

Legislación y fomento del cooperativismo en Uruguay. Esfuerzos espasmódicos, fragmentarios y reactivos

Juan Pablo Martí
jpmarti@fcs.edu.uy

Programa de Historia
Económica y Social de
la Facultad de Ciencias
Sociales y Unidad de Estudios
Cooperativos de la Universidad
de la República (Uruguay).

Palabras clave: legislación cooperativa, políticas públicas, fomento cooperativo, cooperativas sociales, Conaprole.

Keywords: cooperative legislation, public policy, promoting cooperativism, social integration enterprises, Conaprole.

Resumen: El artículo analiza la evolución de la legislación cooperativa en Uruguay, fundamentalmente en lo referido a la promoción de cooperativas. La pregunta fundamental es cómo surgen éstas y, particularmente, cuál es la incidencia del Estado y las políticas públicas en su desarrollo, partiendo de la base de que la promoción estatal es una de las matrices de surgimiento de las cooperativas. El cambio de escenario que significa la aprobación de la Ley General de Cooperativas en 2008 vuelve interesante la revisión en perspectiva histórica de las acciones públicas de fomento del cooperativismo. Se analiza la evolución de la normativa en las cooperativas de trabajo, agrarias y de ahorro y crédito, desde los orígenes hasta 2008.

Abstract: The paper analyses the evolution of cooperative legislation in Uruguay, mainly in reference to the promotion of cooperatives. The basic question of the work refers to how cooperatives emerge. Public action to promote cooperation is one of the matrices of the emergence of cooperatives. This study inquires into the impact of state and public policies in the cooperative emergence. The approval of the General Law of Cooperatives in 2008 implies a change of scenery. That

change makes the review of the historical perspective of cooperative state promotion interesting. This paper analyzes the evolution of regulations in work cooperatives, agricultural cooperatives and credit unions sectors from the origins to 2008.

Agradecimientos

Quisiera agradecer a las distintas personas que aportaron a la elaboración de versiones anteriores del presente trabajo: Antonio Cruz, Reto Bertoni y Andrés Rius, integrantes del Tribunal de Calificación y a los compañeros del Seminario de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales. Un reconocimiento muy especial a las colegas de la Unidad de Estudios Cooperativos: Cecilia Soria y María José Dabezies, con quienes comenzamos a incursionar en la temática. También quisiera agradecer las sugerencias y aportes de Danilo Gutiérrez. El agradecimiento también a las distintas personas e instituciones que aportaron información o fueron entrevistadas. Por supuesto, ninguna de ellas es responsable por los errores que pudiera cometer.

Una versión anterior de este trabajo fue publicada en la Revista de Estudios Cooperativos de la Unidad de Estudios Cooperativos del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (Sceam) de la Universidad de la República de Uruguay, Nro. 2 Año 16.

Introducción

En Uruguay, los orígenes del cooperativismo datan de la segunda mitad del siglo Xix. Diferentes trabajos (Terra, 1986 y Bertullo *et al.*, 2004) ubican los antecedentes cooperativos en la década de 1870 y vinculan sus inicios al aporte de los inmigrantes que promovieron cooperativas y mutuales. De acuerdo al IIº Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, en 2008 había 1.165 cooperativas en todo el territorio nacional, que involucraban a 1.223.531 socios (Cabrera, Dornel & Supervielle, 2010).¹

Generalmente se acepta la existencia en Uruguay de cinco grandes modalidades cooperativas: consumo, ahorro y crédito, vivienda, producción y agropecuarias (Terra, 1986; Errandonea & Supervielle, 1992; Bertullo; y Cabrera, Dornel & Supervielle). Esta división entre distintas modalidades cooperativas es un reflejo de la división en la legislación durante todo el siglo XX.

Por otro lado, el movimiento cooperativo uruguayo, a diferencia de otros de la región, se ha caracterizado por un vínculo de autonomía e independencia con el Estado. Bertullo *et al.* (2004) señala como sus características sobresalientes: 1) un movimiento cooperativo vinculado desde sus orígenes a los movimientos sociales, particularmente el movimiento sindical y organizaciones gremiales; 2) desarrollo facilitado u obstaculizado por el accionar del Estado pero conservando siempre su autonomía; 3) fuerte arraigo del movimiento cooperativo en el interior del país, característica excepcional para un país tan fuertemente centralizado en

1 Este número de socios habla de una alta penetración cooperativa teniendo en cuenta que para 2008 la población total del país rondaba los 3.500.000 habitantes.

Montevideo²; y 4) respeto, en términos generales, por los principios y valores de Rochdale sustentados por el movimiento cooperativo a nivel internacional.

En octubre de 2008 se aprueba la Ley General de Cooperativas 18.407³; lo cual marca la finalización de una etapa, no solo en términos legislativos sino también para el desarrollo del cooperativismo, pues se crea el Instituto Nacional de Cooperativismo (Inacoop). Este cambio legislativo define claramente la finalización de una etapa en la relación del Estado uruguayo con las cooperativas, particularmente en lo referido a su promoción.

Reviste especial significación ya que se trata de una ley impulsada por el propio movimiento cooperativo, donde se recogen muchas de sus aspiraciones y se actualiza el marco jurídico en los distintos sectores, además de la ya señalada creación del Inacoop, que tiene entre sus objetivos la promoción de las cooperativas. La fecha de la aprobación de la Ley permite un interesante recorte temporal que define el período a estudiar entre los orígenes del movimiento cooperativo en Uruguay a fines del siglo Xix y la Ley General de Cooperativas de 2008.

Es por eso que parece relevante estudiar en perspectiva histórica cuál ha sido la relación del Estado con el cooperativismo. El objetivo es analizar la evolución de la legislación cooperativa en Uruguay; particularmente, estudiando el marco normativo generado y el ordenamiento que ha llevado a la creación de cooperativas desde el Estado.

Se propone estudiar el vínculo existente entre las matrices de surgimiento y las modalidades de desarrollo de las cooperativas. La pregunta que subyace a la investigación es: ¿Cómo se relacionan las condiciones de emergencia de las cooperativas con el desarrollo posterior de las mismas?⁴

Para dar cuenta de esta problemática e intentar responder a las preguntas, se usa una metodología de índole cualitativa. El estudio tiene una finalidad descriptiva en tanto se propone dar cuenta, en términos históricos, de las matrices de surgimiento y el desarrollo de las cooperativas, en particular de las cooperativas impulsadas desde la acción estatal. Por otra parte, la investigación es de tipo explicativa ya que no sólo aspira dar a conocer las trayectorias históricas de la realidad en estudio, sino que también tiene como objetivo, a partir de ello, entender y explicar las relaciones entre las matrices de surgimiento y el desempeño de las cooperativas. En cuanto a las técnicas de recolección de información se recurrió

2 Más de la mitad de la población uruguaya vive en Montevideo y sus zonas aledañas.

3 Un buen análisis de los antecedentes de la Ley Nro. 18.407 se puede encontrar en los trabajos de Reyes (2008) y Gutiérrez (2008). A su vez, recientemente se han publicado dos trabajos que realizan un prolijo y exhaustivo análisis de la nueva ley: *Derecho Cooperativo Uruguayo* de Reyes Lavega *et al.* y *Sociedades Cooperativas. Sistema y Derecho Cooperativo* de Amorin & Algorta.

