

Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

N.º 21 (2023)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec212023>

Una propuesta de caracterización del cooperativismo uruguayo

Juan Pablo Martí

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2670>

Recibido: 3 de noviembre de 2022 • Aceptado: 22 de diciembre de 2022 • Publicado en línea: febrero de 2023

Derechos de autor (©)

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright (©)

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Una propuesta de caracterización del cooperativismo uruguayo¹

Juan Pablo Martí²

Universidad de la República, Uruguay
Facultad de Ciencias Sociales
juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2670>

Recibido: 3 de noviembre de 2022
Aceptado: 22 de diciembre de 2022
Publicado en línea: febrero de 2023

Sumario: 1. Introducción.—2. Características del cooperativismo uruguayo. 2.1. Orígenes y vinculación con los movimientos sociales. 2.2. La integración del cooperativismo uruguayo. 2.3. Presencia del cooperativismo: evolución y distribución geográfica. 2.4. Relación con el Estado: autonomía y políticas públicas.—3. A modo de conclusión.—4. Referencias bibliográficas y fuentes.

Resumen: A partir de la revisión y valoración de los principales antecedentes se formula una propuesta de características del movimiento cooperativo uruguayo presentes a lo largo de su historia y que hacen a su identidad. En primer lugar, se señala el fuerte vínculo, tanto en los orígenes como en el posterior desarrollo, del cooperativismo con los movimientos sociales, los cuales han funcionado como promotores cooperativos. La segunda característica refiere a la integración de un movimiento cooperativo unido y respetuoso de los principios cooperativos. La tercera característica es la presencia del cooperativismo en todo el país, en todo el territorio y en una variedad de sectores. Finalmente, la última característica refiere a la relación del cooperativismo con el Estado y la independencia y autonomía del cooperativismo aun cuando ha estado condicionado por las políticas públicas. Cada una de estas características es sometida a análisis tomando como base una amplia revisión de fuentes secundarias integrada por la bibliografía de referencia, documentos públicos y del movimiento y estadísticas provenientes del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP).

Palabras clave: cooperativismo, Uruguay, orígenes, integración, participación económica, políticas públicas.

¹ Este artículo se basa en las clases del curso de Principios de Teoría y Práctica en Cooperativas de la Especialización de Economía y Gestión para la Inclusión (Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República).

² Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4162-1773>

Abstract: Based on the review and assessment of the main antecedents a proposal of characteristics of the uruguayan cooperative movement is formulated present throughout its history and that make up its identity. In first Firstly, the strong link is pointed out, both in the origins and in the subsequent development, of cooperativism with social movements, which have functioned as cooperative promoters. The second characteristic refers to the integration of a cooperative movement united and respectful of the principles cooperatives. The third characteristic is the presence of cooperativism in all the country, throughout the territory and in a variety of sectors. Finally, the last characteristic refers to the relationship of cooperativism with the State and the independence and autonomy of cooperativism even when it has been conditioned by public policies. Each of these characteristics is subjected to analysis taking as a basis an extensive review of secondary sources integrated by the reference bibliography, public and movement documents and statistics from the National Institute of Cooperatives (INACOOOP).

Keywords: cooperativism, Uruguay, origins, integration, participation economics, public policies.

1. Introducción

El cooperativismo uruguayo ha sido reconocido internacionalmente tanto por su penetración en la sociedad como por la originalidad de sus experiencias. De acuerdo al informe de Cooperativas de las Américas (2020) en Uruguay se registraban 3.653 cooperativas y una membresía de 1.285.193 personas en 2018. Esto significa que uno de cada tres habitantes de Uruguay forma parte de una cooperativa. A esto se suma que algunas experiencias cooperativas de Uruguay son tomadas como modelo en distintas partes del mundo. En particular, la experiencia del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua uruguayo ha sido replicada en diversos países de la región (Bredenoord y van der Meulen, 2014) y ha sido objeto de estudio académicos en la región (Mutuberría Lazarini y Rodríguez, 2021) y en el mundo (Vidal, 2018).

Sin embargo, cuando se realiza una revisión de la literatura disponible sobre las cooperativas en Uruguay, se constata que los estudios con mirada global sobre el cooperativismo uruguayo son escasos. Es verdad que existen una gran cantidad de estudios que dan cuenta de diferentes aspectos del cooperativismo. En un panorama de escasez general es particularmente prolífica la producción de estudios sobre la legislación cooperativa. Especialmente los trabajos de dos especialistas en Derecho Cooperativo como lo son Danilo Gutiérrez y Sergio Reyes (Gutiérrez, 2008; Reyes, 2008, 2009, 2013; Reyes y Gutiérrez, 2005, 2009; Reyes *et al.*, 2011). Esto sin desconocer los aportes de otros especialistas como Rippe (1987) y Cazéres (1994), y más acá en el tiempo Amorin y Algorta (2018). También se pueden señalar como antecedentes de estudios con mirada global, algunos trabajos sobre las políticas públicas para el cooperativismo en Uruguay (Cibils, 2007; Cracogna y De Lisio, 2007; Martí, 2019, 2021, 2022).

También se pueden mencionar una serie de estudios sectoriales que abordan en particular alguna de las modalidades cooperativas. Entre otros, se pueden destacar para las cooperativas agrarias los trabajos de Jacob (1984) y Maldini, Ramos y Vasallo (1987), así como la investigación realizada en conmemoración de los primeros treinta años de las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF, 2014). Para las modalidades de cooperativas de producción y trabajo, es posible mencionar el trabajo sobre la legislación de Faedo (2004) o sobre los programas públicos para la promoción de cooperativas de trabajo de Martí, Soria y Dabezies (2008). Las cooperativas sociales ha sido otro tema ampliamente abordado por estudios académi-

cos y que se relaciona directamente con las políticas públicas. Sobre este tema se puede mencionar los trabajos de Weisz Kohn (2018) y Rieiro (2012). Referido a las cooperativas de vivienda se pueden señalar algunos trabajos vinculados a la legislación (Cecilio, 2009) y los aspectos jurídicos (Cazéres, 2008). También la fecunda producción referida a las cooperativas de vivienda por ayuda mutua (Chavez y Carballal, 1997, Nahoum, 2008). Respecto del sector de ahorro y crédito no son muchos los estudios. Uno de los pocos se refiere a la crisis de COFAC (Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito), una de las cooperativas más grandes (Silveira y Martí, 2008). Finalmente, entre los muy escasos trabajos referidos a las cooperativas de consumo se pueden mencionar los trabajos de Boragno (2001) y Montes Canabal (2009).

Entre los escasos antecedentes de estudios con una visión de conjunto sobre el cooperativismo en Uruguay se destaca el trabajo de Terra (1986) «Proceso y significado del cooperativismo uruguayo». Esta publicación fue el resultado de una investigación sobre el cooperativismo uruguayo que Juan Pablo Terra realizó como consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.³ El trabajo de Terra tuvo tal repercusión que, además de la publicación en el libro de la CEPAL (1989), se publicó en Uruguay en 1986. El trabajo de Terra se transformó en referencia obligada de los estudios sobre el cooperativismo en Uruguay lo que motivó que se reeditara 30 años después Terra (2015). La reedición estuvo acompañada de un capítulo en el que Isola y Martí (2015) realizan una relectura de la obra de Terra para construir un contrapunto entre la realidad que se vivía a mediados de los años '80 y la situación en 2015.

