

Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE)

Terceras Jornadas de Historia Económica.

Montevideo, 9 al 11 de julio de 2003.

Simposio N° 17

Nombre del simposio: Los caminos recorridos por la Economía Popular Solidaria.

Coordinadores: Pablo Guerra; Juan P. Martí.

Título de la ponencia: EL COOPERATIVISMO EN EL URUGUAY.

Autor(es): *Jorge Bertullo; Milton Silveira; Diego Castro; Gabriel Isola.*

Adscripción institucional: UNIDAD DE ESTUDIOS COOPERATIVOS – Servicio Central de Extensión y Actividades con el Medio – Universidad de la República.

Correo electrónico: uec@adinet.com.uy

Introducción.¹

Para un país que aún no tiene dos siglos de vida independiente contar con más de cien años de antecedentes cooperativos puede considerarse un hecho significativo. El pensar que a la fecha de este trabajo, uno de cada cuatro uruguayos está vinculado de alguna manera al sistema cooperativo reafirma aún más la importancia nacional de este sector. Son muchos los hechos que han ido pautando el crecimiento y consolidación del cooperativismo, contando hoy con una gran confederación de alcance nacional, varias organizaciones de segundo grado por modalidad y con más de 1200 entidades cooperativas reconocidas por la Ley, (también es admitida la existencia de numerosos grupos precooperativos en distintas modalidades, de los cuales en general se desconocen datos).

A continuación se destacan algunos elementos que caracterizan el Movimiento Cooperativo Uruguayo, a pesar de lo heterogéneo de los caminos de cada modalidad:

El Movimiento Cooperativo, reconoce en sus orígenes, evolución y desarrollo, una vinculación muy clara con los movimientos sociales. En particular gremios, sindicatos, diversas organizaciones laborales, etc. Ya veremos como en las diferentes formas cooperativas que se adoptan en Uruguay, esta vinculación con lo gremial es recurrente, tanto a nivel de trabajadores urbanos asalariados (consumo, producción, ahorro y crédito, vivienda), como con las organizaciones gremiales de pequeños y medianos productores rurales (cooperativas agrarias, ahorro y crédito, etc.).

El surgimiento, expansión y crecimiento, ha estado ligado a la acción del Estado que por medio de leyes, normas, o diversas disposiciones ha manifestado su apoyo o no a este desarrollo.

Esta valoración no ignora, que el movimiento cooperativo Uruguayo ha tenido y tiene total independencia de los poderes públicos. Sin embargo se estima que la “oportunidad”, “la forma” en que se han procesado algunas normas legales han facilitado u obstaculizado, circunstancialmente el desarrollo del movimiento cooperativo.

A diferencia de otros movimientos sociales o económicos, el cooperativismo uruguayo ha tenido un nacimiento y un desarrollo muy marcado en el interior del país. Lo demuestra el hecho de que, dejando de lado las cooperativas de vivienda que tienen una fuerte concentración capitalina, las cooperativas en el interior son aproximadamente el 70% del total, cuando la mitad de la población del país se encuentra en Montevideo.

El cooperativismo uruguayo, salvo escasas excepciones, es un cooperativismo respetuoso de los principios del cooperativismo internacional nacido en Rochdale. Esto se manifiesta, en las normas estatutarias, su cumplimiento y vigilancia, así como en la doctrina nacional cooperativa que se expresa en las aspiraciones de la mayoría de las cooperativas del país. Sin embargo, se reconoce la existencia de varias entidades que “flexibilizan” la aplicación de los principios en función de sus necesidades básicamente económicas. En esta dirección en los últimos años se han identificado la presencia de numerosas organizaciones de estructuración jurídica cooperativa que no respetan ni la

¹ En este capítulo se tienen como referencias las grandes líneas de un trabajo anterior del coordinador de esta investigación. Cooperativismo en Uruguay. Comité For The Promotion And Advancement Of Cooperatives (COPAC –FAO) Abril 1992. Pag. 6.

doctrina ni los principios propios de este sector. Esta cuestión es objeto de preocupación y denuncia por parte de las federaciones afectadas así como de la propia Confederación de entidades Cooperativas².

Evolución histórica del cooperativismo uruguayo.

Antecedentes precooperativos.

Diferentes autores coinciden en identificar antecedentes cooperativos ya en el año 1870, época en que los principios cooperativos se confunden con los mutuales³.

Por otro lado vale mencionar que la doctrina cooperativa llega a nuestro país, mediante las oleadas de inmigrantes de aquellos días, los cuales impulsaron diversas organizaciones colectivas. Existe información de que en mayo de 1870 se creó una Sociedad de Socorros Mutuos, por obreros tipográficos. En 1877 se establece otra Sociedad de Socorros Mutuos por empleados del ferrocarril. En junio de 1885 se crea el Círculo Católico de obreros con finalidades similares.

Pero es en 1889 que se reconoce la primer cooperativa de consumo fundada en la “Ciudad Vieja” de Montevideo por el señor Cándido Róbido⁴.

Entre fines del siglo XIX y comienzos del XX se desarrollaron otras experiencias cooperativas como las siguientes:

1889 Cooperativa obrera tipográfica (Montevideo).

1903 Cooperativa Obrera de Consumo del Frigorífico Liébig de Fray Bentos. Río Negro.

1909 Se forma la cooperativa de consumo “ La Unión” integrada por obreros textiles de Juan Lacaze. Quizás una de las más genuinas representantes de los principios de Rochdale en aquella época.

En estos antecedentes cabe mencionar la creación de las Cajas Populares y los Sindicatos Cristianos Agrícolas, experiencias realizadas desde principios de siglo desapareciendo hacia fines de la década del '60.

En definitiva en esta primera etapa, las experiencias cooperativas en sentido estricto no son muchas, pero si lo suficientemente impactantes como para permitir su evolución posterior. Probablemente caracterizará esta etapa, que podríamos denominar de germinación, un contexto de construcción institucional del país que aún se debatía en el campo de batalla. No es menor que estas primeras formaciones cooperativas se asocian a la concentración de importantes grupos de trabajadores lo que seguramente se relacione también con las formaciones sindicales (ferrocarril; frigoríficos, gráficos, textiles).

² Documento “Las cooperativas en el nuevo escenario nacional”. D. Gutiérrez. Noviembre / 02. Véase también el trabajo de la Cra. Inés Vázquez en las jornadas sobre legislación cooperativa: Régimen de Contralor y Fiscalización de las Cooperativas. Controles Económicos-Financieros y Sociales.2002

³ Bertullo, J. Cooperativismo en Uruguay. Comité For The Promotion And Advancement Of Cooperatives (COPAC –FAO). Abril 1993.

⁴ Moreira Piegas Roberto. Cooperativas. Derecho cooperativo y acto cooperativo. FCU 1987

Las cooperativas propiamente dichas.

Se entiende por “cooperativas propiamente dichas”⁵ aquellas en las que sus documentos fundacionales manifiestan coincidencia o proximidad con los principios cooperativos internacionalmente difundidos y son reflejados en la doctrina y legislación nacional de la época. Surgen con mayor firmeza hacia 1920 liderando este proceso las cooperativas de consumo, como la de los funcionarios ferroviarios, los de UTE, (Usinas Eléctricas del Estado hoy CUTE), proceso que madura hacia el año 1940, década en que se legisla específicamente en el sector cooperativo⁶.

En efecto el 5 de abril de 1941 se sanciona la ley No. 10.008, específica para el sector agropecuario, lo que de hecho margina a otros grupos sociales que reclaman imperiosamente su marco legal. A su vez, el 15 de agosto de 1946 se sanciona la ley No. 10.761, llamada por algunos “Ley General”(aunque no lo es) que abarca a varios sectores, consumo, producción / trabajo.

Es interesante destacar que previo a esta primera legislación cooperativa de la década del '40, existieron varios *intentos* legislativos e institucionales (que no llegaron a plasmarse en hechos) que pensamos vale la pena mencionar dado que de alguna manera dan cuenta del vigor de la época:

Se propone crear el Instituto Nacional Cooperativo.

Se plantea crear un régimen legal de cooperativas.

1923 Creación del Instituto cooperativo Rural.

Ley general de cooperativas. (cuestión que se insiste incluso actualmente).

Proyecto de Ley de Cooperativas Agrarias.

Régimen jurídico de las Sociedades cooperativas.

Ley sobre Sociedades Cooperativas.

En definitiva, en este período se van definiendo formal y jurídicamente las diferentes modalidades cooperativas que existen en el país a saber:

Cooperativas Agropecuarias (incluye agroindustriales).

Cooperativas de Consumo.

Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Cooperativas de Producción (trabajo)

Cooperativas de Vivienda.

