
PLAN NACIONAL DE SILOS (1972-2004). EJEMPLO DE POLÍTICA PÚBLICA EJECUTADA POR ACTORES PRIVADOS

Juan Pablo Martí*

Resumen:

Las preguntas que motivan este trabajo se refieren a la manera cómo surgen las cooperativas y, particularmente, a la incidencia del Estado y las políticas públicas en su surgimiento. Para ello se estudia el caso del Plan Nacional de Silos, un plan impulsado por el Estado que tenía entre sus objetivos el fortalecimiento de las cooperativas agrarias. Se analiza el Plan Nacional de Silos en función del ciclo de construcción de las políticas públicas. Intentando responder las siguientes preguntas: a) ¿cuál es el problema identificado al que el Plan Nacional de Silos busca dar respuesta?; b) ¿cuáles fueron las distintas alternativas de solución formuladas en su momento?; c) ¿por qué se adopta la alternativa de otorgar la gestión de los Silos a las cooperativas de productores agropecuarios?; d) ¿cómo se lleva adelante tal iniciativa?; y e) ¿cuáles fueron los resultados evaluados desde el problema que se busca solucionar? Finalmente, se reflexiona sobre las características del Plan Nacional de Silos y qué consecuencias tiene en su desarrollo. Para responder estas preguntas se adopta una estrategia metodológica de índole cualitativa basándose en reconstrucción de fuentes documentales y legislativas, revisión de material historiográfico y entrevistas a informantes calificados.

Palabras clave: políticas públicas, fomento cooperativo, Plan Nacional de Silos.

Contenido

I.	Introducción.....	2
II.	Antecedentes: las cooperativas agrarias antes del PNS.....	3
II.1.	El cooperativismo y las cooperativas agropecuarias	4
II.2.	La etapa pre-legislativa.....	5
II.3.	La etapa legislativa	6
III.	Análisis del Plan Nacional de Silos	7
III.1.	La expansión de la producción y los desafíos tecnológicos	7
III.2.	Qué, cómo y con quiénes: alternativas para la construcción de silos.....	10
III.3.	La opción por la gestión cooperativa de los silos.....	11
III.4.	La construcción de las plantas de silos.....	12
III.5.	El proceso hacia la granealización.....	14
IV.	A modo de conclusión: un buen ejemplo de trabajo conjunto público y privado ..	15
V.	Bibliografía y fuentes	16

* Programa de Historia Económica y Social – Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República / jpmarti@fcs.edu.uy.

El subdesarrollo agropecuario del país es entonces, básicamente, un subdesarrollo de carácter tecnológico. Este es el problema central, que por una parte ha impedido al sector cumplir su importante función en el proceso de crecimiento de la economía en su conjunto, y por otra, aparece asociado como ya se vio a una insuficiente modernización social del agro.

Estudio Económico y social de la agricultura en Uruguay, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Ministerio de Ganadería y Agricultura. M.G.A / CIDE, p. 23.

I. Introducción

El trabajo que se presenta se enmarca en una línea de investigación que tiene por objetivo elaborar una historia del cooperativismo en el Uruguay reconstruyendo el proceso histórico de las diferentes modalidades cooperativas.¹ En particular se busca establecer el vínculo existente entre las matrices de surgimiento y los modelos de desarrollo de las cooperativas. Para ellos se propone indagar en los orígenes y los condicionantes de su surgimiento y la estructura que adoptan las diferentes modalidades cooperativas.²

Al momento de analizar el surgimiento de las cooperativas es necesario preguntarse por la participación del Estado en su creación. 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.³ 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.⁴

La creación por parte del Estado es una de las posibles formas de surgimiento de las cooperativas⁵ y la podemos enmarcar en las políticas públicas, es decir: un conjunto de acciones o omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado, a través de sus instituciones para influir sobre un problema que en determinado momento los ciudadanos o el propio gobierno consideran una prioridad (Varas, 1997 y Tamayo Sáenz, 1997: 281).

El rol del Estado como promotor de las cooperativas puede manifestarse de muy diversas formas. En este caso nos interesa un Programa impulsado por el Ministerio de Ganadería y Agricultura a través del cual se fomenta la organización cooperativa para el almacenaje de los granos.⁶

El estudio de políticas públicas y sus impactos contiene una dimensión temporal que le es intrínseca. Por ello es posible hablar de un proceso social al analizar la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución (Oszlak y O'Donnell, 1995: 109 y 110).⁷

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.⁸ 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.⁹

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.

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 centrandó nuestro análisis en las acciones legislativas que tuvieron como objetivo el fomento de cooperativas.

Una revisión histórica del fomento del cooperativismo en el medio rural en Uruguay nos permite identificar tres experiencias importantes. Estas son: i) el caso de la ley N° 9.526 que crea CONAPROLE¹⁰, ii) el Plan Nacional de Silos y iii) el Instituto Nacional de Colonización (INC) y las cooperativas de producción agropecuarias¹¹.

En esta ocasión nuestro análisis estará centrado en el Plan Nacional de Silos (PNS), como expresión de una política pública. Partiremos de la identificación de los problemas públicos que el Plan Nacional de Silos pretende resolver; exploraremos las distintas alternativas formuladas, examinaremos por qué se optó por entregar la gestión de los silos a las cooperativas, describiremos la implementación del Plan Nacional de Silos y, finalmente, evaluaremos la solución adoptada.¹²

Fundamentalmente, nos interesa responder a la pregunta de por qué se opta por las cooperativas para gestionar los silos construidos por el Estado y cómo esto implica un deseo de fortalecer la organización de los productores.

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, del desarrollo del Plan Nacional de Silos como un caso de política pública para impulsar las cooperativas. 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 condiciones de surgimiento y las soluciones adoptadas. En cuanto a las técnicas de recolección de información se recurrió básicamente a reconstrucción de fuentes documentales y legislativas¹³, fuentes historiográficas y entrevistas a informantes calificados.¹⁴

Además de esta introducción, el trabajo se compone de tres secciones. La primera revisa los antecedentes de las cooperativas agropecuarias como marco para el análisis posterior. En la siguiente, se estudia el Plan Nacional de Silos analizándolo en función de lo propuesto para el ciclo de construcción de las políticas públicas. Finalmente, en la última sección se analiza el resultado del PNS y su contribución al desarrollo del sector agropecuario y las cooperativas.

II. Antecedentes: las cooperativas agrarias antes del PNS¹⁵

Para comprender el PNS y su relación con las cooperativas, es necesario presentar el cooperativismo en general y revisar los antecedentes de las cooperativas agropecuarias.

