

ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA (AUDHE)

5tas Jornadas Uruguayas de Historia Económica

Montevideo 23 al 25 de noviembre 2011

Simposio: “Intervención estatal, modelos económicos, movimientos sociales y desarrollo de las Cooperativas y la Economía Social y Solidaria en Hispanoamérica”

Análisis de los programas públicos de fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay

Juan Pablo Martí

Universidad de la República – Uruguay

jpmarti@fcs.edu.uy

Resumen

En octubre de 2008 se aprueba en Uruguay la Ley General de Cooperativas N° 18.407. La aprobación de la Ley marca la finalización de una etapa no solo en términos legislativos sino también en términos del desarrollo del cooperativismo puesto que se crea el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOO) encargado de la promoción estatal del cooperativismo. Este cambio legislativo nos motiva a revisar en perspectiva histórica la relación del Estado con las cooperativas, fundamentalmente en lo que respecta la promoción de las cooperativas desde Estado..

En este trabajo exploramos las políticas públicas de fomento del cooperativismo en el ámbito agropecuario. Nos interesarán particularmente las políticas desarrolladas por parte del Estado para el fomento del cooperativismo que crean o facilitan el desarrollo de cooperativas agropecuarias o agroindustriales. Tomaremos una de las experiencias más significativas: la creación de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) que se crea por Ley N° 9.526 del 14 de diciembre de 1935.

PALABRAS CLAVES: Políticas públicas – fomento cooperativo – Conaprole

| | | |
|--------|--|----|
| I. | Introducción..... | 3 |
| II. | El surgimiento de las cooperativas a partir de la acción estatal | 5 |
| III. | El cooperativismo en el ámbito rural..... | 7 |
| III.1. | La etapa pre-legislativa..... | 7 |
| III.2. | La etapa legislativa | 8 |
| IV. | El fomento del cooperativismo en el ámbito rural: La creación de CONAPROLE11 | |
| IV.1. | El o los problemas identificados..... | 11 |
| IV.2. | Formulación de alternativas | 13 |
| IV.3. | Adopción de una alternativa..... | 15 |
| IV.4. | La implementación | 17 |
| IV.5. | Los resultados..... | 18 |
| V. | Conclusiones..... | 20 |
| VI. | Referencias bibliográficas | 22 |

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone constituir un punto de partida que permita abordar la relación del Estado uruguayo con el movimiento cooperativo. Las preguntas que motivan el trabajo están referidas a la manera cómo surgen las cooperativas y, particularmente, cuál es la incidencia del Estado y las políticas públicas en su surgimiento.

En Uruguay, el movimiento cooperativa 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; 4 y ss.) señalan como características sobresalientes del cooperativismo uruguayo: i) un movimiento cooperativo vinculado desde sus orígenes a los movimientos sociales, particularmente el movimiento sindical y organizaciones gremiales; ii) el desarrollo del cooperativismo uruguayo ha sido facilitado u obstaculizado por el accionar del Estado pero conservando siempre su autonomía; iii) fuerte arraigo del movimiento cooperativo en el interior del país, característica excepcional para un país tan fuertemente centralizado en Montevideo como el nuestro; y v) las cooperativas uruguayas, en términos generales, son respetuosas de 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 N° 18.407¹. La aprobación de la Ley marca la finalización de una etapa, no solo en términos legislativos sino también en términos del desarrollo del cooperativismo puesto que se crea el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOO) con participación del gobierno y del movimiento cooperativo. Este cambio legislativo marca claramente la finalización de una etapa en el relacionamiento del Estado uruguayo con las cooperativas, particularmente en lo referido a la promoción de cooperativas. Reviste especial significación ya que se trata de una ley impulsada por el propio movimiento donde se recogen muchas de sus aspiraciones y se actualiza el marco jurídico en los distintos sectores, además de la ya señalada creación del INACOO, que tiene entre sus objetivos la promoción de las cooperativas. La fecha de la aprobación de la Ley permite un interesante recorte temporal que nos llevaría a definir 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 nos parece relevante estudiar en perspectiva histórica cuál ha sido la relación del Estado con el cooperativismo.² El trabajo forma parte de un esfuerzo de investigación más amplio consistente en un estudio de carácter histórico-económico sobre el cooperativismo en Uruguay reconstruyendo el proceso histórico de las modalidades cooperativas de trabajo asociado, ahorro y crédito y agropecuarias.³ Se propone estudiar el vínculo existente entre las matrices de surgimiento y las modalidades de desarrollo de las cooperativas. Para ellos se indaga en los orígenes y los condicionantes de su surgimiento y la estructura que adoptan las diferentes modalidades cooperativas.⁴

Para dar cuenta de esta problemática e intentar responder a las preguntas, optamos por 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 básicamente a: reconstrucción de fuentes documentales y legislativas⁵ y entrevistas en profundidad a informantes calificados⁶.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. En la primera planteamos la temática del surgimiento de las cooperativas a partir de la acción estatal como marco de análisis de nuestro trabajo. En un segundo momento, realizamos una síntesis sobre la evolución del cooperativismo en el ámbito rural y la legislación que lo rige. Posteriormente, presentamos la experiencia de CONAPROLE, el caso de una cooperativa surgida a partir de la legislación. Finalmente, proponemos algunas conclusiones que deberán ponerse a prueba con la realización de investigaciones posteriores.

II. EL SURGIMIENTO DE LAS COOPERATIVAS A PARTIR DE LA ACCIÓN ESTATAL

Una rápida revisión por las experiencias de fomento cooperativo en América Latina en los últimos años, nos muestran un papel cada vez más activo del Estado en la creación de cooperativas.⁷ Sin embargo, las cooperativas deben responder a diversas problemáticas de organización, de capitalización y de gestión. Ello requiere elaborar estrategias y herramientas –tanto a nivel práctico como teórico- necesarias para su evolución. En este contexto se hace necesario que la teoría organizativa proponga los marcos conceptuales con los cuales describir y desplegar la experiencia cooperativa de modo de ayudar a los protagonistas (Battaglia, 2004). De ahí el interés por indagar 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 (1984).⁹ En base a los mismos, y en un esfuerzo de síntesis, podríamos reconocer como matrices de surgimiento de las cooperativas las siguientes:

Cuadro I. 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 |

Fuente: Elaboración propia en base a Vanek (1985) y Terra (1984).

En oportunidad de este trabajo nos interesaremos por esta última modalidad: las cooperativas creadas o fomentadas a partir de la acción estatal. Enmarcaremos esto en lo que entendemos por 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: 281).

El rol del Estado como promotor de las cooperativas puede manifestarse de muy diversas formas: a) Legislación: a través de resoluciones que estimulan la creación de cooperativas para la realización de determinadas actividades; b) Disposiciones fiscales: que advierten el carácter no imponible de las actividades de las cooperativas y les reconoce exenciones y rebajas impositivas; c) 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 d) Ayuda financiera: a través de la simplificación de trámites y reducción de gastos, otorgamiento de créditos, garantía de préstamos

obtenidos de otras fuentes financiamiento, tratamiento preferencial en contratos o licitaciones, etc.

El ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases: a) la identificación y definición del problema a abordar; b) la formulación de las distintas posibles alternativas de solución; c) la adopción de una alternativa entre todas las formuladas; d) la implantación de la alternativa seleccionada; y e) la evaluación de los resultados obtenidos.¹⁰

Cuadro II. Fases de la construcción de las políticas públicas

| |
|--------------------------------|
| 1. Identificación del problema |
| 2. Formulación de alternativas |
| 3. Adopción de una alternativa |
| 4. Implementación |
| 5. Evaluación |

Fuente: Elaboración propia en base a Varas (1997).

Este marco conceptual expuesto se tomará como referencia para el análisis de las políticas públicas dirigidas al cooperativismo. Bajo esta perspectiva se analizará el rol del Estado como promotor de las cooperativas centrando nuestro análisis en las acciones legislativas que tuvieron como objetivo el fomento de cooperativas.

En este caso nos proponemos indagar las políticas públicas hacia el cooperativismo en el ámbito rural. Para ello presentaremos en primer lugar los antecedentes del cooperativismo en el sector agropecuario uruguayo; y, posteriormente, presentaremos brevemente uno de las iniciativas más importantes para el fomento estatal del cooperativismo en el ámbito rural: la creación de CONAPROLE.¹¹

Partiremos de la identificación de los problemas públicos que la creación o el fomento de las cooperativas pretende resolver; exploraremos las distintas alternativas formuladas, examinaremos por qué se optó por una cooperativa, describiremos la implementación de la cooperativa y, finalmente, evaluaremos la solución adoptada.¹² Fundamentalmente, nos interesa responder a la pregunta de por qué se opta por una cooperativa.