Cooperativas Escolares (sin legislación).

Cuando el país comienza a legislar sobre el sector cooperativo, ya existen numerosas formas cooperativas, las que rápidamente se “legalizan” y así es conformado lo que hoy es el cooperativismo en Uruguay en cuanto a tipos de entidades.

Desde el punto de vista jurídico la evolución antes mencionada es completada de la siguiente manera siguiente:

⁵ Esta división puede resultar un tanto injusta con las experiencias anteriormente mencionadas. En verdad se debe reconocer una ausencia de investigación en este plano. El criterio jurídico no debería ser a nuestro juicio el único que estableciera si se trata de formas cooperativas propiamente dichas o formaciones similares.

⁶ Como se ve en esta etapa se observa una fuerte presencia de las cooperativas integradas por trabajadores del Estado.

En 1966 se sanciona la ley 13481 sobre Cooperativas de producción y trabajo.
En 1968, la ley 13728 da marco legal al cooperativismo de vivienda.
En 1971 se regulan las cooperativas de ahorro y crédito por medio de la ley No. 13988.
En 1988 la ley 14827, regula las cooperativas agroindustriales.

Un capítulo aparte merecería el considerar el papel de las cooperativas durante el período dictatorial (1973- 1984).

Período en el cual es necesario mencionar, que las cooperativas en todas sus formas sufrieron daños, ya sea por la obstaculización a su desarrollo, como por la persecución o la violencia a la que fueron sometidos los cooperativistas. No obstante para el movimiento cooperativo existe un balance favorable en el sentido que se logró la acumulación de fuerzas, que permitió que estas organizaciones fueran verdaderas “islas de libertad⁷” en plena dictadura, aportando en muchos casos propuestas y ejerciendo formas de organización y poder popular.

Resumiendo, la historia del cooperativismo uruguayo tiene una trayectoria diferenciada según los grupos de interés que involucra. Sin embargo, postulamos que es posible reconocer algunos elementos coincidentes en esa trayectoria:

La vinculación con organizaciones o gremiales.

El papel determinante del Estado tanto en su fomento como en obstaculizar su desarrollo.

El aprovechamiento de diversos espacios de actividad que han dejado las diversas modificaciones en el rol del Estado.⁸

La fuerte presencia en el interior del país.

Su marcada autonomía y pluralidad.

Los últimos pasos

A partir de 1984 se avanza hacia la articulación de tercer grado del Movimiento Cooperativo Uruguayo. En este sentido, en agosto de ese año se convoca en Paysandú (interior del país) un encuentro de varias cooperativas de diferentes modalidades acordándose convocar a un encuentro nacional.

En octubre del '84 se crea la Mesa Nacional Ínter cooperativa (recuérdese que en noviembre de ese año se realizarían las primeras elecciones nacionales que implicaban la apertura democrática del país).

En marzo de 1985, se evalúa la actuación de la Mesa y se acuerda constituir una Confederación cuando ya existen Mesas de Coordinación Departamental o Regional funcionando en varios puntos del interior del país.

⁷ La frase y el concepto ha sido utilizada por varios dirigentes al referirse a este periodo. Sin embargo nosotros la hemos encontrada mencionada por el Ing. Benjamín Nahum en Dinámica Cooperativa. Revista del CCU. 1985.

⁸ Actores Cooperativos en un contexto de retracción del sector publico. El caso uruguayo. Alfredo Errandonea (h) – pg 7 a 16, en Revista de Ciencias Sociales Nº 9. FCU – Noviembre 1993.

En junio de 1988 se firma el documento de creación de la “Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas” (CUDECOOP).

En octubre de 1990 se sanciona la ley 16156 que facilita la tramitación de las Personerías Jurídicas de las cooperativas, derogándose las disposiciones que establecen requisitos engorrosos y de lenta tramitación hasta lograr el pleno derecho.

En 1989 se realiza el primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas, editado por la Fundación de Cultura Universitaria en 1990 y realizado por el Instituto de Sociología (de la Universidad de la República), CUDECOOP y el MTSS a través de un convenio de cooperación.

En marzo de 1991, por decreto del Poder Ejecutivo se crea la primera Comisión Honoraria de Cooperativismo.

La comisión está integrada por cinco miembros, tres de ellos designados por el Presidente de la República, los restantes por el Poder Ejecutivo, de una nómina que propone CUDECOOP.

Sus competencias son varias, entre ellas:

velar por el cumplimiento de los principios cooperativos.

fomentar el desarrollo del movimiento

Asesorar al gobierno en la fijación de la política nacional
en materia cooperativa brindar asistencia técnica, etc..

Lamentablemente el funcionamiento de esta comisión ha sido irregular y de escasa repercusión en el accionar cooperativo. Luego de un receso de casi cinco años en el año 2001 es reactivada esta comisión aunque a la fecha de este documento su desarrollo no tiene mayores destaques.

En 1992 se crea SURCO empresa de seguros integrada por cooperativas de segundo grado.

En 1993 se realiza la EXPOCOOP 93, evento del cooperativismo nacional regional e internacional en donde el sistema cooperativo uruguayo despliega y ofrece todo su potencial.

En mayo de 1996 se funda el Fondo Nacional Cooperativo de Garantías (FOGAR), presta servicios de garantías para acceder a créditos. Pueden acceder al mismo las cooperativas de cualquier modalidad y las pequeñas y medianas empresas de otras formas jurídicas.

En 1996 se crea INTEGRACIÓN empresa no cooperativa pero estrechamente vinculada a este sistema (respaldada por cooperativas de ahorro y crédito) participando del Sistema de Ahorro Previsional implementado en esos años.

Finalmente en 1999 es constituida ANDARES agencia de viajes y turismo cooperativo.

Presencia e integración sectorial de las cooperativas.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Las cooperativas de Ahorro y Crédito son una de las modalidades que más tardaron en consolidarse como tales en el país. Hoy forman el único agente Nacional del sistema financiero privado, y se puede afirmar que en términos generales han demostrado una gran fortaleza al sobrepasar la última crisis del sistema bancario, no sólo inmunes sino robustecidas, incluso a pesar del cierre y absorción de CAYCU, cuyos problemas antecedian la última y conocida coyuntura.

Si bien es cierto que las cooperativas abordaron la intermediación financiera apenas en la década del 70, sus orígenes, asociados a emprendimientos de ahorro y pequeños préstamos datan de principios del s. XX.

Es a principios del '900 cuando a través del impulso de algunas organizaciones católicas, se constituyen las primeras cajas populares del país. Siguiendo los lineamientos del cooperativismo de crédito alemán e italiano, el joven Estado de Bienestar, y la Unión Económica del Uruguay (organización de orientación católica) promovieron la creación de empresas que compartían rasgos comunes con las cooperativas: las cajas populares. Estas organizaciones tuvieron amplio desarrollo en el interior, donde la red de sucursales bancarias aún no estaba extendida.

Las organizaciones de ahorro y crédito propiamente cooperativas comenzaron a formarse a mediados de los años '60, y tuvieron su mayor desarrollo a partir de los '70. Este sistema que se basaba en la ayuda financiera mutua, y más que promover el ahorro, fueron respuestas de grupos sociales específicos, frente a riesgos como la enfermedad o muerte de alguno de sus integrantes. Este tipo de asociación que incluía muchos fondos de retiro, tomó en muchos casos la forma de asociación civil, ya que la legislación del momento no se adecuaba o incluso no habilitaba en estas áreas a las cooperativas.

En Uruguay se han diferenciado las cooperativas de ahorro y crédito a partir de la vigencia de la Ley N° 13.330. Es así que se habla de las cooperativas anteriores a 1965, o las posteriores a la vigencia de esta Ley. Hasta 1965 las cooperativas de ahorro y crédito funcionaban reinterpretando la Ley N° 10.761 de 1946 considerándose cooperativas de usuarios, interpretación general que se les daba a las cooperativas de consumo sobre las que se había legislado.

Al año 1970 ya habían 10 cooperativas más registradas, alcanzando a los 2000 socios en conjunto. Su relevancia social y económica, y el apoyo brindado por el Centro Cooperativista del Uruguay (CCU) provocarán un cambio en la legislación. En 1971 se aprueba la Ley N° 13.988 que establece un régimen específico para las cooperativas de ahorro y crédito, derogándose solo 11 años después por Decreto-Ley 15.322 de 14/09/82, volviendo a empobrecer la legislación cooperativa del país. Sin embargo en ese ínterin se acelera de forma muy marcada la creación de nuevas cooperativas.