Presentaremos los antecedentes referidos a las cooperativas agropecuarias y su desarrollo histórico previo al PNS y nos centraremos en las cooperativas cerealeras.

II.1. El cooperativismo y las cooperativas agropecuarias

El cooperativismo, si bien reconoce profusos antecedentes, es un fenómeno específico del mundo moderno que surge pos revolución industrial.¹⁶ Desde sus orígenes el cooperativismo ha establecido una relación dialéctica con el capitalismo: en tanto reacción ante fenómenos sociales y económicos derivados del capitalismo. Es ejemplo de esto la experiencia de los pioneros de Rochdale, habitualmente citada como hito fundacional del cooperativismo.¹⁷

A partir de estos modestos orígenes el movimiento cooperativo experimentó un extraordinario crecimiento. Hoy en día ha alcanzado dimensiones mundiales, convoca y organiza cientos de personas, moviliza grandes recursos; está presente en distintos sectores: producción, finanzas, comercio, consumo, agropecuaria, etc.

Podemos definir una cooperativa como

...una asociación autónoma de personas agrupadas voluntariamente para satisfacer sus necesidades económicas sociales y culturales comunes, por medio de una empresa que se posee en conjunto y se controla democráticamente (A.C.I. Manchester 1995)

En el caso de Uruguay el cooperativismo data de la segunda mitad del siglo XIX. Diferentes trabajos (Terra, 1984 y Bertullo et al., 2004) ubican los antecedentes cooperativos en la década de 1870 y vinculan sus inicios al aporte de los inmigrantes que promovieron cooperativas y mutuales. En cuanto a los sectores en los que tiene presencia, habitualmente se señalan cinco los grandes grupos de cooperativas: consumo, ahorro y crédito, vivienda, producción y agropecuarias (Errandonea y Supervielle, 1992; Bertullo et al., 2004; y Terra, 1984). Esta división entre distintas modalidades cooperativas es un reflejo de la división en la legislación durante todo el siglo XX.¹⁸

Esta subdivisión de la legislación se mantiene hasta la aprobación en 2008 de la Ley N° 18.407, conocida como Ley General de Cooperativas. La misma, en el artículo 108, define a las cooperativas agrarias

Son cooperativas agrarias las que tienen por objeto efectuar o facilitar todas o algunas de las operaciones concernientes a la producción, transformación, conservación, clasificación, elaboración, comercialización, importación o exportación de productos provenientes de la actividad agraria en sus diversas formas, realizada en común o individualmente por sus miembros.

Por su parte, Terra (1986: 113-116) distingue entre los distintos tipos de cooperativas agropecuarias. Las clasifica según los productos con que operan, las operaciones que realizan, el papel que cumple el Estado¹⁹ y el grado de organización. Las cooperativas que nos interesan ya que están directamente relacionadas con el PNS son cerealeras por los productos con que operan; de comercialización y de servicios por las operaciones que realizan; cooperativas propiamente dichas por su relación con el Estado y de primer grado.

En síntesis, podríamos decir que las cooperativas que participan del PNS son de primer grado, tienen como asociados a productores rurales, independientes uno de otro en cuanto a la tenencia de la tierra y al proceso productivo. Las cooperativas provee

insumos y equipos para sus asociados y comercializa sus productos. También, y por eso la importancia del PNS, las cooperativas almacenan la producción y realizan algunos procesos para preparar el grano para su almacenaje o comercialización (clasificación, secado, etc.).

II.2. La etapa pre-legislativa

La evolución histórica del cooperativismo agrario previo al PNS reconoce dos etapas diferenciadas por el marco normativo. La primera se extiende hasta el año 1941 y si bien no existe aún la figura jurídica de las cooperativas agrarias, podemos encontrar profusos antecedentes de asociativismo en el sector agropecuario. Al respecto, Terra (1986: 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.²⁰ 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 Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU). En ellas se establece que el crédito a los productores debía canalizarse a través de 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, tales 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, 1986: 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 (1986: 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.²¹ 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, 1986: 107).²²

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.²³ Cuando muere Meriggi el movimiento se desarticula y los sindicatos se debilitan o desaparecen.

II.3. La etapa legislativa

Por otra parte, desde la década de 1920 el tema de las cooperativas agropecuarias aparece frecuentemente en la agenda legislativa (Terra, 1986).²⁴ 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 (1986: 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, 1986: 111-112).

Sobre las causas de este comportamiento, Terra (1986: 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 primero se enlentece 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.

Se puede constatar una expansión del cooperativismo en el período 1955-1962. De acuerdo a Terra (1986: 113), esto puede estar originado en una reacción defensiva ante las circunstancias adversas y el retiro del Estado.

Este contexto de 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 Uruguaya de Cooperativas Agropecuarias Ltda. (FUCA), que reúne cooperativas de la región del litoral. Pero su intervención puso al descubierto que la federación en realidad era una pantalla de un grupo mercantil. Los fracasos de FENACOA y FUCA inciden para que a fines de la década de 1960 la imagen de las cooperativas se encuentre fuertemente deteriorada (Terra, 1984: 119). La puesta en práctica del PNS va a significar un nuevo impulso a las cooperativas agrarias y las va a dotar de una herramienta fundamental para su desarrollo.

III. Análisis del Plan Nacional de Silos

El PNS se crea durante el Ministerio de Benito Medero en el año 1972. El PNS buscaba promover la cosecha, conservación y comercialización de los principales cereales a granel, en complementación con una política tendiente a incrementar los cultivos aptos para la colocación de excedentes en mercados internacionales. Para ello, el PNS tenía preveía la construcción de plantas de silos y entregaba su administración a las cooperativas y sociedades de fomento rural. A continuación analizaremos la puesta en práctica del PNS en función del ciclo de construcción de las políticas públicas. Intentaremos responder a las siguientes preguntas: a) ¿cuál es el problema identificado al que el PNS busca dar respuesta?; b) ¿cuáles fueron las distintas alternativas de solución formuladas en su momento?; c) ¿por qué se adopta la alternativa de entregar la gestión de los silos a las cooperativas de productores agropecuarios?; d) ¿cómo se lleva adelante tal iniciativa?; y e) ¿cuáles fueron los resultados evaluados desde el problema que se busca solucionar?

