

ENTRE LA PROMOCIÓN DE COOPERATIVAS Y EL RETROCESO DEL ESTADO. LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS COOPERATIVAS EN URUGUAY (1935-2006)

BETWEEN THE PROMOTION OF COOPERATIVES AND THE RETREAT OF THE STATE. LEGISLATION AND PUBLIC POLICIES ON COOPERATIVES IN URUGUAY (1935-2006)

Juan Pablo Martí

Doctor en Ciencias Sociales (opción Historia Económica)

Profesor del Programa de Historia Económica y Social

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República (Uruguay)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4162-1773>

RESUMEN

Este trabajo estudia la legislación para la promoción de cooperativas a lo largo de la historia del Uruguay. Se presenta la evolución de la legislación cooperativa (con énfasis en las cooperativas agrarias y las cooperativas de trabajo asociado) para explicar si el marco normativo potencia o limita la promoción de cooperativas.

Como metodología se construye un relato histórico que describe y explica la evolución de la legislación analizando sus objetivos y el reconocimiento que hace de la especificidad de las cooperativas.

Del análisis se desprenden algunas constataciones que reafirman la idea del doble movimiento de promoción cooperativa y retroceso del Estado durante el período estudiado (1935-2006). La primera constatación es que la legislación cooperativa fue tardía respecto de la consolidación del Estado y también en la comparación internacional. La segunda conclusión es que la evolución de la legislación está fuertemente relacionada con las etapas del Estado uruguayo.

PALABRAS CLAVE: Cooperativas, políticas públicas, legislación, promoción.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Martí, Juan Pablo (2024). Entre la promoción de cooperativas y el retroceso del Estado. Legislación y políticas públicas cooperativas en Uruguay (1935-2006), *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (46), 377-406. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.46.29595>

ABSTRACT

This paper studies the legislation for the promotion of cooperatives throughout the history of Uruguay. The evolution of cooperative legislation is presented (with emphasis on agricultural cooperatives and worker cooperatives) to explain whether the regulatory framework promotes or limits the promotion of cooperatives.

As a methodology, a historical account is constructed that describes and explains the evolution of legislation by analyzing its objectives and the recognition it makes of the specificity of cooperatives.

The analysis reveals some findings that reaffirm the idea of the double movement of cooperative promotion and retreat of the State during the period studied (1935-2006). The first finding is that cooperative legislation was late in relation to the consolidation of the State and also in international comparison. The second conclusion is that the evolution of legislation is strongly related to the stages of the Uruguayan State.

KEYWORDS: Cooperatives, public policies, legislation, promotion.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: P13, Q13, J54, K20, Z18, B55.

EXPANDED ABSTRACT

This paper presents and analyzes the evolution of cooperative legislation as it constitutes the institutional rules that limited or expanded the capacity of the Uruguayan State to deploy public policies towards cooperatives.

The institutional rules that the actors had to take into account as they constituted obstacles and opportunities are presented.

The relationship between the State and cooperatives is analyzed based on the evolution of cooperative legislation. The period analyzed is from the approval of the first cooperative law in 1935 –Law 9.526 of Conaprole- until the last law prior to the promulgation of Law 18.407 General of Cooperatives of 2008.

Although legislation for other cooperative sectors is mentioned, the emphasis is placed on general legislation and specific legislation for agricultural and production cooperatives since the aim is to present the regulatory framework that strengthens or limits policies.

The evolution of cooperative legislation is compared with the stages of the Uruguayan State proposed by Filgueira et al. (2003). These authors propose a periodization of the Uruguayan State in two moments. A first moment of consolidation, expansion and crisis of the State (1904-1958) and, a second moment of “cushioned” withdrawal of the State (1959-2000).

In the first stage of consolidation, expansion and crisis, public policies towards cooperatives either do not exist or are functional to curb interventionism.

In the second moment of cushioned withdrawal of the State, public policies are functional to liberalization and the advance of the market. After the crisis of 2002 and, fundamentally after the arrival of the Frente Amplio government in 2005, a new stage in statehood opens that is outside the analysis of this work. From the analysis carried out and in accordance with the background information collected, it is possible to show that the dynamics of Uruguayan cooperative legislation is related to these two moments of expansion and retreat of the State.

The methodology proposed was a historical account that describes and explains the evolution of legislation in comparison with the stages of the Uruguayan State. The laws, regulatory decrees and complementary resolutions of the Executive Branch are analyzed. In addition, the legislative debate was analyzed and interviews were conducted with experts who participated or advised in the drafting of the legislation.

From the analysis of the evolution of the legislation, it is possible to draw some conclusions. The sequence of approval of cooperative legislation can be organized in six stages that follow the retreat and advance of statist positions.

In the first stage (1935-1946) the general legal framework was established with the approval of the first three cooperative laws: Law 9,526 on the creation of Conaprole (1935), Law 10,008 on Agrarian Cooperatives (1941) and Law 10,761 on Cooperative Societies (1946). The approval of this legal framework was done at a time when the advance of state interventionism was halted.

Secondly, there was a 20-year interregnum in the approval of cooperative legislation (1946-1966). This period coincided with a new push for statism during the neo-Batllist period.

The third stage was from 1966 onwards, when cooperative legislation was reintroduced, but this time by modalities (Law 13,481 on production cooperatives in 1966, Law 13,728 regulating housing cooperatives in 1968, Law 13,988 recognizing the existence and establishing the regulations for savings and credit cooperatives in 1971, and in the same year Law 14,019 on tax benefits for consumer cooperatives).