En este trabajo, Terra (2015) estudia el proceso histórico del cooperativismo uruguayo y analiza los distintos sectores cooperativos. Como conclusión propone una serie de «regularidades» que caracterizan este proceso histórico. La primera regularidad que destaca refiere a la importancia del marco legal. Señala que, en cada etapa de la historia, la aprobación de un marco legal adecuado ha permitido el desarrollo del cooperativismo. La segunda regularidad refiere a la presencia de un «motor extra cooperativo» para el desarrollo, en in-

³ Los mismos estudios fueron realizados por investigadores de otros países de la región: Argentina, Brasil, Paraguay, Colombia y Ecuador. Fueron presentados en una Reunión Técnica Subregional sobre Realidad y perspectivas del cooperativismo en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay realizado en Montevideo del 18 al 20 de noviembre de 1985. Los trabajos se publicarían posteriormente bajo el título «Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas» (CEPAL, 1989).

cluso la creación, de experiencias cooperativas. Estos «motores extra cooperativos» han variado de acuerdo a la modalidad cooperativa y señala, entre otros, a los sindicatos, el propio Estado, la Iglesia Católica, algunas organizaciones no lucrativas y el liderazgo de algunas figuras. La tercera regularidad refiere a las necesidades de una fuente de financiamiento con volumen suficiente y adecuado a los requerimientos del cooperativismo. En cuarto lugar, señala las dificultades que ha tenido el cooperativismo a lo largo de la historia para captar capital. Finalmente, como quinta y última regularidad, propone una de las ideas centrales del trabajo, «las profundas transformaciones del rol del movimiento cooperativo según las políticas públicas y la voluntad de estas de canalizar procesos económicos y sociales» (Terra, 2015: 183). Sostiene que la estructura capitalista es conflictiva con el cooperativismo pero que grandes espacios han podido ser ocupados por la cooperación y que las políticas públicas son fundamentales para ampliar esos espacios.

Habrà que esperar 20 años para que se produzca otro trabajo de referencia para el estudio del cooperativismo uruguayo. El estudio de Bertullo *et al.* (2004) se originó en el marco de una serie de estudios sobre el cooperativismo en cada uno de los países integrantes de la «Red Universitaria de las Américas en estudios cooperativos y asociativismo» (UniRcoop). El estudio fue realizado por un equipo liderado por el Prof. Bertullo y un grupo de jóvenes investigadores (Isola, Castro y Silveira) de la Unidad de Estudios Cooperativos (UEC) de la Universidad de la República (UDELAR), quienes realizaron un aporte significativo al conocimiento del cooperativismo uruguayo de ese momento. Al igual que el trabajo de Terra (2015), en el de Bertullo *et al.* (2004) se señalan una serie conjunto de aspectos que caracterizarían el proceso histórico del cooperativismo uruguayo más allá de las diferencias por modalidad. El primer aspecto que señalan es la estrecha relación del cooperativismo en sus orígenes, evolución y desarrollo con los movimientos sociales. Otro de los aportes del trabajo retoma la idea de Terra y propone que el desarrollo del cooperativismo uruguayo ha estado ligado a la acción del Estado. No obstante, también señala que el movimiento cooperativo uruguayo, a diferencia de otros de la región, ha sido independiente de los poderes públicos. En tercer lugar, la importante inserción del cooperativismo uruguayo en el interior del país cosa que no sucede con otros movimientos sociales. Finalmente, como cuarta característica, el trabajo señala que el cooperativismo uruguayo es respetuoso de los principios de Rochdale (en sus normas y cumplimiento y en la doctrina) (Bertullo *et al.*, 2004).

El último antecedente de trabajos que presentan una mirada global del cooperativismo uruguayo es Caetano y Martí (2019). En este trabajo se estudia la historia del movimiento cooperativo uruguayo enfocado en la construcción de la unidad del movimiento y la creación de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP). El trabajo muestra que la construcción de la unidad condiciona y es condicionada por las políticas públicas. La relación con el Estado uruguayo cambia a partir de la integración del movimiento cooperativo, primero con la temprana conformación de las federaciones por sector y, posteriormente en 1988, con la creación de una confederación que integra y representa al conjunto del movimiento.

Al realizar una síntesis y valoración de estos antecedentes se pueden proponer una serie de características del movimiento cooperativo uruguayo presentes a lo largo de su historia y que hacen a su identidad. En primer lugar, tanto en los orígenes como en el posterior desarrollo es significativa la vinculación del cooperativismo con los movimientos sociales, los cuales muchas veces han funcionado como lo que Terra (1986) llamaba «motores extra cooperativos». La segunda característica refiere a la integración de un movimiento cooperativo unido y respetuoso de los principios cooperativos. La tercera característica a resaltar es la presencia del cooperativismo en todo el país, en todo el territorio y en una variedad de sectores. Finalmente, la última característica se relaciona con la independencia y autonomía respecto del Estado, pero condicionado por las políticas públicas.

A continuación, se analizan y fundamentan cada una de estas características señaladas a partir de una amplia revisión de fuentes secundarias integrada por la bibliografía de referencia, documentos públicos y del movimiento y estadísticas provenientes del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP).

2. Características del cooperativismo uruguayo

2.1. Orígenes y vinculación con los movimientos sociales

Como ya se mencionó, Bertullo *et al.* (2004) proponen como una de las características del cooperativismo uruguayo la vinculación desde sus orígenes a los movimientos sociales, particularmente al movimiento sindical y a organizaciones gremiales. Esto va en línea con lo que Terra (1986) había llamado la presencia de un «motor extra-

cooperativo» para explicar el origen y desarrollo del cooperativismo uruguayo. A continuación, se presenta cómo en los orígenes de los distintos sectores cooperativos se pueden encontrar distintos «motores extra cooperativos» vinculados con distintas expresiones del movimiento social.

Los orígenes del cooperativismo en Uruguay datan de la segunda mitad del siglo XIX. Diferentes trabajos, como los de Bertullo *et al.* (2004) y Terra (1986) ubican sus antecedentes más remotos en la década de 1870. También vinculan sus inicios al aporte de los inmigrantes europeos y núcleos católicos que promovieron la creación de organizaciones solidarias como gremios, sindicatos, sociedades de socorros mutuos y cooperativas (Caetano y Martí, 2019). Las primeras experiencias cooperativas van a estar inspiradas en la experiencia de los Equitativos Pioneros de Rochdale, a partir de la influencia de los inmigrantes europeos y de la Doctrina Social de la Iglesia Católica, desarrollada por las encíclicas papales, particularmente la *Rerum Novarum*. Posteriormente, a lo largo del siglo XX se desarrollaron las diferentes modalidades cooperativas: consumo, ahorro y crédito, vivienda, producción y agropecuarias. Esta división entre distintas modalidades cooperativas es un reflejo de la división en la legislación durante todo el siglo XX, tal como se analiza más adelante.

Las primeras cooperativas de consumo se originan en el marco de grandes empresas industriales. Como, por ejemplo, la organización de una cooperativa de consumo entre los trabajadores de la fábrica *Liebig's* en Fray Bentos en 1903 y la Sociedad Cooperativa de Consumo «La Unión» creada por los obreros textiles de Juan Lacaze en 1909 (Terra, 1986). Pero fue en la década de 1930 cuando se formaron las grandes cooperativas de consumo. El contexto de crisis económica que vivía el país en los años treinta y el bloqueo del avance del intervencionismo estatal, dejó espacios a la cooperación de consumo en distintas áreas. Para la constitución de las cooperativas, y como forma de no perder capacidad de consumo los trabajadores obtuvieron apoyo de las empresas a las que pertenecían o del propio Estado (Terra, 1986). En esa década se crearon las más importantes, generalmente vinculadas a los sindicatos de las empresas públicas tal como se muestra en el Cuadro 1, que se presenta a continuación.