La Ley N° 13.988 creaba una personería jurídica especial para estas modalidades, y además establecía que el Banco Central del Uruguay fuese el agente de contralor. Su reglamentación sin embargo no sería aprobada hasta 1975. De todas formas algunos lineamientos ya quedaban marcados y potenciaron algunos procesos característicos del

período. La Ley por ejemplo obligaba a las cooperativas a federarse, lo que generó una fuerte dinámica integradora en esos años: FUCAC (1972); COFAC (1972); FECOAC (1978);

El Decreto – LEY N° 15.322, a pesar de empobrecer la legislación nacional, en tanto elimina un concepto explícito sobre las cooperativas de ahorro y crédito (J.L.Cazères) este Decreto – Ley introduce una diferenciación entre las cooperativas “abiertas” y “cerradas”. Mientras las primeras (las CACIF) quedan sujetas a las reglamentaciones de este Decreto; las “cerradas” no quedan implicadas, volviendo a ser reguladas por la Ley N° 10.761 de 1946 que sólo tiene un carácter general.

Otro elemento que introduce este Decreto – Ley es el de asignar el papel de contralor de la intermediación financiera cooperativa al Banco Central del Uruguay.

Es a partir de mediados de los años '70 que las cooperativas de Ahorro y Crédito pasan sustancialmente de una estrategia de integración de grupos sociales homogéneos a una de ensanchamiento de su base de socios. Es allí que comienza la ampliación de los servicios brindados, y la búsqueda de recursos externos.

La última década del siglo encuentra a las cooperativas de ahorro y crédito en el Uruguay fuertemente establecidas, con plena operatividad bancaria (en el caso de las cooperativas habilitadas para la intermediación financiera) y desarrollando nuevas e interesantes estrategias de crecimiento. Significan la mayor proporción de cooperativistas del país y tienen una distribución territorial muy desarrollada.

En 1994 fue creada la Cámara de Cooperativas de Intermediación Financiera (CACIF) para fomentar, promover y difundir el desarrollo de sus asociadas, que incluye a todas las cooperativas: COFAC, ACAC, CAOFA, CACDU, CAYCU, FUCEREP, FAE, FUCAC y CAYCUT.

Las CACIF representan aproximadamente el 7% de los créditos totales del sistema financiero privado, llegando al 20% de los créditos al consumo (en moneda nacional). Sus colocaciones ascienden a unos 310 millones de dólares, una cifra similar a lo que representan sus depósitos. (D.Vieites; E.Cura; R.Gutiérrez. 2000)

El perfil de las colocaciones de las CACIF demuestra su orientación popular, siendo más del 90% de éstas destinadas a las PYMES y al crédito individual.

A su vez la mayor parte de sus depósitos proviene de pequeños ahorristas, demostrando su efectividad en el trabajo local y barrial, y la eficiencia de sus servicios.

Las Cooperativas Agrarias.

El cooperativismo agrario tiene sus raíces en los movimientos agrarios de fines del siglo XIX y principios del XX ubicándose entre los más antiguos del país. Las Sociedades de Fomento Rural (S.F.R.) que comienzan a aparecer en 1910 son las primeras expresiones de organizaciones colectivas agropecuarias. Surgidas “en el entorno de las estaciones de ferrocarril” tenían como finalidades mejorar el nivel de la producción agrícola, mejorar los servicios de las zonas rurales, escuelas, caminos, salud, incorporando poco a poco actividades de intermediación, almacenajes, servicios varios a los productores. Entre estos antecedentes no pueden dejar de mencionarse los Sindicatos Rurales promovidos por ley en 1912, descendientes de las cajas rurales auspiciadas por el movimiento católico de principios de siglo.

En 1915 en su IV Congreso, la pléyade de Sociedades de Fomento Rural fundan la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), organismo representativo de las S.F.R. de importantísimo papel en apoyo a las pequeñas empresas rurales hasta el día de hoy. Manteniendo formas jurídicas particulares, las S.F.R. fueron asimiladas a cooperativas a tal punto que utilizan la misma legislación que las cooperativas agrarias. Como expresión de sintonía política hace falta agregar que la CNFR integra de pleno derecho a la CUDECOOP.

Recién en 1941 las cooperativas agrarias obtiene sanción de una ley específica que las atiende (Ley 10008) siendo la primera en atender legislativamente los principios cooperativos.

En la actualidad el cooperativismo agrario, incluyendo las S.F.R., aglutina a unas 170 entidades y a unas 35.000 personas lo que representa una cifra cercana al 50% del total de productores del país.

Los socios son productores independientes en cuanto a tenencia de la tierra y proceso productivo, salvo muy raras excepciones donde se colectiviza el trabajo o la tierra. La cooperativa adquiere insumos y equipos para sus socios y comercializa sus productos. Muchas de las cooperativas disponen de depósitos, almacenaje, administran silos, servicios técnicos y maquinaria en común.

Las cooperativas agrarias y las SFR se encuentran dispersas en todo el territorio nacional. Existen zonas de mayor concentración en número de entidades como lo son el Litoral (Artigas, Salto, Paysandú) y suroeste del país (Colonia, Soriano, San José, Canelones) coincidiendo estas zonas con las de producción agraria intensivas y un fuerte desarrollo de la lechería.

Existe una larga experiencia de intercooperación entre entidades agrarias, que primero tendió a asociarlas en propuestas federativas de carácter reivindicativo (FENACOA y FUCA) que tras sus seguidos fracasos dieron base para la organización vertical de las organizaciones por Complejo Agroindustrial (Central Cooperativa de Granos, Central Cooperativa de Carne, Central Lanera Uruguaya, Central Apícola Cooperativa) Finalmente, a las organizaciones de segundo grado existentes se suma una nueva organización reivindicativa de la modalidad, CAF (Cooperativas Agrarias Federadas)

***Las Cooperativas de Consumo.*⁹**

Las Cooperativas de Consumo surgen en nuestro país en las primeras décadas del siglo XX. Se constituyen a partir de pequeños grupos de personas que pertenecían en buena parte a los sindicatos de trabajadores de los organismos del Estado.

Cooperativa de Usinas y Teléfonos del Estado (1920), creada por los funcionarios.

Cooperativa Magisterial (1929), fundada por el gremio de magisterio.

Cooperativa Municipal (1930), creada por empleados de la Intendencia de Montevideo.

Cooperativa Bancaria (1932), creada a partir de la ya iniciada Cooperativa de empleados del Banco Hipotecario.

Cooperativa Club ANCAP (1934), fundada por empleados del ente y socios del Club ANCAP.

Cooperativa de Consumo Salud Pública (1942)

Cooperativa del Transporte (1944)

Asociación Cooperativa Electoral (1944)

Cooperativa AFE (1949)

El objetivo de los gremios al formar estas cooperativas era complementar de modo práctico y solidario el mejoramiento del poder adquisitivo de sus socios a través de la compraventa de artículos de primera necesidad.

Existieron y existen otras formas de Cooperativas de Consumo, que desarrollaron los mismos principios pero sin revestir las formalidades de aquellas. Por ejemplo los Departamentos de Consumo que se crean dentro de las Cooperativas Agrarias o los Clubes de Compra dentro de las Cooperativas de Vivienda o en el seno de ciertos grupos sociales, que buscan economizar el precio de los insumos básicos o en artículos de primera necesidad.

A mediados de la década del 40 el Cooperativismo de Consumo (junto al de Producción) obtiene de una legislación específica (ley N° 10.761 de 1946). Esta ley se reglamenta en 1948. A partir de ese momento las cooperativas obtenían, además de la autorización legal para funcionar, el derecho de retención sobre el salario de sus asociados. También se cuenta con una ley de exoneración de tributos de carácter nacional y de las contribuciones patronales a la seguridad social (ley 14.019 del 1971)

En 1954 se crea la FUCC (Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo) cuyo rol será el de oficiar como entidad gremial bajo la forma de Cooperativa de segundo grado.

La consolidación de las Cooperativas de consumo se basó en ser los primeros emprendimientos que financiaron (*venta a crédito*) el consumo básico (alimentación indumentaria y equipamiento para el hogar). Además el estar habilitadas a hacer las retenciones sobre los sueldos suponía una ventaja importante.

Hoy en día la actividad de las Cooperativas comprende la más amplia gama de rubros, que se complementan con diversos servicios sociales a sus afiliados: bibliotecas, servicios médicos y odontológicos, consultorios jurídicos, servicio fúnebre, seguros y subsidios y turismo social, entre otros.

⁹ Este capítulo se apoya en el trabajo de S. Boragno publicado en el boletín Nro 8 de la Unidad de Estudios cooperativos.

Las Cooperativas de Producción.

Las cooperativas de producción se singularizan por la activa participación de los socios en la producción de bienes y servicios (con trabajo concreto) como en la gestión de la empresa.