4 Importan también las condiciones de surgimiento de las experiencias: ¿cuáles son aquellos elementos de la gestión que guardan relación con las condiciones de surgimiento de estas iniciativas? Estas pueden ser atinentes al contexto de los trabajadores (peligro de inminente pérdida de la fuente laboral, trayectoria colectiva reciente, existencia de saberes y competencias laborales vigentes, exigencia de una inmediata asunción de autonomía del colectivo de trabajadores), así como las relacionadas con las restricciones objetivas para el desarrollo del emprendimiento (falta de capital, crisis socioeconómica con la consecuente limitación de los mercados, dependencia de apoyo externo); o de las organizaciones que impulsaron su creación (objetivos de la organización, estrategia organizacional, etc.); o el marco jurídico en el que se tienen que desarrollar.

básicamente a: reconstrucción de fuentes documentales y legislativas⁵ y entrevistas en profundidad a informantes calificados⁶.

El surgimiento de las cooperativas a partir de la acción estatal

Las nuevas condiciones de la economía globalizada traen como consecuencia escasa capacidad en la generación de empleo. Las cooperativas aparecen como una alternativa para responder a este desafío. Una rápida revisión por las experiencias de fomento cooperativo en América Latina en los últimos años muestran un papel cada vez más activo del Estado en la creación de cooperativas⁷. Sin embargo, para enfrentar el desempleo no es suficiente con la simple creación de cooperativas, estas deben ser competitivas y eficientes para insertarse en el mercado, sin perder de vista sus principios y valores.

Deben también responder a diversas problemáticas de organización, de capitalización y de gestión. Ello requiere elaborar estrategias y herramientas —tanto a nivel práctico como teórico— necesarias para su evolución. En este contexto se hace necesario que la teoría organizativa proponga los marcos conceptuales con los cuales describir y desplegar la experiencia cooperativa para ayudar a los protagonistas (Battaglia, 2004). De ahí el interés por indagar la primera etapa del ciclo de vida de las cooperativas para avanzar sobre los mejores modelos organizativos.⁸

Para analizar el surgimiento de las organizaciones cooperativas son interesantes los aportes de Vanek (1985) y Terra (1986).⁹ Con base en los mismos, y en un esfuerzo de síntesis, se pueden reconocer como matrices de surgimiento de las cooperativas las siguientes¹⁰:

- 5 La reconstrucción de fuentes y el análisis documental constituyen un conjunto de procedimientos destinados a captar, segmentar y representar el significado de los documentos con el objetivo de su recuperación total o parcial. Esta técnica está basada en la exploración de datos encontrados en documentos, de los cuales se considerarán para esta investigación la revisión de regulaciones estatales así como la información secundaria disponible para la caracterización de las modalidades cooperativas. De este modo, será posible analizar las principales matrices de surgimiento y los modelos de desarrollo asumidos por el cooperativismo en Uruguay.
- 6 Esta opera a partir de una pauta de entrevista estructurada. En este caso, la recuperación de información relevante se hace mediante el reporte de un actor social que por sus características de orden estructural, sociocultural, biográfico o psicológico, conoce la percepción que del fenómeno tiene la población bajo estudio.
- 7 Véase al respecto Martí & Pérez de Uralde (2010), Cravino & Mutuberría (2010), Martí, Soria & Dabezies (2008).
- 8 Para ello, nos afiliaremos a la teoría de los estadios contingentes (Greiner, 1972; B. R. Scott, 1971; Quinn & Cameron, 1983) y veremos a la experiencia cooperativa con una perspectiva histórica.
- 9 Una revisión de las propuestas de estos autores se puede ver en Camilletti *et al.* (2005).
- 10 Este enfoque es coherente con el planteado por Neffa (1986) respecto al surgimiento de las experiencias de autogestión “desde arriba” y “desde abajo”. Este autor diferencia el surgimiento de acuerdo a los actores externos intervinientes en el proceso. La creación “desde arriba” está referida al predominio de acción de promoción/fomento/apoyo estatal. En tanto el surgimiento “desde abajo” se relaciona con el predominio en acción de promoción/fomento/apoyo de otros actores sociales y políticos (sindicatos, movimientos de fábricas recuperadas, partidos políticos, etc.).

Cuadro 1. Matrices de surgimiento de las cooperativas

Empresas recuperadas	Cooperativas que nacieron por la transferencia a los trabajadores de empresas deficitarias, públicas y privadas.
Iniciativa autónoma	Cooperativas que nacieron de un impulso autónomo de los propios socios en busca de superar los modelos de producción capitalista y de obtener una nueva forma de relación social y productiva.
Creadas por organización externa	La organización cooperativa creada por una organización externa, no cooperativa ella misma pero muy motivada y altamente competente, que le dio la eficiencia empresarial y orientó la capacitación y gradual transferencia a la autogestión, una vez pasada la etapa creativa y lograda la consolidación.
Promovidas por el Estado	Las cooperativas promovidas por la acción estatal. En los países de la región observamos frecuentemente políticas públicas que promueven la formación de cooperativas.

Este artículo se enfoca en la última modalidad: las cooperativas creadas o fomentadas a partir de la acción estatal. Se enmarca esto en las políticas públicas, es decir: cualquier acción realizada desde el Estado, a través de sus instituciones (Varas, 1997) para influir sobre un problema que en determinado momento los ciudadanos o el propio gobierno consideran una prioridad (Tamayo Sáenz, 1997).

El rol del Estado como promotor de las cooperativas puede manifestarse de muy diversas formas: 1) Legislación: a través de resoluciones que estimulan la creación de cooperativas para la realización de determinadas actividades; 2) Disposiciones fiscales: que advierten el carácter no imponible de las actividades de las cooperativas y les reconoce exenciones y rebajas impositivas; 3) Asesoramiento técnico: ya sea para fomentar la creación de nuevas cooperativas o para perfeccionar el funcionamiento de las entidades existentes; por ejemplo el Estado suministra documentos, modelos, formularios u otros elementos, etc.; y 4) Ayuda financiera: a través de la simplificación de trámites y reducción de gastos, otorgamiento de créditos, garantía de préstamos obtenidos de otras fuentes de financiamiento, tratamiento preferencial en contratos o licitaciones, etc.

En este caso se indagará sobre las políticas públicas hacia el cooperativismo que se realizan a partir de la legislación. Para ello, se analiza el marco general de la legislación cooperativa, las normativas para cada uno de los sectores estudiados (trabajo, agropecuarias y ahorro y crédito), profundizando en cada uno de estos sectores en los casos en que se crean cooperativas por ley (Conaprole) o las leyes que comprometen al Estado en la creación de cooperativas (cooperativas sociales).

