruguay, 1931.
- COMISION NACIONAL DE FOMENTO RURAL; **"Boletín de la Comisión Nacional de Fomento Rural"**, del No. 92 al 101; año 1945-46.

COOPERATIVA BANCARIA, **"Cooperativismo en el Mundo y en el Uruguay"**, Montevideo, 1964.

CHARQUERO, Gutemberg, **"Cooperativismo, posible ensayo de Socialismo Constructivo"**, Editorial Atenero Libre, Montevideo, 1952.

CHAVEZ PEREZ, Silvestre, **"Manual de Cooperativas Pesqueras"**, 3a. edición, Unión Panamericana, Manuales Técnicos I; Washington, 1963.

DINAMICA COOPERATIVA, Boletín del C.C.:u., Nos. 70 al 89, Montevideo.

DINAVI, **"Boletines informativos del Plan Nacional de Vivienda"**.

DINAVI, **"Régimen de Adjudicaciones del Plan Nacional de Vivienda"**, Montevideo, mayo 1973.

EQUIPOS, **"Evaluación Proyecto: Desarrollo de la participación de las Cooperativas Artesanales: Manos del Uruguay - Fundación Interamericana"**, Diciembre de 1982.

EQUIPOS, **"Informe correspondiente a la Primera etapa de la tercera fase del proyecto "comunicaciones". Manos del Uruguay"**, Montevideo, diciembre 1981.

EQUIPOS, **"Proyecto Comunicaciones - Informe final - Versión Preliminar, Manos del Uruguay"**, abril 1981 - agosto 1982.

FAUQUET, George, **"El Sector Cooperativo"**, Cuadernos de Cultura Cooperativa No. 19, INTERCOOP, Buenos Aires 1962.

FEDERACION DE COOPERATIVAS DE PRODUCCION DEL URUGUAY, **"Cooperativismo y Autogestión"**, Montevideo 1969.

FUCVAM, **"El Cooperativismo de Vivienda y su Significado Gremial"**, Montevideo, Uruguay.

FUCVAM. **"Revista del 10 aniversario"**, Montevideo, 1980.

GIDE, Charles, **"Les sociétés coopératives de consommation"**, Librairie de la Société du Recueil Sirey; Paris, 1917.

- INSTITUTO DE ESTUDIOS COOPERATIVOS (Alemania), CENTRO DE ESTUDIOS COOPERATIVOS (Chile), INSTITUTO DE COOPERATIVISMO (Colombia); **"Las Cooperativas en América Latina"**, Cuadernos Cooperativos 6, Federación Nacional de Cooperativas de España, Centro Nacional de Educación Cooperativa; España, 1976.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA COOPERACION, **"Sobre Cooperativismo"**, Montevideo, 1950.
- I.P.R.U., **"El Sistema de Fomento Rural"**, Montevideo, 1981.
- I.P.R.U., **"Programa de Desarrollo Rural para la Federación de Sociedades de Fomento del Noreste de Canelones"**, Montevideo, 1982.
- I.P.R.U., **"Uruguay: crisis y salida"**, Uruguay, 1983.
- MANOS DEL URUGUAY-FUNDACION INTERAMERICANA, **"Evaluación Proyecto: Desarrollo de la Participación de las Cooperativas Artesanales"**, Montevideo, 1982.
- MARTORELLI, Horacio, **"El Cooperativismo en la Situación Socio-económica del Uruguay Actual: El Caso de las Cooperativas de Producción de Montevideo"**, Tomos I y II; CIEDUR, Montevideo, Julio 1982.
- MARTORELLI, Horacio, **"Estudio: Manos del Uruguay"**, Tomos I y II; CIEDUR, Montevideo.
- MAZZ, Addy. **"Impuestos al Patrimonio, Improme, Impuesto al Valor Agregado"**, 2a. edición, F.C.U., Montevideo, 1976.
- MILHAUD, Edgard, VAN-AUDENHOVE, M., **"Crédito Comunal Cooperativo: Una Experiencia Centenaria"**, Cuadernos de Cultura Cooperativa No. 20, Intercoop, Buenos Aires, 1962.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, **"Estatuto tipo de Cooperativas Agropecuarias"**, M.A.P., División Cooperativa, Montevideo, 1977.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESA, **"Nómina de Cooperativas Agropecuarias regidas por la ley No. 10.008"**, Mimeo., M.A.P., Dirección de Asistencia Técnica-División Cooperativa, Montevideo.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, "**Cooperativas de Consumo**", Informe Sectorial No. 28, MTSS - Dirección Nacional de Recursos Humanos, Montevideo, 1983.
- MUÑOZ, Humberto, "**Introducción al Cooperativismo**", Editorial del Pacífico S.A., Santiago de Chile, 1955.
- MUSEO SOCIAL URUGUAYO, "**Segundo Congreso Nacional de la Cooperación**", Comisión de Cooperación, Montevideo 1943.
- NACIONES UNIDAS, "**República Oriental del Uruguay: Informe Nacional**", versión definitiva, HABITAT, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. Vancouver, Canadá, 31 de mayo - 11 de junio de 1976.
- O.I.T. "**Dirección y Administración de las Cooperativas**", 5a. edición. Estudios y Documentos, Nueva Serie, No. 7, ATAR S.A., Ginebra, 1960.
- O.I.T., "**Las Cooperativas. Manual de Educación Obrera**", 9a. edición. Ginebra, 1956.
- OLIVERA, Carlos, TALENTO, Nelson E., "**El Cooperativismo de Ahorro y Crédito**", Monografía No. 1182 de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración; Coordinado por Oscar P. Rovella.
- PALACIO LEGISLATIVO, "**Cooperativismo en el Uruguay**", Serie de Temas Nacionales 6, Biblioteca del Palacio Legislativo, Montevideo, 1978.
- PASTORI, Aurelio, "**El Movimiento Cooperativista en el Uruguay**", Impresora Uruguaya S.A., Montevideo, 1944.
- RIPPE, Sigbert, "**Regimen Legal de las sociedades Cooperativas en el Derecho Uruguayo**", 2a. edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1976.
- RODRIGUEZ, Ana María, SOLARI, Daisy, "**Cuadernos Cooperativismo 2**"; Asociación Cristiana de Jóvenes, Dep. de Extensión y Desarrollo, Montevideo, agosto 1976.
- ROYOL, José, "**La Salud Pública**", Colección Nuestra Tierra No.48, Montevideo, 1970.