La FCPU (Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay) en un Proyecto de Ley elevado al Parlamento expresa que “ Son cooperativas de producción o trabajo asociado, las que tienen por objeto proporcionar a sus asociados puestos de trabajo, mediante su esfuerzo personal y directo, a través de una organización conjunta destinada a producir bienes o servicios, en cualquier sector de la actividad económica.”

Pese a que en nuestro país la aparición formal de esta modalidad cooperativa data de mediados de los años cuarenta, sus orígenes se remontan a fines del siglo XIX, donde bajo otras formas jurídicas, pero con similares rasgos en cuanto participación e involucramiento de sus actores en el trabajo y la gestión, se desarrollaron emprendimientos asociativos en diferentes ramos.

Vinculadas a la inmigración europea de fines del siglo XIX, y más específicamente, a aquellos trabajadores muy vinculados al movimiento sindical europeo, las iniciativas de trabajo asociado fueron creciendo junto al sindicalismo nacional. Como sostiene Y. González Sierra (1994): “ dieron espacio y justificación al cooperativismo del Uruguay de fines del siglo XIX, la de constituirse en una alternativa que permitiera a los obreros, en el seno de emprendimientos solidarios, liberarse de la tutela y explotación empresarial”.

Algunas de estas experiencias que refieren a esa aparición relativamente temprana del cooperativismo de trabajo en nuestro país son: una Sociedad Cooperativa de Mucamos y Cocineros, de 1877; la Sociedad Tipográfica Cooperativa La Capital, 1878; la Cooperativa de Peluqueros y Barberos El Arco Iris en 1880; la Sociedad Cooperativa de Construcción de casas, en 1883; la Sociedad Humanitaria, Agrícola, Pastoril y Obrera de Paysandú en 1884; la Sociedad Cooperativa de Zapateros y la Cooperativa de Cartoneros, ambas en 1901. (Prieto, 1998)

La emergencia de las cooperativas de trabajo esta tan vinculada a formas novedosas de producción, como a planteos políticos de cambio social A través del cooperativismo de trabajo se evitaba la alienación y a la vez se hacía posible la construcción de un vinculo solidario de existencia y desarrollo personal contrario al capitalismo.

Esta dimensión ideológica del cooperativismo de trabajo se encuentra presente aún en nuestros días como lo evidencian los estatutos de la propia FCPU, donde se sostiene que el objetivo de “procurar la sustitución progresiva y pacífica del régimen de Empresa Privada y competitiva, por el de cooperación organizada, para que el individuo pueda actuar en ella como parte de una comunidad de trabajo y vivir fraternalmente”

Si bien es una modalidad pionera en el cooperativismo uruguayo, es a partir de la década del cincuenta cuando adquiere mayor relevancia hasta desembocar en la creación de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) en el año 1962.

La actividad gremial de la FCPU fue intensa y fructífera en la década del 60, en la cual se desarrolló una actividad muy dinámica con asambleas, encuentros y jornadas, buscando apoyar a las cooperativas, para favorecer la superación de sus limitaciones y dificultades. La actividad más significativa la constituyeron las movilizaciones por la aprobación parlamentaria de la Ley de Exoneraciones Tributarias (No. 13.481) y líneas de crédito.

Las formas y las condiciones que explican su creación van desde Cooperativas que surgen ante procesos de crisis o cierres de empresas en la que sus trabajadores procuran por medios cooperativos sostener su fuente de empleo, hasta emprendimientos surgidos en el nuevo marco de relaciones laborales y reestructuración productiva donde diversas áreas de la empresa (en general periféricas y marginales) son realizadas fuera de la unidad empresarial madre, vale decir tercerizadas. También existen aquellas cooperativas que se forman con trabajadores desocupados, en algunos casos informales, estimulados, apoyados o promovidas por organizaciones gremiales, organizaciones no gubernamentales y aún religiosas.

Estas cooperativas continúan creciendo, manifestándose públicamente como una herramienta idónea para el combate del desempleo y la pobreza pasando de los 2 mil socios involucrados en la década del 70 a los más de 8 mil afiliados de fines de los 90.

En la actualidad la distribución sectorial o por rubro productivo es considerablemente diverso abarcando unas 216 empresas de servicios, unas 40 netamente industriales, y cerca de 120 más de servicios varios y para-industriales.

Las Cooperativas de Vivienda.

El cooperativismo de vivienda, tiene antecedentes más recientes que las otras modalidades. Recién en 1966, y apoyadas por el CCU, tres grupos de trabajadores que reunían a cerca de 95 familias de tres localidades del interior (Florida, Salto, y Río Negro) constituyeron las tres primeras cooperativas destinadas a “resolver sus problemas de vivienda”. Pese a la inexistencia de un marco legal adecuado, lograron ser incluidas por medio del Instituto de Vivienda para el uso de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo con esos fines.

El 17 de enero de 1969 se promulga la Ley de Vivienda que define y enmarca la actividad de estas cooperativas. En apenas 4 años ya alcanzaban 69 emprendimientos con 4.338 viviendas en construcción.

En Uruguay existen dos tipos de cooperativas de vivienda: las cooperativas de ayuda mutua afiliadas a FUCVAM¹⁰ y aquellas de ahorro previo, organizadas en FECOVI.¹¹

En las primeras, los socios aportan no sólo sus cuotas económicas, sino que agregan trabajo, desarrollando un proceso de construcción y gestión solidaria. En general son

¹⁰ FUCVAM – Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. Creada en 1970 a instancias del Centro Cooperativista Uruguayo (CCU)

¹¹ FECOVI – Federación de Cooperativas de Vivienda. Creada en 1984 en plena la salida democrática, reúne a las cooperativas por ahorro previo. Su antecedente inmediato data de principios de los 70, aunque es disuelta por la dictadura en 1975.

integradas por familias de bajos ingresos, cuyos titulares suelen tener vinculación sindical, lo que les ha dado una capacidad de movilización muy importante.

En las cooperativas por ahorro previo, los socios suelen ser en general empleados y trabajadores de sectores medios en cuanto a sus ingresos (bancarios, administrativos, profesionales, etc.)

En ambos tipos de cooperativas la forma de propiedad de la vivienda puede ser colectiva o individual, o sea que pueden ser cooperativas de usuarios como de propietarios. Los socios son “usuarios” de la vivienda cuando es la organización cooperativa la propietaria de las mismas. Esta modalidad ha sido combatida muchas veces desde esferas oficiales. Los socios de las cooperativas de propietarios, una vez concluida la construcción del barrio, o cancelado el préstamo hipotecario, ejercen sobre su unidad habitacional el derecho que les concede la Ley de Propiedad Horizontal que legisla toda la propiedad inmueble no individual en el país, con la excepción mencionada del cooperativismo de usuarios que es una modalidad de propiedad colectiva diferente a la Propiedad Horizontal.

Las cooperativas de vivienda se encuentran concentradas en Montevideo. Casi el 70% de ellas esta en la capital que a su vez cuenta con casi el 50% de la población.

Las cooperativas de vivienda en sus dos modalidades han jugado “un importante papel dinamizador” de las políticas de vivienda en el país. Han logrado construir más de 18.000 viviendas, con unas 230 cooperativas, a costos sensiblemente menores que otros sistemas. La experiencia cooperativa de viviendas ha aportado al país y al patrimonio cultural una rica historia, de resistencia a la dictadura, de valores solidarios y democráticos, así como han enriquecido el patrimonio urbano y edilicio con resultados económicos mucho más eficientes.

Estructura actual del Cooperativismo uruguayo.

De acuerdo a las últimas cifras reconocidas en Uruguay existen unas 1260 entidades cooperativas, con algo más de 800.000 socios. Si se tiene en cuenta que en Uruguay la población aproximada es de unos tres millones de habitantes se visualiza la magnitud del movimiento cooperativo en el país, involucrando a casi el 25 % de la población total. Algunos datos relativos a la presencia del cooperativismo.

MODALIDAD	ENTIDADES	SOCIOS
AGROPECUARIAS Y SOC. FOMENTO RURAL	179	37.049
AHORRO Y CRÉDITO	60	539.295
CONSUMO	38	231.890
PRODUCCIÓN O TRABAJO	279	8.365
VIVIENDA	685	26.332
MÉDICAS	23	2800
TOTAL	1264	808.861

Elaboración propia en base a datos de la CUDECOOP.

La distribución geográfica de las cooperativas en el Uruguay tiene un proceso histórico muy particular y variable en función de la modalidad cooperativa. En el proceso histórico de gestación del sector cooperativo las primeras experiencias pueden situarse

tanto en Montevideo como en el Interior, teniendo luego un desarrollo diferencial dependiendo la modalidad cooperativa que se considere. A pesar de la fuerte concentración de servicios que existe en Montevideo el cooperativismo tiene presencia en prácticamente todo el territorio nacional.