Marco general de la legislación¹¹

Aunque, como sostiene Moreira Piegas (1987), el Derecho Cooperativo en Uruguay no ha tenido mayor desarrollo, si tiene importantes antecedentes en diversos trabajos especializados. Una referencia ineludible es el trabajo de Rippe (1987):

11 Una excelente análisis del régimen legal de las cooperativas en el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y los estados asociados (Bolivia, Chile, Perú y Venezuela) se puede encontrar en Cracogna, D. (coordinador) (2009): *Régimen legal de las cooperativas en los países*

Los problemas jurídicos de las cooperativas, quien hace un pormenorizado análisis de la legislación cooperativa y lo que eran en ese momento las propuestas legislativas.

Más cercanos en el tiempo son los trabajos de Reyes (2008) y Gutiérrez (2008), Reyes & Gutiérrez (2005 y 2009) y Gutiérrez *et al.* (2011), activos partícipes de la propuesta de Ley General de Cooperativas, que se toman como base para el análisis.

En Uruguay las cooperativas no tienen una recepción constitucional expresa (Cibils, 2007: 136). Solamente en el Art. 188 inc. 3 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay existe una referencia indirecta cuando se menciona que: “El Estado podrá participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativos o de capitales privados”.

Respecto a la legislación, Reyes & Gutiérrez (2009) afirman que el proceso legislativo sobre el cooperativismo en Uruguay ha sido “espasmódico y fragmentario”. Argumentan que:

Se han dictado diversas normas (leyes y decretos) en la materia, en coyunturas históricas, sociales y económicas diferentes, atendiendo sobre todo a cada modalidad o tipo de cooperativa, es decir, sin una perspectiva homogénea y de conjunto. Por ello nos encontrábamos con un marco regulatorio incompleto, antiguo y con falta de conexión y de una clara unidad conceptual. Al mismo tiempo se constataba la existencia de un sistema de control estatal disperso en varios organismos, todo lo cual no ayudaba para una mejor aprehensión y comprensión del cooperativismo, tanto desde las estructuras del Estado como de la comunidad en general, y tampoco favorecía su mejor desarrollo (Reyes & Gutiérrez, 2009, p. 5).

Aún más, Marqués *et al.* (2008) sostiene:

La política pública relacionada a las cooperativas agropecuarias es escasa o inexistente. Los aportes al respecto que se destacan son las incipientes leyes y decretos que brindan un marco legal y regulatorio del sector. Estas leyes presentan como principal característica ser reactivas. El Estado legisla para regular las experiencias que ya existen. No es detectada una política de fomento o promoción. Por lo general, los movimientos sociales han sido los generadores de la dinámica asociativa y productiva en el país y el Estado ha ido un paso atrás, intentando llenar los espacios y dando el marco regulatorio (p. 136).

Si se compara el desarrollo de la legislación cooperativa en Uruguay con la legislación de la región se encuentra como señala Cracogna (2011) que: “...hasta 2008 Uruguay constituía el único país latinoamericano que no contaba con una Ley general de cooperativas”. Por lo que se podría caracterizar la evolución legislativa como de avances espasmódicos, legislación fragmentaria y marco regulatorio reactivo. El siguiente análisis de la legislación cooperativa permitirá comprobar la razón de tal afirmación¹².

del Mercosur, Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM) Serie Jurídica, Tercera edición actualizada y ampliada. Buenos Aires: Intercoop.

12 Se menciona la legislación correspondiente a las cooperativas de vivienda y de consumo pero no se profundiza en ella ya que no forma parte de este proyecto de investigación.

Respecto del fomento cooperativo, Rippe (1987: 98–114) lo definía como “el insuficiente y heterogéneo sistema legal de apoyo al desarrollo de las cooperativas”. Afirma que el apoyo estatal a las cooperativas constituye una decisión política, el Estado puede fomentar, desestimular o mantener una posición de abstención.

El análisis que realizó Rippe en 1987 lo lleva a sostener que la legislación muestra una actitud positiva hacia el fenómeno cooperativo y los medios de apoyo utilizados son básicamente algunas exenciones tributarias de distintos grados de intensidad. Sin embargo, plantea dos observaciones. Por una parte, la poca variedad de medios instrumentales puestos al servicio del fomento cooperativo y la ausencia de una legislación unitaria y coherente dirigida a estimular las cooperativas. La opción instrumental comúnmente utilizada es la exoneración tributaria cuando el Estado dispone de una amplia gama de instrumentos para fomentar las actividades económicas. Por otra parte, Rippe (1987) señala también, el sesgo paternalista del apoyo estatal que prioriza el control por sobre el fomento y afecta la autonomía y la independencia con relación al Estado.

Respecto de la estructura de fomento cooperativo del Estado, Rippe (1987) indica que estaba diversificada y atomizada entre múltiples dependencias no coordinadas entre sí, no articuladas en una política nacional.¹³

A continuación, se repasan los cambios en la legislación para los tres sectores estudiados: trabajo asociado, ahorro y crédito y agropecuarias, en la que se contemplan herramientas promocionales, tales como regímenes tributarios favorables o sistemas de retención salarial para la cobranza de créditos o aportes al capital social (Gutiérrez *et al.*, 2011).¹⁴

Antecedentes de la legislación cooperativa

Las leyes precursoras en materia cooperativa se relacionan con figuras jurídicas afines a las cooperativas. Particularmente, las leyes sobre las Cajas de Crédito Rural: Ley 3.948 y Ley 3.949, del 19 de enero de 1912 y también la Ley 6.192 de Sociedades de Fomento Rural del 16 de julio de 1918.

La primera ley referida a una cooperativa fue la 10.008 de cooperativas agropecuarias del 5 de abril de 1941. Posteriormente se aprueba la Ley 10.761, del 15 de agosto de 1946. Algunos artículos de esta ley, considerada la ley madre de las cooperativas en Uruguay (Reyes & Gutiérrez, 2009), aún cuando habían sido derogados o caído en desuso, permanecieron vigentes hasta la aprobación de la Ley General de Cooperativas de 2008.

13 Como antecedentes de la promoción del cooperativismo, Reyes Lavega *et al.* (2011) sostiene que “...más allá de los intentos de la década de 1920 antes referidos, son de destacar la experiencia de la Dirección de Fomento Cooperativo dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (período 1985–90) y de la Comisión Honoraria del Cooperativismo en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (que funcionó en el periodo 1991–2009 con intermitencias)...”. Un análisis del trabajo realizado por la Dirección de Fomento Cooperativo se puede encontrar en Martí, Soria & Dabezies (2008). Una referencia respecto al trabajo de la Comisión Honoraria de Cooperativismo está reseñada en Martí (2010).

14 Vale la pena destacar la aprobación de dos leyes referidas a dos sectores que quedan por fuera de este estudio: en 1946 la Ley Nro. 14.019 regula a las Cooperativas de Consumo y en 1968 la Ley Nro. 13.728 da marco legal al cooperativismo de vivienda.

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

La legislación posterior va a regular las distintas modalidades cooperativas, que a partir de la ley anterior funcionaban como cooperativas de consumo, particularmente en las ramas de ahorro y crédito y de vivienda.