III. EL COOPERATIVISMO EN EL ÁMBITO RURAL¹³

III.1. La etapa pre-legislativa

Si bien hasta el año 1941 no existe una ley de cooperativas agrarias, podemos encontrar profusos antecedentes de asociativismo en el sector agropecuario. Al respecto, Terra (1984: 137-138) señala la existencia de un período que va entre fines del siglo XIX y la aprobación de la ley caracterizado por la presencia de “corrientes pragmáticas – las sociedades de fomento-, concepciones estatizantes –varios proyectos de los cuales el único realizado es el de CONAPROLE– y movimientos privados ideológico-políticos o ideológico-religiosos” como los sindicatos agrícolas y también cooperativas aunque no existiera legislación que previera la figura cooperativa hasta 1941.

Las Comisiones de Fomento Rural, que posteriormente pasarían a llamarse Sociedades de Fomento Rural (SFR) , surgen como los primeros fenómenos de agrupación en el medio rural. Estas asociaciones civiles no lucrativas comienzan a fines del s. XIX. Promovidas por la empresa inglesa del Ferrocarril Central con la finalidad de promover el progreso y estimular el aumento de la producción rural, y por tanto, el volumen de mercaderías a transportar.¹⁴ Las SFR eran sociedades civiles, no lucrativas que estaban impedidas de realizar actividad comercial. Se crean en las zonas agrícolas y cercanas a las vías del ferrocarril. Las autoridades eran vecinos destacados de la localidad.

El 15 de agosto de 1915 se crea la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), en el Congreso de Minas, que posteriormente, en 1916, es autorizada a llevar el registro y controlar el funcionamiento de las SFR.

Si bien las Sociedades de Fomento Rural nacen para promover la producción y el bienestar de la población rural, más adelante, rápidamente evolucionan hacia la intermediación en productos e insumos, incluso bajo el auspicio del Estado que las utiliza como bocas de salida de la Dirección de Abastecimientos Agropecuarios del Ministerio de Ganadería y Agricultura (CNFR, 2005).

La otra rama que da origen al cooperativismo agrario, se genera a partir de los Sindicatos Agrícolas, y estos a su vez tiene dos vertientes: los sindicatos promovidos por la Ley de Cajas de Crédito de 1912 y los sindicatos cristianos agrícolas.

La primera vertiente surge a partir de la promulgación durante el gobierno de José Batlle y Ordóñez de dos leyes que crean la Sección Crédito Rural del BROU. En ellas se establece que el crédito a los productores debía canalizarse a través Cajas rurales y que estas debían organizarse de forma cooperativa. La ley 3.939 establece también que las cajas podrían convertirse en sindicatos rurales para la defensa de los intereses rurales. Esto de podría traducir en múltiples actividades que excedían las atribuciones de una caja de crédito, tale como: “provocar y favorecer ensayos de cultivos, semillas, abonos e instrumentos y facilitar a los asociados la adquisición de dichos elementos de trabajo”; “provocar la enseñanza agrícola y fomentar la capacitación”; favorecer las transacciones rurales, fomentar, crear y administrar sociedades de producción y venta: cajas de socorros mutuos; cajas de retiro; seguros de accidente, etc. (Terra, 1984: 105).

Los sindicatos agrícolas derivaban y dependían de las Cajas de Crédito y esta a su vez de la promoción y fiscalización del BROU. Terra (1984: 105) sostiene que las cajas carecieron de capacidad para desarrollarse en lo crediticio y más aún en el sindicalismo agrario, condicionadas por un aparato burocrático como el BROU, financieramente poderoso pero desinteresado del impulso cooperativo.

La otra vertiente, la de los sindicatos cristianos agrícolas, se origina en un contexto de fuerte conflictividad entre la iglesia y el Estado surgen en la misma época y con el mismo nombre los sindicatos cristianos.¹⁵ En 1911 se crea la Unión Económica del Uruguay con el fin de promover la creación de cajas de ahorro, cooperativas, sindicatos, sociedades de socorro mutuo, para vincular a los católicos. Frente a las leyes de 1912 que establecían que el sindicato se derivaba de la Caja de Crédito, la Unión Económica plantea que primero es el sindicato y luego la caja popular.

Los sindicatos agrícolas cristianos tuvieron dos momentos de expansión y en cada una de ellas el liderazgo de un sacerdote. En la primera etapa, iniciada en 1912, es el impulso del P. Damiani quien frente a la situación de los agricultores –falta de maquinarias, altos precios de la tierra, indefensión frente a los intermediarios, etc.- proponía la asociación para la defensa mutua suprimiendo a los intermediarios con el fin de adquirir maquinaria, semillas, insumos, etc. (Terra, 1984: 107).¹⁶

La segunda etapa va a ser liderada por el P. Horacio Meriggi quien a partir de 1923 crea un sindicato en Paysandú y una Caja Rural. En 1931 eran nueve sindicatos y para 1941, año de su fallecimiento, llevaba creados sesenta sindicatos agrícolas agrupados en tres federaciones regionales y una confederación. A diferencia de la etapa anterior, los sindicatos creados por Meriggi se diferencian por tener una concepción más laxa de la confesionalidad y por el énfasis en la colonización.¹⁷ Cuando muere Meriggi el movimiento se desarticula y los sindicatos se debilitan o desaparecen.

III.2. La etapa legislativa

Por otra parte, desde la década de 1920 el tema de las cooperativas agropecuarias aparece frecuentemente en la agenda legislativa (Terra, 1984).¹⁸ De todas estas iniciativas la que finalmente llega a concretarse es la creación de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche, con la participación del Estado, a través de una Ley especial promulgada en el año 1935, para organizar la comercialización, industrialización y distribución del producto, que analizaremos posteriormente.

Pero no es hasta 1941 que, como ya mencionamos se promulga la Ley de Cooperativas agropecuarias, dando lugar a un crecimiento progresivo de la cantidad de cooperativas que se crean en el país. La lentitud para legislar demuestra la oposición, vinculada para Terra (1984: 109) 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.

Una gran expansión de experiencias cooperativas se produce entre la aprobación de la ley en 1941 y 1960. Mientras en el Primer Congreso de la Cooperación participan 3 o 4 cooperativas y 45 SFRR, en 1942, en ocasión del Segundo Congreso, participan 16 cooperativas y en 1994 ya son 26 las cooperativas. En 1955 en el Primer Congreso Nacional de Cooperativas Agropecuarias, eran ya 40 cooperativas y durante el período 1955-195 se fundan 23 cooperativas y 49 durante el período 1959-1962. En tanto, entre 1959 y 1969 se produce un importante crecimiento del número de asociados que luego se estabiliza (Terra, 1984: 111-112).

Sobre las causas de este comportamiento, Terra (1984: 112 y ss.) propone diversas interpretaciones para cada uno de los períodos. En un primer momento la propia aprobación de la ley creó un cauce para la aparición de cooperativas que antes se constituían en sociedades de fomento o sindicatos agrícolas. Posteriormente, entre 1945 y 1955, el crecimiento se endentece para acelerarse posteriormente hasta fines de la

década de 1960. La pregunta que se formula es cuáles son las condiciones que han cambiado y cómo impactan a un universo tan heterogéneo como el de las cooperativas agropecuarias. La explicación que ensaya es que a mediados de la década de 1950 los precios de exportación de los productos agropecuarios caen y se encarecen los insumos importados. También los ingresos del Estado descienden y entra en crisis el rol que había jugado a través del BROU como sostén de los precios.

En esta etapa, se puede constatar una expansión del cooperativismo causada por la intervención del Estado. Sea a través del Instituto Nacional de Colonización con la creación de cooperativas de producción agropecuaria.¹⁹ Sea promoviendo las SFR en la década de 1940 o impulsando cooperativas con el Plan Nacional de Silos en la década de 1970. No obstante el crecimiento cooperativo del período 1955-1962 puede estar originado en una reacción defensiva ante las circunstancias adversas y el retiro del Estado (Terra, 1984: 113).

El desarrollo del cooperativismo agrario permitirá 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, 1984: 119).

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 apuntaban a dar poderío de compra y venta al pequeño productor. CALFORU estaba 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 N° 14.330 en el año 1974, se autoriza su funcionamiento como cooperativa de segundo grado. La Ley N° 14.330 también llamada de Sociedades de Fomento Rural establece las características de las Sociedades de Fomento Rural, otorga a la CNFR su contralor y permite a las SFR asociarse a las cooperativas.

Con el apoyo del Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) en 1967 se crea Central Lanera Uruguay (CLU), como entidad comercializadora de segundo grado, integrada por cooperativas de base ligadas a este rubro. Se crean como entidades de segundo grado también, en 1978 la Central Cooperativa de Carnes (CCC), comercializadora e industrializadora de carne bovina y ovina, encontrándose hoy sin realizar operaciones y en 1984 la Central Cooperativa de Granos (CCG), que comercializa la producción de cereales y oleaginosos.