The fourth period coincides with the dictatorship and corresponded to the approval of legislation directed at agricultural producer cooperatives (Decree-Law 14,330 that allowed the commercial activity of the SFR, Decree-Law 14,827 that regulated agro-industrial cooperatives and Decree-Law 15,645 that updated the legislation on agricultural cooperatives). This intensification of legislation for agricultural producer organizations is part of the economic policy of the dictatorship that promoted the opening of the Uruguayan economy, in particular the export of agricultural products.

The fifth period is made up of the 20 years following the restoration of democracy (1985-2005). During this period, legislative advances were limited and were related to the registration –Law 16,156– and the control –Law 16,736– of cooperatives. Also in this period, the withdrawal of state intervention in Conaprole was completed, and the deregulation of the milk market that had been approved in the previous period (1984) was added to the withdrawal of the political directors (2000).

In the last period, a new state configuration can already be glimpsed with the approval of two laws - Law 17,794 on production cooperatives and Law 17,978 on social cooperatives - which constituted an advance of the General Law of Cooperatives.

From the analysis, some findings emerge that reaffirm the definition of the period studied (1935-2006). The first is that cooperative legislation was late in relation to the consolidation

of the State and also in international comparison. Both in terms of legislation and specialized institutions, the approval of Law 18,407 constituted a pivotal moment in the history of the promotion of cooperativism. The creation of INACOOP by this law and its subsequent regulation in 2009 put an end to a period of fragmented and incoherent legislation and late, weak and intermittent institutionality.

A comparison of the evolution of legislation with respect to the stages of the history of the Uruguayan State shows that there is a strong correspondence.

During the first period of State expansion (1904-1958) there was no legal recognition of cooperatives until the approval of Law 9,526 of Conaprole. This was due to an attempt by "terrismo" to stop the advance of statism, but without renouncing the role of the State in the solution of public problems. This law represents an important innovation with respect to previous forms of intervention. The approval of Law 10,008 of agricultural cooperatives before the approval of Law 10,761 that regulated the rest of the cooperatives, is also proof of this softened advance. With the arrival of neo-Batllism to the government, the Uruguayan State not only ignored the cooperatives but increased its intervention, as for example with Law 10,707 that expanded the State's influence in Conaprole.

It was only in the second stage, that of "soft withdrawal" of the State that legislation began to be passed on cooperative modalities. The Uruguayan State addresses different problems that form part of the public agenda through cooperatives: production cooperatives (Law 13,481 of 1966), housing cooperatives (Law 13,728 of 1968), savings and credit cooperatives (Law 13,988 of 1971), consumer cooperatives (Law 14,019 of 1971). But the most demonstrative is the drive to the production, industrialization and export of primary products based on the promotion of agricultural producers' associations. The last period in the phase of "soft retreat" that can be traced back to 1985 with the recovery of democracy is marked by the near disappearance of cooperativism from the legislative agenda and the incorporation of specialized institutions. The latter is explained more by the integration and mobilization of the cooperative movement than by the commitment of the authorities to cooperativism.

From 2004 onwards, a new stage seems to have opened in the State and the changes in the policies towards cooperativism would be confirming this. Two laws were approved that anticipate the general law of cooperatives and that provide interesting novelties. Law 17.794 of 2004 facilitates the recovery of companies by workers and Law 17.978 of 2006 creates the figure of social cooperatives and at the same time that it gives them facilities and benefits, it offers them training and technical assistance. These legislative changes constituted anticipations of the approval of Law 18.407 of 2008 and mark the end of the period under study.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Una periodización del Estado uruguayo. 3. Análisis de la evolución de la legislación cooperativa. 4. A modo de conclusión. Bibliografía.

1. Introducción

En este trabajo se presentan y analizan la legislación cooperativa en tanto constituyen las reglas institucionales que limitaron o ampliaron la capacidad del Estado uruguayo para desplegar las políticas públicas hacia las cooperativas. Se presentan las reglas institucionales que los actores debieron de tener en cuenta en tanto constituyeron los obstáculos y las oportunidades. Las posibilidades de las políticas públicas están directamente relacionadas con el marco normativo existente, ya que estas políticas solo pueden desarrollarse en la medida que existan normas que les den fundamento legal (García Müller, 2008).

La importancia del marco legal para el desarrollo cooperativo es presentada por Cracogna (2015) como “un condicionante fundamental para el desarrollo de las cooperativas y del movimiento cooperativo en su conjunto. Es más, para el fomento cooperativo, Münkner (1995: 18) sostiene que una de las principales funciones el Estado consiste en “la adopción de leyes destinadas a proteger las cooperativas, ..., y en crear condiciones generales que permitan a las cooperativas actuar en pie de igualdad con las otras clases de empresas...”.

Obviamente que la legislación constituye un marco normativo y que en cada caso se establece un juego de negociación entre este marco y los actores que intervienen en la política pública. Las reglas específicas propias de cada política pública concreta son el resultado de una negociación sobre la propia formulación de la política en la que intervinieron los actores involucrados en los resultados sustantivos que se pretenden conseguir con esa política y que, por tanto, son susceptibles de cambio o adaptación (Subirats *et al.*, 2008: 29). En el mismo sentido, Henry (2005: 1) sostiene que “El derecho cooperativo es un reflejo de las circunstancias económicas, sociales y políticas [traducción del autor]”.

La relación del Estado con las cooperativas, tanto en lo referente a la promoción como a la supervisión, ha sido un tema recurrente en la literatura sobre las cooperativas. Al respecto Cracogna (2003) sostiene que en los países en desarrollo la postura del Estado hacia las cooperativas ha variado desde la utilización de las cooperativas como agentes de desarrollo para la realización de la agenda estatal hasta la retirada del

Estado de la promoción cooperativa en el marco del abandono estatal de las actividades sociales y económicas producto de las reformas neoliberales.