Se podrían señalar dos excepciones a la legislación por modalidad. Por una parte, la Ley 16.060 del 4 de septiembre de 1989, que si bien es sobre las sociedades comerciales en general, en su Artículo 515 ordena la aplicación del Código de Comercio a las cooperativas. Por otra parte, se puede mencionar la Ley 16.156 del 29 de octubre de 1990, que se refiere a la personería jurídica de las cooperativas.

A excepción de estas normas, y hasta la aprobación de la Ley General de Cooperativas, la legislación se ocupó de cada una de las modalidades. Se repasan aquí los cambios en la legislación para los tres sectores estudiados.

Legislación de las cooperativas de trabajo

En el caso de las cooperativas de trabajo, los orígenes se remontan a fines del siglo Xix y están asociados a trabajadores provenientes del movimiento sindical europeo que traían modelos y propuestas que poco a poco se fueron enraizando en la sociedad uruguaya. Sin embargo, su aparición formal es con la mencionada Ley 10.761 de 1946.

Durante la década de 1960, junto con el incremento de la movilización social se va a intensificar la organización de las cooperativas de trabajo buscando la superación de las limitaciones y dificultades que obstaculizaban su desarrollo. De estos esfuerzos nace la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) en 1962. Fruto también de la movilización y el esfuerzo del sector cooperativo es la aprobación parlamentaria de la Ley de Exoneraciones Tributarias (Nro. 13.481) de 1966. Esta ley las exoneró del pago de impuestos nacionales y del aporte jubilatorio patronal, siempre que cumplieran con determinados requisitos¹⁵.

Durante la dictadura militar (1973–1984), las cooperativas de trabajo, al igual que otras expresiones de los movimientos sociales, sufrieron persecución y obstaculización de su desarrollo. Sin embargo, el régimen militar promovió la creación de cooperativas¹⁶. Con la recuperación democrática en 1985, el cooperativismo experimentó una fuerte expansión.

Dentro de las cooperativas de trabajo se puede ubicar a las de profesionales de asistencia médica que fueron reconocidas por el Decreto–Ley 15.181 del 18 de

15 Reyes & Gutiérrez (2005) sostienen que “estos requisitos corresponden a una visión superada de la modalidad [de cooperativas de trabajo], representando un serio perjuicio para la existencia de cooperativa, especialmente en el campo de los servicios” (p. 142).

16 Es significativo el caso del Programa de Desmunicipalización de Administración Municipal de Transporte (Amdet) de Montevideo durante la dictadura militar (1976). Más información se puede consultar en Martí, Soria & Dabezies (2008).

julio de 1981. Las cooperativas de trabajo particularmente conocerán un importante impulso durante la década de 1990 y comienzos del nuevo siglo, pero sobre bases y con características diferentes a las conocidas hasta al momento (Torrelli & Bertullo, 2006). La legislación dio cuenta de estos cambios y, aún de manera insuficiente, la Ley 17.794 de julio de 2004 generó un nuevo marco de referencia atendiendo temas anteriormente no considerados, por ejemplo en material concursal, facilitando la adjudicación de los bienes a los trabajadores en caso de quiebra o abandono de una empresa por parte de sus titulares (Faedo, 2004)¹⁷.

El Ministerio de Desarrollo Social y las cooperativas sociales¹⁸

Desde su creación en 2005, las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) percibieron a las cooperativas como un instrumento valioso para la generación de empleo e integración social. Gracias a esto, se presenta y aprueba el 14 de junio de 2006 la Ley 17.978 sobre las Cooperativas Sociales¹⁹. Desde el Mides se ha diseñado un programa de fomento de Cooperativas Sociales. El objetivo de las cooperativas sociales es proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social (Artículo 1 de la Ley 17.978).

La Ley de Cooperativas Sociales se presenta como una de las más novedosas herramientas del gobierno del Frente Amplio que asume en 2005. Parte del diagnóstico de un crecimiento de la “exclusión económica y social de vastos sectores de la sociedad y visualiza al desempleo y el subempleo como causantes de desestructuración personal y grupal en sociedades como la nuestra”²⁰. Desde la concepción misma de la ley se trata de gestar condiciones para:

(...) construir alternativas económicas concretas que promuevan los valores de la convivencia humana por sobre los valores del lucrativo y se pretende dar un marco normativo a un tipo de emprendimientos económicos que persiguen la inclusión social, con base en el trabajo de sectores agredidos por las políticas neoliberales (Exposición de motivos de la Ley 17.978).

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

18 Se podría discutir si se trata de un tipo particular de cooperativas de trabajo o da surgimiento a una nueva modalidad cooperativa. Para esta discusión, ver por ejemplo Martí *et al.* (2010).

19 El contenido de la Ley 17.978 sobre cooperativas sociales constituía un capítulo específico del proyecto de ley general de cooperativas presentado al parlamento el 27 de julio de 2004.

20 Exposición de motivos de la Ley 17.978 de Cooperativas Sociales, enviado por el Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay, 30 de Diciembre de 2005. Publicado en Repartido nro. 556 de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay en febrero de 2006, carpeta Nro. 777. Disponible en <http://200.40.229.134/indexdb/Repartidos/ListarRepartido.asp?id=3342> [acceso en septiembre de 2008].

La misma Ley establece en el artículo 7º la intención de fomento de este tipo de iniciativas:

Se declara de interés general el fomento de las cooperativas sociales. Las mismas quedan exoneradas de todo tributo nacional. Asimismo, estarán exoneradas de todo aporte patronal a la Seguridad Social, incluido el correspondiente al aporte complementario al Seguro de Enfermedad (Ley 17.978).

Si bien esta fundamentación y sus objetivos son compartibles, se hace difícil asegurar el éxito a este tipo de iniciativa sin los apoyos necesarios; más considerando que la población beneficiaria provenía del Programa Panes²¹.

Un peligro observado por algunos actores del cooperativismo es que a partir de las cooperativas sociales, se visualice la opción cooperativa como un instrumento de segundo orden que no contribuye al desarrollo económico. Aunque se espera que, por el contrario, las cooperativas sociales sean embriones de verdaderas cooperativas de trabajo, debiendo, por lo tanto, en determinado momento pasar a ser tales y, por ende, tener el tratamiento legislativo, tributario, crediticio, etc., de una cooperativa de trabajo común.

Al llevar adelante este trabajo, el Mides crea la Unidad de Cooperativas Sociales (ucs), perteneciente a la Dirección Nacional de economía social. La ucs tiene como cometidos evaluar la viabilidad social y económica del proyecto de cooperativa social, contribuir a la elaboración del estatuto de la cooperativa, registrar a la cooperativa y hacer los posteriores seguimientos y auditorías. Puede integrar una cooperativa social toda persona que se encuentre en situación de exclusión o vulnerabilidad social, sin empleo, con medios de subsistencia irregular, trabajadores que estén desarrollando un emprendimiento productivo informal.²²

De acuerdo a información aportada por la ucs:

La cooperativa social es una empresa cuya propiedad es colectiva; le pertenece a sus socios-trabajadores, los cuales toman en forma independiente sus decisiones. Con ella se propicia la inclusión social de sus integrantes, a través de la creación de puestos genuinos de trabajo²³.