Cuadro 1

Creación de las principales cooperativas de consumo

Cooperativa	Fundación
Cooperativa Ferroviaria de producción y consumo	1918
Cooperativa de UTE (Usinas y Teléfonos del Estado)	1920
Cooperativa de «La Frigorífica Uruguaya»	1923
Cooperativa de funcionarios del Banco Hipotecario	1925
Cooperativa Magisterial	1929
Cooperativa Municipal de Consumo (contó con apoyo de la Intendencia Municipal de Montevideo)	1930
Cooperativa Bancaria (contó con capital prestado por la Caja de Jubilaciones Bancarias)	1932
Cooperativa Club Ancap	1934
Cooperativa de Aguas Corrientes (comenzó con un capital prestado por la compañía)	1934
Cooperativa jubilaria de Crédito y Consumo	1938
Cooperativa de Consumo de Salud Pública	1942
Cooperativa de Transporte (al comienzo con los trabajadores de CUTCSA)	1944
Cooperativa de Obreros y Empleados del Frigorífico Nacional	1944
Asociación Cooperativa Electoral	1944
Cooperativa de Consumos de Aduana	1945
Cooperativa de Producción y Consumo del Personal de AFE (Administración de Ferrocarriles del Estado)	1946
Cooperativa AFE	1949

Fuente: Elaboración propia en base a Boragno (2001) y Terra (1986).

Durante las décadas siguientes continuó el crecimiento gradual en el número de instituciones y, sobre todo, aumentó el número de socios, pero las cooperativas que se mantuvieron durante la segunda mitad del siglo xx fueron básicamente las surgidas en los años treinta y cuarenta. El marco legal recién se concretó en 1946 con la aprobación de la Ley 10.761 que permitió al cooperativismo de consumo expandirse y consolidarse. El nuevo marco legal permitió a las cooperativas hacer retenciones en los salarios de sus asociados, mecanismo muy efectivo para realizar las cobranzas de las ventas a crédito y del aporte de capital (Boragno, 2001) La ley de 1946 será completada en 1971 por la Ley 14.019 que determinó exoneraciones de tributos de carácter nacional y de las contribuciones patronales a la seguridad social para las cooperativas de consumo.

Sin embargo, esa fuerte relación entre los sindicatos y las cooperativas de consumo se va a comenzar a debilitar con la aprobación en 1969 del Decreto 329 del Poder Ejecutivo que prohibía a las cooperativas realizar retenciones sobre los sueldos para la cuota sindical, en un claro intento de golpear a los sindicatos. En la fundamentación del Decreto 329/969 se planteaba: que las cooperativas «...repcionan o mandan retener porcentaje de sueldos, dietas, pensiones, jubilaciones y retiros correspondientes a empleados públicos y privados; para volcarlos en el patrimonio de otros organismos, en evidente desviación de sus fines específicos». Luego del golpe de Estado de junio de 1973, si bien las cooperativas no fueron cuestionadas, muchísimos de sus dirigentes fueron perseguidos por su filiación política o sindical. De acuerdo a Boragno (2001) durante la dictadura las limitaciones impuestas a la participación colectiva dieron lugar a nuevas generaciones de cooperativistas con escaso sentido de pertenencia tanto al sindicato como a la cooperativa.

Los orígenes de las cooperativas de trabajo se remontan a la segunda mitad del siglo XIX y están asociados a colectivos de trabajadores con una gran presencia de inmigrantes europeos que introdujeron ideas y prácticas. Entre las formas de surgimiento de las cooperativas de trabajo merece una mención especial la recuperación de empresas por parte de los trabajadores que se ha producido a lo largo de la historia (Martí, Thul y Cancela, 2014). Desde la década de 1950, a raíz de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, encontramos registros de empresas recuperadas por los trabajadores bajo la forma de cooperativas de producción. El registro más antiguo es la Cooperativa de Transportes de Paysandú (Copay) de 1953 que, ante la posibilidad de quedar desempleados, los trabajadores se organizaron como cooperativa para recuperar la empresa. Una segunda etapa de recuperación de empresas por parte de los trabajadores tiene lugar en el marco de los procesos de apertura y liberalización de la economía a fines de los ochenta y comienzos de los noventa. Finalmente, la última etapa tiene lugar a comienzos del nuevo milenio. En un contexto de crisis económica y social y desempleo masivo, surgieron varios procesos de recuperación llevados adelante por los trabajadores que reaccionan ante la amenaza de exclusión que significaba el cierre de su lugar de trabajo (Mallo y Rieiro, 2011). Martí (2006) muestra como el proceso de recuperación de empresas ha colocado al movimiento sindical frente a diferentes desafíos: los trabajadores deben asumir un nuevo rol y trascender la lógica de asalariada, suponen una transformación en el «repertorio clásico» de acción colectiva de los sindicatos, requiere un diálogo entre el movimiento sindical y las cooperativas de trabajadores.

La modalidad de cooperativas de ahorro y crédito tiene sus antecedentes en las cajas populares. Inicialmente fueron promovidas por organizaciones vinculadas a la Iglesia Católica con el objetivo de la democratización del ahorro y descentralización del crédito (Brena, 1980). Tres son las características que se pueden señalar en los orígenes de las cajas populares: la alta dependencia de los movimientos sociales cristianos de la época (en especial agrícolas), la peculiar relación con el Estado en el marco del enfrentamiento con la Iglesia Católica y la inexistencia de un marco legal adecuado. El modelo de cajas populares, entró en crisis en la segunda mitad del siglo xx. Mientras en 1950 existían 47 cajas populares, para 1970 apenas quedaban dos (Concari, 2016). A mediados de la década de 1960, comenzaron a formarse cooperativas de ahorro y crédito propiamente dichas comenzaron a formarse a mediados de la década de 1960. Para ello fue fundamental el impulso del CCU con la creación de algunas experiencias pionera como El Roble (1962), Toledo Chico, Artesanías Unidas (Trinidad, 1964, la más antigua de las fusionadas luego en Cofac) o la mercedaria Cruzada Libertadora (1968). La ley 13.988 de 1971 reconoció su existencia y reguló su funcionamiento. A partir de 1973 el propio CCU elaboró un modelo de cooperativas de intermediación financiera tomando como ejemplo las cajas de crédito argentinas (Caetano y Martí, 2019).

Las cooperativas agrarias tienen sus orígenes en las sociedades de fomento rural que fueron impulsadas por la empresa del ferrocarril y en los sindicatos agrícolas cristianos promovidos por la acción de la Iglesia católica (Jacob, 1984). A comienzos del siglo xx la empresa inglesa del Ferrocarril Central impulsaba la conformación de sociedades de fomento en torno a las estaciones del ferrocarril en las zonas agrícolas. El objetivo era el progreso de la localidad y el estímulo de la producción para el bienestar de la población rural. El otro origen de las cooperativas agrarias es el enfrentamiento entre la Iglesia Católica y el intervencionismo estatal de la época. En la «Primera Semana Social del Uruguay» organizada en 1912 por los Círculos Católicos de Obreros, el presbítero Fernando Damiani llamó a los católicos a formar sindicatos agrícolas cristianos (Brena, 1980). La organización católica respondió fundando sindicatos agrícolas y posteriormente cajas al servicio de estos (Terra, 1986). Posteriormente, el trabajo de promoción de los sindicatos agrícolas fue liderado por el presbítero Horacio Meriggi. Tanto las sociedades de fomento rural como los sindicatos agrícolas cristianos están en el origen de las actuales cooperativas agrarias.