En este trabajo se analiza la relación entre Estado y cooperativa a partir de la evolución de la legislación cooperativa (con énfasis en las cooperativas agrarias y las cooperativas de producción o trabajo asociado). El período analizado es desde la aprobación de la primera ley cooperativa en 1935 –la Ley 9.526 de Conaprole– hasta la última ley anterior a la promulgación de la Ley 18.407 General de Cooperativas de 2008. Aunque se hace mención a la legislación para otros sectores cooperativos, se pone el acento en la legislación general y la legislación específica para las cooperativas agrarias y de producción en la medida que lo que se busca es dar cuenta del marco normativo que potencia o limita las políticas.

Se compara la evolución de la legislación con las etapas del Estado uruguayo propuesta por Filgueira *et al.* (2003). Estos autores proponen una periodización que entiende al Estado uruguayo en dos momentos. Un primer momento de consolidación, expansión y crisis del Estado (1904-1958) y, un segundo momento de repliegue “amortiguado” del Estado (1959-2000). En la primera etapa de consolidación, expansión y crisis las políticas públicas hacia las cooperativas o no existen o son funcionales al freno del impulso intervencionista. En el segundo momento de repliegue amortiguado del Estado las políticas públicas son funcionales a la liberalización y el avance del mercado. Luego de la crisis de 2002 y, fundamentalmente a partir de la llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005, se abre una nueva etapa en la estatalidad que escapa al objeto de análisis de este trabajo. Del análisis realizado y en concordancia con los antecedentes relevados (Bertullo *et al.*, 2004; Martí, 2011; Terra, 2015 [1986]) es posible mostrar que la dinámica de la legislación cooperativa uruguaya obedece a estos dos momentos de expansión y retroceso del Estado.

Como metodología se propone construir un relato histórico que describa y explique la evolución de la legislación en comparación con las etapas del Estado uruguayo. Para ello se analizan las distintas leyes relevando los objetivos de la norma y el reconocimiento de la especificidad de las cooperativas en general y de las agrarias y de trabajo asociado en particular. Además de las leyes, el trabajo se completa con los decretos reglamentarios y las resoluciones complementarias del Poder Ejecutivo. Como fuentes de información se recurre en primer lugar al debate legislativo suscitado en ocasión de la aprobación de las distintas leyes. Con ello se pretende relevar los objetivos de la legislación propuesta, así como la concepción de la relación entre Estado y cooperativas que se exponían en las intervenciones de los legisladores. Se tuvo especialmente en cuenta el debate parlamentario para el análisis de la legislación puesto que el parlamento aparece como caja de resonancia del debate político. Para Caetano (2011: 141): “el Parlamento se erigió también en... ‘espejo público’ de

innegable relevancia. ...pudo consolidar y profundizar su prestigio como la “casa de los partidos” y como la institución que expresaba en forma más idónea la pluralidad de voces de la sociedad”. Se analizó también el texto de las leyes, los decretos reglamentarios y las resoluciones del Poder Ejecutivo. Además, se realizan entrevistas a expertos que participaron o asesoraron en la elaboración de la legislación.

Además de esta introducción, el trabajo se compone de otras tres secciones. En la primera se presenta la evolución del Estado uruguayo y se propone las características de los distintos períodos históricos. En la segunda, y a la luz de la periodización anterior, se analiza la evolución de la legislación cooperativa como reglas institucionales para el despliegue de políticas públicas. Finalmente, y a modo de conclusión, se presenta una síntesis y las principales conclusiones del análisis.

2. Una periodización del Estado uruguayo

En las últimas décadas la discusión sobre el papel del Estado ha vuelto al primer plano (Rueschemeyer, Skocpol y Evans, 1985). Aun cuando existe una larga tradición en América Latina de estudios sobre el Estado y sus características (Centeno, 2002 y Mazzuca, 2021), falta una historia del Estado. En los últimos tiempos, la discusión sobre el Estado en América Latina se ha centrado en explicar las causas de su debilidad como una característica estructural (Mazzuca y Munck 2021), y por ello la discusión académica reciente refiere a las capacidades estatales (Soifer, 2015; Saylor, 2014; y Kurtz, 2013).

Para la construcción de una historia del Estado en América Latina se hace necesario una mirada de conjunto que se preocupe por la trayectoria del Estado en América Latina y permita una periodización que evite las miradas excesivamente nacionales y locales. A continuación, se presenta una periodización que toma en cuenta las grandes tendencias del Estado en Latinoamérica.

En primer lugar, existe un acuerdo entre la comunidad académica respecto de la importancia de la etapa de la conformación del Estado Latinoamericano posterior a la independencia. El institucionalismo histórico argumenta que los periodos formativos de los Estados latinoamericanos en el siglo XIX condicionaron su trayectoria de debilidad (Urteaga Quispe, 2017). En este sentido es clásico el estudio de Oszlak (2007) sobre la conformación del Estado en América Latina. Allí analiza la primera etapa del período post independentista señalando que los esfuerzos de los incipientes estados estuvieron dirigidos a imponer y extender la autoridad en la totalidad del territorio. Sin embargo, la independencia de las metrópolis no significó automática la formación de los nuevos Estados, sino que marcó el inicio de la construcción de un

nuevo orden (Sevilla Soler, 1992). Esto porque luego de la independencia los nuevos Estados intentaron asegurar el orden preservando la estructura y la lógica del antiguo sistema patrimonial (Vellinga, 2018).