Para abril de 2011, la ucs registraba un total de 172 cooperativas sociales, de las cuales 130 se encontraban activas. Abarcan un total de 1.400 personas, de las cuales alrededor de un 60% son mujeres, y un 70% son mayores de 30 años.²⁴

21 El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes) fue un programa implementado por el Ministerio de Desarrollo Social entre los años 2005 y 2007 que buscaba enfrentar la emergencia social. Las cooperativas sociales se plantearon como una alternativa para la inclusión social de la población beneficiaria.

22 La ucs se plantea como desafíos: promover el desarrollo de las cooperativas sociales y sus integrantes, hacer convenios con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop) para la formación profesional de las cooperativas, profundizar la formación en Gestión Cooperativa, mejorar el acceso al crédito a través de proyectos con Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Fucac) e Inacoop, estimular el pasaje de las cooperativas sociales a cooperativas de producción.

23 Información aportada por Mario Genta, Director de la Unidad de Cooperativas Sociales, en entrevista del 20 de mayo de 2011.

24 La revisión de los estatutos de las cooperativas sociales indica que la gran mayoría se dedica a trabajos de mantenimiento integral (56), manejo de áreas verdes (18) y construcción (13); en tanto las restantes se distribuyen en actividades varias como: servicios de acompañantes,

Se han levantado voces críticas a este tipo de políticas. Por ejemplo, se ha señalado que “la promoción estatal de este tipo de emprendimientos productivos queda en la simple regularización de trabajos informales llevándolos a los parámetros de la formalidad laboral” (Díaz, 2009, p. 14). Otra crítica, más pertinente, refiere a que por sus características se trataría de una política de promoción del empleo protegido desde el momento que se determinan los salarios y el uso de los excedentes, lo que entraría en contradicción con los principios del cooperativismo.

Legislación de las cooperativas de ahorro y crédito

Los orígenes de las cooperativas de ahorro y crédito se vinculan a los movimientos de cooperativismo de ahorro y crédito alemán e italiano (Raiffeissen, Luzatti y también Cajas Desjardins), a los movimientos sociales católicos y al joven Estado de Bienestar laico de principios del siglo XX. Surgen como cajas rurales, cajas populares y cajas de crédito que tuvieron una fuerte presencia en el interior del país.

En el caso de las cajas populares, tres son las características básicas al momento de su surgimiento: la alta dependencia de los movimientos sociales cristianos de la época (en especial agrícolas); la peculiar relación con el Estado; y la inexistencia de un marco legal adecuado. El sistema de las cajas populares entró en crisis en la segunda mitad del siglo XX. Mientras en 1950 existían 47 cajas populares, para 1970 se contabilizan solamente dos.

Las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) propiamente dichas comenzaron a formarse a mediados de los años 60, y tuvieron su mayor desarrollo a partir de los 70. En 1965, la Ley 13.330 prohíbe la instalación de cooperativas de ahorro y crédito que no estuvieran presentes en ese momento. Se prohibieron las *sociedades financieras* a raíz de todas las financieras particulares paralelas a los bancos que habían quebrado. El legislador no estaba pensando en las cooperativas que no tenían un peso significativo. La prohibición suponía la restricción de la operatoria a las entidades bancarias y, por tanto, las cooperativas estaban incluidas entre éstas. En la práctica, se siguieron creando cooperativas en ese período.²⁵

En tanto, la Ley 13.988 del 19 de junio de 1971 reconoce su existencia y establece la normativa. En 1972 se fundan la Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Fucac) y la Cooperativa Federada de Ahorro y Crédito (Cofac); y en 1976 surge la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Fecoac), como una entidad creada para la defensa gremial y la promoción de las cooperativas de ahorro y crédito. En 1983 comienza el proceso de fusión y en 1986 se crea la Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito a partir de Cofac, que comienza

artesanías, confección, gastronomías, etc. Las cooperativas han indicado que sus necesidades de capacitación son fundamentalmente en las siguientes áreas: elaboración de presupuestos, administración y contabilidad; áreas en las que son apoyadas por el equipo técnico de la UCS. También se mencionan como importantes las necesidades de planificación, toma de decisiones, resolución de conflictos, marketing, etc.

25 Del sistema promovido por CCU (futura Cofac) estaban El Roble (1962, Toledo Chico, Artesanías Unidas (Trinidad, 1964, la más antigua de las fusionadas en Cofac), Cruzada Libertadora (Mercedes, 1968). Información aportada por Danilo Gutiérrez, Director Ejecutivo de Inacoop, 13 de diciembre de 2010.

a funcionar a partir de 1987. También en 1986, la Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Acac).

En cuanto a los asociados, el sistema conoce una rápida expansión: de 17.000 socios a mediados de los 70, pasa a 170.000 socios a mediados de los 80. En 1989 alcanza los 302.127 socios en 55 entidades.

En 1982 se aprueba el Decreto-Ley 15.322 que dedica un capítulo a las CAC y distingue: las de intermediación financiera o *abiertas*, y las de capitalización o *cerradas* (no reciben depósitos de socios ni de terceros). A las primeras se les permite una operatoria plena y son controladas y fiscalizadas por el Banco Central del Uruguay. En la década del 90 hubo crecimiento y concentración del sector en torno a Acac y Cofac. En 1998, Acac se asocia con Crédit Agricole de Francia, conformando el Banco Acac S.A. En lo que respecta a Cofac, luego de una década de impresionante crecimiento y a consecuencia de las turbulencias financieras vividas en el país en 2002, Cofac entra en crisis y es intervenida por el Banco Central en 2006²⁶.

La crisis financiera de 2002 da lugar a la Ley de “Fortalecimiento del Sistema Bancario” Nro. 17.613 del 27 de diciembre de 2002 que en su artículo 12 reformula el instituto de las acciones con interés, previsto en el Artículo 11 del decreto reglamentario ya mencionado del 5 de marzo de 1948 (Reyes & Gutiérrez, 2005).

Legislación de las cooperativas agrarias

Respecto del cooperativismo agrario, Terra (1986) señala que si bien la ley que las reconoce es de 1941, tienen su origen a principios del siglo XX, en el marco del “modelo batllista”²⁷. El sector agropecuario enfrentaba a comienzos del siglo XX, la despoblación rural y la marginación, la extensividad ganadera y una agricultura poco desarrollada. En la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez se impulsa la agricultura y la ganadería a través de planes de mejoramiento técnico. Por otro lado, se elaboraron proyectos para la recuperación de tierras fiscales para desarrollar la colonización, pero los mismos no se llevaron a cabo. También se pretende acelerar la reforma fiscal que cargaba la recaudación impositiva a la propiedad rural y urbana, teniendo una fuerte resistencia principalmente en los propietarios rurales. En 1915 se funda la Federación Rural del Uruguay (Bertino *et al.*, 2001).