El cooperativismo de vivienda, la más reciente de las modalidades cooperativas, presenta un origen diferente al resto. En un contexto de crisis económica y déficit de vivienda que crecía año a año, se de-

sarrollaron las primeras experiencias de vivienda cooperativa. Fueron tres proyectos piloto surgidos en el interior del país (en Salto, Fray Bentos e Isla Mala) e impulsados por el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) (Nahoum, 2008). El CCU es una institución privada que tiene entre sus objetivos la promoción del cooperativismo. Surge en la década de 1960 por una iniciativa de Luis Baccino, obispo de San José, quien envió a un grupo de militantes cristianos a Bélgica para formarse en cooperativismo. En base a lo aprendido, a su regreso, estos militantes crearon el centro para promover el cooperativismo en Uruguay y dar apoyo técnico a cooperativas. En 1965, el CCU consiguió financiación para un proyecto de viviendas y a partir de allí se organizaron las primeras experiencias cooperativas de vivienda en Isla Mala, en el departamento de Florida, con trabajadores rurales de tambos de la zona; en Salto, con trabajadores ferroviarios; y en Fray Bentos, con obreros y empleados municipales (CCU, 2016). El antecedente de estas experiencias permitió que en la Ley 13.728 aprobada en 1969 se incluyera en el Capítulo X el marco normativo para las cooperativas de vivienda. La nueva modalidad de cooperativismo de crédito desafió a diferentes actores sociales y políticos. En particular al movimiento sindical. Los sectores mayoritarios del sindicalismo de la época, vinculados al Partido Comunista del Uruguay, veían al cooperativismo como un instrumento de la «penetración norteamericana» en el marco de la Alianza para el Progreso. En ese contexto, se criticó a las cooperativas de vivienda por ayuda mutua porque obligaba a los trabajadores a extender su jornada laboral sumándoles las horas de construcción y exoneraba al Estado de su obligación constitucional de proporcionar una vivienda digna. A esto se sumaba la amenaza que significaban las cooperativas para los puestos de trabajo del sector de la construcción al emplear mano de obra benévola (Guerrini, 1989). Tanto desde el sindicalismo como de los sectores comunistas las cooperativas de vivienda terminaron siendo aceptadas en la medida que constituían una solución para que los trabajadores accedieran a una vivienda digna y con bajos costos de inversión (Midaglia, 1992).

2.2. *La integración del cooperativismo uruguayo*

Tal como fue señalado por Bertullo *et al.* (2004), una de las características del cooperativismo uruguayo, salvo escasas excepciones, es el respeto de los principios del cooperativismo internacional nacido en Rochdale. En particular, el principio de cooperación entre cooperativas se ha visto reflejado en la unidad e integración del cooperativismo uru-

guayo. Esta unidad se produce en dos etapas. La primera, es bastante más larga, obedece a la integración de segundo grado con la conformación de federaciones en las cinco clases de cooperativas: consumo, ahorro y crédito, vivienda, producción o trabajo asociado, y agrarias. La segunda etapa, es más reciente, se produce a fines de los años ochenta en el marco de la salida de la dictadura, con la integración de tercer grado en la confederación. A continuación, se analizan las dos etapas que llevan a la integración de las cooperativas uruguayas.

El movimiento cooperativo uruguayo se fue organizando por modalidades. La constitución de las federaciones en cada una de las modalidades no fue un proceso fácil. No obstante, las distintas modalidades lograron la integración de manera más o menos completa. En el siguiente cuadro se presentan las fechas de creación de las distintas federaciones que siguen vigentes actualmente en las distintas modalidades.

Cuadro 2

Integración cooperativa en organizaciones de segundo grado actualmente vigentes

Nombre	Clase	Año de creación
<i>Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)</i>	Agrarias	1915
<i>Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC)</i>	Consumo	1954
<i>Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU)</i>	Producción	1962
<i>Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)</i>	Vivienda	1970
<i>Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC)</i>	Ahorro y crédito	1972
<i>Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito (COFAC)</i>	Ahorro y crédito	1972
<i>Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC)</i>	Ahorro y crédito	1978
<i>Federación de Cooperativas de Vivienda (FECovi)</i>	Vivienda	1984
<i>Cooperativas Agrarias Federadas (CAF)</i>	Agrarias	1984
<i>Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ACAC)</i>	Ahorro y crédito	1986
<i>Cooperativas Nacionales Financieras Aliadas en Red (CONFIAR)</i>	Ahorro y crédito	2001
<i>Cámara Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Capitalización (CUCACC)</i>	Ahorro y crédito	2002

Fuente: Elaboración propia en base a Caetano y Martí (2019: 63) y CUDECOOP (2020).

Tal como se observa en el cuadro, la conformación de organizaciones de segundo grado se realiza a lo largo de todo el siglo xx. En algunas modalidades el proceso de conformación fue relativamente sencillo y en otras llevó más tiempo. Asimismo, en algunas modalidades la integración de segundo grado fue en una sola federación y otras mantienen hasta el día de hoy múltiples federaciones.

El primer caso son las Sociedades de Fomento Rural que en 1915 constituyeron la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR). Posteriormente, el decreto-ley 14.330 de 1974 le concedió a la CNFR el contralor de las Sociedades de Fomento Rural. A diferencia de la temprana integración de las sociedades de fomento rural, entre las cooperativas agrarias la integración fue más lenta. Recién pudo concretarse en 1984, con la creación de las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). Las experiencias previas de centrales por rubros y la acción del CCU ayudaron a la creación de CAF.

En el caso del cooperativismo de consumo, y como resultado del desarrollo de las organizaciones y los avances en la legislación, el 8 de octubre de 1954 el cooperativismo de consumo concretó la creación de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC), cuyo rol sería actuar como entidad gremial, bajo la forma de cooperativa de segundo grado. Para 1961 contaba con más de veinte cooperativas federadas, casi la totalidad de las que tienen a la fecha personería jurídica. De acuerdo a un relevamiento realizado por la propia FUCC a comienzos de la década de 1960, las cooperativas eran 29 y contaban con casi 85.000 integrantes (Terra, 1968). Posteriormente, con la recuperación de la democracia se reactivó también la FUCC y en junio de 1988 participó de la creación de CUDECOOP.

Entre las cooperativas de producción o trabajo asociado el proceso de integración fue más lento, y luego de algunos intentos frustrados, se constituyó en 1962 la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) que perdura hasta el día de hoy.

Por el contrario, en el caso del cooperativismo de vivienda, el proceso de integración fue muy rápido. Poco tiempo después del reconocimiento legal se constituyeron las federaciones por modalidades. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua se integraron en 1972 la Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y las cooperativas de ahorro previo tuvieron una primera experiencia de integración previa a la dictadura y finales de la dictadura formaron la Federación de Cooperativas de Vivienda (FECovi).

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, la proliferación de federaciones se explica porque la Ley 13.988 de 1971 exigía

la afiliación de las cooperativas a una federación. En su Artículo 4.º establecía que: «Toda cooperativa deberá estar afiliada obligatoriamente a una Federación». Poco tiempo después de la aprobación de la ley se formaron la Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Fucac), las Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito (Cofac) y la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Fecoac).

Además de estas organizaciones que, en general, pero no exclusivamente, tuvieron fines gremiales y de representación, existieron también organizaciones de segundo grado con cometidos económicos, como por ejemplo la Cooperativa Agraria Limitada de Sociedades de Fomento Rural (Calforu) o las centrales cooperativas (Granos, Carne y Lanás).