En el año 1984, las cooperativas agrarias específicamente logran su expresión gremial, al fundarse las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). La CAF nuclea a las cooperativas agrarias de primer y segundo, 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.

En 1990 se crea la Cooperativa Nacional Forestal (CONAFOR). Sus finalidades son promover el desarrollo del área forestal y maderera. Hoy en día también se encuentra sin actividad. En 1992 inicia sus actividades la Central Apícola Cooperativa, organización de segundo grado concentrada en el rubro homónimo. Vale destacar que esta empresa es de alguna manera producto del cierre de la experiencia ya mencionada de CALFORU.

Para 1989, el movimiento cooperativo agrario estaba constituido por 206 cooperativas entre Cooperativas Agropecuarias y Sociedades de Fomento Rural, que fueron relevadas en el Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas, realizado por convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Universidad de la República, realizado en el año 1989.

Estrechamente relacionadas con las cooperativas agrarias se encuentran las cooperativas agroindustriales. Estas fueron reguladas por el Decreto-Ley N° 14.287 del 12 de setiembre de 1978, reglamentado el 12 de agosto de 1981 a través del Decreto 415/81. Estas normas tuvieron escasa aplicación (Reyes y Gutiérrez, 2005: 143). En 1984, es actualizado por un nuevo Decreto-Ley, el N° 15.645, que reconoce la especificidad del fenómeno cooperativo.

Finalmente, el desarrollo del movimiento cooperativo en el ámbito rural presenta un retroceso para el último período del cual conocemos datos. Entre el I Censo de Cooperativas de 1989 y el II Censo de 2008, tal como muestra el cuadro siguiente, cae el número de cooperativas y de socios, a diferencia de lo ocurrido en el resto de los sectores.

Cuadro III. Número de socios, número de cooperativas y promedio de socios para cooperativas agrarias y SFR y total de las cooperativas (1989, 2008)

| | Número de Socios | | Var % | Número de cooperativas | | Var % | Promedio de socios | | Var % |
|-----------------------|------------------|-----------|-------|------------------------|----------|-------|--------------------|---------|-------|
| | 1989 | 2008 | | 1989 | 2008 | | 1989 | 2008 | |
| Agrarias y SFR | 48.930 | 21.519 | | 182 | 126 | | 270 | 171 | |
| | (8,0 %) | (1,8 %) | -56 | (21,6 %) | (10,8 %) | -31 | | | -37 |
| Total | 613.998 | 1.223.531 | | 843 | 1.165 | | | | |
| | (100%) | (100 %) | 99 | (100 %) | (100 %) | 38 | 728,3 | 1.050,2 | 44 |

Fuente: Cabrera et al. (2010: 4).

IV. EL FOMENTO DEL COOPERATIVISMO EN EL ÁMBITO RURAL: LA CREACIÓN DE CONAPROLE²⁰

El rápido repaso al desarrollo del cooperativismo en el sector agropecuario permite identificar tres políticas públicas para el fomento del cooperativismo en el sector agropecuario: la creación de CONAPROLE por ley de 1935, la creación de cooperativas agropecuarias de producción a partir de la acción del Instituto Nacional de Colonización y el fomento a las cooperativas con el Plan Nacional de Silos del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Estos tres momentos tienen características muy disímiles y orígenes diversos pero permiten aportar a una construcción de la historia del cooperativismo en el sector agropecuario. Detrás de cada uno de estos programas están distintos actores públicos y cada uno de ellos tiene sus propias motivaciones, lo que tienen en común es que, frente a un problema de relevancia social, se opta por el cooperativismo. Nos centraremos en la primera de estas experiencias: la creación de CONAPROLE por la Ley N° 9.526 del 14 de diciembre de 1935. Esta tenía como objetivo organizar la comercialización, industrialización y distribución de la leche en Montevideo. Entre otros problemas, el abasto de leche en Montevideo estaba siendo afectado por la competencia entre las plantas procesadoras, los bajos precios que recibían los productores, la mala calidad de la leche que no superaba los controles municipales y controles que no se realizaban o no se hacían correctamente. Analizaremos el ciclo de las políticas públicas en las distintas etapas de la creación de CONAPROLE.

IV.1. El o los problemas identificados

El análisis del contexto de la época y la discusión parlamentaria que precede a la creación de CONAPROLE muestran que no es un único problema al que se busca responder. La revisión de los antecedentes nos permite proponer la concurrencia de dos situaciones íntimamente relacionadas. En primer lugar, un problema de salud pública generado por la mala calidad de la leche y sus consecuencias. En segundo lugar, lo que se da en llamar el “problema lechero”.

El punto de partida de la discusión refiere a las dificultades que estaba encontrando la distribución de la leche en Montevideo y fundamentalmente a la competencia entre las plantas procesadoras que hacía caer el precio de los productores y bajaba la calidad de la leche que no pasaba los controles municipales o simplemente estos no se hacían.

La leche para abastecer a Montevideo provenía de la denominada “cuenca lechera”, que, como resultado del desarrollo de los medios de transporte y empujados por el encarecimiento de los arriendos, se había ido alejándose de Montevideo y ocupaba un radio de ciento treinta kilómetros que abarcaba los departamentos de San José, Canelones, Florida, Maldonado y Lavalleja. Los tambos que abastecían a Montevideo eran 1.432, de los cuáles 1.167 estaban fuera del departamento (Jacob, 1981a: 219 y 220).

En consecuencia, los productores se enfrentaban a una demanda concentrada, debían pagar altos precios por el arrendamiento de las tierras, contaban con una tecnología atrasada, tenían ganado de mala calidad y pasturas con fuertes variaciones estacionales (Bértola, 1991: 190).

A esto deben agregarse problemas relativos al transporte –lentitud y falta de vagones termos- y al propio mercado de la leche. El mismo Censo Agropecuario de 1937 (citado por Jacob, 1981a: 221) sostenía

El florecimiento de la industria lechera no fue todo lo importante que se esperaba, debido en parte a la falta de una organización adecuada de los mercados de consumo, en particular de los internos, haciéndose en determinados momentos difícil la colocación de toda la producción, y en parte a defectos técnicos y económicos en la explotación de los establecimientos productores que, además de acentuar la dificultad de colocación por la producción abundante en primavera y otoño y escasa en verano e invierno, influyen desfavorablemente en los costos de producción

Relata Jacob (1981a: 222 y 223) que desde 1927, cuando se establece la obligatoriedad de la pasteurización, se habían estado instalando plantas procesadoras de leche en Montevideo. Algunas de estas se originan en la fusión de granjas y en otros casos son consecuencia de la movilización de capitales vinculados a gremialistas rurales, productores, banqueros y profesionales liberales. Durante la discusión parlamentaria previa a la creación de CONAPROLE se denuncian las tendencias monopólicas de las mismas y la situación a la que someten al productor lechero: *“Es cierto que en el gremio de lecheros los productores de leche, reciben una paga insuficiente...”* (Senador Tiscornia, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Diciembre de 1935, p. 359). Lo que motiva a que se reclame desde distintos ámbitos la intervención del Estado.

La mala calidad de la leche se relaciona directamente con la problemática de la salud de Montevideo y se expresa en mortalidad infantil. Al respecto, un trabajo realizado por Birn, Cabella y Pollero nos muestra que

... las enfermedades relacionadas con procesos infecciosos fueron las principales causante de la mortalidad infantil durante casi toda la primera mitad del siglo..., las diarreas y las enfermedades localizadas en el aparato respiratorio mantuvieron una fuerte preponderancia frente la resto de las otras causas (Birn *et al.*, 2005:)

Las mismas autoras sostienen que: *“... las enfermedades gastrointestinales fueron la principal causa de muerte en los niños menores de un año hasta mediados del siglo XX”* (Birn *et al.*, 2005: 143), es decir que las diarreas explican buena parte de la mortalidad infantil de la época.

La pregunta que surge entonces es cómo explicar la persistencia del nivel de la tasa de mortalidad por diarreas. Las autoras antes citadas (Birn, Cabella y Pollero, 2010) proponen dos explicaciones causales. Una de las explicaciones se debe a lo que definen como el “efecto urbano”. La rápida urbanización de Montevideo, particularmente en el primer tercio del siglo XX, implicó consecuencias negativas en el deterioro de las condiciones sanitarias, de vivienda y hacinamiento de sus habitantes. Esto se refleja en la crisis de la vivienda y florecimiento de “conventillos” y en una red de aguas corrientes y sistema cloacal insuficiente por el crecimiento de la ciudad tanto demográfico como en extensión (Birn *et al.*, 2005: 140).

La otra explicación tiene relación directa con la creación de CONAPROLE. Una de las causas de enfermedades gastrointestinales es la infección transmitida por el agua y los alimentos, especialmente la leche. Sin embargo, el análisis de la calidad de la leche que consumen los niños y los peligros de contaminación, presenta dos problemas: i) la leche podría haber sido adquirida en buenas condiciones y contaminada posteriormente o ii) podría haber sido distribuida ya contaminada .

Respecto de la calidad de la leche distribuida en Montevideo nos encontramos con que en 1913 el 65% de la leche consumida en Montevideo provenía de tambos rurales (Bertino y Tajam, 2000). En el Congreso de la Leche llevado a cabo en Montevideo en 1918, el Dr. Morquio (1918)²¹ sostenía que la leche proveniente de las lecherías rurales era toda de mala calidad, extraída y envasada en condiciones defectuosa, sin respetar reglas de higiene y llegaba a las familias muchas horas después del ordeño. Por su parte, otro de los especialistas de la época, L'Harpe (1934)²² sostenía que no había refrigeración ni en los tambos ni en los vagones que trasladaban la leche.

Morquio recomendaba el consumo de leche proveniente de los tambos de la ciudad y su inmediata ebullición. Hace notar además que la leche de las lecherías rurales era consumida por los niños más cadenciados y los sectores altos pudientes consumían la leche de los tambos de la ciudad (Birn *et al.*, 2005: 145)

Sin embargo, durante la década de 1920 surgen lecherías donde se toman medidas de higiene y pasteurización (Bertino y Tajam, 2000) y a partir del 1º de enero de 1934 se hace obligatoria la pasteurización.

Al igual que el problema de la calidad de la leche y sus consecuencias, otro de los problemas que se busca solucionar es el llamado “problema lechero”. El Ministro de Ganadería de la época en su exposición ante la cámara de Representantes del 29 de octubre de 1935 lo expone de la siguiente manera:

... es la situación de mil trescientos tambos que proveen leche a la capital; es la situación de diez millones de pesos entregados a esta industria, y de más de trece mil personas que están viviendo desde hace meses este contrasentido económico: de ver perecer sus energías y capital, entregados a la acción creadora de la producción (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, p. 172).

A la crítica situación de los productores se debe agregar que las seis plantas que operaban estaban en conjunto muy sobredimensionadas. El productor recibía bajos precios por la leche remitida y el consumo quedaba mal abastecido en invierno, las plantas estaban en bancarrota y pagaban a los productores con retraso (Terra, 1984: 127)

Este problema había llevado a que anteriormente se emprendieran otras acciones de intervención estatal. La más importante es la Ley del 7 de febrero de 1935 que limita el número de usinas procesadora de leche y fija el precio de venta y compra. Aunque, a juicio de los actores sociales que participaron de la discusión esta Ley no tuvo los efectos deseados.

Si nos atenemos a la discusión parlamentaria que precedió a la creación de CONAPROLE, el problema de la calidad de la leche del abasto montevideano es la preocupación “altruista”, sin embargo, el peligro que visualizan los legisladores es la explosión del problema lechero.

IV.2. Formulación de alternativas

Aún antes que la fijación del precio y la limitación de usinas en Montevideo, la pasteurización representaba una preocupación para las autoridades de la época.

Hasta 1925 se instala la primera empresa pasteurizadora, la Lechería Central Uruguaya Kasdorf S.A. y en 1927 es reglamentada su actividad. Posteriormente, en 1930 se instala la Cooperativa de Lecha S.A. –COLE- cuando ya la pasteurización era obligatoria (Terra, 1984: 127).

Pero no es hasta el 25 de abril de 1933 que se decreta que la Intendencia de Montevideo “pondrá en vigencia de inmediato la ordenanza sobre pasteurización de la leche”. Una Ley aprobada en diciembre de 1939 insiste en el tema y establece que a partir del 1° de enero de 1934 se debía hacer efectiva la ordenanza sobre la pasteurización de la leche (Jacob, 1981a: 223 y 224).

Sin embargo, aunque se efectivizara el cumplimiento de esta resolución, la pasteurización no era la solución

Si cuando la leche llega a la usina higienizadora, está cargada de microbios y contiene impurezas como la mayor parte de la que llega a Montevideo, ya es leche en condiciones deficientes para no decir mala, la pasteurización o hace más que detener el momento en que se echará a perder del todo (De L’Harpe, profesor de la Facultad de Agronomía, citado por Bertino y Tajam, 2000).

Además, al no ser compulsiva la pasteurización algunos productores que invirtieron en la misma debieron competir con el precio inferior de la leche cruda.

Esto obligaba a tomar el problema de la producción de la leche y su procesamiento en conjunto. Un intento de solución es el que se refiere a la limitación de los tambos, repartidores, despachos y usinas que abastecían a Montevideo resuelta en 1934 por la Intendencia de Montevideo, pero que no corrige la desproporción de lo que recibía el productor (Jacob, 1981a: 225).

Posteriormente el intento va ir por el lado de la fijación del precio de la leche. En enero de 1935 la Ley No. 9462 fija el precio de la leche al productor, las contribuciones, el costo de pasteurización y el precio final al consumidor, además de ratificar las limitaciones en cuanto al número de usinas establecidas por la Intendencia de Montevideo (Bertino y Tajam, 2000: 21).

Otra de las propuestas, formulada por el Partido Nacional, planteaba la exoneración impositiva como forma de ayudar a la industria lechera.

La Agrupación Parlamentaria del Partido Nacional expresa su voluntad de prestar apoyo efectivo a la industria lechera, mediante la total exoneración de patentes de giro y rodados, contribución inmobiliaria y demás impuestos (Ing. Césareo Alonso Montaña, citado por Jacob, 1981a: 225).

La posibilidad de formación de una cooperativa se va a presentar como una de las soluciones posibles. Por una parte, se entronca con el reclamo por la organización de la lechería en cooperativas a comienzos del s. XX: cooperativas lácteas que protejan a los productores, eliminen a los intermediarios y controlen la calidad (Bertino y Tajam, 2000: 17). Además la solución cooperativa cuenta con profusos antecedentes, aunque muchos de ellos no llegaron a concretarse.²³

Un proyecto presentado en 1934 por el diputado Herrerista Arturo Wilson²⁴ iba en el mismo sentido. Planteaba la intervención del estado centralizando la industrialización de la leche y la constitución de una cooperativa nacional de lechería y venta de productos de granja (Jacob, 1981a: 224).

IV.3. Adopción de una alternativa

La opción por la creación de una cooperativa de productores fue impulsada por la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL) creada en 1933 en un contexto de expansión del mercado interno.

Supervielle, va más allá y argumenta que

El complejo CONAPROLE no es explicable sin tener presente que algunos años previos a su fundación, 1933, se creó la Asociación Nacional de Productores de Leche que a pesar de distar mucho de ser nacional agrupó desde sus inicios a un conjunto de tamberos que hicieron posible la cooperativa (Supervielle, s/f)

A esto se sumaba el apoyo del Estado (Banco República y Municipio) y de otras entidades gremiales rurales (Asociación y Federación Rural). Con la cooperativa se esperaba la creación de un mercado de consumo interno de leche que permitiría 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 asegurase la calidad del producto (Robertt Niz, 2006: 106).

A nivel del gobierno, el proyecto nace además con el apoyo de los sectores conservadores opuestos al batllismo y que alentaron el golpe de Estado de marzo de 1933 (Jacob, 1981a: 226).

La solución cooperativa iba en línea con el pensamiento del Terrismo, el Ministro de Ganadería y Agricultura, César G. Gutiérrez en sesión del 29 de octubre de 1935, sostenía

El cooperativismo permite unir los dos extremos [capitalismo y estatismo]: la actividad inteligente y administrativamente celosa del capitalismo, que reclamaba para sí los provechos de la industria, con la distribución generosa y justa de los rendimientos de la colectividad (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 29 octubre de 1935, p. 175).

Por otra parte, la organización de cooperativas, como vimos, venía planteándose desde principio de siglo como solución al problema lechero. Formaba parte del programa batllista, especialmente de los sectores más moderados, que enfrentaban la doctrina de la expansión del estado en la economía. En particular Gabriel Terra era desde mucho antes partidario de formar cooperativas para la mayor parte de las actividades.

La opción no era por cualquier cooperativa sino que en la fundamentación del proyecto el Ministro de Ganadería y Agricultura hace alusión a la *régie cooperative* y al desarrollo teórico de Bernard Lavergne.

...dentro del cooperativismo hemos elegido la fórmula de la “*régie cooperative*”; aquella que ha surgido en Bélgica en el año 1869 con la “*Régie Cooperative de Crédits*” y que desde ese primer ensayo, puede decirse que no ha registrado ningún fracaso (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 29 de octubre de 1935, p. 175).

El propio ministro abunda en más detalles y sostiene que se trata de una *régie cooperative* pues nace de una Ley, son solamente los productores los que tendrán la

dirección de la misma, el Estado no interviene en la administración y renuncia a toda intervención que no sea la de un síndico designado por el Banco de la República.

Una vez adoptada la figura cooperativa, el tema que restaba resolver para la implementación era si se creaba un monopolio. La discusión respecto a este punto llevó buena parte del debate parlamentario. Las posiciones iban desde aquellos que se oponían abiertamente al monopolio y que rechazaban la intervención del Estado en la economía

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

Otras posturas, si bien eran críticas al monopolio lo admitían puesto que no se trataba de un monopolio estatal y suplantaba un monopolio de hecho y este era un monopolio dirigido por los productores. El mismo Luis Alberto de Herrera defendía su respaldo al proyecto sosteniendo que había un monopolio de hecho (Jacob, 1981a: 230).

También existían posturas más críticas al monopolio y en particular a este tipo de monopolio puesto que la creación de CONAPROLE suponía

...la suma total, puede ser calculada en 1.300.000 pesos, que es lo que le va a costar a las clases pobres trabajadoras más necesitadas este proyecto, que solo has sido hecho en vista de la protección al sector que debía haber sido menos contemplado en este problema de la leche, del sector que está respaldado por la posibilidad económica más firme y para salvar los grandes capitales invertidos en las suntuosas usinas de pasteurización en detrimento de la población consumidora... (Diputado Pedro Magnoni, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 29 de octubre de 1935, p. 177).²⁵

La oposición parlamentaria también criticó otros aspectos del proyecto presentado. Una de las críticas apuntaba al carácter no cooperativo de la institución que se creaba. Al respecto el diputado Troitiño apoya la figura cooperativa pero cuestiona el carácter no democrático del proyecto

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

También se criticó que la expropiación de las plantas existentes en el momento significaba el salvataje de las usinas pasteurizadoras. Se expropiaba las empresas cuando sus acciones estaban a la mitad de su valor. Incluso salió a luz las implicancias del Ministro Gutiérrez propietario de acciones de una de las usinas a ser expropiadas (Jacob, 1981a: 232).

Por último, otra de las críticas más fuertes apunta al aumento del precio de la leche que favorece a los productores, perjudica a los distribuidores y recae sobre el consumidor.²⁶

El proyecto del Poder Ejecutivo ... trata de favorecer ... el interés de los productores del campo, pero sacrifica inmediatamente el interés de los distribuidores de leche,; próximamente el interés de los empleados y obreros de las usinas que se dedican a esta industria, y, también inmediatamente al gran interés de la gran masa de consumidores de leche (Diputado Líber Troitiño, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 29 de octubre de 1935).

Finalmente el proyecto es aprobado con los votos del oficialismo y la oposición de comunistas, cívicos y socialistas (Jacob, 1981a: 233).

IV.4. La implementación

El 14 de diciembre de 1935 la Ley N° 9.526 crea CONAPROLE. En la misma se 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...” (artículo 1).

Al crear CONAPROLE el Estado uruguayo se proponía la formación de un mercado interno y garantizar el consumo de un producto saludable.²⁷ En esta política el rol de CONAPROLE sería central. Es por ello que en el artículo 2° se establece que *“Todo productor de leche, de cualquier zona del país, podrá hacerse miembro de la C.N.P.L., remitiéndole su producción...”*.

La creación se hacía a través de la expropiación y fusión de varias plantas procesadoras de leche. Los activos fueron adquiridos por el Estado uruguayo y luego traspasados a CONAPROLE quien asume esa deuda. El artículo 4° indicaba las industrias a expropiar: las Usinas de Higienización y Pasteurización "Cooperativas de Lecherías S. A.", "Lechería Central Uruguay Kasdorf S. A.", "Mercado Cooperativo S. A.", "La Palma S. A.", "La Nena", "Alianza de Tamberos y Lecheros La Unión". La planta industrial de CONAPROLE se instaló en los locales de la antigua planta de la Lechería Central Uruguay KASDORF S.A., constituyendo la Planta N°1. Además de las instalaciones, se incorporan sus trabajadores, sus marcas e incluso sus patentes; continuó produciendo leche chocolatada con el nombre de una de las empresas anteriores: COLE

La intervención del Estado en la creación de la cooperativa era muy amplia. Entre otras cosas, la ley establecía que CONAPROLE fuera dirigida por un Directorio compuesto de cinco titulares y diez suplentes, elegidos por los productores que tuvieran al menos un año de antigüedad.²⁸ La elección del Directorio sería 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 ponderaba el voto de los productores de acuerdo a la leche remitida (Artículo 18)²⁹. El voto variaba de acuerdo con las cuotas: un voto hasta 400 litros diarios, dos votos los poseedores de cuotas entre 400 y 700 litros, y tres votos los que excedieran esta cantidad.

Junto al Directorio en el acto eleccionario se debía elegir la Asamblea de Productores constituida veintinueve delegados (Artículo 25). A su vez en el Artículo 23 se instituía

la figura de un Síndico nombrado por el Banco de la República responsable de la fiscalización.

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

Junto con el proyecto de creación de CONAPROLE se adjuntaban las bases para la expropiación de las plantas de Kasdorf y COLE. La expropiación no podía exceder el 100% del valor accionario deducido el pasivo. Para fijar el valor se nombra a tres peritos (uno por las empresas expropiadas, otro por el Poder Ejecutivo y un tercero que intervendrá solo en caso de desacuerdo) y a un Tribunal Arbitral. El pago de la expropiación se hará en cuotas y con un interés del 6% los primeros cinco años y 5% los restantes.

IV.5. Los resultados

Varios son los aspectos a considerar para evaluar los resultados de CONAPROLE. UN primer indicador de éxito 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: 106). Esto es reflejo del aumento de la mayor demanda de alimentos por una población en crecimiento y una industria en expansión.

Además, entre 1936 y 1946 la cooperativa desplaza a los pequeños tambos que abastecían la capital, creciendo el consumo en 65% (Jacob, 1981b).

Cuadro III. Evolución del consumo de leche en Montevideo (en litros)

| | |
|---------|-------------|
| 1936/37 | 53.407.463 |
| 1946/47 | 88.184.464 |
| 1949 | 141.918.277 |
| 1960/61 | 166.272.704 |

Fuente: Elaboración propia en base a Supervielle.

Al respecto sostiene Terra (1984: 128)

...se puede decir que CONAPROLE logró asegurar ... el abastecimiento pleno de leche fresca de buena calidad. En el momento, la crisis de la producción fue superada, aunque la tecnificación posterior en las etapas de producción, almacenaje y transporte fue lenta, y las corrientes exportadores se volvieron regulares y crecientes solo a partir de 1972

También se señala como un logro de CONAPROLE el ser capaz de abastecer al mercado de productos de buena calidad adecuados al consumo de masa impidiendo que, como sucediera en otros países latinoamericanos, este mercado fuera captado por las transnacionales (Terra, 1984: 128).

Sin embargo, no hubo cambios sustanciales en la tecnología lechera (alimentación, manejo, sanidad) y la productividad fue baja. El siguiente cuadro muestra que si bien la producción se sextuplicó en 25 años, el área ocupada de la lechería se triplicó; la productividad, sin importar cómo se la mida, cayó.

Cuadro IV. Evolución de la producción de CONAPROLE (1936=100)

| | 1936 | 1952 | 1961 |
|------------------|------|-------|-------|
| Producción total | 100 | 538,9 | 638,9 |
| Área ocupada | 100 | 329,3 | 365,9 |

| | | | |
|-------------------------------|-----|-------|------|
| Prod./vaca masa | 100 | 94,3 | 91,3 |
| Prod./litros/hectáreas | 100 | 93,4 | 99,9 |
| Prod./hombre ocupado | 100 | 99,9 | 96,6 |
| Nº de remitentes de CONAPROLE | 100 | 276,9 | |

Fuente: Elaboración propia en base a Bertino y Tajam (2000).

Otra suerte de evaluación a través del tiempo lo constituyeron las modificaciones a legislativas. El régimen legal de CONAPROLE fue modificado por otras tres leyes posteriores.³⁰ En primer lugar, la Ley N° 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.³¹ La ley amplió la actuación de la cooperativa e incentivó el ingreso de productores de todo el país.³² También amplió la protección estatal facilitando del crédito para inversiones en maquinaria y nuevas plantas de pasteurización en el interior del país. Incluso estableció que el 30% de los excedentes de la industrialización de leche serían destinados a beneficios para el personal.³³

En segundo lugar, la Intendencia Municipal de Montevideo puso fin al monopolio en 1982 y el Decreto-Ley N° 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.³⁴ El resultado fue que Parmalat se instala en Uruguay en la década de 1990, al igual que Danone y Nestlé, pero estas se limitan a la fabricación de algunos derivados lácteos.