En este marco surgen las Comisiones de Fomento Rural que se llamarán más adelante Sociedades de Fomento Rural. Fueron impulsadas por la empresa de Ferrocarril con la finalidad de promover el progreso y estimular la producción y el comercio (Terra, 1986)²⁸. El 15 de agosto de 1915 se crea la Comisión Nacional

26 Un análisis más exhaustivo del caso de Cofac se puede encontrar en Silveira & Martí (2008).

27 Impulsado por los dos gobiernos de don José Batlle y Ordóñez (1903–1907 y 1911–1915) y la influencia que ejerció hasta su muerte en 1929, instalando en Uruguay el Estado de Bienestar.

28 Se ubicarían en torno a las estaciones del ferrocarril, en las zonas agrícolas. Estas asociaciones civiles no lucrativas, eran creadas con la finalidad de promover el desarrollo y estimular el aumento de la producción, lo que implícitamente incidiría en las mercaderías a transportar, trayendo consigo un beneficio económico para la empresa del ferrocarril, que de este modo amortizaría más rápido la inversión que estaba realizando en el país (Marqués *et al.*, 2010).

de Fomento Rural (CNFR), en el Congreso de Minas, reuniendo a las distintas Sociedades de Fomento Rural (SFR).

Por otra parte, desde la década de 1920, el tema de las cooperativas agropecuarias aparece frecuentemente en la agenda legislativa (Terra, 1986)²⁹. Pero no es hasta 1941 que, como ya se mencionó, se promulga la Ley de Cooperativas Agropecuarias, dando lugar a un crecimiento progresivo de la cantidad de cooperativas que se crean en el país. La lentitud para legislar demuestra la oposición, asociada para Terra (1986) con intereses de grupos vinculados a la comercialización y la industrialización de la producción agropecuaria. La ley sigue mayoritariamente los principios cooperativos de Rochdale y permite cooperativas de comercialización y producción tanto con propiedad colectiva de la tierra como individual.

El desarrollo del cooperativismo agrario permite el nacimiento de distintas federaciones de cooperativas, como la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (Fenacoa) en 1956. Su rápido crecimiento y también la oposición de algunos sectores cuyos intereses se veían afectados llevaron a su crisis. Posteriormente, en 1964 se crea la Federación Uruguay de Cooperativas Agropecuarias Ltda. (FUCA), que reúne cooperativas de la región del litoral. Pero su intervención puso al descubierto que era una pantalla de un grupo mercantil (Terra, 1986).

A instancias de la CNFR se crea, a comienzos de la década de 1960, la Cooperativa Agraria Limitada de Sociedades de Fomento Rural (Calforu). Sus objetivos de comercialización apuntan a dar poderío de compra y venta al pequeño productor. Calforu está integrada por cooperativas y sociedades de fomento rural. Sin bien nace como cooperativa de primer grado, su operación fue como cooperativa de segundo grado hasta que, con la promulgación de la Ley 14.330 en 1974, se autoriza su funcionamiento como cooperativa de segundo grado. La Ley 14.330, también llamada de Sociedades de Fomento Rural, establece las características de dichas sociedades, otorga a la CNFR su contralor y permite a las SFR asociarse a las cooperativas.

Finalmente, en 1984, las cooperativas agrarias específicamente logran su expresión gremial, al fundarse las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). Las CAF nuclearizan a las cooperativas agrarias de primer y segundo grado, constituyéndose en un organismo articulador y de representación gremial. Su objetivo es el desarrollo del sistema cooperativo agrario para mejorar la calidad de vida de sus productores rurales.

Estrechamente relacionadas con las cooperativas agrarias se encuentran las cooperativas agroindustriales. Estas fueron reguladas por el Decreto-Ley 14.287 del 12 de septiembre de 1978, reglamentado el 12 de agosto de 1981 a través del Decreto 415/81. Estas normas tuvieron escasa aplicación (Reyes & Gutiérrez, 2005). En 1984, es actualizado por un nuevo Decreto-Ley, el 15.645, que reconoce la especificidad del fenómeno cooperativo.

29 Terra (1984) destaca el proyecto del Consejo Nacional de Administración en 1923, que proponía la creación del Instituto Cooperativo Rural. Al año siguiente se presenta un proyecto de Fomento a Cooperativas de consumo y producción en las áreas de colonización. En 1927, otro sobre cooperativas agrarias en general y en 1931 una Comisión Parlamentaria elaboró un proyecto de ley general sobre sociedades cooperativas.

La ley de creación de Conaprole

Un caso especial es la creación de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (Conaprole) a partir de la Ley 9.526 del 14 de diciembre de 1935, para organizar la comercialización, industrialización y distribución del producto de la leche. Este se suele mencionar como un ejemplo de “régie cooperative”. La Ley 9.526 establecía que “Toda la leche destinada al consumo de la población de Montevideo, que no reúna las condiciones exigidas por las ordenanzas respectivas para el expendio de leche cruda, será higienizada y pasteurizada en la o las usinas de la C.N.P.L. [...] La C.N.P.L. explotará, bajo el indicado régimen de libre concurrencia, las distintas ramas de la industria lechera y sus derivados...”.³⁰

El caso de Conaprole es particularmente interesante para los propósitos de este trabajo. La cooperativa busca dar respuesta a dos problemas principalmente: la distribución de la leche en Montevideo y la competencia entre las plantas procesadoras, que hacía caer el precio de los productores. La situación lleva a que la calidad de la leche no resistiera los controles municipales o estos no se hicieran correctamente. La Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL), creada en 1933 en un contexto de expansión del mercado interno, impulsó la fundación de Conaprole. Con ella, se esperaba la creación de un mercado de consumo interno de leche que permitiera a los productores hacer frente a los costos de producción, enfrentar las oscilaciones de la producción marcadas por la escasez en invierno y la sobreproducción en verano, y asegurar la calidad del producto (Robertt Niz, 2006).

La Ley 9.526 establece que la creación se haga a través de la expropiación y fusión de varias plantas procesadoras de leche. Se transfieren sus instalaciones, se incorporan sus trabajadores y sus marcas. Los activos fueron adquiridos por el Estado uruguayo y luego traspasados a Conaprole, que asume esa deuda³¹.

La intervención del Estado en la creación de la cooperativa fue muy amplia. Entre otras cosas, la ley establece que Conaprole sea orientada por un directorio compuesto de cinco titulares y diez suplentes, elegidos por los productores que tuvieran al menos un año de antigüedad. La elección del directorio debe ser instrumentada por la Corte Electoral. A diferencia de la concepción democrática establecida por los principios históricos del cooperativismo de un hombre, un voto, la ley pondera el voto de los productores de acuerdo a la leche remitida (Artículo 18)³². Junto al directorio, en el acto eleccionario se debía elegir la Asamblea de Productores constituida por 29 delegados (Artículo 25). A su vez, en el Artículo 23 se instituye la figura de un síndico nombrado por el Banco de la República responsable de la fiscalización.³³

30 Una discusión respecto del carácter de Conaprole como *régie cooperative* se puede encontrar en Martí (2011).

31 El artículo 4º indicaba las industrias a expropiar: las Usinas de Higienización y Pasteurización “Cooperativas de Lecherías S. A.”, “Lechería Central Uruguaya Kasdorf S. A.”, “Mercado Cooperativo S. A.”, “La Palma S. A.”, “La Nena”, “Alianza de Tamberos y Lecheros La Unión”.