Fue recién en el segundo tercio del siglo XIX que se consolidó lo que Carmagnani (1984) denominó el Estado Oligárquico. El régimen oligárquico significó que una combinación de grupos de interés o clases sociales tomaron el control del Estado y del gobierno. Generalmente, el poder estaba en manos de una pequeña oligarquía de terratenientes, militares y clérigos (Vellinga, 2018). Este período va a estar caracterizado por tres elementos: la globalización, el desarrollo primario exportador y la construcción institucional del Estado (Bértola y Ocampo, 2013). La globalización, permitió a una mejor inserción de América Latina en el mercado mundial y dio lugar a lo que Bulmer-Thomas (2003) denominó “crecimiento guiado por las exportaciones”, es decir una economía exportadora basada en la extracción de minerales y la producción de bienes primarios. A su vez, la nueva inserción internacional requería asegurar la estabilidad política e invertir en infraestructura. Para ello se desarrolló una extensa red ferroviaria y construcción de puertos que, en alianza con el capital británico, permitía la salida de la producción para la exportación. Esta modernización de la infraestructura debía ser acompañada de la construcción institucional del Estado a partir de una mínima burocracia y sistemas judiciales y de educación pública.

El estallido de la Primera Guerra Mundial y, posteriormente, la depresión provocada por la Crisis de 1929 obligó a reorientar la economía hacia el mercado interno. Este nuevo modelo se ha denominado Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), aunque Bértola y Ocampo (2013) prefieren hablar de industrialización dirigida por Estado, por ajustarse más la experiencia histórica. Para estos autores, el nuevo modelo económico implicó un nuevo papel del Estado en el desarrollo económico. El aparato estatal se expandió y entró en un gran número de nuevas áreas de política. La idea de base era que el Estado debía fomentar el cambio estructural y acelerar la industrialización a través de políticas de promoción como protección arancelaria, tipos de cambios, subsidios y monopolios. Para ello debía contribuir a la modernización de la agricultura y suministrar la infraestructura indispensable para la urbanización. El Estado entró en una fase fuertemente expansiva. Se expande el sistema educativo y se incorporan a nuevos sectores sociales. Interviene también en políticas sociales para proporcionar asistencia pública social en salud, pensiones, programas para la niñez etc. y desarrollar políticas fiscales y monetarias.

El proceso industrializador entró en crisis desde mediados de los años setenta y, luego de casi una década de crecimiento con endeudamiento, la Crisis de la deuda de 1982 puso fin al modelo de industrialización dando paso a lo que se conoce como reorientación hacia el mercado (Bértola y Ocampo, 2013). La respuesta a la crisis

económica del modelo industrializador implicó un recurso generalizado a políticas de ajuste neoliberal, llamadas reformas de mercado e inspiradas en el Consenso de Washington (Williamson, 1998) Las reformas basadas en el paradigma del Estado mínimo, significaron en casi toda Latinoamérica el repliegue del Estado de las esferas económicas y sociales y el desmantelamiento las instituciones estatales atendían las necesidades de la población. Las razones para el cambio en el papel del Estado son múltiples: el fracaso del Estado en cumplir las funciones, el contexto ideológico internacional que ponía en cuestión el papel del Estado y cobraban preminencia las teorías minimalistas que insistían en limitar los alcances de su acción al establecimiento y mantenimiento de las relaciones de propiedad privada.

El cambio en el papel del Estado en el desarrollo se caracterizó por su retirada de la esfera económica en favor del mercado; su repliegue en el campo administrativo y en las áreas de seguridad social, educación y salud creó en la mayoría de los países un vacío institucional y de políticas. Este vacío fue llenado por el avance del mercado en la economía y en la provisión de necesidades básicas a los sectores populares, fueron las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales quienes cubrieron el vacío dejado por el Estado (Vellinga, 2018).

Sobre fines de la década de los noventa las políticas de ajuste mostraron su fracaso. Una serie de crisis económicas a nivel mundial (crisis del oriente de Asia en 1997 y la crisis rusa en 1998) así como regional (crisis en México en 1994, Colombia en 1998, Brasil 1999, Argentina 2001 y Uruguay en 2002, por nombrar solo algunas) produjeron un importante aumento de la desigualdad y la pobreza. Esto dio paso a una nueva etapa y un nuevo rol del Estado denominada neodesarrollismo. Según Vellinga (2018) “el péndulo está volviendo a oscilar”, el cambio del papel implicó intensificar la intervención del Estado diferente del tradicional intervencionismo “hostil al mercado”– y que busca guiar, no reemplazar, al mercado. En segundo lugar, la política económica se orientó a actuar no solo sobre la coyuntura sino como instrumento central de crecimiento. También se propuso la generación de empleo y el desarrollo tecnológico como forma de incrementar la producción. Aunque, al decir de Katz (2014): “El neo-desarrollismo converge con las propuestas de incorporar mayor regulación estatal al capitalismo neoliberal para estabilizar su funcionamiento”. Más allá de esta crítica es cierto que, a comienzos del siglo XXI se produce un cambio en el papel del Estado.

A diferencia de otros países de América Latina, en el caso del Estado uruguayo los procesos se dieron más tempranamente que en el resto de los países de la región (Kurtz, 2013). Es por ello que Filgueira *et al.* (2003) proponen una periodización que entiende la evolución del Estado uruguayo durante el siglo XX en dos momen-

tos: una primera etapa de consolidación, expansión y crisis del Estado (1904-1958) y, un segundo momento de repliegue “amortiguado” del Estado (1959-2000).