III.1. La expansión de la producción y los desafíos tecnológicos

Como ninguna sociedad está en condiciones de atender todas las necesidades y demandas de sus integrantes sólo algunas cuestiones son problematizadas.²⁵ Solamente algunas cuestiones –problemas, necesidades o demandas sociales- logran ser socialmente problematizadas. El análisis del contexto de la época que precede al PNS muestran que el desarrollo agropecuario es una preocupación

El sector agropecuario del Uruguay experimentó un desarrollo insuficiente durante los últimos tres decenios. Un primer indicador de este hecho es la magnitud del crecimiento de la producción agraria, que ha sido muy reducido en términos relativos. En efecto, dicha producción en su conjunto ha venido creciendo a una tasa acumulativa anual que apenas supera al ritmo de expansión demográfica, lo cual ha determinado que la disponibilidad de productos agropecuarios nacionales por habitante haya permanecido casi estabilizada durante los treinta años cubiertos por el análisis. (MGA-CIDE, 1967: 5)

La mayor parte de la oferta agropecuaria de la época era de producción nacional e incluso aumentó como resultado de la sustitución de importaciones. No obstante, también se produjo un aumento de la demanda de productos agropecuarios fruto de la expansión de la demanda interna con el subsiguiente decrecimiento de los saldos exportables. La disminución de los saldos exportables constituye un problema para la economía en su conjunto puesto que las exportaciones de productos de origen agropecuario constituyen la gran mayoría de las exportaciones del país. Por otra parte, el estancamiento de las exportaciones de productos agropecuarios no fue compensado por la expansión de las exportaciones originadas en otros sectores productivos lo que ha llevado a desequilibrios en la Balanza de Pagos (MGA-CIDE, 1967: 5-6).

La preocupación del momento era cómo superar la sub-utilización del potencial de producción del sector agropecuario. De acuerdo a la CIDE, era fundamental para ello la incorporación de tecnología. Esta incorporación podría propiciarse a través de diferentes estímulos ensayaron diversos estímulos al sector. Uno de los estímulos más importantes es a través de los precios

La participación del sector público en la política de precios agropecuarios ha sido muy amplia, y se ha manifestado con medidas que afectan el nivel de los precios recibidos por los productores y el de los pagados por éstos para la adquisición de bienes y servicios de utilización intermedia en el proceso productivo del sector. De este modo se ha venido determinando en buena medida el nivel de ingresos del productor, condicionando así sus decisiones sobre los rubros de la producción y el volumen de esta última (MGA-CIDE, 1967: 16)

Estos estímulos apuntaban a asegurar precios al productor, subsidios para la compra de insumos y tratamientos arancelarios especiales para su importación, así como la de maquinaria y equipo, políticas crediticias para el financiamiento de inversiones y gastos de explotación, y política tributaria. Aunque en este último caso, la propia CIDE sostiene que no constituyó un estímulo para el mejoramiento tecnológico. La falta de unidad de las políticas tributarias del gobierno nacional y los gobiernos departamentales marcó una orientación más fiscalista que finalista de la tributación del agro uruguayo.

En resumen, no podría atribuirse el estancamiento tecnológico a la falta de estímulos económicos. Aunque mal orientados, el sector dispuso de estos estímulos y absorbió ingresos provenientes del resto de la economía, Incluso por este motivo, puede afirmarse que no sólo no constituyeron un factor de desaliento, sino que además tornaron atractiva las técnicas ineficientes de producción. En términos generales, la política de estímulos económicos careció de coordinación en su formulación, de continuidad en su aplicación y de objetivos definidos (MGA-CIDE, 1967: 17).

El punto de partida de la discusión refiere a cómo remover los obstáculos institucionales que impiden la difusión tecnológica y con ello el crecimiento del producto agropecuario

... el origen y la característica básica del insuficiente desarrollo de la producción fue un estancamiento tecnológico que se vino manifestando en un mal uso y una ineficiente combinación de los factores y recursos productivos empleados (MGA-CIDE, 1967: 17).

Lo primero a considerar es si la tecnología necesaria para efectuar los cambios indispensables estuvo disponible. En segundo lugar, en caso que hubiera estado disponible dicha tecnología, ¿hubiera sido posible una renovación tecnológica generalizada? De acuerdo a la CIDE, los graves problemas estructurales que afectaban al sector operaban como barreras para impedir la incorporación del progreso técnico a nivel de las explotaciones. En el caso de los minifundistas por la limitada disponibilidad de tierra y la reducida dimensión económica de sus explotaciones; para los no propietarios, por la inseguridad generada por la legislación que impedía desarrollar una explotación diseñada sobre bases técnicas y eficientes; y para los empresarios latifundistas, por la ausencia de alicientes introducir cambios en situaciones que tienen asegurado un buen nivel de ingresos (MGA-CIDE, 1967: 24).

En el caso de los cereales el mayor problema que se visualizaba era el acopio y almacenamiento.²⁶ De acuerdo al informe de MGA/CIDE

El acopio se hace normalmente con el cereal embolsado, habiendo recién comenzado a emplearse la práctica del transporte a granel, esta constituye una deficiencia importante al aumentar los costos de distribución, que deberá solucionarse rápidamente, entre otras cosas, mediante la construcción de silos apropiados (MGA-CIDE, 1967: 24).

Cuando la CIDE realiza su diagnóstico, señala una serie de problemas referidos al acopio tal como se venía realizando hasta el momento.

En primer lugar advierte de un problema de falta de información respecto de los centros de almacenamiento. Constata que estos están distribuidos regionalmente según la importancia de las zonas productoras, pero que no existe información para poder cuantificar la capacidad de almacenaje existente y, establecer el déficit que sería necesario cubrir.

Posteriormente, señala que el sistema más generalizado es el embolsado y posterior acopio en galpones construidos generalmente con chapas metálicas. Observa que estos locales tienen una calidad deficiente y por tanto se produce una importantes merma de los productos almacenados.

Por otra parte, el embolsado de la producción se realiza principalmente en bolsas de arpillera importadas que incide fuertemente en los costos de comercialización al haberse duplicado su precio en los últimos años.

La conjunción de estos factores ameritan, a juicio de la CIDE, la realización de un estudio completo que determine las necesidades de almacenamiento, la calidad, la localización y establezca las inversiones y los cambios necesarios para la comercialización a granel.

Este problema de almacenamiento para granos y la conveniencia de realizar el almacenamiento a granel lleva a la CIDE a proponer un proyecto de almacenaje con las siguientes características

...tiene por objetivo poder disponer al final del decenio de un sistema de almacenaje racional coordinado, con todas las etapas del servicio de transporte para lograr el servicio conjunto, almacenaje-transporte más económico para el país.