32 Esta reivindicación del cooperativismo tiene su origen en el Movimiento Cartista creado en Gran Bretaña en la década de 1830 y que, descontento con el Acta de Reforma, exigía justicia electoral (Hobsbawm, 1974).

33 También podemos ver reflejada la intervención en la fijación de precios máximos y mínimos de la leche (artículos 6 y 7), así como cierta cuota destinada a los Servicios de Salud Pública y al Consejo del Niño (Artículo 3).

El éxito de Conaprole se puede constatar con el aumento del consumo de leche pasteurizada en Montevideo, que pasó de 53 millones de litros en 1936 a 152 millones en 1952 (Robertt Niz, 2006). Esto es reflejo del aumento de la mayor demanda de alimentos por una población en crecimiento y una industria en expansión. Al crear Conaprole, el Estado uruguayo se propone formar un mercado interno y garantizar el consumo de un producto saludable³⁴.

El régimen legal de Conaprole fue modificado por otras tres leyes posteriores. En primer lugar, la Ley 10.707 del 9 de enero de 1946 regula la ampliación y funcionamiento de Conaprole y aumenta el número de directores con un representante del gobierno nacional y otro del gobierno municipal. La ley amplió la actuación de la cooperativa e incentivó el ingreso de productores de todo el país.

En segundo lugar, la Intendencia Municipal de Montevideo puso fin al monopolio en 1982 y el Decreto-Ley 15.640 del 4 de octubre de 1984, estimuló la competencia al establecer el régimen de abastecimiento de leche pasteurizada en todo el territorio nacional. Esta Ley al establecer una mínimo de procesamiento de las plantas industriales procesadoras de leche habilitó el ingreso de empresas multinacionales en el marco de la apertura económica que llevaba adelante el gobierno militar de la época.

Por último, la Ley 17.243, del 29 junio de 2000, titulada de *Servicios públicos y privados, seguridad pública y condiciones en las que se desarrollan las actividades productivas*, incluyó una sección sobre Conaprole. Allí se eliminan los representantes del Estado en el directorio y el cargo del síndico del Banco de la República Oriental del Uruguay (Brou) que cumplía funciones de fiscalización de la empresa. También se elimina la obligación de destinar parte de los excedentes a beneficios de los empleados y la obligación a rendir cuentas al Estado, debiendo hacerlo solamente a la Asamblea de Productores.

Balance de la legislación cooperativa

La descripción de la evolución legislativa ha intentado mostrar las características antes señaladas de avances espasmódicos, legislación fragmentaria y marco regulatorio reactivo. Gutiérrez (2008) es categórico al evaluar la legislación anterior a la Ley General de Cooperativas:

...vetusta (...) elaborada separadamente para cada rama cooperativa en diferentes épocas y con distintas concepciones y por tanto fragmentaria, contradictoria, inarmónica, plagada de lagunas. A consecuencia de ello, cada sector del cooperativismo se relaciona separadamente con los más diversos organismos estatales, ninguno de ellos vinculados al fomento del desarrollo cooperativo, la mayoría concentrado en ejercer un control displicente, propio de un Estado indiferente, lejano al fenómeno de la cooperación. Esa normativa conducía a la disociación de las distintas modalidades cooperativas: cada una con su legislación, su problemática, sus interlocutores públicos separados (p. 199).

34 Barbato & Paulino (1985, citados por Robertt Niz, 2006) sostienen que higiene, salud, progreso, se asocian a la generalización del consumo de leche pasteurizada.

Un balance general permite señalar algunos aspectos de la legislación antes presentada³⁵:

- » No existía una ley general sino un conjunto de normas inconexas.
- » Los tipos de cooperativas estaban limitados ya que sólo podían constituirse cooperativas enmarcadas en las modalidades expresamente previstas.
- » Las concepciones jurídicas detrás del cuerpo normativo eran diferentes y hasta opuestas; en algunos casos, las cooperativas se asimilaban a las sociedades mercantiles y, en otros, se las distinguía claramente.
- » Respecto del contralor estatal, el sistema era ineficiente y atomizado. Las cooperativas estaban sometidas a la Inspección General de Hacienda y luego a la Auditoría Interna de la Nación (AIN).
- » Deficiente regulación de temas básicos que se traducía en una gran variedad de la legislación en temas como gestión, aspectos económicos-financieros, educación, integración cooperativa; lo que no permitía aplicar soluciones legales de un sector al otro.

Por último, se quieren señalar dos aspectos más directamente vinculados al trabajo sobre el fomento del cooperativismo desde el Estado, presentes en la legislación anterior al 2008:

- » Por una parte, no existía un sistema legal de promoción del desarrollo del cooperativismo. Las únicas herramientas eran las exoneraciones tributarias y los sistemas de retención salarial. No había nada previsto en materia de difusión del cooperativismo, educación, información, datos estadísticos, asistencia técnica, financiamiento, apoyo a programas de modernización y reconversión.
- » Directamente relacionada con lo anterior es la inexistencia de un órgano estatal con competencia general en la materia. La ausencia de un órgano que articulara, ordenara y planificara de manera adecuada, propusiera normas y dialogara con los actores llevó a que la relación de las cooperativas con el Estado fuera desordenada y dispersa, obstaculizando la concreción de políticas públicas hacia el cooperativismo con carácter general.

Con la aprobación de la Ley General de Cooperativas se da un salto en materia legislativa y en el impulso a las cooperativas. La promoción se institucionaliza a través de la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (Inacoop). Este se constituye como persona pública no estatal (regulada por el Derecho Privado), y con el objetivo de “promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país” (Ley 18.407). Con esto se genera un ámbito técnico, administrativo y financiero para la promoción del cooperativismo y el relacionamiento entre cooperativas y Estado.

La aprobación de la Ley General de Cooperativas y la constitución del Inacoop permiten vislumbrar muchas oportunidades. Estas solo podrán ser aprovechadas en la medida que el nuevo instituto de cooperativismo logre insertarse en las políticas públicas y genere un nuevo relacionamiento entre el Estado y el sector cooperativo.