- TERRA' Gabriel, **"Instituto Cooperativo de la República"**, Instituto Militar, Montevideo, 1931.
- TERRA, Juan Pablo, CAMOU, Enrique, **"El Proceso de la Vivienda de 1963 a 1980"**, CLAEH, Seire Investigaciones No. 33, Montevideo, junio 1983.
- TERRA, Juan Pablo, **"La Vivienda"**, Editorial Nuestra Tierra No.38, Montevideo, diciembre 1969.
- UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA, **"Las Sociedades Cooperativas de Consumo en el Uruguay"**, Montevideo, 1980. Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA, **"El Movimiento Cooperativista en el Uruguay: tipo, desarrollo e importancia"**, Monografía No. 1017 de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Coordinador: Cr. Jorge A. Tiscornia, Participantes: Ma. Graciela Acourt, Dionisio Jorge Brizuela, Juan José Casal, Nélica Gambogi, Claudio Pérez González. Montevideo, 1973.
- VICENS, Cr. Bartolomé, **"Regimen Cooperativo"**, Facultad de ciencias Económicas y Administración; Montevideo, diciembre de 1941.

DOCUMENTOS INEDITOS

Documento 20 años de trabajo del C.C.U.

C.C.U.- Documentos de Planes del C.C.U. en los últimos 2 años.

CODARVI.- Carta al Banco Central, 7 de octubre de 1971.

Comisión Nacional de Fomento Rural - CALFORU, **"Nómina de las Entidades que integran el Sistema de Fomento Rural"**, Montevideo Uruguay.

COMMMA.- Antecedentes de COMMMA, setiembre 1965.

- Cooperativa Agropecuaria, "Conferencia de Prensa, mayo 1983.
- Documentos 1o. Seminario de las Cooperativas de Consumo del Uruguay, setiembre, 1981.
- Documentos de base "1o. Encuentro Nacional de Cooperativas Agropecuarias", Montevideo, 1979.
- Documentos de base "2o. Encuentro Nacional de Cooperativas Agropecuarias", Mercedes, 1981.
- Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay; "Proyecto de Ley de las Asociaciones Cooperativas de Producción", enero 1974.
- Federación Uruguaya de Coop. de Consumo e Instituto Técnico de Cooperación, "Seminario sobre problemas del cooperativismo en el Uruguay", diciembre 1968 (mimeo.)
- Informe de la I.A.F. - "El Sistema Manos del Uruguay".
- Memorandum Indagro.
- OPYPA - DINA VI; "Plan de Vivienda 1969-1973", junio 1969 (mimeo.)
- "Plan Nacional de Vivienda" Ley 13.728 (mimeo.)
- "Proyecto de Ley de las Asociaciones Cooperativas de Producción" Montevideo, 1974.
- Proyecto de Ley General de Cooperativas; Montevideo, diciembre 1975.
- UCOT; Antecedentes Reforma de Estatutos.

OTRAS PUBLICACIONES EXISTENTES EN LA BIB. NACIONAL

- Frizzi, Antonio, "Economía cooperativa", Montevideo, 1949.
- Frizzi, Antonio, "El régimen cooperativo: una visión mundial y sus perspectivas en el Uruguay, Montevideo, 1948.