A finales de la dictadura, todos los sectores cooperativos contaban con un organismo de integración, pero todavía no se había logrado la integración entre modalidades. Los pocos intentos fueron infructuosos, hasta que, a finales de la dictadura, y en el marco de la recuperación democrática produce un acercamiento entre las distintas modalidades cooperativas. En 1984 durante el I Encuentro Nacional de Cooperativas con el lema «Todos a construir el país para todos» se constituyó la Mesa Nacional Intercooperativa (MNI) con la participación de todas las federaciones existentes al momento. La fundación de la CUDECOOP se realizó el 2 de junio de 1988 y en marzo de 1989 obtuvo la personería jurídica como asociación civil sin fines de lucro. La aprobación de la Ley 18.407 General de Cooperativas permitió que CUDECOOP adoptara la forma jurídica de cooperativa de tercer grado en 2011 (Artículo 219.º) (Caetano y Martí, 2019).

2.3. *Presencia del cooperativismo: evolución y distribución geográfica*

Respecto de la evolución de la cantidad de cooperativas y su distribución geográfica se cuenta con escasa información. La ausencia de una institución pública que unificara las políticas públicas hacia el cooperativismo impidió que se contara con cifras oficiales para conocer la cantidad de cooperativas y asociados. Hubo que esperar hasta 1989 cuando se realizó el «Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas» impulsado por la desaparecida la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC), en colaboración con UDELAR y financiado por la Organización de Estados Americanos (OEA). El censo permitió conocer la cantidad y características de las cooperativas y los cooperativistas de las distintas modalidades en Uruguay.

Cuadro 3

Cooperativas y cooperativistas según el Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas (1989)

	Cooperativas	Cooperativistas
AGRARIAS y Sociedades de Fomento Rural	182	48.930
AHORRO Y CRÉDITO	55	302.127
CONSUMO	51	239.297
TRABAJO o PRODUCCIÓN	189	8.815
VIVIENDA	366	14.829
Total general	843	613.998

Fuente: Elaborado en base a Errandonea y Supervielle (1992). * Incluye a las agrarias de producción y las cooperativas médicas y odontológicas.

El «II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural» se realizó en 2008 y fue organizado por la Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), CUDECOOP y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). El Censo tomó como universo todas las entidades con naturaleza jurídica cooperativa y todas las Sociedades de Fomento Rural activas, es decir, con actividad económica y/o social al momento de realizar el estudio (INE, 2010).

Entre el primer y segundo censo creció fuertemente la cantidad de cooperativistas, y, en menor medida, de cooperativas. Esto se debe a un importante aumento de la cantidad de integrantes de las cooperativistas de ahorro y crédito. En otros sectores, como agrarias y consumo, cae la cantidad de cooperativas y la membresía.

El II Censo también permitió estimar que el cooperativismo hace un aporte de entre el 2 y el 2,4% al PBI, así como un 2% de la población ocupada del año 2008 (Cabrera *et al.*, 2010). El mayor aporte al VBP lo hacen las cooperativas de producción y sociales (40%) y en segundo lugar las cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural y las médicas cada una con un 23%. En relación al personal ocupado las cooperativas médicas ocupan el 45% de los trabajadores del sector (12.313) y, en segundo lugar, las cooperativas de producción y sociales ocupan el 32% (8.773) (INE, 2010).

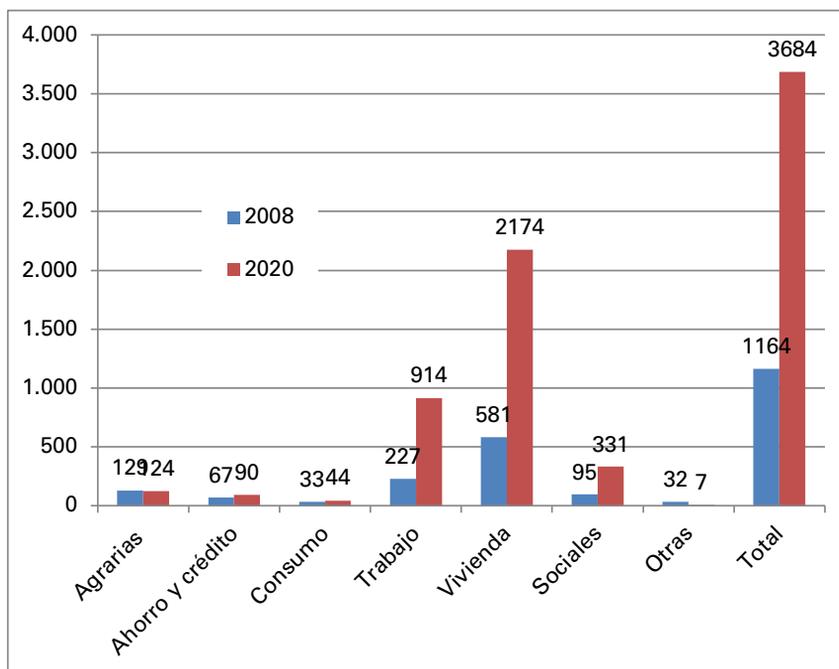
Cuadro 4

Cooperativas y cooperativistas según el II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (2008)

	Cooperativas	Cooperativistas
Agrarias y SFR	126 (10,8%)	21.519 (1,8%)
Producción y sociales*	359 (30,8%)	9.810 (0,8%)
Ahorro y crédito	68 (5,8%)	1.006.727 (82,3%)
Consumo	31 (2,7%)	162. 532 (13,3%)
Vivienda	581 (49,9%)	22.943 (1,9%)
Total	1.165 (100%)	1.223.531 (100%)

Fuente: Elaborado en base a Cabrera *et al.* (201: 6). * Incluye a las cooperativas agrarias de producción y a las médicas y odontológicas.

Sin embargo, el mayor crecimiento en la cantidad de cooperativas se experimentó en el período posterior a la aprobación de la Ley General de Cooperativas de 2008. Tal como se observa en el Gráfico que se presenta a continuación.



Fuente: Elaboración en base a: 2008: (INE; 2010); y 2020: datos proporcionados por la Unidad de Información e Investigación del INACOOOP.

Gráfico 1

Evolución de las cooperativas en Uruguay (2008-2020)

El crecimiento extraordinario se produce con posterioridad a la aprobación de la Ley 18.407 y las políticas públicas desarrolladas a partir de la instalación del INACOOOP. Esto va en línea con lo que sostenía Terra (1986) respecto de la importancia de la aprobación de un marco legal adecuado y las políticas públicas para el cooperativismo, tal como se analiza más adelante. El crecimiento también se explica por el crecimiento de las cooperativas sociales promovida por el MIDES y la promoción y financiamiento de las cooperativas de vivienda desde la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

Otra de las características es la señalada por Bertullo *et al.* (2004) respecto del fuerte arraigo del cooperativismo en el interior del país. De acuerdo al cuadro que se presenta a continuación, la mayor relación de cooperativas en función de la población no es en Montevideo donde se

concentra buena parte de las mismas, sino en los departamentos del litoral del Río Uruguay que tienen una fuerte tradición agrícola. La menor relación se da en los departamentos fronterizos con Brasil y en la zona metropolitana puesto que las cooperativas de esa región seguramente tengan su sede en Montevideo por razones de accesibilidad a los servicios (Martí, 2022). Se destaca la presencia de cooperativas de vivienda en el interior del país. Como ya se señaló que las primeras experiencias de vivienda cooperativa son tres proyectos piloto surgidos en el interior del país e impulsados por el CCU (Nahoum, 2008).