La primera etapa denominada por los autores como “*consolidación, expansión y crisis del Estado*” la ubican entre 1904 y 1958. El comienzo de esta etapa está marcado por la consolidación del Estado uruguayo. La derrota de los alzamientos revolucionarios en 1904 permitió al Estado detentar el monopolio de la coacción física. A partir de la primera presidencia de Batlle y Ordóñez¹ (1903-1907) el Estado uruguayo logró consolidar su fuerza y la ampliación de sus funciones, pasando a cumplir un rol central en el desarrollo económico. Además del monopolio de la coacción física, el Estado uruguayo desarrolló otras tres funciones: productiva, reguladora y social. Real de Azúa (1984: 43) sostiene que “el Uruguay fue modelado por la obra de Don José Batlle y Ordóñez y su partido entre 1903 y 1931 –y aún persistiría por dos decenios sin muchos retoques– asumió todos los contornos de una sociedad moderna y democrática”. El Estado *batllista* se propuso intervenir en la vida económica para modernizar al país y diversificar la producción para desarrollar la agricultura y la industria. A través de una política intervencionista que incluyó nacionalizaciones, estatizaciones y establecimiento de monopolios legales se configuró el dominio industrial y comercial del Estado participando directamente en la producción de bienes y servicios.

Sin embargo, la Crisis de 1929 impactó fuertemente en Uruguay con la caída de los precios y los volúmenes exportados lo cual provocó el fin de un importante ciclo de crecimiento y el inicio de una profunda recesión. El proyecto político del *batllismo* parecía haber alcanzado sus límites (Real de Azúa, 1968). La crisis económica y los conflictos políticos respecto del papel que debía cumplir el Estado provocaron una fuerte polarización social y política que terminó en el golpe de Estado de Terra². en 1933. A pesar de que el Golpe había sido impulsado por los sectores contrarios al intervencionismo *batllista* “el Estado no se replegó ni su proyecto industrial fue suspendido”. Por el contrario, “el *terrismo* [refiriéndose al gobierno de Gabriel Terra] consolidó y profundizó una importante variación en la modalidad de intervención estatal... se centró en la ampliación de la función reguladora más que en la de la función productiva. Pero este cambio en la modalidad del intervencionismo estatal no significó una reversión del estatismo incrementado en las décadas anteriores” (Fil-

1. José Batlle y Ordóñez (1856-1929), presidente del Uruguay y dirigente del Partido Colorado. Por su influencia y liderazgo en la política nacional, aun sin ocupar la presidencia ni cargos electivos, el período que va desde 1903 hasta el Golpe de Estado de 1931 se denomina batllismo.

2. Gabriel Terra (1873-1942), dirigente del P. Colorado, fue elegido como presidente de la República para el período 1931 y 1938. De origen batllista paulatinamente se fue distanciando de José Batlle y Ordóñez y el sector batllista para liderar su propio sector. El 31 de marzo de 1933, con el apoyo de los sectores opositores al intervencionismo estatal propio del batllismo, dio un Golpe de Estado.

gueira *et al.*, 2003: 178). Mientras que con el “primer *batllismo*” se desarrolló la función productiva del Estado, con el terrismo predominó la función reguladora. Como se verá más adelante, el *terrismo* también intervendrá en el mercado, pero a través de mecanismos diferentes a los del primer *batllismo*. Donde hubo diferencias sustanciales fue en la función social. Durante el primer *batllismo* el Estado uruguayo expandió considerablemente su *función social* promoviendo los derechos de los trabajadores. En cambio, durante el *terrismo*, si bien se mantuvo la función social del Estado las políticas sociales no enfrentaron las desigualdades y se alejaron de la postura obrerista anterior y se favorecieron políticas de cuño corporativo (Filgueira y Filgueira, 1994).

Posteriormente, y a partir del gobierno de Luis Batlle Berres (1947-1951), denominado *neobatllismo*³, las funciones productivas y reguladoras se expandieron incrementando la capacidad del Estado de intervenir en la economía y la sociedad. Para ello desplegó algunas herramientas preexistentes como subsidios al consumo, precios mínimos a la producción agrícola, tipos de cambios diferenciales, etc. (Real de Azúa, 1968). Además, implementó nuevos mecanismos de intervención. En este sentido se destacan el establecimiento de los Consejos de Salarios y las Asignaciones Familiares por Ley 10.449 de 1943 (Filgueira *et al.*, 2003). A esto se debe sumar la complejización de la trama estatal a partir de la diferenciación funcional y el aumento del empleo público operados durante el *neobatllismo* a partir de la consolidación de las prácticas clientelares (Barrán y Nahum, 1984).

Esta concepción de la acción del Estado y el espacio de lo público entraron en crisis a mediados de los años cincuenta. El cambio en las condiciones internacionales y las internas “fracturó la base económica que había viabilizado un modelo socio-político caracterizado por el consenso, la conciliación social, la democracia y el Estado proveedor” (Barrán y Nahum, 1984: 31). La crisis también afectó las relaciones del Estado y la sociedad civil (Caetano, 1992) lo que dio inicio a un nuevo período que los autores titulan como de “*amortiguado repliegue del Estado*” (Filgueira *et al.*, 2003)⁴. El punto de partida de este nuevo período lo constituye la asunción en 1959 del primer gobierno del Partido Nacional en el siglo XX y más particularmente la Ley 12.760 de Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959. Esta Ley constituyó el primer paso del retroceso de la *función reguladora* del Estado. La liberalización de los precios

3. Se denomina como neobatllismo, por las similitudes con el período de José Batlle y Ordóñez, al período que va entre 1947 y 1958 en que fue fundamental el liderazgo político de Luis Batlle Berres (1897-1964) desde la presidencia de la República o desde el Consejo Nacional de Gobierno.

4. Sin dudas que la referencia es la propuesta de Real de Azúa (1984: 11-12) quien hablaba de una “Sociedad amortiguada” y “sociedad amortiguadora” refiriéndose al “tejido de interacciones que adensa una sociedad presente una característica regular y dominante que da su sello a la sociedad toda y que este sello, este trazo impuesto a la sociedad refluya a su vez, dialécticamente, sobre cada uno de sus elementos”.

y la desregulación de los mercados fue la respuesta a la intervención pública que se había construido en las décadas anteriores. El proceso no se hizo de una vez, sino que fue paulatino y contó con frenos de distinto tipo. Al igual que en otros países de la región entre la década de 1970 y la de 1990 se desmantelaron la gran mayoría los distintos mecanismos de regulación estatal.

El retroceso en la función social fue más moderado que en lo económico. El Estado siguió cumpliendo un rol esencial en la prestación de servicios sociales como la educación y la salud, aunque la calidad de los servicios se deterioró junto con su ampliación. No fue así en lo relativo a los servicios públicos. Allí el repliegue se vio reflejado no tanto en la privatización -que fracasó- sino más bien en los criterios de fijación de tarifas y en la desmonopolización y asociación con los privados (Filgueira *et al.*, 2003).

En lo que refiere a la estructura y tamaño del Estado las reformas fueron más resistidas. El tamaño del Estado continuó en aumento porque las políticas clientelísticas se mantuvieron, por lo menos hasta 1973. Durante la dictadura (1973-1984) la inhabilitación de los partidos políticos obligó a un paréntesis en las prácticas clientelares, aunque, como contrapartida, se reforzaron las instituciones militares. Con la recuperación democrática en 1985 las prácticas de clientelismo se modificaron y adoptaron nuevas formas que son definidas por Filgueira *et al.* (2003) como de “repliegue, mutación y refugio”. Repliegue porque las reformas a la seguridad social de 1996 disminuyeron la intermediación de los políticos para acceder a los beneficios de la seguridad social y también porque en distintos momentos se frenó la presupuestación de empleados públicos. Sin embargo, a partir de la prohibición de ingreso, la reposición de funcionarios se canalizó a través de contrataciones temporales. Mutación porque a diferencia de períodos anteriores el clientelismo se expresó más en la concesión de contratos de obra pública y compras estatales. Finalmente, refugio porque el aumento de la burocracia perduró en las administraciones municipales con el argumento de la autonomía de las intendencias.

Esta periodización del Estado uruguayo se relaciona con la idea de oscilación del péndulo a que refería Vellinga (2018). La idea del movimiento pendular del Estado en América Latina había sido antes propuesta por Hirschman (1971) quien sostenía que el Estado ha oscilado entre mayor intervención y repliegue estatal con avance del mercado. Sin embargo, Thorp (1998: 301) advierte que la imagen de la oscilación del péndulo fue posteriormente cuestionada por el propio Hirschman porque al ser un movimiento mecánico excluiría el papel jugado por “los mecanismos de retroalimentación para moderar (o no moderar) las oscilaciones y para generar continuidad al ir creando un consenso”. Esta advertencia permite prestar atención a los momentos de mayor intensidad en cada uno de los períodos. En el primer período de expansión

del Estado se puede percibir una aceleración durante el “primer *batllismo*”, por lo menos entre 1904 y 1916, una moderación durante el terrismo (1931-1938) y un nuevo impulso durante el *neobatllismo* (1946-1958). Para el período de retroceso del Estado se pueden señalar distintas fases de aceleración: un empuje durante el primer colegiado del Partido Nacional (1959-1963), otro impulso durante la dictadura, particularmente con el Ing. Alejandro Végh Villegas al frente del Ministerio de Economía (1974-1977), una nueva aceleración durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1994) y, finalmente, otra aceleración durante el gobierno de Jorge Batlle Ibáñez⁵, fundamentalmente previo a la crisis de 2002.

3. Análisis de la evolución de la legislación cooperativa

En nuestros ordenamientos jurídicos, las normas pueden tener rango constitucional o legal, es por eso que, antes de comenzar el análisis de la evolución de la legislación, es necesario señalar que en Uruguay las cooperativas no tienen una recepción constitucional expresa (Cibils, 2007: 136). Solamente en el Art. 188° inc. 3 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay existe una referencia indirecta cuando se menciona que: “El Estado podrá participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativos o de capitales privados”⁶.

Es cierto que no existe más que una mención lateral a las cooperativas en las reglas constitucionales, sin embargo, han sido integradas al ordenamiento jurídico uruguayo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Particular relevancia a los efectos del análisis del fomento estatal de las cooperativas tiene la suscripción por Uruguay de la Recomendación 193 de la OIT. Esta Recomendación sobre la promoción de las cooperativas (N° 193 del 3 de junio de 2002), reconoce “la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía”. Además, recomienda que se aliente “el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad

5. Jorge Batlle Ibáñez (1927-2016). Político colorado, hijo de Luis Batlle Berres y sobrino nieto de José Batlle y Ordóñez. Fue presidente de la república entre 2000-2005.

6. Esto marca una importante diferencia con otros países de la región donde las cooperativas tienen un reconocimiento constitucional. Tal vez los casos más relevantes sean Brasil y Paraguay. La Constitución Federal de Brasil de 1988 en su Art. 174° establece que “La ley promoverá y apoyará al cooperativismo” y en otros artículos se establece el especial reconocimiento de las cooperativas en la minería, la agricultura y el sistema financiero. En tanto la Constitución de Paraguay de 1992 en su Art. 113° “Establece que el Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y servicios basadas en la solidaridad y rentabilidad social, garantizando su libre organización y autonomía”.

de las cooperativas, basándose en los valores y principios cooperativos”, y la adopción de “medidas para promover el potencial de las cooperativas en todos los países”. En lo referido a la promoción y el fomento establece que “los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función” (R. 193).

Respecto de los antecedentes en la temática se puede señalar que la mayor parte de los trabajos que dan cuenta de la legislación cooperativa provienen de especialistas en Derecho. Como sostiene Moreira Piegas (1987), el Derecho cooperativo en Uruguay no ha tenido mayor desarrollo, aunque tiene importantes antecedentes en diversos trabajos especializados. Además de los trabajos pioneros como los de Vicens (1941) y Pastori (1944), se pueden distinguir dos momentos en el tratamiento del Derecho cooperativo. Un primer momento está marcado por los trabajos que analizaron el Derecho cooperativo previo a la Ley General de Cooperativas de 2008. Estos trabajos ponían el énfasis en las incongruencias de la legislación cooperativa (Gutiérrez, 2008; Reyes y Gutiérrez, 2005; Rippe, 1987). El trabajo de Rippe (1987) hace un pormenorizado análisis de la legislación cooperativa y lo que eran en ese momento las propuestas legislativas. Asimismo, en Martí (2022) se encuentra un análisis de las herramientas de promoción y control presentes en la legislación cooperativas.

Respecto a la legislación, Reyes y Gutiérrez (2009) afirmaban que el proceso legislativo sobre el cooperativismo en Uruguay había sido “espasmódico y fragmentario”. Argumentaban

que se han dictado diversas normas (leyes y decretos) en la materia, en coyunturas históricas, sociales y económicas diferentes, atendiendo sobre todo a cada modalidad o tipo de cooperativa, es decir, sin una perspectiva homogénea y de conjunto. Por ello nos encontrábamos con un marco regulatorio incompleto, antiguo y con falta de conexión y de una clara unidad conceptual. Al mismo tiempo se constataba la existencia de un sistema de control estatal disperso en varios organismos, todo lo cual no ayudaba para una mejor aprehensión y comprensión del cooperativismo, tanto desde las estructuras del Estado como de la comunidad en general, y tampoco favorecía su mejor desarrollo.

Reyes y Gutiérrez, 2009

Al comparar el desarrollo de la legislación cooperativa en Uruguay con la legislación de la región se aprecian algunas semejanzas y otras diferencias. En primer lugar, al igual que en gran parte de América Latina el reconocimiento legal de las cooperativas se produce de manera muy posterior a la aparición de las primeras cooperativas. Salvo algunos casos excepcionales que datan del siglo XIX, como los Códigos

comerciales de Argentina (1882) y de México (1889), las primeras leyes cooperativas son de la primera mitad del siglo XX: Chile (1924), Argentina (1926), Colombia (1931), Brasil (1932), Ecuador (1937) y México (1938). Como se analizará más adelante, en el caso de Uruguay el reconocimiento legal es un poco posterior, la Ley 10.761 de Sociedades Cooperativas es de 1946. La segunda característica de la evolución legislativa del cooperativismo en América Latina, es la regulación por sectores (Montolio, 2011). En este aspecto, la legislación uruguaya no fue la excepción. Entre la aprobación de la Ley 10.761 y la Ley 18.407 General de Cooperativas de 2008, se legisló por sectores tal como se observa en el Cuadro 1. Sin embargo, y como señala Cracogna (2011) “...hasta 2008 Uruguay constituía el único país latinoamericano que no contaba con una Ley general de cooperativas”.

Las incongruencias y la falta de unidad conceptual, así como el atomizado sistema de contralor estatal y la falta de regulación en ciertos aspectos, fueron algunos de los motivos que llevaron a la aprobación de la Ley 18.407 de octubre de 2008 (Amorin y Algorta, 2018). Con posterioridad a esta fecha, los análisis se concentraron en dar cuenta de las innovaciones introducidas por la Ley General de Cooperativas de 2008. Junto con la unificación y armonización del marco jurídico, la Ley 18.407 crea el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) con el cometido de la promoción de las distintas clases cooperativas. Es particularmente interesante el trabajo de Reyes Lavega *et al.* (2011) en el cual se presenta un completo panorama del Derecho cooperativo con las incorporaciones realizadas por la Ley 18.407. Posteriormente, el trabajo de Amorin y Algorta (2018) analiza además la Ley No 19.181 del 29 de diciembre de 2013 que modificó varias de las disposiciones de la Ley General Cooperativa. Una visión actualizada del marco jurídico actual, la Ley 18.407, su decreto reglamentario y las posteriores modificaciones se puede encontrar en Reyes Lavega (2023).

Para el análisis, se seleccionaron las modalidades de cooperativas agrarias y de trabajo asociado. En Uruguay, habitualmente se consideran cinco modalidades cooperativas de acuerdo a la actividad realizada: producción, agrarias, vivienda, consumo y ahorro y crédito. A su vez, la Ley General de Cooperativas 18.407 en el Art. 10° las clasifica de acuerdo al objeto del acto cooperativo como cooperativas de trabajadores y cooperativas de consumidores (o usuarios). Las cooperativas de consumidores (o usuarios) serían las agrarias, consumo, ahorro y crédito y vivienda; y pertenecen a la modalidad de trabajadores las cooperativas de producción o trabajo asociado. En las cooperativas de producción o de trabajo asociado los miembros ofrecen su trabajo a la empresa; en tanto en las de consumo los socios demandan a la cooperativa bienes o servicios. En las cooperativas de producción, el objeto social consiste en una actividad empresarial que se desarrollan en el mercado y los clientes son los terceros

no socios, mientras que en las segundas el objeto social se desarrolla con los propios socios cooperativos que se constituyen como los principales clientes de la cooperativa (Vargas Vasserot, 2012). Considerando también lograr la máxima heterogeneidad de los casos se seleccionan como ejemplo de cooperativa de consumidores a las cooperativas agrarias. En estas cooperativas los socios son productores agropecuarios que desarrollan su actividad de manera independiente y cooperativizan solamente una parte de su actividad. Si bien existen ejemplos en que los socios productores son arrendatarios de la propiedad que trabajan, en la mayoría de los casos los socios productores son propietarios de la tierra que trabajan.