Deberá contemplar las modalidades zafrales de la producción, las características de los productos en lo relativo a sus condiciones de perecederos o no, y el más adecuado sistema de envasado. Se estudiará la creación de centros de almacenaje localizados estratégicamente en aquellos puntos que sirvan a las mejores vinculaciones con el exterior, y en lo racional que permitan la más adecuada concentración, distribución y transformación de productos de un medio de transporte a otro, facilitando los transportes concentrados (CIDE citado por COMCORDE, 1976: 3)

III.2. Qué, cómo y con quiénes: alternativas para la construcción de silos

Con el objetivo de promover la producción cerealera el Estado había desarrollado distintas políticas. En particular, en el caso del trigo el Estado intentó favorecer su expansión por tratarse de un producto de consumo interno. Sin embargo, la política de precios desarrollada por el Estado era insuficiente si no se acompañaran de otras medidas para promover aumentos en la productividad y remover los obstáculos estructurales. En este sentido, y como vimos anteriormente, uno de los cuellos de botella más importante lo constituía el sistema y la capacidad de almacenamiento del grano.

Es por eso que se comienzan a estudiar diferentes alternativas para el almacenamiento de los granos. Una primera discusión, que parecía saldada, versaba respecto del almacenamiento en bolsas o a granel. El almacenamiento en bolsas aparecía como ineficiente y la recomendación era la construcción de silos de manera de poder manejar el cereal a granel.

Sin embargo, respecto de los silos existía también una discusión. En la época existían tanto silos aéreos como subterráneos. Existían silos subterráneos en Dolores y Nueva Palmira y pertenecían al Estado. El material usado como cobertura era el plástico y su costo era un problema dado la constante necesidad de reposición. La alternativa seleccionada fueron los silos aéreos de los que ya existían antecedentes tanto privados (Cooperativa Agropecuaria de Young Ltda. y San José) como públicos (Paysandú y Fray Bentos) (COMCORDE, 1976: 6-7).

El siguiente punto a considerar era la localización de los silos que se iban a construir, lo que lleva a la realización de un estudio para la selección de las localidades. Los criterios propuestos para la selección fueron: i) las zonas de mayor producción cerealera; ii) la existencia de vías de comunicación que permitieran fácil acceso hacia los puntos de exportación o los lugares de molienda; iii) una distribución racional de los silos; iv) la disponibilidad de servicios de apoyo (energía eléctrica, talleres mecánicos, sucursales bancarias, etc.).

Pero uno de los criterios más importantes tenidos en cuenta fue la

“Existencia de grupos organizados de productores: se dio preferencia a aquellas localidades que tuvieran organizaciones de productores, tanto en forma de cooperativas como SFR capaces de hacerse cargo de la administración de los elevadores zonales (22)

III.3. La opción por la gestión cooperativa de los silos

La existencia o no de organizaciones sociales que pudieran asumir la gestión de los silos resultó finalmente un criterio decisivo al momento de seleccionar la localidad para su construcción.

La ausencia de organizaciones sociales constituía una limitante al momento de asegurar el manejo de los silos. Esto ya había sido señalado en la década de 1960 por la CIDE cuando sostiene que uno de los problemas de la agropecuaria uruguaya eran el tejido social.

Con respecto a las formas de sociabilidad características de los sistemas económicos modernos, debe señalarse que se ha podido comprobar que el 92 por ciento de la población rural no participa en ningún grupo profesional, sindicato, entidad rural o cooperativa; el 87 por ciento tampoco lo hace en grupos cívicos, como las comisiones de fomento, o en grupos políticos, y el 66 por ciento no participa en grupos sociales de carácter cultural, como clubes sociales o grupos religiosos. (MGA-CIDE, 1967: 21).

Las cooperativas parecían las alternativas adecuadas puesto que el entramado social era débil, fomentar la organización cooperativa significaba superar un obstáculo tal como la CIDE lo había señalado.

Las cooperativas aparecían como una de las opciones para remover obstáculos institucionales y contribuir al desarrollo del sector agropecuario. El Estudio de la CIDE sostenía que expandir la producción agropecuaria requería la incorporación de técnicas pero era necesario realizar reformas a las estructuras agrarias de ese entonces. Para ello proponía proyectar un cuerpo de legislación de promoción agropecuaria con disposiciones relativas entre otras cosas al fomento del cooperativismo integral (CIDE, 1963: VI 12).

A su vez, esto estaba en consonancia con las tendencias mundiales que promovían el desarrollo del cooperativismo en los países con escasos niveles de desarrollo. En particular la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su 50.^a reunión en 1966 adoptó la Recomendación núm. 127. Esta recomendación refería a la función de las cooperativas en la mejora económica y social de los países en desarrollo.²⁷

En base a los criterios antes reseñados se optó por las localidades donde la conectividad estaba asegurada por la carretera o el ferrocarril, contaban con energía eléctrica y existían cooperativas o sociedades de fomento rural.

Localidades elegidas para el emplazamiento de los silos en la primera etapa

Localidades	Medios de transporte	Organización de productores
Mercedes	carretera/ferrocarril	cooperativa
Dolores	carretera	cooperativa
José E. Rodó	carretera/ferrocarril	cooperativa
Ombúes de Lavalle	carretera	cooperativa
Joaquín Suárez (Tarariras)	carretera/ferrocarril	Sociedad de Fomento Rural
Trinidad	carretera/ferrocarril	cooperativa

Fuente: Elaborado en base a Comcorde (1976: 23)

Estas localidades se encontraban en el área de mayor concentración de los cultivos cerealeros, ya que los departamentos de Paysandú, Río negro, Soriano, Colonia, Flores, Florida y San José representa el 74% del área cultivada de acuerdo al Censo Agropecuario de 1970. Posteriormente se continuará la construcción en otras localidades de estos departamentos, particularmente Risso y Valdense.

Además de la selección de las localidades se debieron elegir los terrenos para el emplazamiento de los silos. Los terrenos debían tener una superficie mínima 3 hectáreas, contar con fácil acceso por distintas vías de comunicación y estar próximas a centros poblados y líneas de alta tensión.