Cuadro 5

Cooperativas por departamento

	Cantidad de cooperativas (2020)	Población por departamento (2011)	Cooperativas c/ 100.000 habitantes
Río Negro	94	54.765	172
Salto	215	124.878	172
Flores	42	25.050	168
Florida	111	67.048	166
Paysandú	160	113.124	141
Montevideo	1.724	1.319.108	131
Tacuarembó	110	90.053	122
Soriano	98	82.595	119
TOTAL	3.684	3.286.314	112
Durazno	63	57.088	110
Colonia	131	123.203	106
Artigas	76	73.378	104
Treinta y Tres	48	48.134	100
Cerro Largo	82	84.698	97
Lavalleja	56	58.815	95
Rocha	53	68.088	78
Maldonado	123	164.300	75
Canelones	381	520.187	73
San José	79	108.309	73
Rivera	38	103.493	37

Fuente: Elaborado en base a datos de Cooperativas proporcionados por la Unidad de Información e Investigación de INACOOOP (2020) y datos de Población del Instituto Nacional de Estadística.

No existe mucha información respecto de los puestos de trabajo generados por las cooperativas. En un trabajo reciente, Astiazaran y Castiglia (2022) analizaron 1.116 cooperativas y SFR con un total de 25.148 personas registradas en la seguridad social. Casi el 52.4% corresponde a cooperativas de trabajo y sociales (36.9% y 15.5% respectivamente). Las personas ocupadas en las cooperativas analizadas representan el 1.6% del total de la PEA.

Respecto de la distribución sectorial de las cooperativas, el cooperativismo está presente en una gran variedad de sectores, en algunos con una presencia moderada y en otros con una fuerte presencia (industria láctea, transporte, cereales, vivienda, etc.). Para conocer las potencialidades del cooperativismo en distintos sectores se desarrolló el Proyecto «Identificación y Promoción en Sectores Estratégicos de Emprendimientos de Economía Social» y con el objetivo de «apoyar al cooperativismo para promover el desarrollo, la mejora en la gestión, la innovación en los emprendimientos cooperativos, priorizando la integración dentro de las cadenas productivas para generar una mejor calidad de trabajo y a nivel de la economía colaborar en un desarrollo sustentable con justicia social» (Belo, Nuesch y Torrelli, 2014). Considerando los resultados del proyecto, en 2015 se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), INACOOOP y CUDECOOP para promover emprendimientos productivos cooperativos con características innovadoras y en nuevas cadenas productivas. Para ello, se creó el Programa INCUBACOOOP: «Incubadora de Cooperativas: potenciando el desarrollo cooperativo en sectores estratégicos y de oportunidad».

2.4. *Relación con el Estado: autonomía y políticas públicas*

Tal como fue señalado, el cooperativismo uruguayo, a diferencia de otros movimientos de la región, se ha caracterizado por un vínculo de autonomía e independencia con el Estado (Bertullo *et al.*, 2004). Sin embargo, el desarrollo del cooperativismo uruguayo ha sido facilitado u obstaculizado por el accionar del Estado, pero conservando siempre su autonomía (Terra, 1986). Este autor sostenía que el surgimiento, expansión y crecimiento del cooperativismo 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.

Se mencionaba que el aumento en la cantidad de cooperativas y asociados a partir de la aprobación de la Ley 18.407 de 2008 estaría confirmando esta afirmación, puesto que se ha generado una fase de crecimiento cooperativo. Un crecimiento como este no puede ser expli-

cado por un solo factor. Seguramente estén por detrás una pluralidad de factores y diferencias importantes de acuerdo a la modalidad. Pero sin dudas que una de las explicaciones para entender el crecimiento, se puede encontrar en la aprobación de un marco legal adecuado y los cambios en las políticas públicas hacia el cooperativismo.

La Ley 18.407 de Sistema cooperativo, aprobada en 2008, transformaba y consolidaba la legislación en materia cooperativa puesto que superaba la anterior situación de normas contradictorias entre sí (Reyes, 2009; Reyes *et al.*, 2011). Se trata de una ley compuesta por más de 200 artículos que algunos expertos consideran un verdadero código cooperativo. Además, creaba nuevas modalidades o clases de cooperativas, así como nuevos escenarios de trabajo, mayor flexibilidad e instrumentos de financiamiento desconocidos hasta ese momento. La ley permitió hablar de definiciones comunes de cooperativismo y esto se reflejó en el campo jurídico y también en la relación de las cooperativas con los organismos públicos, los bancos y otros actores de la sociedad. La unidad de la legislación ayudó a jerarquizar y regular algunos aspectos específicos de las cooperativas, diferentes de las sociedades comerciales. A su vez, permitió afirmar al cooperativismo en la medida que declaró a las cooperativas de interés general, asignó al Estado el papel de garante y promotor de su constitución, desarrollo, fortalecimiento y autonomía, y creó el INACOOOP para la promoción de las cooperativas y el relacionamiento con el conjunto del Estado (Caetano y Martí, 2019).

A su vez, la Ley 18.407 incorpora dos novedades respecto de las políticas públicas. Por un lado, la toma de posición respecto de la promoción cooperativa, es la primera vez que el Estado se compromete a la promoción de políticas públicas para el desarrollo cooperativo. La segunda es la creación del INACOOOP, al que se le encomienda proponer, asesorar y ejecutar la política nacional de promoción del cooperativismo. Además, se separa la promoción de las cooperativas y el control: el INACOOOP tendría competencias en materia de promoción y el registro de las cooperativas quedaba a cargo de la Dirección General de Registros y la fiscalización en la Auditoría Interna de la Nación (AIN). Respecto de la organización y el funcionamiento, se optó por una integración mixta con representantes propuestos por el Poder Ejecutivo y otros por el movimiento cooperativo. Respecto de los recursos del INACOOOP la ley estableció que provendrían de Rentas Generales y de los aportes de las propias cooperativas a través de una prestación coactiva.

El tipo de gobierno y financiamiento del instituto se relaciona con el tipo de interacciones entre Estado y movimiento cooperativo. A lo

largo de la historia se aprecia que los procesos de integración cooperativa y de constitución de la institucionalidad especializada se refuerzan y condicionan mutuamente. Hasta la constitución de la Mesa Nacional Intercooperativa (MNI) y la fundación de la CUDECOOP no existía una institucionalidad especializada y unificada. Es cuando la CUDECOOP se fortalece que se crea esa institucionalidad. A su vez, la creación del INACOOOP fortaleció la integración cooperativa de CUDECOOP al reconocer a la confederación como interlocutora y representante del movimiento cooperativo organizado. Esto se refuerza en la medida que se crea el INACOOOP como un instituto público de derecho privado con integración mixta. Esta particularidad ha convertido la experiencia uruguaya como una referencia en la región y en el mundo tanto por el marco institucional creado como las políticas que de allí se desprenden. Es por ello posible afirmar que la mayor originalidad del caso uruguayo es que las políticas del INACOOOP han tenido como aliado estratégico al movimiento cooperativo a través del trabajo con la CUDECOOP y las distintas federaciones. En lo que es un claro ejemplo de co-construcción de políticas públicas puesto que el movimiento cooperativo participa no solo de la ejecución de las políticas sino también en el diseño y formulación.

Esta co-construcción de políticas públicas implica un desafío para el cooperativismo y se puede confirmar lo sostenido por Bertullo *et al.* (2004) en cuanto a la autonomía del Estado. A pesar del extraordinario despliegue de políticas públicas, el movimiento cooperativo uruguayo ha conservado su autonomía e independencia respecto de los poderes públicos. La extensión y desarrollo de las políticas públicas significan un reto para las cooperativas que deben extremar las precauciones. A la vez que son beneficiarias de las políticas públicas deben cuidar de mantener la independencia del Estado y que la toma de decisiones se realice por los integrantes de la cooperativa, en función de sus propios objetivos, intereses y modos de pensar (Martí, 2019).