Por último, la Ley N° 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 BROU que cumplía funciones de fiscalización de la empresa.³⁵ 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.

Robertt Niz (2006: 119), basándose en la propia Ley 17.243, en entrevistas a parlamentarios y artículos de prensa de la época sostiene que

... CONAPROLE estava cada vez mais assumindo o caráter de uma empresa privada. Por um lado, a eliminação de representantes e de controles estatais significou que a CONAPROLE ficava mais livre para agir no mercado e passava a se reger cada vez mais pelo direito privado. Por outro lado, a supressão da participação do pessoal ocupado em uma parte dos lucros era um indício de que a organização estava se afastando de valores associados ao cooperativismo, tal como o de distribuir dividendos entre os diferentes participantes do empreendimento econômico.

La Ley de creación de CONAPROLE y sus posteriores modificaciones pueden leerse como un buen ejemplo de la construcción y el desmontaje del Estado de Bienestar en Uruguay.³⁶

V. CONCLUSIONES

La producción agropecuaria en general presenta una oferta dispersa y una demanda concentrada en pocas empresas, lo que genera una gran debilidad de los productores medianos o chicos. La creación de CONAPROLE permite completar el proceso de industrialización de la leche y defender a los pequeños y medianos productores.

Frente a problemas relacionados con la salud pública y la situación de los productores lecheros, y para solucionar el abastecimiento de leche de buena calidad a la ciudad de Montevideo el Estado se decide por la creación de una cooperativa. Entre las distintas alternativas que se presentan se elige a la cooperativa con lo cual el Estado opta por saltarse las reglas de juego del mercado y crear una organización que controle la producción, centralice la higienización y asegure el cumplimiento de los precios (Jacob, 1981a: 227).

La opción por la cooperativa era coherente con las concepciones del gobierno de la época. El intervencionismo estatal se concebía como una actitud vigilante y controladora pero escasamente participativa.³⁷ Sin embargo, la naturaleza de CONAPROLE en tanto cooperativa ha sido muy debatida desde el ámbito cooperativo (Bertullo *et al.*, 2004: 11). Las críticas se basan en: limitaciones de competencia de la Asamblea, directores no tiene porque ser productores, las diferencias entre socios según los litros que remiten, la comercialización de las “cuotas de leche”, etc. (Terra, 1984: 129).³⁸ Generalmente, se concluye (Terra, 1984 y Reyes, 2009) que no se trata de una cooperativa en sentido estricto del término sino de una “*régie cooperative*”.³⁹

La creación de CONAPROLE va de la mano con el gremialismo lechero lo que tendrá importantes consecuencias en su desarrollo hasta el día de hoy. En primer lugar, este origen de la cooperativa va a establecer la primacía de lo agrario sobre lo industrial y sobre lo financiero. Al respecto sostiene Supervielle:

Si bien la lógica de las empresas anterior a CONAPROLE había sido una lógica industrial –se pensaba a la agroindustria a partir de la industria viendo la leche como un insumo- CONAPROLE vio al proceso industrial como una prolongación de la producción agraria.

Esto tendrá consecuencias en la lógica del precio y en la incorporación de tecnología. Mientras el industrial hace fluctuar el precio de acuerdo a la oferta y la demanda, a los productores –así como al Estado- les interesa la estabilidad del precio de manera de asegurarse una ganancia durante todos los meses del año (Supervielle, s/f).

También trae consecuencias sobre la incorporación de tecnología.

... CONAPROLE mantuvo prácticamente incambiada la tecnología durante años. En 1948, doce años después de estar en funcionamiento la cooperativa, se planteó por primera vez la necesidad de re-equipar el sistema de pasteurización y envasado de leche. Prácticamente lo mismo sucedía con los productos elaborados, la gama de productos se mantuvo incambiada hasta fechas muy recientes, y no se buscó mejorar su presentación o buscar aumentar su venta (Supervielle, s/f).

En síntesis, no es tan claro que CONAPROLE sea un ejemplo de *régie cooperative*. Si bien fue creada por ley como empresa cooperativa cumpliendo con los criterios necesario para reconocerla como una *régie cooperative*, la primacía de los productores

sobre los consumidores que cuestiona el modelo de Lavergne se mantiene constante en la misión de la empresa

Maximizar sostenidamente los ingresos de nuestros productores. La misión de CONAPROLE consiste en recoger, procesar y comercializar toda la leche producida por nuestros socios cooperarios con los máximos niveles de eficiencia, para mejorar sostenidamente sus ingresos y su calidad de vida (CONAPROLE, 70 años promoviendo el bienestar).

Finalmente, podemos concluir que el desarrollo del cooperativismo está fuertemente condicionado por las políticas públicas y las voluntades del Estado para canalizar recursos hacia ellas. El caso de CONAPROLE es un buen ejemplo de coincidencias entre los actores públicos y privados y de la utilidad del modelo cooperativo. Queda pendiente para un próximo estudio las políticas públicas referidas al Plan Nacional de Silos y la actuación –u omisión- del Instituto Nacional de Colonización en materia cooperativa.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADIZES, I., "Organizational Passages: Diagnosing and Treating Life Cycle Problems in Organizations," *Organizational Dynamics*, (Summer 1979), pp. 3-24.
- BARBATO, Celia y PAOLINO, Carlos (1985): "La lechería, un tema de hoy". Montevideo: CINVE-Ediciones de la Banda Oriental.
- BATTAGLIA, Filippo (2004). "*L'organizzazione nelle cooperative*", Roma: Edizioni Pireco.
- BERTINO, M. et al. (2001). "La larga marcha hacia un frágil resultado. 1900 – 1955". En: "*El Uruguay del Siglo XX*". Instituto de Economía, Ed. Banda Oriental, Montevideo.
- BERTINO, Magdalena y Héctor TAJAM (2000): La agroindustria láctea en el Uruguay (1911–1943), Documento de Trabajo del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración – Universidad de la República, DT 4/00, Montevideo.
- BÉRTOLA, Luis (1991): *La Industria Manufacturera Uruguaya 1913-1961*. Facultad de Ciencias Sociales - CIEDUR, Montevideo, 328 págs..
- BERTULLO, Jorge *et al.* (2004). "El cooperativismo en el Uruguay", Documento de Trabajo del Rectorado N° 22, Universidad de la República.
- BIRN, Anne-Emanuelle; Wanda CABELLA y Raquel POLLERO (2005): "El estancamiento de la mortalidad infantil uruguaya en la primera mitad del siglo XX: análisis por causas de muerte"; en Asociación Nacional de Estudios de Población de la Argentina (2005): VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Universidad Nacional de Tucumán, Taft del Valle, provincia de Tucumán, 2003, Tomo I, pp. 137-154.
- BIRN, Anne-Emanuelle; Wanda CABELLA y Raquel POLLERO (2010): "The infant mortality conundrum in Uruguay during the first half of the twentieth century: an analysis according to causes of death", *Continuity and Change* (2010), 25: 435-461, Cambridge University Press.
- BUSTELO, Francisco (1998): "*Historia Económica: una ciencia en construcción*", Editorial Síntesis, Madrid.
- CABRERA, Mariana, DORNEL, Susana y SUPERVIELLE, Marcos (2010): "II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 1° 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 (ONUUDI), Setiembre de 2010.
- CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY (CIU) (2011): "Comportamiento del comercio exterior de bienes del Uruguay. Informe anual 2010", Departamento de Integración y Comercio Internacional - Dirección de Investigación y Análisis, Año 5 – N°10.
- CAMILLETTI, Alfredo *et al.* (2005): "Cooperativas de trabajo en el Cono Sur. Matrices de surgimiento y modelos de gestión" en *Revista UNIRCOOP* – Red universitaria de las Américas en cooperativismo y asociativismo. Canadá, Volumen 3 N° 1.
- CIBILS, Gonzalo (con el aporte de J. J. Sarachu) (2007): "Políticas públicas. Un mapeo de la situación uruguaya", en CRACOGNA, Dante y DE LISIO, Claudia (2007): *Políticas públicas en materia de cooperativas*, Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR, Ed. INTERCOOP, Buenos Aires, pp. 136-147.
- CRAVINO, Maria Cristina y MUTUBERRÍA, Valeria (2010): Cuando el Estado conforma cooperativas: entre la cooptación y la autonomía, en MARTÍ, Juan Pablo y PÉREZ DE URALDE, J. M. (coordinadores) (2010): "*La autonomía y la autogestión en las*