35 Se toma como referencia la propuesta de Reyes & Gutiérrez (2005).

Referencias

- Battaglia, F. (2004). *L'organizzazione nelle cooperative*. Roma: Pigreco.
- Bertino, M. et al. (2001). La larga marcha hacia un frágil resultado. 1900–1955. En: *El Uruguay del Siglo XX*. Montevideo: Banda Oriental.
- Bertullo, J. et al. (2004). *El cooperativismo en el Uruguay*. Documento de Trabajo del Rectorado nro. 22, Universidad de la República.
- Cabrera, M., Dornel, S. & Supervielle, M. (2010). *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. I Informe de Resultados*. Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC) — Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Opp) — Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (Cudecoop) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Onudi), Septiembre de 2010.
- Camilletti, A. et al. (2005). Cooperativas de trabajo en el Cono Sur. Matrices de surgimiento y modelos de gestión. *Revista Unircoop — Red universitaria de las Américas en cooperativismo y asociativismo*, 3(1), 32–56.
- Cibils, G. (con el aporte de Sarachu, J. J.) (2007). Políticas públicas. Un mapeo de la situación uruguaya. En Cracogna, D. & De Lisio, C. (2007). *Políticas públicas en materia de cooperativas* (pp. 136–147). Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur. Buenos Aires: Intercoop.
- Cracogna, D. (2011): “Prólogo”, en Reyes Lavega et al. (2011): *Derecho Cooperativo Uruguayo* (p. 7–9), Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Cracogna, D. (coordinador) (2009): *Régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur*, Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (Recm) Serie Jurídica, Tercera edición actualizada y ampliada. Buenos Aires: Intercoop.
- Cravino, M. C. & Mutuberría, V. (2010). Cuando el Estado conforma cooperativas: entre la cooptación y la autonomía. En Martí, J. P. & Pérez De Uralde, J. M. (coordinadores) (2010). *La autonomía y la autogestión en las cooperativas. Herramientas y metodologías para su desarrollo* (pp. 99–111). Valencia: Fundibes.
- Chandler, A. D. (1989). *Stratégies et structures de l'entreprise*. París: Éditions d'Organisation.
- Díaz, A. B. (julio, 2009). *Cooperativas sociales: Análisis de un emprendimiento productivo con formato cooperativista*. Ponencia presentada en el IV Congreso de Rulescoop. Montevideo, Uruguay.
- Errandonea, A. & Supervielle, M. (1992). *Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas*. Uruguay: FCU.
- Faedo, A. (2004). Cooperativas de Trabajo. En Martí, J. P. et al. (2004). *Empresas recuperadas mediante cooperativas de trabajo. Viabilidad de una alternativa* (pp. 21–24). Montevideo: Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (Cospe) — Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay — Unidad de Estudios Cooperativos (UEC– UdelaR).
- Greiner, L. (1972). Evolution and Revolution as Organizations Grow. *Harvard Business Rev.* (July–August, 1972), pp. 37–46.
- Gutiérrez, D. (2008). 2008: Odisea en el tiempo, o La larga marcha hacia la sanción de la Ley General de Cooperativas en Uruguay. En: Pérez De Uralde, J. M. (coordinador) (2008). *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay* (pp. 199–220). Montevideo: Fundibes, Divina Pastora, Cudecoop.
- Hobsbawm, E. (1974). *Las revoluciones burguesas*. Madrid: Guardarrama.

- Marqués, J. *et al.* (2008). La trayectoria de las cooperativas agrarias en Uruguay. En Martí, J. P. (coordinador) (2008). *Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el Mercosur* (pp. 204–234). Montevideo: Udelar — Idrc/Crdi.
- Martí, Juan Pablo (2011): “Cooperativas creadas a partir del Estado. El caso de Conaprole, una régie cooperative”. Ponencia presentada a las X *Jornadas de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República*. Montevideo, Uruguay, 12, 13 y 15 de septiembre de 2011.
- Martí, J. P. (diciembre, 2010). *Evaluación de la legislación y los programas de fomento del cooperativismo en Uruguay. Esfuerzos espasmódicos y fragmentarios*. Ponencia presentada en la Escuela de Verano de Historia Económica del Hemisferio Sur (Evhehs), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Martí, J. P. (coordinador) (2010). *Los procesos de integración regional y de globalización en el cooperativismo agrario del Uruguay*. Montevideo: Uec–Udelar / Idrc–Crdi.
- Martí, J. P. *et al.* (2010). La economía social en Uruguay y su impacto en el Empleo. En Monzón, J. L. (director). *Economía social y su impacto en la generación de empleo*. Valencia: Fundibes / Fundació General de la Universitat de Valencia.
- Martí, J. P. & Pérez De Uralde, J. M. (coordinadores) (2010). *La autonomía y la autogestión en las cooperativas. Herramientas y metodologías para su desarrollo*. Valencia: Fundibes.
- Martí, J. P., Soria, C. & Dabezies, M. J. (2008). Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976–2006). En Pérez De Uralde, J. M. (coordinador) (2008). *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay* (pp. 271–307). Montevideo: Fundibes, Divina Pastora, Cudecoop.
- Monzón Campos, J. L. (2003). El cooperativismo en la historia de la literatura económica. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 44, 9–32.
- Moreira Piegas, R. (1987). *Cooperativas: derecho cooperativo y acto cooperativo*. Montevideo: Fcu.
- Neffa, J. C. (1986). *La participación de los trabajadores en la gestión empresarial en la República del Perú (1968–1980)*. Serie de Investigaciones nro. 84, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Oit.
- Quinn, R. E. & Cameron, K. (1983). Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Effectiveness: Some Preliminary Evidence. *Management Science*, 29(1), 33–51.
- Reyes Lavega, S. (2008). Antecedentes y contenidos de la Ley General de Cooperativas nro. 18.407. En Fundibes (2008). *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay* (pp. 223–239). Madrid: Fundación Divina Pastora/Cudecoop/Fundibes.
- Reyes Lavega, S. & Gutiérrez, D. (2005). Situación de la legislación cooperativa uruguaya. En Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (Recm). *Régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur* (2ª ed.). Buenos Aires: Intercoop.
- Reyes Lavega, S. & Gutiérrez, D. (2009). Uruguay. En Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (Recm). *Régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur* (3ª ed.). Buenos Aires: Intercoop.
- Reyes Lavega, S.; Lamenza, A. S; Gutiérrez, D. & Machado, J. (2011): *Derecho Cooperativo Uruguayo*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Rippe, S. (1987). *Los problemas jurídicos de las cooperativas*. Montevideo: Fcu.

- Robertt Niz, P. A. (2006). *Reestruturação produtiva e social em uma empresa globalizada. O caso da Conaprole no Uruguai*. Porto Alegre, Tese (Doutorado em Sociologia) Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Scott, B. R. (1971). *Stages of Corporate Development—Part 1, Case No. 9–371–294, Intercollegiate Case Clearing House*. Boston: Mass.
- Silveira, M. & Martí, J. P. (2008). *Las cooperativas de ahorro y crédito de Uruguay y el caso de Cofac*. Montevideo: UdelaR.
- Tamayo Saenz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. & Carrillo, E. (comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Terra, J. P. (1986). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Cepal. Montevideo: Arca/Banda Oriental.
- Torrelli, M. & Bertullo, J. (2006): “Las cooperativas de producción o trabajo asociado en Uruguay”, Documento de trabajo elaborado en el marco del Proyecto *Impactos de la integración regional del Mercosur sobre el sector cooperativo*. Udelar — Idrc/Crdi.
- Vanek, J. (1985). *Imprese senza padrone nelle economie di mercato* (a cura di B. Giuliani). Roma: Edizioni Lavoro.
- Varas, A. (1997). Democratización y políticas públicas. En Urzúa, R. (ed.). *Cambio Social y Políticas Públicas*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile.