

Entre la represión y la promoción. Las cooperativas y la política económica de la dictadura en Uruguay (1973-1984)

Juan Pablo Martí¹

Resumen

El ascenso de los regímenes burocrático autoritarios en el Cono Sur está relacionado con largos y complejos procesos de crisis económicas, políticas y sociales. Se ha analizado la dictadura y su(s) modelo(s) económico(s) desde distintas perspectivas pero son escasos los estudios que se preguntan por el lugar que ocuparon las cooperativas en las estrategias económicas propuestas por la dictadura. Este trabajo estudia las decisiones de política pública y sus fundamentos, tomadas por la dictadura respecto de las cooperativas. Se analizan las decisiones que afectan a las cooperativas fundamentalmente como empresas en relación tanto con su marco normativo como con las políticas públicas de la época.

Como metodología se analizan los principales cambios en el marco normativo del gobierno militar y cómo fueron fundamentados. También se examinan dos programas concretos de promoción de cooperativas implementados durante la dictadura. Para ello se realizó un relevamiento de legislación, decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo y la prensa de la época. Además se realizaron entrevistas a dirigentes cooperativos como informantes calificados.

Se concluye que, a la vez que las cooperativas fueron perseguidas y sus dirigentes reprimidos, la dictadura utilizó al cooperativismo como moderador del capitalismo y herramienta de liberalización de la economía. Como resultado de esto se pueden identificar algunos sectores cooperativos que mejoraron su situación porque resultaban funcionales a la política económica de la dictadura así como la creación de cooperativas enmarcadas en las estrategias de reforma del Estado y liberalización de la economía.

Palabras claves: dictadura, políticas públicas, cooperativas, liberalización.

¹ Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy

...cíclicamente, cada vez que surge la posibilidad de plantear un nuevo modelo socio-económico, de desterrar lo viejo, de cambiar de políticas; cada vez que se siente que se está viviendo los estertores de fórmulas agotadas, reaparece, reverdecido, el ideal cooperativo.

Jacob, Raúl. (1984). El Cooperativismo Agropecuario: génesis y debate ideológico. Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay (CIEDUR).

I. Introducción

El ascenso de los regímenes burocrático autoritarios en el Cono Sur está relacionado con largos y complejos procesos de crisis económicas, políticas y sociales. De acuerdo a O'Donnell (1997) sus dos grandes tareas son: la reimplantación del “orden” en la sociedad y la “normalización” de la economía. A su vez, sobre finales de la dictadura, en un trabajo sobre el cooperativismo agrario en Uruguay, Jacob (1984) expresaba que, de manera cíclica y cada vez que se plantea un nuevo modelo socio-económico y se busca cambiar de políticas, “reaparece, reverdecido, el ideal cooperativo” Esta afirmación de Jacob es especialmente útil como marco de análisis para las medidas de política pública tomadas por el régimen militar hacia las cooperativas.

Se ha analizado la dictadura y su(s) modelo(s) económico(s) desde distintas perspectivas (Finch, 2005; Notaro, 1984, 2016; Yaffé, 2016), pero son escasos los estudios que se preguntan por el lugar que ocuparon las cooperativas en las estrategias económicas propuestas por la dictadura. En trabajos anteriores mostramos como el cooperativismo fue funcional a la estrategia de liberalización de la economía emprendida por distintos gobiernos a partir de fines de la década de 1950 (Martí, 2019b). Las decisiones de política tomadas respecto a las cooperativas durante la dictadura van a tener como objetivo avanzar en la liberalización de la economía y las cooperativas van a ser funcionales a tales objetivos.

En este trabajo se analizan las políticas públicas de la dictadura respecto de las cooperativas mostrando cómo fueron funcionales a la liberalización. Para ello se analizan las decisiones que afectan a las cooperativas como empresas. Las cooperativas son empresas en tanto compiten en el mercado y tienen una finalidad netamente económica al buscar satisfacer las necesidades de sus asociados. Sin embargo, no siempre el marco reconoce su especificidad y le otorga condiciones para desarrollarse. A su vez, las cooperativas son organizaciones democráticas que forman parte de un movimiento social que pretende transformar en distintas medidas la sociedad en la que viven. La política de la dictadura va dar cuenta de esta doble condición y a la vez que impulsa a las cooperativas como empresas a través de cambios en el marco legal o programas concretos de promoción persiguió a sus integrantes y obstaculizó el desarrollo de algunas de sus modalidades.

El cooperativismo, en tanto expresión del movimiento popular, sufrió los embates de la dictadura. El gobierno militar persiguió a sus dirigentes muchos de los cuales tuvieron que partir al exilio o terminaron presos. Al igual que las libertades políticas fueron clausuradas en el país, también la democracia cooperativa fue limitada ya que las listas para conformar las directivas de las cooperativas durante la dictadura iban al ESMACO² y eran supervisadas por la policía y el ejército quienes tachaban los nombres de quienes no se podían presentar. Algunos sectores cooperativos fueron especialmente perseguidos. Ejemplo de esto es el conflicto de la Federación Uruguaya de Viviendas por Ayuda Mutua (FUCVAM) con las autoridades del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) de la dictadura. El conflicto comenzó cuando en setiembre de 1983, FUCVAM se negó a pagar un reajuste de cuotas de un 15% dispuesto por el BHU (González, 2008: 80). El gobierno respondió haciendo aprobar al Consejo de Estado el Decreto-Ley N° 15.501 que obligaba a los socios a pasar al régimen de Propiedad Horizontal. FUCVAM llamará a movilizarse para recolectar firmas y convocar a referéndum para la derogación de la ley logrando una adhesión histórica en la jornada del 26 de febrero de 1984.³

En este trabajo se analizan las políticas públicas de la dictadura hacia las cooperativas en su dimensión empresarial. En primer lugar, se examinan los cambios legales que favorecieron el desarrollo de las cooperativas agrarias. En segundo lugar, se examinan algunos programas de promoción del cooperativismo implementados por la dictadura. Se toman como ejemplo de estos la desmunicipalización del transporte capitalino a través de las cooperativas y la entrega de la gestión de los silos a las cooperativas en el marco del Plan Nacional de Silos.

II. La dictadura y los cambios legales para las asociaciones de productores agrarios

La dictadura fue muy activa en la actualización de la legislación sobre las cooperativas agrarias y agroindustriales. Durante el período dictatorial se aprobaron tres importantes normas que dieron marco legal a las sociedades de fomento rural, las cooperativas agroindustriales y, finalmente, a las cooperativas agrarias. Esta preocupación por las cooperativas en el ámbito rural estuvo íntimamente relacionada con las concepciones económicas del gobierno militar.⁴

² Estado Mayor Conjunto fue creado el 16 de diciembre de 1971 durante el gobierno de Jorge Pacheco Areco (1967-1971) con el objetivo de asesorar, coordinar y planificar las acciones contra la subversión. El Esmaco tenía tres funciones: la de "coordinador" ("tareas de información, asesoreamiento y planificación de operaciones del conjunto de las Fuerzas Armadas"), de "especialista" ("enseñanza, movilización, defensa civil, estadísticas, historia, acción cívica") y de "personal" (administrativa).

³ El nuevo gobierno democrático debió aprobar la Ley 15.853 de Unidades cooperativas de vivienda en diciembre de 1986, para derogar el Decreto-Ley 15.501.

⁴ Durante 1973, y luego del Golpe de Estado, se realizaron dos de los llamados "cónclaves gubernamentales", el primero en San Miguel y el segundo en Colonia. Contaron con la participación de las autoridades de la dictadura y tuvieron como objetivo planificar la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. Dicho Plan tenía como objetivos reducir la intervención del Estado en la economía, abrir la economía y promover el ingreso de capitales e impulsar el rol de la empresa privada (Oficina de

Por lo menos hasta 1978, las grandes orientaciones de la política económica durante la dictadura fueron la promoción de exportaciones no tradicionales y la apertura y liberalización de los mercados cambiario y financiero. A partir de 1979 las orientaciones cambiaron y el énfasis estuvo puesto en el ajuste estructural y el llamado proyecto plaza financiera (Noya *et al.*, 1984).