III.4. La construcción de las plantas de silos

Una vez realizados los estudios y seleccionadas las localidades y los terrenos se proyecta la construcción los silos en la zona de mayor producción cerealera del país. El Poder Ejecutivo, por Decreto 687 del 21 de octubre de 1971, crea el Fondo Nacional de Silos, integrado con el 2,5% del valor del trigo que se adquiere a los productores por parte del MGyA y los particulares. Estos importes se depositarían en una cuenta del BROU, a nombre del MGAP y tendrían como único destino la construcción de los silos. Poco más tarde, Por decreto 502/972, de 19 de julio de 1972, se creó la Comisión Técnica Ejecutora del Plan Nacional de Silos, con el cometido de concretar la ejecución de las obras e instalaciones previstas en el PNS.²⁸

Como resultado del trabajo de la comisión y tomando en cuenta las características del funcionamiento y administración de las plantas de silos y la naturaleza jurídica más conveniente de las mismas,

se aconseja adjudicar a los productores agropecuarios organizados en cooperativas o sociedades de fomento, la operación y administración de las plantas de sus respectivas zonas. Asimismo esto estaría complementado con el progresivo traspaso a su favor del dominio de las mismas, mediante el reintegro de su costo en valores constantes al Fondo Nacional de Silos (COMCORDE, 1976: 17)

Pero la opción por la organización cooperativa no concluía en las organizaciones existentes. La Comisión Especial de Silos, en diciembre de 1972, encomienda a un grupo de trabajo el

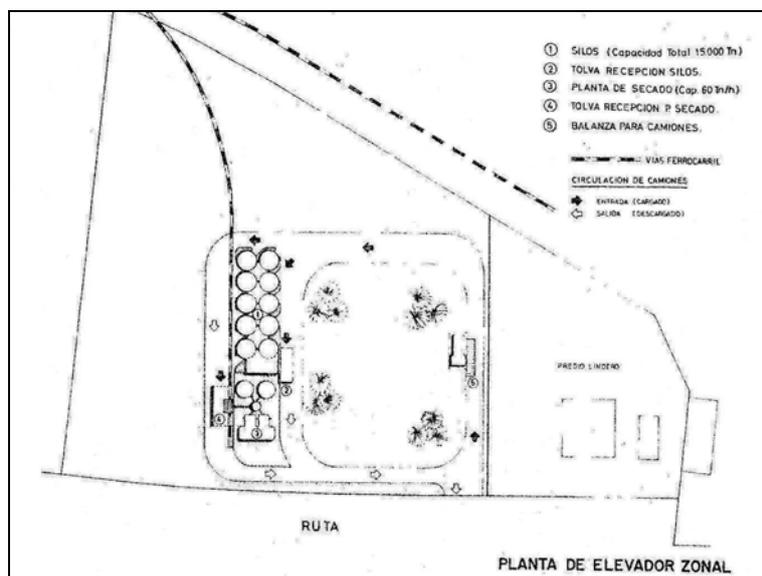
Promover la formación de grupos de productores y su organización en forma cooperativa en aquellas zonas donde no se cuente con asociaciones existentes (COMCORDE, 1976: 18)

En términos técnicos el programa preveía una primera etapa para la contrición de 6 elevadores zonales en la zona de mayor concentración agrícola del país, fundamentalmente producción de trigo con una capacidad de 81.000 toneladas que luego ampliadas a 91.200 toneladas.

Las instalaciones estaban compuestas por tubos de hormigón de 30 m. de altura, dispuestos en dos filas de cinco silos cada una y cuatro entre silos. Además contaban con instalaciones de procesamiento (edificio de máquinas), instalaciones de recibo y despacho del cereal (operación de recibo, sistema de pesado y pre-limpieza; operación de secado: dos secadoras de cereal y oleaginosa de 30 toneladas hora cada una; operación de despacho a camión o vagó de ferrocarril: caída directa) e instalaciones

accesorias (secadores, balanza para camiones, patios de circulación, etc.) (COMCORDE, 1976: 25-27).

Plano de los silos proyectados por el Plan Nacional de Silos



Fuente: Comcorde (1976)

El financiamiento de las obras se obtenía a través del Fondo Nacional de Silos creado por el Decreto 687 y por fondos provenientes de la cooperación internacional: United States Agency for International Development (USAID) y la Comunidad Europea.²⁹

La responsabilidad del Plan estaba a cargo de la Comisión Técnica Ejecutora del PNS, creada por el Decreto 502/972 que estaba integrada por un delegado del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y otro del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO). El cometido de la Comisión era concretar la ejecución de las obras e instalaciones previstas en el PNS. Los ministerios deberían proveer todos los elementos necesarios para el funcionamiento de la Comisión Técnica (local para oficina, útiles, personal administrativo, movilidad, etc.). Años más tarde, el Decreto 260/978 establece que

A los efectos de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas anteriormente, se hará uso de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Silos (artículo 9°)

Esto representaba una novedad en términos de las políticas públicas. Por una parte, constituía un programa gubernamental que contaba con autonomía económica a través de los recursos provenientes de los propios agricultores. Por otra parte, el dispositivo institucional divergía de los anteriores, al crearse una unidad de promoción y no de contralor. El Informe de la CIDE señalaba entre sus conclusiones que la estructura institucional era una de las responsables del estancamiento del agro.

La estructura institucional ha venido contribuyendo a mantener dicho estancamiento. El Ministerio de Ganadería y Agricultura no ha estado tradicionalmente capacitado para promover el desarrollo del sector, ya que tanto su estructura como su organización fueron concebidas, en lo fundamental, para cumplir funciones de control. De este modo, el Ministerio no estuvo preparado para coordinar las diversas acciones y

medidas de política agraria, ni mucho menos para administrar un programa de desarrollo integral del sector. (MGA-CIDE, 1967: 19).

Finalmente, la propia concepción del PNS tenía en cuenta que la capacidad de almacenaje que se creaba con los silos no iba a solucionar en su totalidad el problema del almacenaje de granos. La producción de granos, y especialmente la de trigo que era la que tenía mayor expansión, debían adaptarse a los nuevos sistemas de granel, tanto en la etapa de la cosecha como en la comercialización (COMCORDE, 1976: 18-19)

III.5. El proceso hacia la granealización

Para evaluar los resultados del PNS debemos tomar en cuenta los objetivos propuestos cuando el lanzamiento del PNS. El objetivo fundamental que se proponía era promover la cosecha, conservación y comercialización de los cereales a granel y contribuir a generar excedentes exportables.

Los silos significan un avance sustantivo en el proceso de granealización de la cosecha, almacenaje y transporte de granos en el Uruguay. La realización del PNS incrementa en 150.000 toneladas la capacidad del almacenaje. Esto significa casi doblar la capacidad de almacenaje a granel, existente en 1972 que, considerando actores públicos, privados y cooperativos, alcanzaba las 180.000 toneladas.