Modalidad	Montevideo	Interior
AGRARIA	15	174
PRODUCCIÓN	59	83
CONSUMO	25	28
AHORRO Y CRÉDITO	29	19
VIVIENDA	201	107
TOTAL	329	411

Elaboración propia en base al Primer Relevamiento de Entidades.
Cooperativas 1989, MTSS – ICS UDELAR

Hay que señalar que la presencia del cooperativismo en el interior del país no solo significó un aporte singular al desarrollo económico y social del país, sino que también constituye un elemento descentralizador respecto a la capital y un componente fundamental en los procesos de acceso a recursos y oportunidades.

Por su parte, la participación del cooperativismo en la economía nacional es muy destacable en todas sus modalidades. Según datos trabajados por Pablo Guarino¹² a noviembre de 2000, últimos datos que se poseen a este nivel de síntesis, la producción de las cooperativas agrarias representaba alrededor del 3% del PBI, de manera particular las cooperativas procesan el 90% de la producción nacional de leche (de ese guarismo CONAPROLE, producía el 86%). Exportaban el 70% del excedente de trigo. Captan alrededor del 10% de la producción de lana y son el principal exportador de miel (aprox. 40%).

Las cooperativas de Ahorro y Crédito han sido los únicos operadores de capital exclusivamente nacional en el sistema financiero uruguayo. Han brindado servicios a aproximadamente el 40% (en el entorno de las 750.000 personas) de la población activa del país otorgando el 20% del crédito al consumo en moneda nacional.

Las cooperativas de consumo brindan servicios a unos 250.000 socios y permiten el trabajo de unas 1200 personas.

En relación a las cooperativas de vivienda estas han logrado soluciones de vivienda a unas 18.000 familias mientras que las cooperativas de producción han generado unos 10.000 puestos de trabajo que han representado el 5% o 6% de la PEA aproximadamente.

En materia de empleo directo total generado por las cooperativas de cualquier tipo no existen estudios específicos sobre el tema. En los años 1993 un trabajo del Centro Cooperativista Uruguayo¹³ estimaba en 17.300 el total de puestos de trabajo que habían

¹² El Cooperativismo en Uruguay y Rol de la Confederación de Cooperativas. Ponencia presentada ante FUCVAM Noviembre de 2000.

¹³ Cooperativismo en Uruguay. Comité For The Promotion And Advancement Of Cooperatives (COPAC –FAO). Abril 1993

sido creados por las cooperativas. Desde nuestra percepción es posible que las cifras actuales se mantengan cercanas a ese guarismo si se considera la crisis general que atraviesa el país.

Las cooperativas en la situación socioeconómica del país: elementos de diagnóstico.

El Uruguay vive en estos momentos una de las crisis más profundas de su historia. Quizá la más grave desde el punto de vista social, económico y productivo de los últimos 50 años. Indicadores diversos avalan lo que la población siente y manifiesta cotidianamente.

La recesión productiva demostrada en la caída del PBI durante varios años consecutivos ha generado consecuencias apremiantes para vastos sectores de la población. Estudios recientes del Instituto de Economía de la Universidad de la República, pronostican una lenta recuperación a partir del segundo semestre del 2003 (dependiendo de varios factores entre otros de la negociación con los organismos multilaterales) por lo cual se puede inferir que la gravedad con la que se manifiestan varios problemas sociales se mantendrá por un tiempo aún considerable¹⁴.

Entre los efectos más visibles de esta crisis se encuentra el aumento del desempleo, alcanzando guarismos pocos comunes y alarmantes (20%) pero que lamentablemente no dan cuenta de toda la problemática del empleo. En este sentido es necesario recordar que la población con problemas de empleo¹⁵ alcanza a más del 50% de la PEA urbana y se presume ascienda al 80% para el medio rural.

La conexión de este problema con el aumento de la pobreza no puede ser más evidente. Estudios provenientes de ámbitos universitarios confirman un aumento de la pobreza, donde particularmente dramático resulta verificar que más del 40% de los niños nacen y crecen en hogares pobres. Por otro lado, a esta conexión de problemas que venimos mencionando: recesión, problemas de empleo, pobreza y exclusión se asocian otros que completan el “contexto catástrofe” que nos toca vivir. En efecto, fácilmente se vinculan a los problemas mencionados, el aumento de la deserción de jóvenes del sistema educativo; el aumento de la violencia familiar; los índices de criminalidad (personas sin antecedentes, suicidios etc.); la emigración, cuya tasa como se ha demostrado descomprime los indicadores de desocupación¹⁶.

En este cuadro, ya muy complejo existen dos dimensiones que por su repercusión estructural en otros problemas sociales deben ser mencionados: el deterioro o casi “cisma” del sistema sanitario del país y el déficit de cobertura alimenticia para la población más carente de recursos.

Para completar este collar de dificultades agudizadas que vive la población uruguaya del 2002/03, cabe mencionar los inconvenientes para la provisión regular de alimentos.

Estos datos no obstante, no pueden ser considerados confiables dado las múltiples ausencias en su construcción..

¹⁴ Una de las situaciones más dramáticas vividas por el país en los días en que preparamos este documento ha sido el quiebre del sistema financiero, del que sólo una porción muy visible de las cooperativas de Ahorro y Crédito han salido inmunes y aún fortalecidas.

¹⁵ Olesker Daniel. “Precarización, subempleo, informalidad, desempleo”. Trilce Uruguay.2002 (“Problemas de empleo incluye: precarización, desempleo, subempleo”).

¹⁶ Ver informe de coyuntura del Instituto Cuesta Duarte. PIT- CNT. 2002

Este problema que se asocia al desempleo, al fracaso del modelo de apertura comercial casi irrestricto, a la baja recaudación del Estado, a la ausencia de un plan nacional sostenible de alimentación, nos lleva a pensar que el gobierno difícilmente podrá sostener la actual cobertura alimentaria que se lleva adelante. Algunas cifras continúan lamentablemente siendo elocuentes. Fuentes oficiales dan cuenta que son beneficiarios de los diversos programas de alimentación más de 300.000 personas. En otras palabras casi un 10% de la población esta recibiendo algún tipo de alimento proveniente del Estado. Esta cifra sin embargo no contempla las iniciativas privadas que apuntan a sostener la alimentación de buena parte de la población la que no es registrada por los organismos oficiales.

Los aspectos antes mencionados no hacen otra cosa que dar cuenta del absoluto fracaso de la política económica y social impuesta a la sociedad uruguaya evidenciando entre otras temas, la ausencia de un proyecto de desarrollo sustentable a corto y mediano plazo. Por si esto no bastara el fracaso se evidencia también en la carencia de un plan que contribuya a paliar las consecuencias de su propia aplicación.

Finalmente en forma natural todos estos factores, cuya vinculación y lectura también son hechos por la población contribuyen a la creación de un clima de desesperanza generalizada lo cual contribuye a reforzar aún más los aspectos más negativos de la situación

Todo lo expresado intenta demostrar que la coyuntura afecta a todos los sectores, el desempeño cooperativo en el aún es una expectativa a analizarse.

Relación del cooperativismo con el Estado.

Pese a la antigüedad del movimiento cooperativo uruguayo (debe recordarse que se han registrado formaciones cooperativas desde 1870 y la primer carta Constitucional del País es de 1830), puede afirmarse que sus relaciones con el Estado están aún en construcción. En efecto, los impulsos de alguna manera convulsivos de la legislación nacional y la propia acción de los actores cooperativos no han logrado consolidar espacios de articulación satisfactorios, al menos a juicio de las organizaciones representantes del universo cooperativo del Uruguay.

Sin embargo es necesario recordar algunos antecedentes que en su momento concentraron la articulación del cooperativismo con el Estado. Así funcionó hasta avanzados los años 80 en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la Dirección de Cooperativas. También en el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca existió una unidad especializada en el relacionamiento con las cooperativas.

Hoy por hoy las relaciones de las cooperativas con el Estado se encuentran fragmentadas en múltiples vínculos, básicamente de contralor. En marzo de 1991 se creó por Decreto¹⁷ la Comisión Honoraria del Cooperativismo que funcionaría en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Integrada por cinco miembros, tres de ellos designados por el Presidente de la República, y otros dos designados también por el Presidente pero seleccionados de una nómina de seis a sugerencia de la

¹⁷ Decreto 128/91 del 6/3/91. Conforme al Art. 230 de la Constitución.

Confederación de Cooperativas, sus cometidos serán: velar por el cumplimiento de los principios cooperativos; promover y fomentar el desarrollo del movimiento cooperativo; asesorar y colaborar en la implementación de una política nacional; brindar asistencia técnica a las cooperativas, organizar un servicio estadístico y de difusión cooperativos, analizar y proponer reformas en materia del marco normativo.

De estas intenciones compartidas por todos, pese a algunos avances, no es mucho lo que se ha concretado. Luego de este primer período de creación fue desactivada por la vía de los hechos, por el nuevo gobierno, al no nombrarse nuevos representantes. En diciembre de 2000 comenzó a trabajar un grupo, que fue formalizado como Comisión Honoraria en julio de 2001. No obstante este nuevo impulso la actividad de la comisión aún es deficitaria, constatándose al momento de elaborar este informe que se encuentra sin actividad, entre otros factores por renuncia de algunos de sus miembros.

La posición de la CUDECOOP frente a este tema es de extrema claridad: “La aspiración principal de CUDECOOP es la de constituir una comisión coordinadora de la acción cooperativa (Comisión Sectorial) en la órbita de OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto). Este organismo... de integración mixta se responsabilizaría por la elaboración de propuestas de desarrollo estratégico y la coordinación de los actuales organismos gubernamentales con responsabilidad en la materia cooperativa¹⁸”. Con el mismo carácter se propugna por la rápida normalización del funcionamiento de la Comisión Honoraria, dotándola de los recursos necesarios.

A propósito de las relaciones entre el Estado y las cooperativas, en un documento reciente,¹⁹ el presidente de la confederación expresa: “Las dificultades, al respecto, derivan de una legislación inapropiada, arcaica y fragmentaria... y una segmentación de las relaciones entre Estado y Cooperativas que impiden el desarrollo de una política nacional...” ; “La función de promoción (referida a la Comisión Honoraria) nunca se ha cumplido sistemáticamente, no existiendo ningún otro órgano específico para ejecutarla”. Se “requiere ... de información básica para decidir áreas a profundizar (datos estadísticos) y la vinculación con el sistema educativo... supone una coordinación entre los distintos Ministerios y organismos públicos relacionados”. “La función de contralor se encuentra en un estado caótico, facilitando la aparición de pseudo-cooperativas²⁰ y la distorsión del funcionamiento de las originariamente auténticas”. Esta breve transcripción, da cuenta del estado del arte de las relaciones objeto de este capítulo al menos desde la percepción del actor que nos ocupa. Para enfrentar estas dificultades entre otras el movimiento a través de sus representantes insiste en la concreción de una vieja aspiración como es la Ley General de Cooperativas, señalándose que no existe situación similar en América Latina.

En términos operativos cada modalidad cooperativa tiene sus organismos de contralor por parte del Estado. El Registro de las cooperativas se realiza al gestionar estas su personería jurídica; cuestión que debe efectivizarse en el Registro Público y General de Comercio.

¹⁸ Propuestas de CUDECOOP al Presidente de la República. Doc. Citado.

¹⁹ Las cooperativas en el nuevo escenario nacional. Esc. Danilo Gutiérrez. Presidente de CUDECOOP. Ponencia presentada en el Seminario sobre Cooperativas y Pymes. Noviembre 2002.

²⁰ A propósito de esta preocupación, CUDECOOP, emitió en noviembre de 2001 un comunicado de prensa en la que denuncia el fenómeno de las “cooperativas truchas”.

Las actividades de contralor en gran parte están hoy concentradas en la Auditoría Interna de la Nación, organismo dependiente del Ministerio de Economía y finanzas. El decreto 223/98 encomendó a este organismo las funciones de contralor, exceptuando a las cooperativas agrarias. Este hecho ha generado preocupación entre los especialistas dado que entienden que este decreto “pone el acento en los niveles económicos y los registros contables. Es deseable que estos se integren con los aspectos sociales y legales²¹”, dado que las cooperativas expresan la conjunción de intereses de personas y empresa.

Por su parte las cooperativas agrarias están reguladas desde el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. Las Sociedades de Fomento Rural, tienen un control delegado en la Comisión Nacional de Fomento Rural.

Como en el caso de las agrarias ya mencionados, los ministerios respectivos, según modalidad, tienen algún tipo de ingerencia en el contralor cooperativo. Las de Vivienda por el Ministerio homónimo. Las de Consumo, por la Auditoría Interna y los organismos encargados de controlar el expendio de comestible, (Bromatología municipal); las de salud, por el ministerio respectivo; las de producción, además de los controles generales (Banco de Previsión Social, que controla a todas las cooperativas) por los respectivos propios del rubro de operaciones. Así por ejemplo las cooperativas de producción cuyo rubro de actividad es el servicio de transporte (taxis u ómnibus) son reguladas o por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y/o por las dependencias Municipales en las que operan. Las de ahorro y crédito, además de los organismos ya mencionados están reguladas por el Banco Central.

En un trabajo²² del año 1997, del que participó la Universidad de la República se constató que de catorce (14) organismos públicos relevados, los datos no estaban desagregados para analizar la variable cooperativa; la existencia de información no procesada y por tanto no disponible; existiendo además para varios casos, información, que amparada por normas de secreto o reserva no puede ser procesada para comprender a cabalidad el sector.

Otro hecho significativo de las relaciones que denominamos convulsivas del cooperativismo con el Estado es la creación en diciembre de 1999 de una comisión especial que trataría el tema de las relaciones laborales en las cooperativas. Esta comisión²³ funcionaría en el ámbito del Ministerio de Trabajo, invitándose a participar también a representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco de Previsión Social. La información disponible da cuenta que esta comisión sólo avanzó hasta la designación de los representantes ministeriales.

Desde otra perspectivas es necesario indicar que la CUDECOOP integra varios ámbitos de relacionamiento con organismos públicos, entre ellos mencionamos: Grupo Promotor por el Desarrollo de Montevideo²⁴; Comisión Social Consultiva de la Universidad de la

²¹ El contralor de las Cooperativas. Anexo 2. Documento entregado al Pte. J. Batlle. OB. Cit.

²² Informe. Proyecto: Sistema de información sobre el cooperativismo Uruguayo. Cra. Susana Ramela. Cudecoop- Universidad de la República. 1ª. Fase (1996/1997).

²³ La Hoja Prensa cooperativa. Marzo- Abril 2000, pag. 11.

²⁴ Este grupo integrado entre otros por las Cámaras de Industrias, Comercio; Intendencia Municipal de Montevideo; la Universidad de la República, La Universidad ORT, etc..Tiene como propósitos el desarrollo y la promoción de diversas áreas de Montevideo. Este grupo participó activamente del Plan de Ordenamiento territorial de Montevideo.

República (organismo asesor de la UDELAR); Grupo La Paloma²⁵; Foro Consultivo Social y Económico del MERCOSUR.

Educación y Cooperativismo.

Distinguimos para este apartado las actividades de educación realizadas desde el ámbito privado que coincide mayoritariamente con actividades que en forma simplificada podríamos denominar como no formal y las que provienen desde el ámbito público.

En este sentido debe reconocerse que para el tema las dinámicas principales han provenido desde el propio ámbito cooperativo (privado), seguido con rezago por las instituciones de formación pública. Dos organizaciones destacan -sin perjuicio de admitirse que son varias las organizaciones no gubernamentales que participan de actividades con cooperativas- El Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) y la Unidad Técnica de Formación Cooperativa (UTF) que funciona en el seno de la CUDECOOP.

Por su parte las propias federaciones en distintos momentos organizan según, demandas específicas y recursos disponibles cursos de capacitación que procuran responder a su público objetivo. En los últimos años, incluyendo el saliente, las federaciones que se han mostrado más activas en la organización de capacitación específica son la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay y la Federación de Cooperativas de Ahorro Previo.

Universidad y Cooperativismo

A partir del año 1985, con la recuperación de la democracia en el país y en particular con la recuperación de la Universidad de la Republica, se abre un tiempo de profundo debate acerca de cual debería ser el papel, el rol que le correspondía a la Universidad en la reconstrucción del país.

La observación de la realidad nacional le permitió a la institución advertir que uno de los fenómenos que venía ocurriendo en los últimos años e intensificándose en el período de transición democrática, era el amplio desarrollo del cooperativismo como mecanismo de resolución de las necesidades de la población en un contexto de profunda retracción del sector público.

Se sistematizó en el ámbito interno de la Universidad las actividades que se realizaban vinculadas al sector cooperativo en el espacio de sus tres funciones, Enseñanza, Investigación y Extensión; se estableció un vínculo institucional con el sector, que en ese momento se encontraba nucleado en la Mesa Intercooperativa (hoy la CUDECOOP) Para la realización efectiva de lo anterior el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, creó la Comisión Universitaria de Cooperativismo integrada por representantes de todas las dependencias que se vinculaban al sector .

Esta Comisión abrió distintas instancias de participación y colaboración como ser: el desarrollo de un Cursillo de Cooperativismo en el cual participaron universitarios y cooperativistas y que luego fuera publicado en 1987 por la Fundación de Cultura Universitaria. En ese tiempo se firmaron Convenios de cooperación técnica y científica

²⁵ Este grupo de trabajo funciona desde 1993, integrado por personalidades de diversas organizaciones sociales, económicas y políticas (Intendentes municipales, técnicos, organizaciones no gubernamentales etc.) procura contribuir a la descentralización y el desarrollo local.

con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), a la interna de la Universidad se desarrolló un curso de actualización docente en cooperativismo y a nivel de Extensión se realizaron múltiples intervenciones en Montevideo y en el interior del país.

Por su parte el relacionamiento internacional fue igual de importante en áreas tales como la educación, la organización y administración de empresas, el financiamiento y la integración regional.

En este contexto, la Universidad avanzó en medidas tendientes a institucionalizar sus acciones en el campo del cooperativismo. En este sentido hay que señalar tres hechos singulares. Los mismos son, la realización del Primer Censo Nacional de Entidades Cooperativas, una investigación sobre la incidencia del Cooperativismo en la economía nacional, y la creación de la Unidad de Estudios Cooperativos.

El tercer hecho mencionado es la creación de la Unidad de Estudios Cooperativos en el ámbito de la División de Extensión y Actividades en el Medio. Esta Unidad tiene por objetivos programar, coordinar y realizar actividades de docencia, investigación y extensión universitarias en el área del cooperativismo.

En la actualidad la Unidad de Estudios se encuentra en un proceso de redefinición de su quehacer luego de haber visto reducida su actividad en los últimos años. Cuenta solamente con un Docente rentado por la Universidad y dispone de un magro presupuesto que le asigna del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. En este proceso de redefinición interna de sus funciones y naturaleza, la Unidad de Estudios Cooperativos variaría su denominación a la de Procesos Asociativos como forma de dar cuenta de los fenómenos asociativos que comparten principios y valores cooperativos pero que por su razón no son estrictamente cooperativas, que se denomina en términos generales como economía solidaria. A su vez, desde el punto de vista de su accionar a la interna de la Universidad, se ha conformado un grupo de trabajo de carácter voluntario compuesto por docentes, estudiantes y egresados de múltiples disciplinas con el objetivo de desarrollar y promover las actividades para las cuales fue creada la Unidad.

En lo que tiene que ver con la enseñanza, la Unidad participa en cursos universitarios vinculados a la temática cooperativa aunque de manera muy puntual. En la Universidad de la República hemos encontrado solamente un curso específico sobre cooperativismo que se imparte en la Facultad de Agronomía con carácter de materia optativa en el último año de la carrera.

Finalmente, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, se mantiene contacto con la Red de Incubadoras Universitarias del Brasil y se participa de la Red Americana de Universidades con Estudios Cooperativos y Asociativos.

Problemas y potencialidades del Cooperativismo.

Para la síntesis de este capítulo incorporamos: algunos elementos del autodiagnóstico realizado por el propio movimiento expresados en diversos documentos, la perspectiva de los técnicos y estudiosos que dependiendo del tipo de trabajo aportan visiones acerca de los problemas que padece el cooperativismo en general o alguna modalidad específica, y un análisis FODA perteneciente a la Tesis de graduación del Ing. Agr. Gabriel Isola.

En un documento de la Unidad Técnica de Formación Cooperativa ²⁶concretamente del Programa Regional de Dirigentes Cooperativistas de Uruguay y Paraguay, se realiza un diagnóstico preciso, que aunque en alcance incluye también a Paraguay, por lo profundo y breve transcribimos en algunos párrafos:

“El *problema principal* se centraría en que... las organizaciones de los movimientos cooperativos, ...no se han actualizado y evolucionado de acuerdo con las exigencias de los tiempos, presentando debilidades relativas y un escaso número de dirigentes y funcionarios con suficiente formación para cumplir plenamente con su misión”.

Las *causas* se pueden ubicar en tres vertientes, que se resumen a continuación :

- Carencias o desactualización en los conocimientos y habilidades; falta de respaldo técnico; problemas de dedicación; y falta de propuestas bien fundamentadas y debidamente respaldadas.
- Organizaciones con debilidades relativas que no les permiten influir en acuerdos y negociaciones a nivel nacional, así como en procesos de integración regional; reducido aprovechamiento de las ventajas comparativas del cooperativismo para constituirse en actores relevantes de las iniciativas de descentralización y de desarrollo local; organizaciones que no han afrontado los cambios estructurales y de gestión necesarios; lineamientos de gestión asociativa y empresarial no definidos, asumidos o ejercidos efectivamente; resistencia al cambio y/o falta de equilibrio en la renovación de los cuadros dirigenciales; reducida presencia de mujeres y jóvenes en los niveles de dirección y gerenciales de las organizaciones; y resistencia a la integración a nivel nacional, regional e internacional.
- Escaso número de dirigentes y funcionarios con suficiente formación, como para dirigir y gestionar las organizaciones cooperativas ..., basado en políticas de educación no suficientemente explicitadas o no aplicadas en la práctica; reducida participación de dirigentes y funcionarios de los niveles jerárquicos en las actividades de capacitación que se les ofrecen; falta de motivación o de interés en la formación en los aspectos asociativos y empresariales; escasez de tiempo para asistir a los eventos de capacitación; visión de la capacitación como un gasto en lugar de una inversión; y escaso conocimiento del desarrollo de experiencias realizadas por organizaciones similares.

El principal trabajo sobre los rasgos del movimiento cooperativo contemporáneo es el Censo de Entidades Cooperativas “Primer relevamiento nacional de entidades

²⁶ Proyecto Programa Regional de Dirigentes Cooperativistas de Uruguay y Paraguay. 1997/Dic 1999.

cooperativas – 1989”. Este trabajo fue retomado por A. Errandonea y M. Supervielle “Las cooperativas en el Uruguay – análisis sociológico del primer relevamiento nacional de entidades cooperativas” (Fundación de Cultura Universitaria) y continúa siendo el material más importante para analizar en forma objetiva nuestro movimiento cooperativo.

Es cierto que la penetración del cooperativismo en el país es muy significativa, el Censo arrojó que en 1989 el Uruguay tenía aproximadamente unas 600.000 afiliaciones a Cooperativas, algo así como el 20% de la población total. Representaba entonces un poco más del 29% de los mayores de 18 (dieciocho años o más). Llega a ser para ese año el 54% de la PEA (población económicamente activa).

En particular, Errandonea y Supervielle se preocupan por encontrar el papel real que cumplen estas como medios de participación social. Es que de alguna forma son estructuras intermedias que posibilitan a los miembros de una sociedad involucrarse a escala personal en fenómenos económicos y sociales de envergadura, muchas veces absolutamente inabarcables desde la posición solitaria de un hombre sin organización.

“Son grupos intermedios, [que] operan en la sociedad como vehículos de inserción²⁷ [social].”

Es cierto que no son los únicos grupos que cumplen este rol, sin embargo existen sobre las cooperativas expectativas particularmente importantes. La satisfacción de necesidades a través de su multiplicidad de formas, su carácter de asociación libre y voluntaria, y su democracia interna, son elementos que les dan un sesgo muy especial.

Sin embargo, para que esta inserción ocurra es importante resolver algunos problemas. Quizá uno de los más importantes es el problema de la participación, que encuentra su primer cuello de botella ante el tamaño de los grupos, organizaciones e instituciones en que esta debe darse. Al decir de los autores mencionados: “Obviamente, si la participación no es concebible directamente en el macrocosmos de la sociedad global, en sus estructuras más generales, es justamente porque la magnitud de esta dimensión hace ilusoria toda idea real de participación (las estructuras masificadas sólo admiten “participación simbólica”, que no es real participación social aunque pueda operar a ciertos niveles psicosociales).”²⁸ Efectivamente, para garantizar una participación real las organizaciones deben mantenerse a una escala que humanamente pueda ser aprensible. Deben permitir un relacionamiento bastante directo entre todos los involucrados. “... en buena medida, la participación social es participación grupal”. Es en función de este problema de tamaños, donde se determina en primera instancia el potencial que tiene una organización de promover efectivamente la participación de sus socios.

Los autores citados, fijan este límite en alrededor de mil socios, barrera sobre la cuál se vuelve prácticamente imposible asegurar un relacionamiento cercano entre los individuos asociados; “.. crece la posibilidad para la gran mayoría de los asociados a la cooperativa de que ella constituya un mero servicio.”