El crecimiento del INACOOOP se dio muy rápido y, a veces, de forma no planificada, pero ha permitido el desarrollo de instrumentos de política pública al servicio del cooperativismo con algunas características particulares. En primer lugar, los distintos programas mantienen la lógica del INACOOOP en cuanto a la participación del movimiento como socio estratégico, sea a través de la confederación o de las federaciones. En segundo lugar, el financiamiento también es compartido y provienen de fuentes públicas —por el aporte de rentas generales— y del propio del movimiento a través de la prestación coactiva. En tercer lugar, la ejecución de los programas se realiza en conjunto entre los organismos públicos y otras organizaciones de la sociedad civil. Final-

mente, los instrumentos y herramientas están especialmente diseñados para atender las necesidades de las cooperativas.

3. A modo de conclusión

A lo largo de este trabajo se intentó hacer una caracterización del cooperativismo uruguayo a partir de cuatro características propuestas en base a la revisión y valoración de los principales antecedentes. Como toda caracterización y estilización esta puede adolecer de parcialidad, pero se propone una base que permita la discusión y el intercambio. Las características propuestas son estructurales ya que forman parte de la identidad del movimiento cooperativo uruguayo.

En primer lugar, se presentó la idea de Terra (1986) de la existencia de «motores extra cooperativos» que se vincula directamente con lo propuesto por Bertullo *et al.* (2004) respecto a la fuerte vinculación del cooperativismo con otros movimientos sociales. A partir de la información presentada, pudimos observar cómo, en los orígenes de las distintas modalidades cooperativas, se encuentran distintos actores sociales y políticos. En el caso de las modalidades de consumo y producción o trabajo asociado, ha sido muy fuerte la influencia de las organizaciones de trabajadores. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito y agrarias, los motores extra cooperativos han sido la Iglesia católica y algunas empresas privadas. En el sector de cooperativas de vivienda, se produce una combinación muy interesante. Sin bien el impulso inicial estuvo en una organización privada sin fines de lucro y vinculada en sus orígenes a la Iglesia católica, el desarrollo del cooperativismo de vivienda ha estado fuertemente marcado por la participación de trabajadores que encontraron en las cooperativas una solución para el problema de la vivienda.

La relación privilegiada del cooperativismo con distintas representaciones del movimiento social en sus orígenes, hoy en día es interpelada por la Economía Social y Solidaria. La aprobación de la Ley 19.848 de Economía Social y Solidaria interpeló al movimiento cooperativo y hoy tiene que decidir cómo se posiciona y qué alianzas establece con las organizaciones solidarias.

En lo que refiere a la integración del cooperativismo, se ha destacado la trabajosa construcción de la unidad como valor a preservar. La integración del cooperativismo uruguayo ha permitido la representación política de las cooperativas y su reconocimiento por los poderes públicos, tanto para las distintas federaciones sectoriales y como para la confederación. Tal vez sea el momento de dar un paso más y com-

prender que «la cooperación entre cooperativas refuerza y amplía a mayor escala la misión de satisfacer las necesidades y aspiraciones económico-sociales-culturales comunes de las personas a través del espíritu empresarial democrático y de tener un fuerte impacto en la economía, la sociedad y el ambiente» tal como plantea el documento «Examinemos nuestra Identidad Cooperativa (ACI, 2021: 34).

Otro de los aspectos en los que todavía queda mucho para avanzar refiere a la presencia del cooperativismo en la economía nacional. A pesar del fuerte incremento en la cantidad de cooperativas a partir del 2008, la participación del cooperativismo en el conjunto de la economía no ha presentado avances significativos respecto al poco más del 2% que aportaba al PBI de acuerdo al «II Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural». Para mejorar esto es imprescindible incorporar un enfoque prospectivo y estratégico de las políticas públicas. Es necesario incorporar este enfoque en el trabajo de las agencias gubernamentales de desarrollo y promover la producción de pensamiento estratégico y el desarrollo de proyectos cooperativos innovadores.

Finalmente, respecto de la relación con el Estado, el análisis ha demostrado que un marco legal e institucional adecuado es la base para una buena política pública y el desarrollo de las cooperativas. Así como los procesos de integración cooperativa y las políticas públicas se refuerzan y condicionan mutuamente. Las políticas públicas han tenido como aliado estratégico al movimiento cooperativo y este se ha fortalecido con las políticas públicas. También se puede señalar que el despliegue de las políticas públicas no ha afectado la autonomía e independencia del cooperativismo respecto de los poderes públicos.

4. Referencias bibliográficas y fuentes

- ACI, Alianza Cooperativa Internacional. (2021). *Examinemos nuestra Identidad Cooperativa*. Documento de debate para el 33.º Congreso Cooperativo Mundial, Seúl, Corea.
- AMORIN, C., y ALGORTA, P. (2018). Génesis y desarrollo del Derecho Cooperativo en Uruguay. En P. Guerra (Ed.), *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria* (pp. 63-82). Montevideo: Red Temática en Economía Social y Solidaria -UDELAR.
- ASTIAZARÁN, A. y CASTIGLIA, A. (2022). *Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2021*. Montevideo, MTSS/INACOOP.
- BELO, A., NUJESCH, L., y TORRELLI, M. (2014). *Proyecto de Identificación y Promoción en Sectores Estratégicos de Emprendimientos de Economía Social*. MIEM/Cudecoop/Inacoop, Montevideo.

- BERTULLO, J., ISOLA, G., CASTRO, D., y SILVEIRA, M. (2004). *El cooperativismo en Uruguay*. (22), Universidad de la República, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM), Montevideo.
- BORAGNO, R. (2001). Una visión del Cooperativismo de Consumo en Uruguay. *Revistas de Estudios Cooperativos, Año 8* (N.º 1), 7-40.
- BREDENOORD, J., y VAN DER MEULEN, B. (2014). Self-help housing and upcoming policies for affordable housing in Nicaragua *Affordable Housing in the Urban Global South* (pp. 326-342): Routledge.
- BRENA, T. G. (1980): *El pensamiento y la acción de los católicos en el Uruguay*. Club Católico de Montevideo y Unión Económica del Uruguay, Montevideo.
- CABRERA, M., DORNELL, S., y SUPERVIELLE, M. (2010). *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 1.º Informe de Resultados*. Montevideo: Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC-OPP) / Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) / Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- CAETANO, G., y MARTÍ, J. P. (2019). *Lo que nos une. Cudecoop: 30 años de cooperativismo*. Montevideo: Cudecoop / Inacoop / Inefop / MEC / MTSS.
- CAF, Cooperativas Agrarias Federadas. (2014). *CAF - 30 años produciendo futuro / 1984-2014*. Montevideo: CAF.
- CAZÉRES, J. L. (1994). *Manual de Derecho Cooperativo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- CAZÉRES, J. L. (2008). La base jurídica. En B. Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas* (pp. 34-45). Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación.
- CCU, Centro Cooperativista Uruguayo. (2016): La historia contada por quienes impulsaron la existencia de las primeras cooperativas. Daisy Solari y Saúl Irureta. El aporte desde el compromiso y la creatividad, *Dinámica Cooperativa*. 126, [7-13].
- CECILIO, M. (2009). La Ley Nacional de Vivienda del 68. Planificación y equidad social. Un remanso en el caos. En MVOTMA (Ed.), *El Uruguay de la integración social en el territorio. A 40 años de la Ley Nacional de Vivienda* (pp. 19-25). Montevideo: MVOTMA.
- CEPAL, (1989). *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas* (Vol. 14). Santiago de Chile: CEPAL.
- CIBILS, G. (con la colaboración de J. J. Sarachu). (2007). Políticas públicas. Un mapeo de la situación uruguaya. En D. Cracogna y C. De Lisio (Eds.): *Políticas públicas en materia de cooperativas* (pp. 136-147). Buenos Aires: Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR- INTERCOOP.
- CONCARI, G. (2016): Las Cajas Populares en la primera mitad del siglo XX en Uruguay. *Cuadernos de RSO. Publicación interdisciplinaria sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones*, 4 (1), [21-36].
- Cooperativas de las Américas (2020). *Informe nacional: Uruguay*. Montevideo. Recuperado de: <https://coops4dev.coop/sites/default/files/2020-09/Informe%20de%20Mapeo%20Cooperativo%20-%20Uruguay.pdf>