No se trata simplemente de un aumento de la capacidad de almacenaje. Este almacenaje se realiza con adecuadas condiciones de conservación lo que permite una mejora del mercado de granos. Se calcula que la pérdida de granos que con el sistema de embolsado era del 13% con los silos se reduce al 2% de la cosecha. Al mismo tiempo, los movimientos de carga y descarga de granos se ven completamente agilizados. También tiene ventajas en términos de la comercialización de granos sobre la base de normas objetivas de clasificación y tipificación.

En lo que respecta a las cooperativas y sociedades de fomento rural, la herramienta del silo significa un aporte importante para su fortalecimiento de dichas instituciones.

Por último, los productores son también beneficiados. El PNS beneficia a más de 3.500 productores de trigo del litoral sudoeste del país, con una superficie promedio algo mayor a las 36 hectáreas cultivadas.

El modelo organizativo propuesto por el PNS por el cual las cooperativas gestionaban los silos, el PNS se ocupaba de su mantenimiento y el Estado se reservaba la propiedad de los silos se mantendrá hasta el año 2004. En ese año, el panorama de la producción agropecuaria es muy complejo. Se estaban produciendo importantes cambios en la demanda que obligaban a las cooperativas a pensar en la exportación. Por otra parte, las cooperativas se encontraban sobre endeudas con el BROU. El gobierno del momento y los representantes de las cooperativas negocian el traspaso de la propiedad de los silos.

En el año 2002, se incluye en el proyecto de Rendición de Cuentas (Ley N° 17.556) el artículo 119. Por medio de este artículo se establece que

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca podrá transferir directamente la titularidad de los silos, plantas de almacenaje, elevadores zonales, depósitos y equipos administrados por la Comisión Técnica Ejecutora del Plan Nacional de Silos a sus actuales tenedores legítimos con título habilitante.

A cambio de eso, las cooperativas se comprometen a pagar en un plazo de 10 años entre USD 40 y 50 por tonelada de capacidad de los silos. Sin embargo, el acuerdo preveía

que el 20% de la deuda fuera destinado a “...atender la deuda del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ante el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) para la construcción de los silos”. El restante 80% a cancelar las deudas de las cooperativas con el BROU. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, conservaría exclusivamente el seguimiento y control de las operaciones de mantenimiento de las plantas de almacenaje.

De acuerdo al gerente de las Cooperativa Agrarias Federadas del momento, Gastón Rico, la operación estimulaba a las cooperativas a capitalizarse y con el beneficio adicional que parte de ese capital permitía cancelar las deudas con el Banco República, aumentar su patrimonio e incorporando definitivamente en su propiedad las plantas de silos (TRANSFERENCIA..., 2003).

El acuerdo termina de cerrarse en 2004 bajo el Ministerio de Martín Agruirrezabala cuando por Ley N° 17.735 se modifica el artículo 119 de la Ley 17.556 y se contemplan a las personas jurídicas que continúan la explotación de los silos, ya que varias cooperativas habían entrado en un proceso de fusión. En 2005, se constituye COPAGRAN como cooperativa agraria de primer grado producto de la fusión de 10 cooperativas del Litoral Oeste del Uruguay: Calpa, Cady, Soforupa, Sociedad de Fomento Rural de Risso, Carli, Calol, Calce, Sofoca, Calas, Central Cooperativa de Granos. Esto es posible, entre otras cosas, por el acuerdo al que se llega con el MGAP por el que las cooperativas fusionadas se comprometen a la compra de los silos en condiciones convenientes y amortizando simultáneamente parte de la deuda que mantenían con el BROU.

IV.A modo de conclusión: un buen ejemplo de trabajo conjunto público y privado

El desarrollo agropecuario requería la incorporación de nueva tecnología para el manejo de los granos, particularmente en la fase de acopio y almacenamiento. Existía consenso en cuanto a que la tecnología del silo reducía los costos al eliminar el embolsado y la manipulación posterior. Sin embargo, la construcción de un silo era un esfuerzo que superaba la escala de los productores individuales. Por otra parte, para el Estado la gestión de los Silos hubiera significado un esfuerzo de administración y gestión que no estaba en condiciones de realizar. La alternativa que se adopta es traspasar la gestión de los silos a las cooperativas. Contar con un silo asignaba a la cooperativa un rol central en el almacenaje y la comercialización de los granos.

Entregar esta herramienta a las cooperativas significaba para el Estado una elección por el fomento cooperativo y para las cooperativas un nuevo impulso para su desarrollo. La administración de los silos significó para las cooperativas contar con un instrumento de trabajo formidable. Las cooperativas almacenaban el grano de los productores en los Silos y luego gestionaban la comercialización. Esto permitió que las cooperativas tuvieran una gran importancia en el mercado de los cereales, especialmente en el trigo, manejando hasta el 50% de la producción a fines de las década de 1970 (Terra, 1984: 125).

Aunque la propiedad de los silos se mantuvo en manos del Estado hasta su traspaso a las cooperativas en 2004, los silos van a marcar la forma de organización de las cooperativas. Frente a una producción agropecuaria que presenta una oferta dispersa y una demanda concentrada. Las cooperativas, y los silos que gestionan, permiten mejores condiciones de almacenaje y habilitan la comercialización a grane, contribuyendo al

aumento de la producción de cereales y una mejor inserción del productor rural en la economía.

La combinación del papel del Estado construyendo la infraestructura y entregando a las cooperativas su administración y la gestión privada a través de las cooperativas se presentan como un buen ejemplo de asociación público y privada.

El Estado no asume mayores costos, apenas los gastos de funcionamiento, y los productores aportan con su dinero a un fondo –el Fondo Nacional de Silos- que se volcará íntegramente en su beneficio. Por su parte las cooperativas gestionaran una herramienta al servicio de los productores y significarán una importante contribución al desarrollo rural en la medida que el Estado utiliza al sistema cooperativo como instrumento.

El traspaso de la propiedad de los silos –el pasaje a propiedad de las cooperativas y el fin de la propiedad estatal- junto con los cambios que se procesaron en el medio agropecuario a comienzos del presente milenio, van a marcar la finalización de una etapa para las cooperativas y demandar nuevas formas de organización. Este cambio se va a procesar con la fusión de gran parte de las cooperativas que gestionaban los silos en una cooperativa de primer grado con la constitución de COPAGRAN, pero esto ya forma parte de la agenda de investigación futura.