El límite inferior a partir del cuál el tamaño no es obstáculo para la participación en una organización, es fijado por los sociólogos uruguayos en alrededor de 50 personas. Tales características le infieren a la organización un perfil de grupo primario, donde las relaciones interpersonales son fácilmente accesibles.

²⁷ (pag. 55). Errandonea, A.; Supervielle, M. “Las cooperativas en el Uruguay – análisis sociológico del primer relevamiento nacional de entidades cooperativas”. Montevideo. FCU. 1992. 115 p.

²⁸ (pag. 56) Ibid.

A grandes rasgos, y apoyándonos en un trabajo académico realizado poco tiempo atrás²⁹ se presenta a continuación un resumen de las Fortalezas, Debilidades, Amenazas y Oportunidades del Cooperativismo Uruguayo.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> - La gran trayectoria del movimiento cooperativo uruguayo, que tiene más de 100 años de experiencias en lo social y económico. Además de la gran penetración del movimiento en el país, que no solo se refleja en el número de socios sino en la legitimidad reconocida en lo nacional. - La gran diversidad de rubros y áreas a las que abarca. También su nivel de integración, donde CUDECOOP juega un papel muy importante al ser la única organización representativa de todo el movimiento. - Liderazgo de las cooperativas en algunos sectores específicos de la economía nacional. - Buena capacidad de los recursos humanos cooperativos. Existencia de programas específicos de capacitación en lo doctrinario y en los aspectos de gestión. - Elementos importantes de auto identificación. - Estrechos vínculos institucionales en lo nacional (gremiales, organizaciones sociales, Estado, etc.) y en el plano internacional (ACI, ALCECOOP, etc.). - Importante avance en el plano de la educación ambiental. Aspecto que distingue o comienza a distinguir a las empresas cooperativas, solidarias con el ambiente y los vecinos, frente a otro tipo de organizaciones económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de experiencia en los aspectos vinculados al desarrollo comercial, fundamentalmente hacia el exterior. - Desigualdad en el grado de participación e involucramiento de las instituciones miembro de CUDECOOP - Falta de articulación e intercooperación entre las organizaciones. - Problemas de renovación de dirigentes, problemas de capacitación y de dedicación - Insuficiente capacidad de propuesta. - Lentitud en la toma de decisiones. - Insuficiente difusión del modelo cooperativo. - Marco jurídico inadecuado e insuficiente.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> - Transformación del mapa político de la región. Posibilidad de generar articulaciones con el movimiento cooperativo regional. - Ser una legítima fuente de empleo en un marco de crisis del trabajo. - Oportunidades abiertas tras la retirada del Estado de varios sectores de la economía, desregulación, desmonopolización. - Ser una vía probada de descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Competencia abierta con empresas de todo el mundo. Presencia creciente de multinacionales en el marco de una apertura progresiva y de la integración regional. - Dificultades en el sector agropecuario. Falta de un modelo alternativo e integrado al resto del movimiento cooperativo. - Políticas económicas y sociales que provocan: - Indiferencias gubernamentales respecto a las propuestas de desarrollo del movimiento cooperativo. - Concentración de capitales y de información. - Preeminencia de mensajes individualistas que desvalorizan las alternativas solidarias. - Insuficiente apoyo estatal y descoordinación de sus políticas de apoyo y asistencia. - Marco jurídico inadecuado e insuficiente.

²⁹ En Tesis de Graduación de Gabriel Isola. 2001. El cuadro es una construcción propia en base al registro del autor citado.

Bibliografía.

Arboleya I. 1995. Reconversión Productiva Agraria: Algunos Elementos Para La Discusión del Tema. CCU. No Edit. (CCU).

Arzbach, M. ; Durán, A. 2001. Cifras sobre cooperativas de ahorro y crédito en América Latina: Tamaños, Concentraciones y algunas Correlaciones. Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV). 26 p.

Arzbach, M. ; Durán, A. 2001. Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina – Una Muestra de 14 Países. Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV). 35 p.

Asamblea de profesores de Enseñanza Secundaria. Junio de 1970. Cooperativismo Escolar.. Boletín N° 2.

Banco Central Del Uruguay (BCU). Octubre 2002. Boletín Financiero.

Baraibar, C. ; Bonetti, G. Nov. 1994. Problemas identificados en las cooperativas agrarias y propuestas de solución. Cooperativas Agrarias federadas Documento base de discusión .

Bertullo, J. Abril 1993. Cooperativismo en Uruguay. Comité For The Promotion And Advancement Of Cooperatives (COPAC –FAO).

Cazéres, J. L. 1993. Cooperativas de Ahorro y Crédito. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 172 p.

Cazéres. J.L. 1994. Manual de Derecho Cooperativo. FCU.

CCU. 1996. Dialogo del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo con el Movimiento Cooperativo. 23//1996.

CUDECOOP. Documento. Uruguay 1988. Documento de Difusión.

CUDECOOP. Abril de 2000. Propuestas de CUDECOOP al Presidente de la República Dr. Jorge Batlle Ibáñez.

CUDECOOP. Noviembre 1998. Propuestas programáticas del Movimiento Cooperativo Uruguayo.

CUDECOOP. 1994. El Movimiento Cooperativo Expone y Propone (documentos varios no editados) Montevideo.

CUDECOOP. Marzo 1993. Catalogo del Cooperativismo Uruguayo.

Cooperativas Agrarias Federadas. 1995. Documento base para la discusión. lineamientos estratégicos para el sistema cooperativo. Séptimo Encuentro Nacional de CAF. Mimeo.

Estudios Cooperativos. Abril 1998. Año 5, N°1. Boletín de la Unidad de Estudios Cooperativos. Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. Universidad de la República. 33 p.

Estudios Cooperativos. Junio 1999. Año 6, N° 1. Boletín de la Unidad de Estudios Cooperativos. Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. Universidad de la República. 39 p.

Errandonea, A.; Supervielle M. 1992. Las Cooperativas en el Uruguay . Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas. FCU. Montevideo.

Garat, R. 1985. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Trabajo Monográfico para Contador Público. Montevideo. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de la República. 170 p.

Guarino P. Abril 2002. Sociedad civil y desarrollo: El pensamiento de Pablo Guarino. ALOP. pag. 151 a 179.

Guerra, P. Crisis y Empresas Alternativas en Uruguay. El Caso de las Cooperativas de Producción como emergentes de un Sector Solidario de la economía. Dpto. de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Documento de Trabajo Nro. 30.

González Sierra Y. 1994. Los Olvidados de la tierra. Ed. Nordan. Montevideo.

Isola, G. 2001. El liderazgo en los Procesos Asociativos Rurales: los casos de CALPACE y la Unidad Cooperaria N°1. Tesis Ing. Agr. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo. 138p.

La Hoja. Prensa Cooperativa. Marzo - Abril de 2000/ varios números 2001 y 2002.

Maldini, E. ; Ramos, A. ; Vasallo, C. 1987. Contribución del Sistema de Cooperativas Agrarias al Desarrollo Rural. FCU. Montevideo.

Mederos, J. 1998. Los Nuevos Desafíos. El cooperativismo y la globalización. Cudecoop / Centro Cooperativo Sueco.

Melgarejo, A. Octubre de 1994. Movimiento Sindical y Cooperativismo. Boletín de Estudios Cooperativos. Universidad de la República.

Moreira Piegas, R. 1987. Cooperativas. Derecho Cooperativo y Acto Cooperativo. Fundación de Cultura Universitaria. Cooperativismo y Sociedad N° 2.

Moreno, J. P. Noviembre 2001. Estrategia, Estructura y Rentabilidad de la Banca Privada Uruguaya 1992 –1999. Revista de Economía (2ª época) Vol VIII. N°2. p.105 – 166.

Pascal M.I.; Vial, L. 1988. Estado del Arte: “La Relación entre educación y desarrollo del Movimiento Cooperativo en América Latina”. Consejo de Educación de Adultos de América Latina. Santiago de Chile .

Ramela, S. 1997. Informe del Proyecto: Sistema de información sobre el cooperativismo uruguayo. Unidad de Estudios Cooperativos. Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. Universidad de la República. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP). 150 p.

Rippe, S. 1987. Los problemas Jurídicos de las Cooperativas. FCU. Serie Cooperativismo y Sociedad.

Terra, J. P. 1986. Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. Montevideo. Banda Oriental. 171 p.

Universidad de la República. 1989. Cursillo sobre Cooperativismo. VOL.1, 2, 3, 4 AUTORES Varios. FCU.

Vieites, D. ; Cura, E. ; Gutiérrez, R. 2000. Auditoría externa en Cooperativas de Ahorro y Crédito de Intermediación Financiera. Trabajo Monográfico para Contador Público. Montevideo. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de la República. 237 p.