- Uruguay. Ministerio de Agricultura y Pesca. División Cooperativas. Modelo de estatuto. Montevideo: Imp. Nacional, 1977.
- Uruguay. Presidencia. Opinión de la Presidencia de la República sobre la forma de resolver el problema agrícola y el de la carestía de la vida. Montevideo: Dornaleche, 1946.
- Boletín informativo de COFAC / Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito. Montevideo, 1981.
- Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay. Cooperativismo y autogestión. Montevideo, 1969.
- Frizzi, Antonio.- Rumbos Cooperativos. Montevideo: Castro, 1946.
- Seminario sobre problemas del cooperativismo en el Uruguay. Montevideo, 1968.
- Meriggi, Horacio. Los Sindicatos agrícolas: conferencia. Montevideo: Ed. Juan Zorrilla de San Martín, 1932.
- Norte Cooperativo. Cooperativa Agropecuaria Ltda. Norte Uruguayo. Bella Unión: CALNU, 1977.
- Tomeo Ibarra, Humberto. Planificación de cooperativas lecheras en el medio rural uruguayo. Montevideo: Universidad de la República, 1964.
- Bachini, Epiménio. La granja colectiva. Montevideo, 1948.
- Bachini, Epiménio. La granja orgánica. Carmelo: Litoral, 1951.
- Uncal, Roberto. Organización Cooperativa del medio rural. Montevideo: Talleres Gráficos Comunidad del Sur, s.f.
- FUCVAM, Montevideo. El país necesita un gran plan de vivienda: ésta es la opinión de las cooperativas FUCVAM / FENACОВI / UNCOVI. Montevideo: Comunidad del Sur, 1975.
- Nicolich, Gustavo.- Viviendas en el Uruguay: Plan Nacional Cooperativas. Montevideo: Edit. M.B.A., 1975.
- Cooperativa escolar "Sarmiento", Montevideo. Cooperativas Escolares. Montevideo: Corporación gráfica.
- Asociación de Bancarios del Uruguay. La cooperativa frente al futuro. Montevideo, 1956.

- Brandi, Maroos. Cooperativismo. Montevideo: Impr. Míguez, 1942.**
- Machín, Máximo. Una contribución al cooperativismo. Montevideo, 1958.**
- Marbán Santos, Salvador. Cooperativismo. México: UTEHA, 1968.**
- Centro Cooperativista Uruguayo. Montevideo: Comunidad del Sur, 1974.**



INDICE

INTRODUCCION	7
CAPITULO I: LAS COOPERATIVAS DE CONSUMIDORES	
1. Cooperativas de consumo y mutualistas	11
2. Proceso histórico de las cooperativas de consumo en el Uruguay desde comienzos de siglo hasta 1946	13
3. La ley 10.761 del 15 de agosto de 1946	17
4. Evaluación	26
CAPITULO II: LAS COOPERATIVAS DE CREDITO	
1. Antecedentes históricos.	33
2. Las cajas populares.	34
3. Las cajas de crédito rural.	37
4. Las cooperativas de ahorro y crédito anteriores a 1965	38
5 Cooperativas posteriores a 1965	39
6. Evaluación	45
CAPITULO III: COOPERATIVAS DE VIVIENDA	
1. Experiencias previas a 1969	51
2. La Ley de Vivienda	52
3. El desarrollo en el período 1969 - 1973	53
4. El período 1974 - 1976.	59
5. El período posterior a 1976.	63
6 Evaluación	67
CAPITULO IV: LAS COOPERATIVAS DE PRODUCCION	
1. Concepto y tipos	74
2. La etapa 1946 - 1966	77
3. Situación a comienzos de la década de los 70.	81
4. El último decenio.	85
5. Las cooperativas artesanales y la organización "Manos del Uruguay"	88
6 Cooperativas pesqueras	92
7. Evaluación	94

CAPITULO V: LAS COOPERATIVAS AGROPECUARIAS

1. Las sociedades de fomento rural 101
2. Los sindicatos promovidos por la Ley de 1912. 104
3. Los sindicatos cristianos agrícolas 106
4. Las cooperativas propiamente dichas 108
5. Los rubros mayores del cooperativismo de
comercialización y servicios: las cooperativas ganaderas,
cerealeras y granjeras, y sus organizaciones
de segundo grado 117
6. Los rubros en que las cooperativas asumen habitualmente
etapas de la industrialización: lechería, arroz, caña de
azúcar, viticultura 127
7. Las cooperativas de producción agropecuaria. 134
8. Evaluación 137

CAPITULO VI: CONCLUSIONES

1. Proceso histórico del cooperativismo uruguayo 148
2. Significado del cooperativismo 151
3. Dinámica y potencialidades del cooperativismo 157

BIBLIOGRAFIA 163

Esta edición de "Proceso y significado del cooperativismo" se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Arca Editorial S.R.L., Andes 1118, en el mes de agosto de 1986.

Depósito Legal No. 217.094/86

Comisión del papel —Edición amparada al Art. 79 de la Ley 13.349



26692

On top

28 JUL 1991

26692