V. Bibliografía y fuentes

- ADIZES, I., "Organizational Passages: Diagnosing and Treating Life Cycle Problems in Organizations, *Organizational Dynamics*, (Summer 1979), pp. 3-24.
- BATTAGLIA, Filippo (2004): *L'organizzazione nelle cooperative*, Roma: Edizioni Pigreco.
- BERTULLO, Jorge *et al.* (2004). "El cooperativismo en el Uruguay", *Documento de Trabajo del Rectorado* N° 22, Universidad de la República.
- BUSTELO, Francisco (1998): "*Historia Económica: una ciencia en construcción*", Editorial Síntesis, Madrid.
- 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.
- CARTAGENA, Jorge; J. P. MARTÍ y Milton TORRELLI (2012): "La Recomendación 193 de la OIT y la promoción de cooperativas en el MERCOSUR. Estrategia para su difusión e internalización". Ponencia presentada en el *VII Congreso Internacional RULESCOOP. Economía social: identidad, desafíos y estrategias*. Valencia-Castellón, setiembre de 2012.
- CIDE (1963): *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas*, Tomo 2. Informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). Publicación del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.
- COMCORDE (Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico) (1976): *El plan nacional de Silos. Descripción y características*, Montevideo: Secretaría Técnica.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 99.^a reunión (2010): "Informe III (Parte 1B). Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. Tercer punto del orden del día: Información y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones", Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

- CRAVINO, Maria Cristina y MUTUBERRÍA, Valeria (2010): “Cuando el Estado conforma cooperativas: entre la cooptación y la autonomía”, en MARTÍ, J. P. 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.
- DROZ, Jacques (director) (1984): *Historia General del Socialismo. De los orígenes a 1875*, Ediciones Destino, Barcelona.
- GREINER, L. (1972) : Evolution and Revolution as Organizations Grow, Harvard Business Rev. (July-August, 1972), pp. 37-46.
- HINTZE, Susana (2010): *La política es un arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- HOBBSAWM, Eric (1974): “Las revoluciones burguesas”, Guardarrama, Madrid.
- 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, J. P. (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, J. P. (2011): “Legislación y fomento del cooperativismo en Uruguay: Esfuerzos espasmódicos, fragmentarios y reactivos”. *Revista de Estudios Cooperativos*, v.: 16 2, p.: 10 – 26.
- MARTÍ, J. P. (2012): “La Cooperativa Nacional de Productores de Leche. Su creación analizada desde las políticas públicas”, artículo presentado en *Revista América Latina en la Historia Económica*, Instituto Mora, México.
- MARTÍ, J. P. *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, J. P. y J. M. PÉREZ DE URALDE (coordinadores) (2010): *La autonomía y la autogestión en las cooperativas. Herramientas y metodologías para su desarrollo*. Valencia, FUNDIBES.
- MARTÍ, J. P., SORIA, C. y DABEZIES, M. J. (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.
- Ministerio de Ganadería y Agricultura (M.G.A.) - Oficina de programación y política / CIDE - Sector Agropecuario (1967): 5 - *Estudio Económico y social de la agricultura en Uruguay*, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Ministerio de Ganadería y Agricultura. Tomo I, Montevideo.
- MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA (MGAP). Comisión Técnica Ejecutora del Plan Nacional de Silos. [Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/DGSSAA/PlanNacSilos/PNS.htm>, acceso 23 de marzo de 2012].

- MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA (MGAP). Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias (DIEA)-Subdirección de Estudios Económicos (1975). "El trigo en el Uruguay: determinantes de su evolución 1950-1973".
- MORAES, M. I. (2011): "Las economías agrarias del Litoral rioplatense en la segunda mitad del siglo XVIII. Paisajes y desempeño". *Tesis para aspirar al título de Doctora en Historia económica moderna y contemporánea de España*. Departamento de Historia e Instituciones Económicas II. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Madrid.
- OSZLAK, Oscar y Guillermo O'DONNELL (1995 [1981]): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *REDES*, Universidad Nacional de Quilmes, Vol. 2, Núm. 4, 1995, pp. 99-128. Publicado originalmente por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E., CLACSO/Nº4.
- 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.
- Registro Nacional de Leyes y Decretos: *Decreto Nº 29/003 - Reglamenta el artículo 119 de la ley Nº 17.556. (Silos, plantas de almacenaje, elevadores zonales, depósitos y equipos)*. Promulgación: 23 de enero de 2003. Publicación: 28 de enero de 2003.
- Registro Nacional de Leyes y Decretos: *Decreto Nº 613/006 - Silos, Plantas de Almacenaje, Elevadores Zonales, Depósitos y Equipos. Contratos de Explotación. Pagos*. Promulgación: 19 de diciembre de 2006. Publicación: 4 de enero de 2007.
- Registro Nacional de Leyes y Decretos: *Decreto del Poder Ejecutivo Nº 260/978*, Promulgación: 10/05/1978, Publicación: 17/05/1978. Tomo: 1 Semestre: 1 Año: 1978 Página: 809.
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Poder Legislativo: *Ley Nº 15.809*. Presupuesto nacional de recursos y gastos. Publicada D.O. 21 abr/986 - Nº 22141
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Poder Legislativo: *Ley Nº 16.736*. Presupuesto Nacional. Apruébase para el actual período de gobierno, que regirá a partir del 1º de enero de 1996.
- SCOTT, B. R., Stages of Corporate Development-Part 1, Case No. 9-371-294, Intercollegiate Case Clearing House, Boston, Mass., 1971.
- TAMAYO SAENZ, M. (1997): "El análisis de las políticas públicas", en R. BAÑÓN y E. CARRILLO (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- TERRA, J. P. (1986). "Proceso y significado del cooperativismo uruguayo", Montevideo, ARCA/CEPAL.
- TRANSFERENCIA de silos y capitalización cooperativa. *NETICOOP*, Montevideo, 5 de mayo de 2003 [Disponible en: <http://www.neticoop.org.uy/article124.html>, acceso 28 de marzo de 2012].
- VANEK Jaroslav (1985), *Imprese senza padrone nelle economie di mercato*, (a cura di B. Giuliani), Edizioni Lavoro, Roma.
- VARAS, A. (1997): "Democratización y políticas públicas", en R. URZÚA (ed.), *Cambio Social y Políticas Públicas*, Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile.

¹ Se ha optado por abordar los sectores de las cooperativas de trabajo, ahorro y crédito y agropecuarias en función de su significado en la economía nacional.

² Este trabajo busca responder al objetivo específico referido a: “Analizar y caracterizar en perspectiva histórica las políticas públicas hacia el sector cooperativo tanto en el marco normativo como en las acciones y programas estatales, especialmente en lo referido a la promoción de cooperativas por el Estado”.