En el marco de la promoción de las exportaciones no tradicionales no es de extrañar que el gobierno le asignara gran importancia al sector agrario y promoviera a las organizaciones de los productores. En este sentido, es que se aprobaron tres normas que actualizan el marco jurídico de las cooperativas agrarias: el Decreto-Ley 14.330 de Sociedades de Fomento Rural de 1974, el Decreto-Ley 14.827 de Cooperativas Agroindustriales de 1978 y, finalmente, el Decreto-Ley 15.645 de cooperativas agrarias.

El cambio legislativo propuesto por el Decreto-Ley 14.330 tuvo su origen en las limitaciones comerciales que tenían las sociedades de fomento rural (SFR). Estas organizaciones eran asociaciones civiles impedidas de realizar operaciones comerciales (Terra, 2015 [1986]). Sin embargo, desde sus orígenes mismos y bajo el influjo del Ing. Agr. Carlos Praderi al frente de la Sección Fomento de la Producción del Ferrocarril Central, las SFR realizaron actividades comerciales (Rivero Scirgalea, 2018).⁵ Para superar las limitaciones comerciales, a comienzos de la década de 1960 y a instancias de la CNFR, se crea la Cooperativa Agraria Limitada de Sociedades de Fomento Rural (CALFORU). Cooperativa de primer grado e integrada en su mayoría por personas vinculadas a las distintas sociedades de fomento rural, tenía como objetivo dotar de mejor poder de compra y venta al pequeño productor. Producto de esta situación es que el gobierno impulsa la aprobación del Decreto-Ley 14.330. A través de esta norma se superan las limitaciones comerciales de las SFR al autorizar a “distribuir entre sus socios toda clase de insumos agropecuarios y recibir, acopiar, clasificar, conservar, envasar y elaborar los productos de las explotaciones de los mismos” (Art. 1º), cumpliendo el requisito de que “Las operaciones autorizadas por el artículo anterior no podrán tener fin de lucro y se prestarán como servicio de apoyo a la producción agropecuaria (Art. 2º). Además permite a las SFR asociarse a las cooperativas (Art. 3º) y otorga a la CNFR su contralor (Art. 4º y 5º).

Estrechamente relacionadas con las cooperativas agrarias se encuentran las cooperativas agroindustriales. Estas fueron reguladas por el Decreto-Ley N° 14.827 de Cooperativas Agroindustriales del 12 de setiembre de 1978, reglamentado el 12 de agosto de 1981 a través del Decreto 415/981. Desde mediados de 1974, y ante la caída en los términos del

Planeamiento y Presupuesto, 1973). Con la llegada de Végh Villegas al Ministerio de Economía y Finanzas implementaron nuevas medidas con el objetivo de incentivar la inversión, la producción y la explotación de recursos naturales. Entre estas medidas se pueden destacar las leyes de Promoción Industrial y de Inversiones Extranjeras y el Plan Pesquero (Yaffé, 2010).

⁵ Es más, esta situación fue promovida desde el Estado siendo Ministro de Ganadería y Agricultura Arturo González Vidart⁵, quien creó la Sección de Abastecimientos Agropecuarios. Esta Sección usó como agentes a las SFR y les asignó un rol de intermediación con la finalidad de suministrar semillas a los productores, fertilizantes y otros insumos (Terra, 2015 [1986]).

intercambio y la contracción de la demanda de exportaciones tradicionales, el gobierno había desplegado una estrategia de diversificación de productos exportables a través del estímulo a los rubros no tradicionales (Noya et al., 1984). En el mensaje que acompañaba el proyecto de ley el Poder Ejecutivo argumentaba que los productores agrarios veían limitada la expansión porque la producción había colmado el consumo nacional y por ello era necesaria la apertura del mercado externo con productos industrializados o semiindustrializados. A su vez, señalaba las limitaciones al desarrollo de las cooperativas agrarias contenidas en la Ley 10.008 de 1941, como ser: a) la limitación de la responsabilidad patrimonial de los socios; b) el carácter honorario de los cargos directivos; c) la dificultad de asociarse con otros tipos de sociedades de distinto régimen jurídico; y d) la insuficiencia de los beneficios fiscales para promover a las cooperativas (Diario de Sesiones del Consejo de Estado, 106ª Sesión Ordinaria, 12 de setiembre de 1978, p. 380). El proyecto se proponía superar estos obstáculos y fomentar a las cooperativas agroindustriales en los momentos críticos de la gestación, instrumentación y puesta en marcha, absteniéndose de otorgar más beneficios que los existentes para las empresas en general.

En el Informe al Consejo de Estado, la comisión que entendió en el proyecto evaluaba que el proyecto se insertaba en la política de fomento de la actividad agropecuaria, la elaboración de bienes industrializados o semiindustrializados y su colocación en el mercado externo. Se utilizaba para ello el mecanismo cooperativo respetando los preceptos generales de la Ley 10.761 de 1946. Señalaba además que para la elaboración se habían tenido en cuenta las sugerencias de instituciones y organizaciones vinculadas al cooperativismo y el sector agropecuario como la Federación Rural (FR), la CNFR y la Confederación Granjera del Uruguay, la Organización de las Cooperativas de América (OCA), el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) y la Cooperativa Agraria Limitada del Norte Uruguayo (CALNU). Al igual que en otras ocasiones el debate en el Consejo de Estado fue sumamente breve. La discusión fue casi exclusivamente por el destino de los bienes de la cooperativa en caso de liquidación. Sin embargo, es interesante señalar la intervención del consejero de Estado Julio César Espínola⁶ porque, si bien no es la posición oficial de la dictadura, es una postura admitida por el régimen. En su intervención hace una defensa del cooperativismo y de su rol de progreso social. A su juicio las principales virtudes de las cooperativas eran la eliminación de la intermediación, sustituir la competencia con la solidaridad, la colectivización de los instrumentos y medios de producción, el carácter de trabajadores y no de capitalistas de los socios de cooperativistas, no suprimen el capital pero lo ponen al servicio de la cooperación, los excedentes se distribuyen en función de trabajo realizado o la actividad con la cooperativa, y finalmente, la idea de que las cooperativas además de los fines económicos persiguen fines morales de solidaridad y apoyo mutuo (Diario de Sesiones del Consejo de Estado, 106ª Sesión Ordinaria, 12 de setiembre de 1978, pp. 398-399).

⁶ Consejero de Estado y Ministro de Trabajo y Seguridad Social entre 1968-69 durante el gobierno de Jorge Pacheco Areco.

La ley comienza por definir a las cooperativas agroindustriales de productores rurales como personas jurídicas que tienen por “objeto principal la industrialización de los productos agropecuarios provenientes de los asociados. A tales efectos podrán realizar toda operación concerniente a su producción, transformación y comercialización en todos sus aspectos incluyendo la exportación” (Art. 2º). Además establece una serie de disposiciones referidas a la organización y el control de la cooperativa (constitución, partes sociales, prohibiciones especiales, responsabilidades de los socios, condiciones de ingreso y egreso, deberes y derechos de los socios, funcionamiento de los órganos de gobierno de la cooperativa, emisión de obligaciones y reparto de utilidades). Más allá de estas disposiciones, es interesante destacar la intención de fomento de las mismas que se refleja en el Art. 25º donde se establece que “El P.E. fomentará la formación de cooperativas agroindustriales y dispondrá la realización de una intensa propaganda a este fin, en los centros rurales del país”. Además el Art. 23º establecía una serie de beneficios y privilegios para las cooperativas agroindustriales. Entre otros disponía que la exención del pago de tributos y timbres en las gestiones judiciales los cinco primeros años, la gratuidad de todas las gestiones ante los organismos públicos, un tratamiento preferencial en la tasa de interés y condiciones de los préstamos para la obtención de capital de trabajo y construcción de locales, equipamiento e instalaciones, facilidades y beneficios para la exportación directa de sus productos, podrán acogerse a la asistencia crediticia establecida en la Ley 14.178 de Promoción Industrial y un trato preferencial por parte del Banco de Seguros del Estado (BSE). Finalmente, establece que el control y fiscalización se haga a través de la Inspección General de Hacienda. Estas disposiciones serán importantes para el caso de CALNU pero para el resto tuvieron escasa aplicación (Reyes y Gutiérrez, 2005: 143).

La trilogía de normativas de la dictadura sobre las asociaciones de productores rurales se completa con el Decreto-Ley 15.645 de Cooperativas agrarias del 17 de octubre de 1984. Esta norma tuvo un muy rápido tratamiento en el Consejo de Estado puesto que formó parte de lo que el Senador Américo Ricaldoni⁷ calificó como “catarata legislativa desatada por el Consejo de Estado en los últimos meses previos a su disolución” (DSCS, N° 23, Tomo 289, 2 de mayo de 1985).

Sin duda que en la aprobación tuvieron mucho que ver las cooperativas agrarias que, luego de muchos esfuerzos, en abril de 1984 lograron su expresión gremial al fundarse las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). La CAF nucleaba a las cooperativas agrarias de primer y segundo grado, constituyéndose en un organismo articulador y de representación gremial, su objetivo era el desarrollo del sistema cooperativo agrario para mejorar la calidad de vida de sus productores rurales. Entre sus prioridades se encontraba mejorar el funcionamiento de las cooperativas agrarias impulsando cambios en “el marco legal bajo el cual se mueve el cooperativismo agrario y tiene relación directa con la aprobación de la nueva ley de cooperativas”. En el mensaje inaugural de la constitución de la CAF, el presidente Sr. Jorge Artagaveytia expresaba su confianza

⁷ Américo Ricaldoni (1930-2014). Abogado y político del Partido Colorado. Asesor de cooperativas. Subsecretario de Relaciones Exteriores (1971-72) y Senador de la República (1985-2000).

en que “a corto plazo un proyecto de ley que mejore indudablemente la ley 10.008 será enviado por el Poder Ejecutivo al Consejo de Estado” (CAF, 2014).

El Decreto-Ley 15.645 contiene disposiciones avanzadas respecto de la legislación anterior. Tal vez la más importante es que por primera vez la legislación reconoce la especificidad del acto cooperativo.⁸ Además de la introducción del concepto de acto cooperativo establecía una innovación en el marco jurídico como la ampliación del objeto de las cooperativas. También les confería una serie de posibilidades y oportunidades como administrar créditos de distinta fuente, establecer una responsabilidad de tipo suplementada, exigir exclusividad de operaciones de los socios con la cooperativa, remunerar a los directivos, asociar a persona jurídicas o sociedades civiles y reajustar las partes sociales (De Armas Brescia, 2003).

En términos del fomento encomienda al Ministerio de Agricultura y Pesca (MAP) la creación de cooperativas agrarias, la realización de una intensa propaganda y el desarrollo de programas de capacitación cooperativa (Art. 49°). Al igual que en el caso de las cooperativas agroindustriales establecía una serie de beneficios similares para las cooperativas agrarias: tratamiento preferencial por parte de los organismos oficiales de créditos, exención de un 50% de todo gravamen, contribución, impuestos nacionales directos o indirectos excepto del Impuesto al valor Agregado (IVA) e Impuesto Específico Interno (IMESI), beneficios para la exportación directa de sus productos, la asistencia crediticia establecida en la ley de promociones de 1974 y la gratuidad en todas las gestiones de constitución o inscripciones (Art. 48°).

En lo referido al control y supervisión establecía que el MAP debía ejercer la política administrativa y controlar el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y estatutarias y la auditoría contable de las cooperativas. Además las obligaba a publicar en el Diario Oficial el balance anual, las remuneraciones de los Directivos rentados, personal superior y profesional y a informar de los socios que hubieran actuado con la cooperativa y los montos de las operaciones realizadas (Art. 51°).

Durante la dictadura también se aprobaron una serie de normativas para las cooperativas de ahorro y crédito. Estos cambios legislativos coincidieron con el giro de la orientación económica de la dictadura en 1978 que se proponía convertir al país en una plaza financiera regional (Yaffé, 2010). En 1982 se aprobó el Decreto-Ley 15.322 que dedicó un capítulo a las cooperativas de ahorro y crédito en el que se distinguía las de intermediación financiera o “abiertas”, y las de capitalización o “cerradas” (pues no recibían depósitos de socios ni de terceros). A las primeras se les permitió una operatoria plena bajo la fiscalización del Banco Central del Uruguay (BCU). Este nuevo

⁸ En el Art. 4 se establece que “Actos cooperativos son los realizados entre la Cooperativa y sus miembros en cumplimiento del objeto de aquélla. Los mismos constituyen negocios jurídicos específicos cuya función económica es la ayuda mutua, no considerándose actos de comercio. Cuando el acto cooperativo contengan una obligación de dar, la entrega transfiere el dominio, salvo que expresamente se establezca lo contrario” (Art. 4° del Decreto-Ley 15.645)

marco legal permitió una rápida expansión del sistema con la creación en 1986 de la Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito a partir de Cofac y la Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Acac).

III. La promoción de cooperativas por el Plan Nacional de Silos⁹

El primer ejemplo seleccionado de promoción de cooperativas por parte de las políticas públicas de la dictadura es el caso del Plan Nacional de Silos (PNS). Si bien el PNS se crea durante en el año 1972 durante el ministerio de Benito Medero¹⁰, se va a desarrollar después del Golpe de Estado del 27 de junio de 1973. Cuando en 1973 se reúnen en Colonia, Suiza, el presidente de facto, los ministros —entre los que se encuentra Benito Medero— y otros altos funcionarios de gobierno, se aprueba el Acta N° 11, que en su punto N° II se refiere particularmente a los silos:

Se escuchó el informe que presentó el señor ministro de Ganadería y Agricultura y del director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto sobre las dos etapas del Plan Nacional de Silos, su localización y beneficios de su puesta en funcionamiento, acordándose dar su apoyo a la finalización de las obras respectivas en función de las posibilidades financieras disponibles [sic] (OPP, 1973: 55).

Tenía como objetivo “promover la cosecha, conservación y comercialización de los principales cereales a granel” (Considerando I, Decreto 502/972, 19 de julio de 1972). Para ello, el PNS preveía la construcción de plantas de silos y entregaba su administración a las cooperativas y sociedades de fomento rural.

Anteriormente, el Poder Ejecutivo, por Decreto 687 del 21 de octubre de 1971, había creado el Fondo Nacional de Silos (FNS), integrado con el 2,5% del valor del trigo que se adquiere a los productores por parte del MGA y los particulares. Estos importes se depositarían en una cuenta del BROU a nombre del MGA y tendrían como único destino la construcción de los silos. Poco más tarde, el decreto 502/972 de 19 de julio de 1972 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. De acuerdo a lo establecido en el Decreto 502/972, el PNS, “...busca promover la cosecha, conservación y comercialización de los principales cereales a granel, en

⁹ Para profundizar en el Plan Nacional de Silos se puede consultar Martí (2013) que sirve como base a este apartado.

¹⁰ Benito Medero Sorhuet (1922-2007), estanciero y político perteneciente al Partido Nacional. En 1972 fue designado ministro de Ganadería y Agricultura por el presidente Juan María Bordaberry, representando al sector del General Aguerrondo. La fórmula del *herrerismo* integrada por Aguerrondo-Heber, postulada en las elecciones de 1971 por el sector *herrerista* del Partido Nacional, obtuvo 228.569 sufragios. Con la finalidad de obtener apoyo para su gobierno, el presidente electo Juan María Bordaberry convoca al sector de Aguerrondo. Es en este marco que Benito Medero asume el Ministerio de Ganadería y Agricultura. Sobre el rol de Benito Medero como impulsor del PNS, las opiniones son coincidentes en el sentido de que sin su liderazgo el plan no se habría puesto en práctica. En el mismo sentido, Garcé (2002: 112) señala que “(...) en todos los sectores con alto grado de adopción de recomendaciones de la CIDE se constata la existencia de un liderazgo político consistente”.

complementación con una política tendiente a incrementar los cultivos aptos para la colocación de excedentes en mercados internacionales” (Considerando I).

Históricamente, y con el objetivo de promover la producción cerealera, el Estado había desarrollado distintas políticas. En el caso particular del trigo intentó favorecer su expansión por tratarse de un producto de consumo interno. Por su importancia para el consumo de la población el Estado intervenía prohibiendo las exportaciones (Ley 5.618 de 20/12/1917) o fijando el precio, particularmente en el caso del trigo.¹¹

Sin embargo, la política de precios desarrollada por el Estado fue insuficiente y se debía acompañar de otras medidas para promover aumentos en la productividad y remover los obstáculos estructurales. En este sentido, uno de los cuellos de botella más importante lo constituía el sistema y la capacidad de almacenamiento del grano. También allí el Estado tenía una fuerte intervención. Ya en la década de 1920 se le había encomendado al BROU el almacenamiento y conservación de los granos en los llamados graneros oficiales. La Ley 8.461 del 5 de setiembre de 1929, además de establecer los fondos necesarios para la construcción del mercado de frutos en el puerto de Montevideo, autorizaba un préstamo del BSE con “destino a la construcción, adquisición y arrendamiento de graneros para depósitos de cereales” (Art. 2º) que “el BROU tendrá a su cargo... así como su administración, pero el número, la ubicación, capacidad y demás condiciones de los mismos serán fijados por el Consejo Nacional de Administración” (Art. 3º). Los fondos destinados a construir o comprar galpones para el almacenamiento de granos en los graneros oficiales se ampliaron por Ley 9.798 de 14/12/1938, Ley 11.016 de 2/1/1948 y Ley 12.241 de 20/12/1955). La Ley 11.016 también creaba la Comisión Honoraria de Conservación de Granos con integración del MGA, Ministerio de Obras públicas, BROU y un delegado de la Cámara Mercantil de Productos del País (Art. 2º).

La preocupación del momento era cómo superar la subutilización del potencial de producción del sector agropecuario. De acuerdo al diagnóstico de la CIDE¹², era fundamental la incorporación de tecnología puesto que los graves problemas estructurales que afectaban al sector operaban como barreras para impedir la incorporación del progreso técnico a nivel de las explotaciones. Para los granos el mayor problema que se visualizaba era el acopio y el almacenamiento. La CIDE señalaba una serie de problemas referidos al acopio tal como se venía realizando hasta ese momento y en eso tenía responsabilidad el Estado. La CIDE señalaba que el sistema más generalizado para el acopio del grano era el embolsado y posterior almacenaje en galpones construidos, generalmente, con chapas metálicas. Observaba que estos locales tenían una calidad deficiente y por tanto se producía una importante merma de los productos almacenados. Por su parte, este sistema implicaba que se mezclaran granos

¹¹ Por ejemplo, las dificultades en el abastecimiento de trigo durante la II Guerra Mundial motivaron una activa legislación (Ley 9.900 de 20/12/1939, Ley 9.997 de 31/12/1940 y Ley 10.120 de 4/2/1942).

¹² El diagnóstico que dio lugar al Plan Nacional de Silos se encuentra en el trabajo de la CIDE en el denominado “Estudio Económico del Uruguay: Evolución y perspectivas” y en los informes sectoriales publicados bajo el nombre de “Plan Nacional de Desarrollo Económico Nacional (1965-1974)”.

húmedos con granos secos y eso llevaba a pérdidas importantes de calidad, perdidas por pudrición de los granos y/o un gran enemigo que eran los insectos-plagas en los almacenados.

La conjunción de estos factores ameritar ameritaba, a juicio de la CIDE, la realización de un estudio completo que determinara las necesidades de almacenamiento, la calidad y la localización y que estableciera las inversiones y los cambios necesarios para la comercialización a granel de manera de proponer un proyecto de almacenaje a través de silos.¹³ Por otra parte, los silos debían estar acompañados de plantas de secado. Con la granelización se hacía imperioso el secado del grano, particularmente en el caso del sorgo y el maíz.

Se debía también considerar la localización de los silos que se iban a construir, lo que implicaba la realización de un estudio para la selección de las localidades indicadas. 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.). También fue tomada 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 de SFR capaces de hacerse cargo de la administración de los elevadores zonales” (COMCORDE, 1976: 22). Esto significaba hacer una opción porque las plantas de silos fuesen administradas por organizaciones de productores.

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 y

...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 FNS (COMCORDE, 1976: 17).

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

En términos técnicos, el programa preveía una primera etapa para la construcción de 6 elevadores zonales en la zona de mayor concentración agrícola del país,

¹³ En la época ya existían silos tanto aéreos como subterráneos. Estos últimos se encontraban en Dolores y Nueva Palmira y pertenecían al Estado. También estaban los silos con cobertura de plástico pero su costo era un problema dada la constante necesidad de reposición, por lo que 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).

fundamentalmente producción de trigo, con una capacidad de 81.000 toneladas que luego fueron ampliadas a 91.200 toneladas.¹⁴

La responsabilidad del Plan estaba a cargo de la Comisión Técnica Ejecutora del PNS y el financiamiento de las obras se obtenía a través del FNS creado por el Decreto 687 y por fondos provenientes de la cooperación internacional: United States Agency for International Development (USAID) y la Comunidad Europea.¹⁵

Los silos significaron un avance sustantivo en el proceso de granelización de la cosecha, almacenaje y transporte de granos en el Uruguay. La realización del PNS significó casi doblar la capacidad de almacenaje a granel existente en 1972 que pasa de 180.000 toneladas a 350.000. No fue un simple aumento de la capacidad de almacenaje. A partir del PNS el almacenaje se realizaba en adecuadas condiciones de conservación, lo que permitió mejorar del mercado de granos.¹⁶ Al mismo tiempo, los movimientos de carga y descarga de granos se vieron agilizados. También tuvo ventajas en términos de la comercialización de granos sobre la base de normas objetivas de clasificación y tipificación.

Durante la primera etapa del PNS, entre 1974 y 1980 el cultivo de cereales atravesó por una fase de dinamismo y luego una retracción. Entre 1974-1975 y 1976-1977 crecieron las áreas sembradas y el incremento productivo dejó saldos exportables de trigo. Confluyeron para eso condiciones favorables del mercado internacional -precios elevados y reducción de stocks- y políticas de estímulo del sector como fijación de precios sostenidos y financiamiento de las cosechas por el crédito oficial. A su vez, el PNS aportó la base física necesaria para la política de comercialización (Macadar, 1982: 68-69).

En lo que respecta a las cooperativas y sociedades de fomento rural, la herramienta de los silos significó un aporte importante para su fortalecimiento, pues las dotaba de un instrumento indispensable para prestar servicios de comercialización agrícolas, permitiéndoles crecer empresarial, social y económicamente (Maldini, Ramos y Vasallo, 1987: 32). Incluso en algunos casos, la posibilidad de construcción de una planta de silos llevó a que se reflataran organizaciones que a veces cumplían solamente una función social (entrevista a gerente de cooperativa, 10 de agosto de 2012). La cooperativa no solamente brindaba al productor el servicio de almacenaje, también le

¹⁴ 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 prelimpieza, operación de secado (dos secadoras de cereal y oleaginosa de 30 toneladas hora cada una), operación de despacho a camión o vagón de ferrocarril (caída directa) e instalaciones accesorias (secadores, balanza para camiones, patios de circulación, etc.) (COMCORDE, 1976: 25-27).

¹⁵ 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.

¹⁶ Se calcula que la pérdida de granos con el sistema de embolsado que era del 13%, con los silos se reduce al 2% de la cosecha (COMCORDE, 1976: 32).

expedía los certificados para cobrar los adelantos del BROU y, finalmente, en un período posterior, le concedía una línea de crédito para la producción. El almacenaje del grano en las plantas de silos y la posibilidad de extender el certificado para que el productor cobrara en el BROU eran dos medidas de política que iban juntas y que colocaban a las cooperativas en el centro de la actividad productiva de la zona.

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. El modelo organizativo del PNS implicaba que las cooperativas gestionaban las plantas de silos, el PNS se ocupaba de su mantenimiento y el Estado se reservaba la propiedad. Este acuerdo de trabajo fue muy bien valorado por las autoridades gubernamentales.¹⁷ Por otra parte, para el Estado la gestión de las plantas de silos hubiera significado un esfuerzo de administración y gestión que no estaba en condiciones de realizar. La alternativa que se adoptó fue traspasar la gestión de las plantas de silos a las cooperativas. Contar con un silo asignaba a la cooperativa un rol central en el almacenaje y la comercialización de los granos.

A su vez, entregar esta herramienta a las cooperativas representaba para el Estado una elección por el fomento cooperativo y, para las cooperativas, un nuevo impulso en su desarrollo. La administración de las plantas de silos significó contar con un instrumento de trabajo formidable: almacenaban el grano de los productores en los silos y luego gestionaban la comercialización. Esto permitió a las cooperativas tener un papel relevante en el mercado de los cereales, especialmente en el trigo, manejando hasta el 50% de la producción a fines de la década de 1970 (Terra, 2015 [1986]: 125). El sistema utilizado era muy conveniente para las cooperativas: se les entregaban plantas de silos modernas, pagaban un canon por almacenaje solo cuando había granos y podían descontar todo el mantenimiento y las reparaciones realizadas. Para el PNS también era conveniente, porque esto era una manera de asegurarse que las plantas de silos iban a estar bien mantenidas.

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 dio buenos resultados para ambos actores. El Estado no asumió mayores costos, apenas los gastos de funcionamiento, y los productores aportaban con su dinero a un fondo —el Fondo Nacional de Silos— que se volcó íntegramente en su beneficio. Por su parte, las cooperativas gestionaban una herramienta al servicio de los productores y significaban una importante contribución al desarrollo rural en la medida que el Estado utilizaba al

¹⁷ Al respecto sostenía quien fuera titular del MGAP en 1994, Gonzalo Cibils: “la experiencia que tenemos con el sistema cooperativo es fundamentalmente en el área de trabajo agrícola. El sistema cooperativo es el administrador de las plantas de almacenaje, que son propiedad del Estado y que fue un excelente socio del MGAP por más de 20 años. Vale la pena resaltar y reconocer públicamente el rol que jugó el movimiento cooperativo en la creación del PNS” (CUDECOOP, 1994).

sistema cooperativo como instrumento. Además, las plantas de silos van a determinar la forma de organización de las cooperativas aunque se mantuviera la propiedad en manos del Estado hasta su traspaso en 2004.¹⁸

En este sentido las cooperativas constituyeron un modo de amortiguar el retroceso del Estado. Mientras el BROU se retiraba del almacenaje de los granos el nuevo sistema se basaba en la gestión cooperativa de los silos. Errandonea y Supervielle (1992: 93) argumentaban que el cooperativismo ha sido un fenómeno esencialmente funcional, para resolver o suplir carencias y ocupar espacios vacantes ante el desentendimiento estatal. En la misma línea, Maldini et al. (1987: 33) sostenían que el crecimiento y consolidación del sistema cooperativo se produce justamente en los momentos en los que el Estado se retira o retrae en la protección agrícola, tanto en el abastecimiento de insumos como en el financiamiento y comercialización de las cosechas.

IV. La dictadura y la promoción de cooperativas en el transporte capitalino¹⁹

El siguiente ejemplo no es de cooperativas agrarias sino de cooperativas de trabajo. Se trata de la promoción de cooperativas de transporte a partir del proceso de desmunicipalización de Amdet. Este proceso se enmarcó en las políticas de reforma del Estado llevadas adelante por el régimen militar (Bensión, 2006). A mediados de los setenta, la municipalidad de Montevideo llevó adelante un programa de desmunicipalización del transporte público de la capital que tenía a su cargo desde 1947. En febrero de ese año, y como parte del pago de la deuda británica con el Uruguay, el Municipio de Montevideo firmó un convenio de compra-venta con la Sociedad Comercial de Montevideo, empresa británica responsable del servicio de transporte urbano con tranvías. Posteriormente, en diciembre de 1947 se promulgó la Ley 10.980, llamada de “Empresas de transporte colectivo”. En ella se declaró de la expropiación de los derechos que tenían las empresas concesionarias de los servicios de transporte colectivo de pasajeros de la capital y se otorgó la administración del servicio al Gobierno Departamental de Montevideo. Conforme a esta Ley, el 29 de diciembre de 1947 fue creada la Administración de Transportes Colectivos de Montevideo (Amdet). Se creó a partir de la compra de la Sociedad Comercial de Montevideo que explotaba los tranvías y de las empresas de autobuses AMSA²⁰ y TUSA²¹, de muy reciente creación. El objetivo de Amdet era sustituir a los tranvías por trolebuses y autobuses (Anónimo, 2009).

¹⁸ Durante el gobierno de Jorge Batlle Ibáñez se aprobaron las leyes N° 17.556 de 2002 y N° 17.735 de 2004 y sus decretos reglamentarios que permitieron al MGAP la transferencia de las plantas de silos, lo hicieron sujeto a la capitalización de las cooperativas, pero priorizaban la cancelación de los pasivos que mantenían con el BROU.

¹⁹ Un análisis en mayor profundidad se puede encontrar en Martí (2019a) que sirve de base a este análisis.

²⁰ A.M.S.A. (Autobuses Montevideo Sociedad Anónima), propiedad de *Ambrois y Cía.* importador de vehículos y repuestos había comenzado a funcionar en octubre de 1947

²¹ T.U.S.A. (Transporte Urbano Sociedad Anónima), propiedad del Sr. Juan Belhot, había comenzado a funcionar también en 1947. El julio de 1948 el municipio se hizo cargo de la empresa y el Sr. Belhot continuó con la fábrica de carrocerías.

El nacimiento de Amdet condicionó fuertemente su futura gestión. En primer lugar, se hizo cargo de los tranvías, muchos fuera de servicio y cuando en el mundo entero se sustituían los tranvías por los autobuses que eran más ágiles y necesitaban menos inversiones. En segundo lugar, además de absorber a los funcionarios de las anteriores empresas se llenó de empleados colocados en razón del reparto político partidario, burocratizando su gestión. Finalmente, los autobuses que absorbieron y los que compraron eran de diferentes marcas complejizando el mantenimiento de la flota. A esto se sumaba que, a diferencia de las empresas privadas en las que generalmente el propietario era su conductor, a los coches de la compañía municipal no se les prestaba el adecuado mantenimiento (Pienovi, 2009). Los cuestionamientos a la gestión municipal de Amdet no tardaron en llegar. Se criticaba la burocracia, la mala calidad del servicio y los altos costos.

Hacia fines de la década de 1960 la empresa, que había sido pensada como testigo para la fijación del precio del boleto urbano, atravesaba una gran crisis que hizo reflexionar a la municipalidad y a los propios trabajadores sobre cuáles eran las posibles alternativas. En 1967 se produce la intervención de Amdet (Resolución N° 226 del 11/3/1967 y prorrogada por Resolución N° 8.423 del 18/10/1967). El objetivo de la intervención de Amdet era reorganizarla y superar las dificultades por las que atravesaba. Al año siguiente, por Resolución N° 15.776 del 29 de junio de 1968 se resolvió: Instituir una Comisión Administradora Delegada que tendría a su cargo la dirección de la Amdet con el objetivo de organizar la gestión y estudiar las alternativas para su solución. El Municipio estudió la posibilidad de deshacerse de la empresa y, a su vez, un grupo de trabajadores planteó la primera propuesta de cooperativización. La cooperativización significaba no solo terminar con una empresa deficitaria, también permitía desbaratar la organización sindical y es posible que eso haya sido uno de los fundamentos de esta opción.

El 1° de octubre de 1973 los obreros cooperativizados de Amdet elevaron un escrito al Presidente de facto, Juan María Bordaberry, para “la solución a la problemática de Amdet por medio del sistema cooperativo”, en dicho escrito se planteaban “las soluciones para resolver el pavoroso caso de Amdet, verdadero cáncer capitalino y, por qué no, nacional” (Junta de Vecinos de Montevideo, 1976: 22).

La propuesta de cooperativización del transporte capitalino contaba con profusos antecedentes. Entre 1928 y 1930 se formaron 11 cooperativas de autobuses en Montevideo que están en los orígenes de CUTCSA (Pienovi, 2009). Además existían algunos antecedentes directos del Concejo Departamental de Montevideo que en 1962 aprobó los permisos para tres empresas, dos de las cuales eran cooperativas: Cooperativa de Obreros y Empleados del Transporte Colectivo (Coetc), Unión Cooperativa de Obreros del Transporte (Ucot), era la Corporación de Ómnibus Micro Este Sociedad Anónima (Come S.A.). Como se desprende de estos antecedentes, la formación de cooperativas para el brindar servicios de transporte público en Montevideo no era una novedad como tampoco que trabajadores de Amdet optaran por la cooperativización.

Esta alternativa de privatizar en cooperativas se reflejó en la Resolución de la Intendencia Municipal de Montevideo N° 37.588 del 5 de setiembre de 1974. En la misma el Intendente Municipal de Montevideo resolvió:

Declarar su propósito de alentar la explotación de servicios de transporte colectivo de pasajeros actualmente a cargo de la Amdet, en régimen de concesión de servicios públicos, bajo forma cooperativa y con la utilización del personal y de los bienes actualmente a disposición de la Administración Municipal nombrada, dando preferencia a los propios funcionarios de la misma (Resolución N° 37.588, citada en Junta de Vecinos de Montevideo, 1976: 56).

Esta resolución del gobierno municipal contó con el beneplácito de un sector de los trabajadores de Amdet, cooperativizados en Cooperativa Obrera de Transporte del Sur (Cotsur), y con la oposición tanto de las autoridades interventoras como de un importante sector de funcionarios de Amdet que veían en la cooperativización la liquidación del ente. Estos conflictos motivaron el enfrentamiento de las autoridades municipales con los interventores de Amdet y la presión para agilizar la cooperativización.

La primera cooperativización se concretó en marzo de 1975. La Resolución N° 47.441 del Intendente Municipal de Montevideo del 11 de marzo de 1975, refrendada por medio del Decreto del Gobierno Departamental N° 16.788 del 14 de marzo de 1975, otorgaba a la Cooperativa Obrera de Transporte del Sur (Cotsur) una concesión por 10 años para la explotación de algunas líneas de servicio público de transporte colectivo de pasajeros para lo cual se le concedían 5 líneas (Art. 1°) y se le entregaban 55 autobuses (Art. 3°). Uno de los artículos establecía que el municipio tendría el más amplio acceso a la documentación contable y administrativa de Cotsur y podría asistir a las deliberaciones de los órganos de gobierno, contralor y administración de la cooperativa (Art. 8°). El Decreto también estableció que los socios de Cotsur que fuesen funcionarios de Amdet, debían renunciar inmediatamente a sus cargos. (Art. 13°) (Acta N° 83 del 12/3/1975 citada en Junta de Vecinos de Montevideo, 1976: 94 y ss.). Se integraron 330 trabajadores a Cotsur y pocos días después, el 15 de marzo de 1975 salieron de la Estación Larrobla los primeros servicios de Cotsur para cubrir las líneas nocturnas 1, 17 y 76 (El Día, 1975/III/15).

La segunda cooperativa fue Raincoop a la que también se le entregó la concesión de los servicios de transporte por 10 años por los Decretos del Gobierno Departamental N° 16.853 y N° 16.854 del 8 de mayo de 1975. También se permitió el uso parcial de la Estación Unión, ubicada en Av. 8 de Octubre y Villagrán, en carácter de comodato precario hasta el 14 de Febrero de 1977.²² El inicio de los servicios se realizó el 13 de mayo de 1975 cuando comenzaron a circular los servicios prestados por Raincoop con

²² Según el Grupo ACLO el nombre "Rápido Internacional Cooperativo" se debió a que los fundadores tuvieron que tomar un estatuto ya existente para la creación de una cooperativa de carga internacional (ACLO, 2009).

las 70 unidades que fueron entregadas por la Intendencia de Montevideo a los cooperativistas (El País, 1975/V/13).

Como se puede apreciar, la cooperativización se concretó de forma vertiginosa. Tanto es así que en el Acta N° 84 de la Junta de Vecinos de Montevideo del 19/III/1975 se mencionaba que: “La premura determinó que no se cumplieran con algunos detalles, como ser la pintura total prevista: franja amarilla y techo blanco, lo cual se irá arreglando progresivamente”.

Posteriores resoluciones de la IMM habilitaron la venta a las nuevas cooperativas de repuestos y nuevas unidades (Decretos de la Junta de Vecinos N° 16.934, N° 16.960 y N° 17.222).

Restaba la desmunicipalización de los trolebuses que fue más lenta y se concretó casi medio año después. Para explicar la demora de la desmunicipalización las autoridades interventoras de Amdet invocaron dificultades técnicas ya que no se podía dividir la explotación de los trolebuses y el manejo de las líneas de mayor complejidad que las líneas de autobuses anteriormente concesionadas. Es por ello que las negociaciones para traspasar a una sola cooperativa los casi 100 trolebuses fueron dificultosas. En principio se presentaron dos grupos cooperativos (Cooptrol y CONATCO) que no llegaban a cumplir las condiciones exigidas de absorber a por lo menos seis funcionarios de Amdet por cada unidad de transporte (El País, 1975/VII26).

Al final se aprobó la cooperativización de los trolebuses por Resolución N° 61.431 de la IMM del 14 de octubre de 1975 que fue refrendada por los Decretos de la Junta de Vecinos N° 17.224, 17.225 y 17.226 (citadas por Junta de Vecinos de Montevideo, 1976: 143-145). Se entregaron en concesión la explotación de las líneas de trolebuses a la Cooperativa de Trolebuses (Cooptrol), así como las unidades y cierta cantidad de repuestos. La cooperativa recién se había constituido unos meses antes. La Asamblea constitutiva de Cooptrol se había realizado el 22 de mayo de 1975 y el 16 de julio de 1975 se aprobaron los Estatutos de Cooptrol (COOPTROL, 1976). Cooptrol comenzó a brindar el servicio de transporte con trolebuses el 25 de octubre de 1975 con la cesión de cuatro líneas de Amdet.

Esta última cooperativización de los trolebuses reflejó mejor que las anteriores las tensiones suscitadas entre los trabajadores. A diferencia de las anteriores, y por las razones de indivisibilidad de la línea de trolebuses, para que se pudiera concretar, los trabajadores de Amdet debieron pasar en masa a la nueva cooperativa. Esto generó fuertes enfrentamientos entre los trabajadores partidarios de la cooperativización y los que se oponían. Estos enfrentamientos tuvieron su origen en la Huelga General convocada el 9 de julio de 1973 por los sindicatos nucleados en la Convención Nacional de Trabajadores (C.N.T.) como respuesta al Golpe de Estado en la que participaron activamente los trabajadores de Amdet. Las autoridades de Amdet sancionaron duramente a los huelguistas tras su finalización (uy.press, 2017/I/16). A esto se suma que desde varios partidos de izquierda de la época el cooperativismo era duramente

cuestionado puesto que se pensaba que invisibilizaba la lucha de clases y se convertía en una expresión funcional al sistema capitalista.

En este marco, la cooperativización de Cooptrol fue vista como la última alternativa para mantener unidos a los trabajadores sindicalizados, aunque las personas que habían constituido la cooperativa eran simpatizantes del régimen. El traspaso masivo de funcionarios enfrentó a las autoridades de la cooperativa que incluso llegaron a solicitar “la intervención de militar de nuestra cooperativa, pues si el transporte cae en manos comunistas, se reiniciarán con total facilidad los paros y huelgas de todos los gremios, al amparo de la paralización del transporte” (Carta de las autoridades de COOPTROL al Jefe del Estado Mayor Conjunto, Contralmirante Francisco Sangurro (22/XI/1977), citada por uy.press, 2017/I/16).

Al decir de uno de los entrevistados el proceso de cooperativización fue progresivo y tuvo diferentes contenidos en cada caso. La primera cooperativa formada fue Cotsur, integrada mayoritariamente por gente que no era afín al sindicato y que buscaba a la cooperativa como forma de superación personal. La segunda cooperativa fue el Rápido Internacional Cooperativo (Raincoop) integrada por gente que, a pesar de tener ganas, tenía cierto temor de cómo podía resultar la cooperativa y prefirieron esperar un poco para ver lo que pasaba con Cotsur. Finalmente, la mayoría de los que quedaron para formar Cooptrol eran los que no querían el cooperativismo pero se vieron obligados a hacerlo (Ex funcionario de Amdet y socio y directivo de Cotsur).

A fines de ejercicio 1975 cesó en sus funciones la Comisión Interventora de Amdet y se sustituyó por una Comisión Liquidadora que terminó de traspasar los bienes en su mayoría a las compañías de ómnibus. En tanto los funcionarios de Amdet que no se integraron a las cooperativas renunciaron o fueron obligados a jubilarse. El 31 de enero de 1976 hizo su último viaje el trolebús de la Línea 66, el último que quedaba de Amdet (Pienovi, 2009).

Con la cooperativización se concretó la desaparición de Amdet. Los funcionarios, al pasar a formar parte de las cooperativas, terminaron su vínculo laboral con la municipalidad. En tanto los trolebuses y los ómnibus fueron entregados a las cooperativas con el propósito de terminar con Amdet. Con su desaparición se lograba también desarticular la organización sindical. La privatización de Amdet en cooperativas se cumplió de acuerdo a lo programado y las cooperativas conservaron buena parte del mercado de boletos de la capital: desde su creación en 1975, la participación de las cooperativas fue bastante similar a la que tenía Amdet, no superando nunca el 20% de la venta de boletos.

La desaparición de Amdet fue celebrada por la prensa de la época que destacó, entre otras cosas, el ahorro que significó para la comuna la desaparición del ente municipal (El País, 1976/XI/4). Pero no se trata solamente de razones económicas. También se destacó la desaparición de Amdet por motivos ideológicos

... por lo que significa como afirmación de una orientación política,... Indicada la desestatización como una de las grandes pautas a las cuales ajustarían su orientación las actuales autoridades, no son muchos hasta ahora los ejemplos concretos en que aparece realizado el extremo. [...] En resumen, Amdet fue un desastre más en la historia de las administraciones oficiales y otro argumento a favor de la empresa privada y la reducción de la esfera estatal a lo indispensable (El País, 1975/XI/1).

Sin embargo, y a pesar de lo que se sostuvo en la época, la privatización no implicó una mejora del servicio ni de los precios del mismo. Por el contrario, el costo del boleto del transporte público montevideano no paró de aumentar en términos reales, pasó de \$ 11,80 en 1975 a \$12,88 en 1977. Y ya no se podía hacer a Amdet responsable de la suba.

Sin embargo no se trató de un verdadero programa de cooperativización, aun cuando la gran mayoría de personal y unidades de transporte (ómnibus y trolebuses) fueron transferidas a las cooperativas creadas a estos efectos. Con esto las cooperativas se hacían cargo de una pesada herencia. En primer lugar, de unos coches que estaban muy mal mantenidos aunque no fueran tan antiguos. Asimismo, desde un comienzo, la Intendencia dejó claramente establecido que el otorgamiento de los ómnibus y trolebuses estaba condicionado a la absorción de seis trabajadores por unidad de transporte a ser transferida. Además, la Resolución N° 37.588 establecía claramente que los funcionarios que optasen por las cooperativas quedaban automáticamente desvinculados de la municipalidad. Es así como las cooperativas absorben una plantilla de funcionarios y una gestión con una cultura de trabajo ineficiente y burocrática adquirida en Amdet. Este proceso de desmunicipalización abarcó a 250 ómnibus y trolleybuses y alrededor de 1500 trabajadores (conductores, guardas, administrativos, mecánicos, etc.) que se integraron a Cotsur, Raincoop y Cooprol.

El proceso desmunicipalización de Amdet fue parte de las políticas de reforma del Estado de la dictadura. La situación de excepcionalidad del régimen militar fue la que permitió que se concretara la desmunicipalización. De otra manera los intereses gremiales y políticos la hubieran bloqueado. Una empresa que fue creada por ley N° 10.980 no requirió para su disolución más que una resolución del Intendente de la época y la anuencia de la Junta de Vecinos, un organismo de muy escaso peso político y manipulado por las autoridades militares de la dictadura. No obstante, con el retorno de la democracia no se escucharon voces reclamando revertir esta medida. Probablemente la evaluación que se hacía de la mala gestión y el déficit generado por el ente a lo largo de su historia determinó que nadie reclamara su reapertura y que, a partir de la desmunicipalización de Amdet, el Estado ya no brindara el servicio de transporte. Aunque la participación del Estado, sea a nivel departamental o nacional, continuó bajo la forma de otorgamiento de subsidios. La desmunicipalización puede ser evaluada positivamente en términos de los objetivos de las autoridades de la época. La municipalidad logró sacarse de arriba un servicio deficitario y además desarticular la organización sindical. Sin embargo, el traspaso del servicio a las cooperativas no impactó positivamente ni en la rebaja del precio del boleto ni en la mejora del servicio.

V. Conclusiones

En este trabajo se sostiene que las políticas respecto de las cooperativas fueron funcionales al modelo liberalizador puesto en práctica durante la dictadura. A partir del análisis propuesto se ha podido observar que las políticas económicas de la dictadura utilizaron la forma cooperativa para llevar adelante su modelo económico en distintos momentos y con distintas concepciones. En lo que respecta a las reglas institucionales, los cambios normativos de la dictadura en materia de legislación cooperativa estuvieron marcados por la actualización de la legislación sobre las asociaciones de productores rurales: el Decreto-Ley 14.330 que permitió la actividad comercial de las SFR, el Decreto-Ley 14.827 que regulaba a las cooperativas agroindustriales y el Decreto-Ley 15.645 que actualizó la legislación de cooperativas agrarias. Estas tres normas apuntan en el mismo sentido y están dirigidas al mismo sector. Más allá de las diferencias en el contexto histórico y los cambios en la conducción del ministerio de economía, las tres normas buscan generar dispositivos legales que faciliten la actividad comercial de las organizaciones de productores rurales. Con el Decreto-Ley 14.330, aprobado durante el ministerio de Végh Villegas, se apunta a superar las limitaciones que tenían las SFR en sus operaciones comerciales. Las SFR fueron creadas como organizaciones para el fomento rural pero impedidas legalmente de realizar actividades comerciales. Sin embargo, y por la vía de los hechos, la prohibición fue quedando sin efecto. Esta actualización en la legislación, a la vez que reconocía la situación, permitía el desarrollo de las actividades comerciales dentro del régimen legal vigente. El Decreto-Ley 14.827 de Cooperativas agroindustriales, se aprueba siendo ministro Valentín Arismendi, y su principal objetivo es promover el procesamiento de productos agropecuarios a través de cooperativas agroindustriales de manera de favorecer el agregado de valor y la oferta exportable. Finalmente, cuando se aprueba el Decreto-Ley 15.645 el ministro de Economía era nuevamente Végh Villegas y la norma tenía como objetivo promover la organización de los productores agrarios a través de diferentes instrumentos de fomento. En síntesis, todas las normas antedichas se relacionan con las organizaciones de productores y el fomento de su actividad. El gobierno de la dictadura apostó a fomentar la actividad agropecuaria a través de este nuevo marco normativo.

Complementario con esta visión de promoción de la actividad de agropecuaria a partir de la organización de productores se encuentran algunas políticas concretas. En este trabajo se analizó particularmente el PNS como ejemplo de liberalización de la actividad cerealera en base a las organizaciones de productores. Las cooperativas agrarias se hacían cargo de la gestión de los silos de propiedad estatal y el Estado transfería sus responsabilidades, fundamentalmente en el mercado del trigo, a la actividad cooperativa. En este caso es más claro todavía que las cooperativas son funcionales al retiro del Estado del almacenaje del grano y funcionan como una suerte de amortiguación de la retracción de la protección de la actividad agrícola.