- CRACOGNA, D., y DE LISIO, C. (Eds.). (2007). *Políticas públicas en materia de cooperativas*. Buenos Aires: Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR- INTERCOOP.
- CUDECOOP, (2020). *Memoria del Ejercicio 2019 -Asamblea General Ordinaria*. Memorias CUDECOOP. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Montevideo.
- CHAVEZ, D., y CARBALLAL, S. (1997). *La ciudad solidaria: el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad / Facultad de Arquitectura, UdelAR.
- ERRANDONEA, A., y SUPERVIELLE, M. (1992). *Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- FAEDO, Á. (2004). Cooperativas de Trabajo. En J. P. Martí, C. Soria, M. J. Dabezies y J. Bertullo (Eds.): *Empresas recuperadas mediante cooperativas de trabajo. Viabilidad de una alternativa*. Montevideo: COSPE-FCPU-UEC/UdelAR.
- GUERRINI, A. (1989): Nuevos movimientos sociales en la transición: el papel de FUCVAM en relación al sistema político ya los sindicatos. En E. Mazzei (Ed.), *Ensayos sobre el Uruguay de los 80*, [87-104], Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay/Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- GUTIÉRREZ, D. (2008). 2008: Odisea en el tiempo, o «La larga marcha hacia la sanción de la ley general de Cooperativas en Uruguay». En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*. Montevideo: FUNDIBES - Divina Pastora - CU-DECOOP.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2010). «Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (2008-2009)». Acceso 2 de marzo de 2011. Recuperado de http://www.ine.gub.uy/biblioteca/censoCoop_2008-2009/Censo-Nacional-de-Cooperativas.pdf
- ISOLA, G., y MARTÍ, J. P. (2015). El significado y el proceso del cooperativismo uruguayo a treinta años del trabajo de Juan Pablo Terra. En I. J. P. Terra (Ed.), *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2.ª ed., pp. 11-30). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- JACOB, R. (1984). *El Cooperativismo Agropecuario: génesis y debate ideológico*. Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay (CIEDUR).
- MALDINI, E., RAMOS, A., y VASALLO, C. (1987). *Contribución del sistema de cooperativas agrarias al desarrollo rural*. Montevideo: Universidad de la República/ Dirección nacional de Fomento Cooperativo - MTSS / Mesa Nacional Intercooperativa / Fundación de Cultura Universitaria.
- MALLO, S. y RIERO, A. (2011): Subjetividades autogestionarias y participación social. En UdelAR (Uruguay) Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología (Ed.), *El Uruguay desde la sociología IX*, [145-162], UR/FCS-DS, Montevideo.
- MARTÍ, J. P. (2006). Desafíos en la relación entre empresas recuperadas y movimiento sindical en Argentina y Uruguay. *Revista UniRcoop*, 4 (1), 219-236

- MARTÍ, J. P. (2019). *Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008). Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado*. (Doctorado en Ciencias Sociales), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- MARTÍ, J. P. (2021). La tardía, débil e intermitente construcción de una institucionalidad para el fomento del cooperativismo en Uruguay. *Revista Coordinadas. Revista de Historia Local y Regional*, Vol. 8 (N.º 1), 92-106.
- MARTÍ, J. P. (2022). Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020). En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina* (pp. 379-433). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- MARTÍ, J. P., SORIA, C., y DABEZIES, M. J. (2008). Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006). En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay* (pp. 271-307). Valencia: FUNDIBES.
- MARTÍ, J. P., THUL, F. y CANCELA, V. (2014): Las empresas recuperadas como cooperativas de trabajo en Uruguay: entre la crisis y la oportunidad. *CIRIEC ESPAÑA, revista de economía pública, social y cooperativa*, (82), [5-28].
- MARTÍ, J. P., TORRELLI, M., ASSANDRI, C. y MARQUES, A. (2016), «El impulso y su freno. Los trabajadores en el origen y el desarrollo de las cooperativas de consumo», Memoria del VIII Congreso ALAST La recuperación de la centralidad del trabajo en América Latina. Actores, perspectivas y desafíos.
- MIDAGLIA, C. (1992): *Las formas de acción colectiva en Uruguay*. CIESU, Montevideo.
- MONTES CANABAL, G. A. (2009). *La administración cooperativa: valores, política y poder en la gestión cooperativista: estudio de caso de un híbrido organizacional uruguayo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- MUTUBERRÍA LAZARINI, V. M. J., y RODRÍGUEZ, M. F. (2021). Las experiencias de la cooperativa El Hogar Obrero (Argentina) y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM): Procesos con historia en miras al presente.
- NAHOUM, B. (Ed.). (2008). *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación.
- REYES, S. (2008). Antecedentes y contenidos de la Ley General de Cooperativas N.º 18.407. En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La Economía Social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*. Madrid: Fundación Divina Pastora/CUDECOOP/FUNDIBES.
- REYES, S. (2009). Antecedentes y contenidos de la Ley general de Cooperativas N.º 18.407. *Neticoop*. 1 de setiembre de 2011. Recuperado de <http://www.neticoop.org.uy/article2513.html>
- REYES, S. (2013). El Derecho Cooperativo Americano en Congreso. Recuperado de <http://www.aciamericas.coop/El-Derecho-Cooperativo-Americano>, Acceso 23 de setiembre de 2013.

- REYES, S., LAMENZA, A., GUTIÉRREZ, D., y MACHADO, J. (2011). *Derecho Cooperativo Uruguayo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- REYES, S., y GUTIÉRREZ, D. (2005). Situación de la legislación cooperativa uruguayo. En RECM (Ed.), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR* (Segunda edición actualizada y ampliada ed.). Buenos Aires: Ed. INTERCOOP.
- REYES, S., y GUTIÉRREZ, D. (2009). «Uruguay» En RECM (Ed.), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR* (Tercera edición actualizada y ampliada ed.). Montevideo: RECM (Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR).
- RIEIRO, A. (2012). Buscando nuevos canales de autonomía a través de políticas de inclusión: las cooperativas sociales en Uruguay. *Sociedade em Debate*, 14 (1), 89-101.
- RIPPE, S. (1987). *Los problemas jurídicos de las cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- SILVEIRA, M., y MARTÍ, J. P. (2008). *El sector cooperativo de Ahorro y Crédito del Uruguay y la experiencia de COFAC*. Montevideo: Cooperativas e integración regional - UdelAR.
- TERRA, J. P. (1986). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Montevideo: Arca/CEPAL/EBO.
- TERRA, J. P. (2015 [1986]). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2.^a ed.). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- VIDAL, L. (2018). El foment públic del cooperativisme d'habitatge en cessió d'ús a Dinamarca i Uruguai: Barcelona: La Dinamo Fundació.
- WEISZ KOHN, C. B. (2018). *La construcción social de sentido en las Cooperativas Sociales*. (Doctorado en Ciencias Sociales), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.