³ Véase al respecto Hintze (2010), Martí y Pérez de Uralde (2010), Cravino y Mutuberría (2010), Martí, Soria y Dabezies (2008).

⁴ 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.

⁵ Para analizar el surgimiento de las organizaciones cooperativas son interesantes los aportes de Vanek, (1985) y Terra (1986). Una revisión de las propuestas de estos autores se puede encontrar en Camilletti *et al.* (2005).

⁶ Otras posibilidades de acción del Estado son las disposiciones fiscales, el asesoramiento técnico; la ayuda financiera, etc.

⁷ Los mismos autores entienden por resolución la desaparición del tema de la agenda pública sin que por ello este haya sido solucionado. En ocasiones un tema se resuelve porque otros problemas más visibles monopolizan la atención.

⁸ Es de destacar que este proceso no se verifica en forma lineal en la realidad e incluso algunas de sus fases pueden omitirse. Se trata de un modelo útil para el análisis.

⁹ Las políticas públicas son la suma o producto de iniciativas y respuestas y son diversos los organismos estatales involucrados por ello las medidas o decisiones pueden resultar inconsistentes o conflictivas entre sí, por lo que suele hablarse de conflicto de políticas (Oszlak y O'Donnell, 1995: 113).

¹⁰ En un trabajo anterior Martí (2012) se analiza la creación de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche a partir de las políticas públicas.

¹¹ En Uruguay las cooperativas de producción agropecuaria son muy escasas y se caracterizan por realizar en común todo el proceso de producción agropecuaria o una parte significativa del mismo (Terra, 1986: 115). Los únicos ejemplos son la Unidad Cooperaria N° 1 de Cololó y CALPACE (Cooperativa Arrocería Limitada de Productores Arroceros de Cebollatí) se originaron a partir del Instituto Nacional de Colonización (INC), permitiendo el acceso a la tierra a trabajadores rurales que no poseen más que su fuerza de trabajo (proceso que las asemeja al de las cooperativas de trabajo asociado).

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

¹³ 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..

¹⁴ Se entrevistó a un representante de las cooperativas involucradas en el PNS: Alejandro García Otegui (24/09/2011); un representante de las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF): Gastón Rico (24/05/2011) y un representante del PNS-MGAP: Ariel Bogliaccini (28/09/2012).

¹⁵ En este apartado se toman elementos del 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) y MARTÍ (2008).

¹⁶ Se mencionan también otros antecedentes lejanos –ubicados en la antigüedad y también en las primeras comunidades cristianas- y otros más cercanos como un grupo de obreros que en Gran Bretaña en 1760, deciden fundar molinos de tipo cooperativo a fin de fijar ellos mismo el precio de la harina y eludir el monopolio local de los patronos molineros. Como antecedente directo de los Pioneros de Rochadale podemos señalar, alrededor de 1820, la difusión de las ideas de Owen dan un nuevo impulso a este tipo de empresas. *London Co-operative and Economic Society* (Droz, 1984).

¹⁷ La experiencia de los Equitativos Pioneros, surge en 1844 en Rochdale cuando se abre un almacén promovido por una modesta asociación obrera fundada unos meses antes: la Sociedad de los Equitativos Pioneros de Rochdale. Fueron ellos los que establecieron lo que posteriormente se van a difundir como los principios cooperativos: la distribución de los beneficios a prorrata, la venta se hace al contado y no a crédito, el interés fijo sobre el capital, la gestión democrática (un hombre-un voto, reivindicación vinculada con el Movimiento Cartista), la libre adhesión; la venta de productos naturales; la educación cooperativa; y la neutralidad política y religiosa.

¹⁸ Un panorama de la evolución de la legislación cooperativa se puede consultar en Martí (2011).

¹⁹ En este sentido las clasifica como cooperativas propiamente dichas o cooperativas mixtas y como caso de cooperativa mixta señala a CONAPROLE.

²⁰ 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, 1986: 101-102).

²¹ 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.

²² De esta época son los sindicatos agrícolas de Santa Lucía, San Antonio y Sauce.

²³ 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.

²⁴ Terra (1986: 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.

²⁵ Problematicadas en el sentido de que ciertos grupos, organizaciones, grupos o individuos creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y promueven su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes (Oszlak y O'Donnell, 1995: 110).

²⁶ El problema de acopio y almacenamiento de los cereales parece una constante en la historia económica de nuestro país. El problema de la conservación del trigo en la jurisdicción de Montevideo en el período tardo- colonial fue señalado ampliamente por Pérez Castellanos. Se refiere a la ausencia de graneros que parece tener que ver con la dificultad para prevenir la presencia de parásitos en su interior y recomienda el almacenamiento con cueros (Moraes, 2011: 212-213).

²⁷ Las recomendaciones de la OIT, a diferencia de los convenios, no son vinculantes. Sin embargo, las recomendaciones obligan a los estados miembros a seguir algunos pasos: el gobierno es obligado a prestar el texto a la atención de las autoridades, también tiene la obligación de informar a la propia OIT de las acciones emprendidas en la puesta en marcha de este tipo de instrumento, y, en tercer lugar, el gobierno debe informar regularmente a la OIT sobre la posición legal y las prácticas relativas a los temas explicitados en la recomendación. En el año 2002 la OIT aprueba la Recomendación 193 para la promoción de las cooperativas. Esta no se limita a los países no desarrollados y plantea cuatro cuestiones fundamentales: i) el reconocimiento del papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social; ii) la función de los gobiernos en la creación de un entorno favorable para las cooperativas; iii) la función de los otros actores del mercado laboral en particular las organizaciones de trabajadores y de empleadores; y iv) la necesaria cooperación entre cooperativas a nivel internacional. Ver al respecto: Cartagena, Martí y Torrelli (2012).

²⁸ Hasta el día de hoy la Comisión Técnica Ejecutora tiene a su cargo la explotación directa o a través de agrupaciones de productores la infraestructura de Almacenaje construida por el MGAP. Más información disponible en <http://www.mgap.gub.uy/DGSSAA/PlanNacSilos/PNS.htm>.

²⁹ El aporte de la USAID fue a través de los fondos generados bajo acuerdo de ventas de Productos agrícolas, importados por Uruguay bajo el régimen de la Ley Pública 480 del Congreso de los EE.UU. y la Comunidad Europea por la venta de 10.000 toneladas métricas de trigo donadas por la Comunidad Económica Europea.