No obstante, las políticas de liberalización a partir de cooperativas no fueron exclusivas del ámbito agrario. El caso analizado de la desmunicipalización del transporte colectivo

de Montevideo a través de cooperativas opera en la misma dirección que la experiencia anteriormente presentada del PNS. Luego de casi cuatro décadas de administración estatal del ente municipal del transporte capitalino se produce la desmunicipalización bajo la figura de la cooperativización. Trasladar el servicio de transporte a cooperativas no solo contaba con profusos antecedentes sino que también permitía un paso intermedio entre la administración estatal y las empresas privadas del sector. De hecho la quiebra de las cooperativas va a significar el crecimiento de las empresas privadas en el sector. La desmunicipalización a través de cooperativas permitía a la vez que clausurar a la siempre deficitaria Amdet, neutralizar la organización sindical del transporte capitalino.

En ninguno de los ejemplos antes reseñados, la política de promoción de cooperativas no estuvo pensada para favorecer el desarrollo del cooperativismo sino que fue una herramienta útil para resolver algunos problemas públicos y avanzar en la liberalización de la economía. Más allá de la discusión sobre los modelos económicos de la dictadura, es claro que la respuesta pensada por las autoridades cívico-militares a la crisis que las llevo a dar el Golpe de Estado pasaba por la liberalización de la economía y las cooperativas funcionaron como elementos de liberalización. Retomando y reformulando lo planteado por Jacob (1984) al comienzo del trabajo, frente al retroceso del Estado y el avance del mercado la dictadura uruguaya acudió al “reverdecido ideal cooperativo”.

VI. Referencias bibliográficas y fuentes

- ACLO, Agrupación de Coleccionistas de Literatura Omnibusera. (2009). RAINCOOP - 34 AÑOS DE HISTORIA. Recuperado de <http://grupoaclo.blogspot.com/search?q=raincoop>, Acceso 23/08/2016.
- Anónimo. (2009). Historia de los Trolebuses Montevideanos. Recuperado de http://www.turismoenuruguay.com.uy/articulos/articulos_masinfo.php?id=33&ecc=articulos&cr=&path=0.542, Acceso 23 de junio de 2018.
- Bensión, Alberto. (2006, julio de 2006). *Las reformas económicas de Uruguay (1974-2004)*. (Nº 50), CEPAL, Santiago de Chile.
- CAF, Cooperativas Agrarias Federadas. (2014). *CAF - 30 años produciendo futuro / 1984 - 2014*. Montevideo: CAF.
- COMCORDE. (1976). *El plan nacional de Silos. Descripción y características*. Comcorde - Secretaría Técnica, Montevideo.
- COOPTROL. (1976). *Estatutos. Copia testimoniada*. Montevideo: Cooptrol.
- CUDECOOP. (1994). El sistema cooperativa es un excelente socio del Ministerio de Ganadería desde hace más de 20 años. Ministro Ing. Gonzalo Cibils. *El Cooperativismo*, 2.
- De Armas Brescia, Santiago. (2003). *Proceso de asociativismo en organizaciones de productores del Departamento de Soriano*. (TESIS presentada como uno de los requisitos para obtener el título de Ingeniero Agrónomo.), FACULTAD DE AGRONOMÍA Universidad de la República, Montevideo.
- El Día, Anónimo. (1975/III/15). Esta madrugada inició sus servicios COTSUR, *Diario El Día*, p. 5.
- El País, Anónimo. (1975/V/13). Transporte: con 70 unidades inició sus actividades una cooperativa obrera., *Diario El País*, p. 7.

- El País, Anónimo. (1975/VII26). AMDET: facilitarían las bases para traspasar los trolebuses, *Diario El País*, p. 4.
- El País, Anónimo. (1975/XI/1). Requiem para AMDET, *Diario El País*, p. 5.
- El País, Anónimo. (1976/XI/4). AMDET: El Municipio Ahorra N\$ 1 Millón. Se ofrece mejor servicio sin pesadas subvenciones, *Diario El País*, p. 6.
- Errandonea, Alfredo, y Supervielle, Marcos. (1992). *Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Finch, Henry. (2005). *La economía política del Uruguay contemporáneo, 1870-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Garcé, Adolfo. (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*. Montevideo: Trilce.
- González, Gustavo. (2008). El rol político y social del cooperativismo de vivienda: FUCVAM. En B. Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas* (pp. 120-131). Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación.
- Jacob, Raúl. (1984). *El Cooperativismo Agropecuario: génesis y debate ideológico*. Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay (CIEDUR).
- Junta de Vecinos de Montevideo, JVM. (1976). *Proceso de desmunicipalización de la AMDET*. Montevideo: Junta de Vecinos de Montevideo.
- Macadar, Luis. (1982). *Uruguay 1974-1980: ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico?* Montevideo: CINVE / Ediciones de la Banda Oriental.
- 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.
- Martí, Juan Pablo. (2013). Interés público y cooperativas. Análisis del fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay a través del ejemplo del Plan Nacional de Silos (1972-2004). En M. Radrián y C. Barria (Eds.): *Innovación social y cooperativa* (pp. 153 - 182). Santiago de Chile: Ril Editores.
- Martí, Juan Pablo. (2019a). Cooperativas, Estado y Mercado. Privatización del transporte público de Montevideo a través de cooperativas (1947-2017). *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales* (39), 93-106.
- Martí, Juan Pablo. (2019b). *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.
- Notaro, Jorge. (1984). *La política económica en el Uruguay 1968-1984*. Montevideo: CIEDUR-EBO.
- Notaro, Jorge. (2016). La estrategia y la política económica de la dictadura, 1973-1984. En J. P. Bohoslavsky (Ed.), *El negocio del terrorismo de estado: Los cómplices económicos de la dictadura uruguaya* (pp. 83-101). Montevideo: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Noya, Nelson, Laens, Silvia, Casares, Luis, y Terra, Magdalena. (1984). Política económica: 25 años de fracasos. En Cinve (Ed.), *La crisis uruguaya y el problema nacional* (pp. 151-196). Montevideo.
- O'Donnell, Guillermo. (1997). *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

- Oficina de Planeamiento y Presupuesto, República Oriental Uruguay. (1973). *Definición de políticas y estrategias del gobierno uruguayo y análisis de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo Económico*. Montevideo: Imprenta Nacional.
- OPP, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (1973). *Definición de políticas y estrategias del gobierno uruguayo y análisis de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo Económico*. Montevideo: Imprenta Nacional, Recuperado de.
- Pienovi, Mario Luis. (2009). *La biblia del transporte urbano. 155 años de historia del transporte urbano de Montevideo* (Vol. I). Montevideo: Psicolibros / Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- Reyes, Sergio, y Gutiérrez, Danilo. (2005). Situación de la legislación cooperativa uruguaya. En R. E. d. C. d. M. (RECM) (Ed.), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR* (Segunda edición actualizada y ampliada ed.). Buenos Aires: Ed. INTERCOOP.
- Rivero Scirgalea, Sebastián. (2018). Visiones agrarias valdenses en Colonia durante la segunda presidencia de J. Batlle y Ordóñez (1911-1915). El caso de “La Unión Valdense”. *Estudios históricos - CDHRPyB*, 20.
- Terra, Juan Pablo. (2015 [1986]). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2ª ed.). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- uy.press, (Ademar Campos) (2017/I/16). La transformación de AMDET en tres cooperativas, una operación de la dictadura, *uy.press - Agencia Uruguaya de Noticias*. Retrieved from <http://www.uypress.net/auc.aspx?74655,67>
- Yaffé, Jaime. (2010). *Dictadura y neoliberalismo en Uruguay (1973-1985)*. Ponencia presentada en Séptimas Jornadas de Historia Económica. Asociación Uruguaya de Historia Económica. Montevideo.
- Yaffé, Jaime. (2016). El proceso económico. En G. Caetano (Ed.), *Uruguay. En busca del desarrollo entre el autoritarismo y la democracia (1930-2010)* (Vol. III, pp. 157-201). Montevideo: Editorial Planeta-Fundación MAPFRE.