- cooperativas. Herramientas y metodologías para su desarrollo*". Valencia, FUNDIBES, pp. 99-111.
- CHANDLER, Alfred D. (1989): "*Stratégies et structures de l'entreprise*", Éditions d'Organisation, Paris.
- DÍAZ, Ana Bettina (2009): "Cooperativas sociales: Análisis de un emprendimiento productivo con formato cooperativista", Ponencia presentada en el IV Congreso de RULESCOOP, Julio 2009, Montevideo – Uruguay.
- ERRANDONEA, Alfredo y Marcos SUPERVIELLE (1992). "*Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas*", Montevideo, Uruguay, FCU.
- FAEDO, Álvaro (2004): "Cooperativas de Trabajo" en MARTÍ, Juan Pablo et al. (2004): "Empresas recuperadas mediante cooperativas de trabajo. Viabilidad de una alternativa". *Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (COSPE) - Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay – Unidad de Estudios Cooperativos (UEC-Udelar)*, Montevideo.
- GREINER, L. (1972): *Evolution and Revolution as Organizations Grow*, *Harvard Business Rev.* (July-August, 1972), pp. 37-46.
- GUTIÉRREZ, Danilo (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, José María (coordinador) (2008): "*La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*", Editado por FUNDIBES – Divina Pastora – CUDECOOP, Montevideo.
- HOBBSAWM, Eric (1974): "*Las revoluciones burguesas*", Guardarrama, Madrid.
- JACOB, Raúl (1981a): "Uruguay 1929-1938: Depresión ganadera y desarrollo fabril", Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- JACOB, Raúl (1981b): "Breve historia de la industria en Uruguay", Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- JACOB, Raúl (1983): "El Uruguay de Terra (1931-1938). Una crónica del Terrismo", Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- LAVERGNE, B. (1955): "Le socialisme coopératif", París, P.U.F.
- MARQUÉS, Joaquín et al. (2008): "La trayectoria de las cooperativas agrarias en Uruguay", en MARTÍ, Juan Pablo (coordinador) (2008): "*Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el MERCOSUR*", Montevideo: Udelar – IDRC/CRDI
- MARTÍ, Juan Pablo (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, 6 al 17 de diciembre de 2010.
- MARTÍ, Juan Pablo (2011a): "Evolución de la legislación cooperativa en Uruguay. avances espasmódicos, legislación fragmentaria y marco regulatorio reactivo". Ponencia presentada en las III Jornadas de Historia Política organizadas por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo, mayo de 2011
- MARTÍ, Juan Pablo (2011b): "Cooperativas creadas a partir del Estado. El caso de CONAPROLE, una *régie cooperative*", Ponencia presentada en el VII Encuentro del Comité Académico sobre Procesos Cooperativas y Asociativos (PROCOAS), Organizado por el CIESCOOP de la Universidad de Santiago de Chile, octubre de 2011.

- MARTÍ, Juan Pablo (coordinador) (2010): “*Los procesos de integración regional y de globalización en el cooperativismo agrario del Uruguay*”, Montevideo: UEC-UdelaR / IDRC-CRDI.
- MARTÍ, Juan Pablo *et al.* (2010): “La economía social en Uruguay y su impacto en el Empleo”, en MONZÓN, José Luis (director): “*Economía social y su impacto en la generación de empleo*”, Valencia: FUNDIBES / Fundació General de la Universitat de Valencia.
- MARTÍ, Juan Pablo y PÉREZ DE URALDE, J. M. (coordinadores) (2010): “*La autonomía y la autogestión en las cooperativas. Herramientas y metodologías para su desarrollo*”. Ed. 1, Valencia, FUNDIBES.
- MARTÍ, Juan Pablo, SORIA, Cecilia y DABEZIES, María José (2008), "Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006)" en PÉREZ DE URALDE, José María (coordinador) (2008): “*La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*”, Editado por FUNDIBES-Divina Pastora-CUDECOOP, Montevideo, pp. 271-307.
- MONZÓN CAMPOS, José Luis (2003): El cooperativismo en la historia de la literatura económica, Ciriec – España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, abril, número 44, CIRIEC – España, España, Pág. 9-32.
- MOREIRA PIEGAS, Roberto (1987): “*Cooperativas: derecho cooperativo y acto cooperativo*”, Montevideo: FCU.
- NEFFA, Julio C. (1986): “La participación de los trabajadores en la gestión empresarial en la República del Perú (1968-1980): Serie de Investigaciones N° 84, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT).
- PICARD, Roger (1926): “L’ordre coopératif de Bernard Lavergne”, en Revue des Études Coopératives – Problèmes d’Économie Nationale & Internationale – Questions Sociales, Neully, France, N° 2, Juillet-septembre 1926, pp. 316-352.
- QUINN, Robert E. and CAMERON, Kim (1983): *Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Effectiveness: Some Preliminary Evidence*, Management Science, Vol. 29, No. 1 (Jan., 1983), pp. 33-51.
- RAZETO MIGLIARO, Luis (1991). “*Empresas de trabajadores y economía de mercado*”, PET, Santiago, 411 págs.
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Decreto-Ley N° 15.640. “Leche pasteurizada. aprueba el régimen de abastecimiento en todo el territorio nacional”, del 4 de octubre de 1984.
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Ley N° 10.707. CONAPROLE. Se da el régimen para la ampliación y el funcionamiento de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche. Publicada el 9 de enero de 1946.
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Ley N° 17.243. “Servicios públicos y privados, seguridad pública y condiciones en las que se desarrollan las actividades productivas”, Publicada el 29 de junio de 2000.
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Ley N° 9.526. Cooperativa Nacional de Productores de Leche. Publicada el 14 de diciembre de 1935.
- REYES LAVEGA, Sergio (2008): “Antecedentes y contenidos de la Ley General de Cooperativas N° 18.407”, en FUNDIBES (2008): “*La Economía Social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*”, Madrid: Fundación Divina Pastora/CUDECOOP/FUNDIBES.
- REYES LAVEGA, Sergio (2009): “Antecedentes y contenidos de la Ley general de Cooperativas N° 18.407”. Disponible en <http://www.neticoop.org.uy/article2513.html>, acceso 1 de setiembre de 2011.

- REYES LAVEGA, Sergio y GUTIÉRREZ, Danilo (2005): “Situación e la legislación cooperativa uruguaya” en Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM): “Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR”, RECM-Serie Jurídica, Segunda edición actualizada y ampliada, Ed. INTERCOOP, Buenos Aires.
- REYES LAVEGA, Sergio y GUTIÉRREZ, Danilo (2009): “Uruguay” en Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM): “*Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR*”, RECM-Serie Jurídica, Tercera edición actualizada y ampliada.
- RIPPE, Siegbert (1987): “*Los problemas jurídicos de las cooperativas*”, Montevideo: FCU.
- ROBERTT NIZ, Pedro Alcides (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., Stages of Corporate Development-Part 1, Case No. 9-371-294, Intercollegiate Case Clearing House, Boston, Mass., 1971.
- SILVEIRA, Milton y MARTÍ, Juan Pablo (2008): “*Las cooperativas de ahorro y crédito de Uruguay y el caso de COFAC*”. Montevideo: UdelaR. 2008
- SUPERVIELLE MILBURN, Marcos Álvaro [s/f.]: CONAPROLE, Montevideo: folleto, 78 p.
- TAMAYO SAENZ, Manuel (1997): “El análisis de las políticas públicas”, en “*La nueva Administración Pública*”, Bañón, R y Carrillo, E. (comps.), Alianza Universidad, Madrid.
- TERRA, Juan Pablo (1984). “*Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*”, CEPAL.
- VANEK Jaroslav (1985), *Imprese senza padrone nelle economie di mercato*, (a cura di B. Giuliani), Edizioni Lavoro, Roma.
- VARAS, Augusto (1997): “Democratización y políticas públicas”, en “*Cambio Social y Políticas Públicas*”, Editor Raúl Urzúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile, Santiago.

¹ Un buen análisis de los antecedentes y contenidos de la Ley N° 18.407 se puede encontrar en los trabajos de Reyes (2008) y Gutiérrez (2008).

² En otros trabajos se revisa la evolución de la legislación cooperativa en Uruguay. Particularmente el marco normativo generado, especialmente la legislación que ha llevado a la creación de cooperativas desde el Estado. Ver al respecto Martí, 2011.

³ Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (mención Historia Económica) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Tutor: Dr. Antonio Cruz (Universidad Federal de Pelotas – Brasil).

⁴ 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?* Importa 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?* En función de estas preguntas nos planteamos como objetivo: investigar el desarrollo del cooperativismo en Uruguay, desde sus orígenes hasta la Ley general de cooperativas, a partir de la relación entre las matrices de surgimiento y los modelos de desarrollo asumidos por las diferentes modalidades cooperativas.

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

⁶ Respecto a la *Entrevista a Informante Calificado* esta opera a partir de una pauta de entrevista estructurada. En este caso, la recuperación de información relevante es mediante el reporte de un actor social que por sus características de orden estructural, sociocultural, biográfica y/o psicológicas, conoce la percepción que del fenómeno tiene la población bajo estudio.

⁷ Véase al respecto Martí y Pérez de Uralde (2010), Cravino y Mutuberría (2010), Martí, Soria y Dabezies (2008).

⁸ Para ello, nos afiliaremos a la teoría de los estadios contingentes (Greiner, 1972; B. R. Scott, 1971; Quinn y Cameron, 1983; Adizes, 1989) 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 Es de destacar que este proceso no se verifica en forma lineal en la realidad e incluso algunas de sus fases pueden omitirse en su manifestación explícita. Se trata de un modelo de proceso útil para el análisis. Todas las fases se hallan vinculadas y una alteración en cualquiera de ellas afecta a las demás, de ahí que el análisis de las políticas públicas deba llevarse a cabo con una perspectiva de globalidad e interdependencia de elementos.

¹¹ Para un trabajo posterior dejaremos otras dos experiencias. Una es la creación de cooperativas de producción por parte del Instituto Nacional de Colonización -la Unidad Cooperaria N° 1 de Cololó, también llamada "Instrucciones del año XIII" y CALPACE. El otro ejemplo es el Plan Nacional de Silos, llevado adelante por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca siendo ministro Benito Medero a comienzos de la década de 1970, por el cual se entrega a las cooperativas la administración de los silos graneleros estatales.

¹² Un mayor desarrollo sobre el ciclo de las políticas públicas aplicadas al cooperativismo se puede encontrar en Martí, Soria y Dabezies (2008).

¹³ Este apartado se basa en el trabajo realizado por el Equipo de investigadores de la Universidad de la República en el Proyecto "Impactos de la integración regional del MERCOSUR sobre el sector cooperativo". Ver al respecto MARQUÉS, Joaquín *et al.* (2008): "La trayectoria de las cooperativas agrarias en Uruguay", en MARTÍ, Juan Pablo (coordinador) (2008): "*Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el MERCOSUR*", Montevideo: Udelar – IDRC/CRDI.

¹⁴ Alrededor de 1910 la empresa ferrocarrilera crea una Sección de Fomento rural y puso a su frente al Ing Agrónomo Praderi. Este había sido enviado por Batlle junto con otros técnicos a hacer una recorrida por el mundo con el fin de conocer experiencias que seguramente influyeron en los proyectos de ley de 1912 y 1913 sobre las cajas de Crédito rural, sindicatos y colonización (Terra, 1984: 101-102).

¹⁵ Este movimiento estará inspirado por la doctrina social católica de la *Rerum Novarum* y el "*Boerenbond belga*" una gran liga de agricultores y campesinos fundada por le P. Mellaerts en Bélgica a fines del siglo XIX.

¹⁶ De esta época son los sindicatos agrícolas de Santa Lucía, San Antonio y Sauce.

¹⁷ Fueron fundadas doce colonias en Paysandú, Artigas, Salto, San José, Canelones, Rivera y Treinta y Tres que fraccionaron 41.700 hás. e instalaron 450 familias.

¹⁸ Terra (1984: 108) 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.

¹⁹ Para Terra (1984: 115) estas “*Se caracterizan por realizar en común todo el proceso de producción agropecuaria o una parte significativa de él. En su forma más integral, el ejemplo más notorio es la Unidad Cooperaria N°1 de Cololó. La tierra, las máquinas, los semovientes, los instrumentos productivos y en general el capital, son de la cooperativa en forma indivisa.*”

²⁰ Esta sección tiene su origen en el trabajo MARTÍ, Juan Pablo (2011b): “Cooperativas creadas a partir del Estado. El caso de CONAPROLE, una *régie cooperative*”.

²¹ Morquio, L. (1918): ‘Leche de vaca para niños’, *Revista Médica del Uruguay* **21**, 3, 97-118; citado por Birn et al., 2010. Luis Morquio fue fundador de la pediatría uruguaya y del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia en 1927, mundialmente reconocido por su investigación sobre las enfermedades infantiles. Director de la cuna de Asilo de Expósitos y Profesor de la Clínica de Niños de la Facultad de Medicina.

²² De L'Harpe, J. (1934): *Compendio de agricultura y ganadería*, Montevideo; citado por Bertino y Tajam (2000).

²³ Entre otras iniciativas propuestas en años anteriores podemos destacar la creación de las Estaciones Agronómicas de Paysandú y Salto con usinas cooperativas (1926); de la Escuela de lechería en Colonia con contribución de la SFR (1926); la instalación de la “S.A. Cooperativas de Lecherías” que agrupaba a 400 proveedores de leche de Montevideo (1928); la Escuela Agronómica de Cerro Largo con instalación frigorífica para uso de los productores (1929); y las Escuelas Industriales con usinas de pasteurización de leche para la enseñanza y como base de cooperativas de lechería (1930) (Bertino y Tajam, 200: 17 y 18).

²⁴ Participará también de la Comisión que formula el proyecto de creación de CONAPROLE (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 29 de octubre de 1935, p. 172).

²⁵ El Diputado Magnoni fue miembro informante en minoría de la Comisión de Fomento de la Producción.

²⁶ El Diputado Magnoni calcula en 423.00 pesos anuales el sobreprecio que recaerá sobre el productor (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 29 de octubre de 1935, p. 177).

²⁷ Barbato y Paulino (1985: 40, citados por Robertt Niz) sostienen que higiene, salud, progreso se asocian a la generalización del consumo de leche pasteurizada.

²⁸ Sin embargo, para ser director no era necesario ser productor de leche (artículo 19).

²⁹ Esta reivindicación del cooperativismo tiene su origen en el Movimiento Cartista creado en Gran Bretaña en la década de 1830 y que, descontentos con el Acta de Reforma, exigían justicia electoral (Hobsbawm, 1974).

³⁰ Robertt Niz (2006: 114) analiza estas leyes y sostiene que “As leis de 1946 e de 1984, até aqui referidas, representam também dois momentos históricos relevantes da sociedade uruguaia no século XX: o de construção e o de desmonte do Estado de Bem-Estar”.

³¹ En el Artículo 12 se establece que “*El Directorio de la CONAPROLE además de los cinco miembros que establece el artículo 17 de la ley número 9.526, de diciembre 14 de 1935, se integrará con dos miembros más: uno designado por el Poder Ejecutivo y otro por la Intendencia Municipal de Montevideo, que se renovarán en los mismos plazos que los otros Directores*”.

³² El Artículo 1° de la referida Ley establecía que “*Todo productor de leche de cualquier zona del país, cuyo tambo haya sido habilitado por el Inspector Veterinario Regional, podrá hacerse miembro de la CONAPROLE, en cuyo caso tendrá derecho a una cuota inicial de 60 litros de leche para el consumo.*”

³³ Pedro Robertt Niz (2006: 113) sostiene que “A lei N° 10.707 pode ser tomada como uma forma de expressão de um Estado de Bem-Estar Social no Uruguai, nesse período”.

³⁴ El Artículo 2° de la citada Ley indicaba: “*Las plantas pasteurizadoras habilitadas para participar en el abastecimiento de las localidades donde rija o se establezca en el futuro la prohibición de distribuir y vender leche cruda con destino a consumo directo, deberán disponer de la capacidad mínima efectiva de recibir y pasteurizar cien mil litros de leche diarios. Dicha capacidad deberá justificarse ante el Ministerio de Industria y Energía*” [subrayado nuestro].

³⁵ La eliminación de los “directores políticos” como eran llamados, posibilitó la venta del patrimonio de la empresa. Antes para proceder a la venta total o parcial del patrimonio se requerían los votos conformes de cuatro miembros del directorio (dos representantes del Estado y dos productores) o de cinco miembros (un representante del Estado y cuatro productores).

³⁶ Una discusión interesante al respecto es la que plantea ROBERTT NIZ (2006).

³⁷ El diputado Almada sostiene durante la discusión del proyecto de ley: “... *el movimiento revolucionario del 31 d marzo obedeció, ..., a la razón económica de reaccionar contra la hipertrofia del Estado ...*” (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 6 de noviembre de 1935, p. 40).

³⁸ Terra (1984) critica también la falta de educación cooperativa pero inmediatamente advierte que esta es una crítica generalizada en el cooperativismo.

³⁹ CONAPROLE es presentada como una *régie cooperative* al tratarse de una “empresa de derecho público no estatal de tipo cooperativo”. Su régimen legal establecido por ley la diferencian tanto de las sociedades comerciales como de las cooperativas. CONAPROLE surgiría a medio camino entre una cooperativa y una empresa mixta. Como cooperativa tiene la propiedad distribuida entre los productores lecheros, con obligaciones y derechos similares, excepto en lo relacionado con la elección del directorio. Como empresa pública se benefició de un monopolio y la fijación del precio de la leche. El carácter de CONAPROLE como *régie cooperative* es discutido en Martí (2011).