En el Cuadro 1 se sistematiza la evolución de la legislación cooperativa. Como se puede observar, las normas generales para el sector son escasas y están marcadas por un interregno de casi medio siglo para las leyes de Sociedades Cooperativas. La Ley 10.761 de Sociedades cooperativas de 1946 crea el marco legal de las cooperativas en general –excluye a las agrarias que ya habían sido reguladas- y la Ley 16.156 de Sociedades cooperativas regula su registro. En ese casi medio siglo el avance fue, tal como señalaban Reyes y Gutiérrez (2009) “espasmódico y fragmentario”.

Cuadro 1.
Evolución de la legislación cooperativa

Legislación general cooperativa	Cooperativas Agrarias	Cooperativas de Trabajo asociado
	Ley 9.526 - Cooperativa Nacional de Productores de Leche (<i>Conaprole</i>) (14/12/1935)	
	Ley 10.008 – Cooperativas agrarias limitadas (5/04/1941) y Decreto reglamentario (16/07/1941)	
	Ley 10.707 - Ampliación de <i>Conaprole</i> (9/01/1946)	
Ley 10.761 – Sociedades cooperativas (15/08/1946) y decreto reglamentario (5/03/1948)		
		Ley N13.481 - Cooperativas de producción. Exoneraciones tributarias (23/06/1966)
	Decreto-Ley ⁷ 14.330 – Sociedades de Fomento Rural (19/12/1974)	

7. Con la recuperación democrática en 1985, el Parlamento debió dictar la Ley N° 15.738 del 13 de marzo de 1985 que, entre otras cosas, declaró que “las normas dictadas con carácter de actos legislativos durante el período de facto, entre el 19 de diciembre de 1973 y el 14 de febrero de 1985, se identificaran como “Decretos-leyes”, subsanando así los posibles vacíos legales.

Legislación general cooperativa	Cooperativas Agrarias	Cooperativas de Trabajo asociado
	Decreto-Ley 14.827 – Cooperativas agroindustriales (12/09/1978)	
	Decreto-Ley 15.640 – Leche pasteurizada (4/10/1984)	
	Decreto-Ley 15.645 – Cooperativas agrarias (17/10/1984)	
	Ley 15.744 – Cooperativas agrarias. Prorroga registro (20/05/1985)	
	Ley 15.794 – Cooperativas agrarias. Control y fiscalización (26/12/1985)	
Ley 16.060 – Sociedades Comerciales: Art. 515° ordena aplicación Código de Comercio a cooperativas (4/09/1989)		
Ley 16.156 – Personería Jurídica de las cooperativas (29/10/1990)		
	Ley 16.457 – Cooperativas agrarias. Modificación Consejo de administración (23/12/1993)	
Ley 16.736 – Presupuesto Nacional que regula la fiscalización estatal de las cooperativas (arts. 190 y 191) (5/01/1996)		
	Ley 17.243 – Servicios públicos y privados... (incluye reformas al funcionamiento de <i>Conaprole</i>) (17/06/2000)	
		Ley 17.794 – Cooperativas de producción o trabajo asociado (22/07/2004)
		Ley 17.978 – Cooperativas sociales (14/06/2006)
Ley 18.407 - General de cooperativas (24/10/ 2008)		

Fuente: Elaboración propia en base a información del Parlamento uruguayo (parlamento.gub.uy).

Otra de las características de la legislación previa a 2008 es ser reactiva. Se legisla para regular y controlar las experiencias que ya existen y las medidas de fomento o promoción son escasas. Respecto del fomento cooperativo, Rippe (1987: 98-114) lo definía como “el insuficiente y heterogéneo sistema legal de apoyo al desarrollo de las cooperativas”. Sin embargo, el mismo Rippe (1987) sostenía que la escasa legislación había mostrado una actitud positiva hacia el fenómeno y planteaba dos observacio-

nes. Por una parte, la poca variedad de instrumentos puestos al servicio del fomento cooperativo y la ausencia de una legislación unitaria y coherente dirigida a estimular las cooperativas. El instrumento comúnmente utilizado por la legislación es la exoneración tributaria cuando el Estado dispone de una amplia gama de instrumentos para fomentar las actividades económicas. Por otra parte, señalaba también el sesgo paternalista del apoyo estatal que priorizaba el control por sobre el fomento y afectaba la autonomía y la independencia respecto del Estado (Martí, 2022).

Por todo esto se podría caracterizar la evolución legislativa como de avances espasmódicos, legislación fragmentaria y marco regulatorio reactivo (Martí, 2011). El posterior análisis de la legislación cooperativa permitirá comprobar la razón de tal afirmación.

A continuación, se analiza la legislación que constituyó el marco jurídico de las cooperativas hasta la aprobación de la Ley General de Cooperativas en 2008. El punto de partida es la Ley 9.526 de creación de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (*Conaprole*) de 1935 y se culmina con la Ley 17.978 de Cooperativas sociales de 2006. Se comienza presentando el contexto político en que se aprobó cada ley, posteriormente se exponen los principales ejes del debate parlamentario y finalmente se analiza la ley haciendo énfasis en las disposiciones de fomento.

Es necesario advertir que el período analizado se abre y se cierra con dos normas particulares. Tanto la ley de creación de *Conaprole* de 1935 como la ley de creación de *cooperativas sociales* de 2006 constituyen programas concretos de creación de una cooperativa –en el caso de *Conaprole*– o de un tipo particular de cooperativas –las sociales– más que proponer un marco legislativo.

Seguidamente, se realiza un balance general de la legislación estudiada en términos diacrónicos, la oportunidad de su aprobación, y sincrónicos, los objetivos de las normas aprobadas.

La secuencia de la legislación cooperativa se puede organizar en seis etapas marcadas por el avance y retroceso del fomento cooperativo.

1. Las *primeras leyes cooperativas* que establecen el marco legal general de la legislación. La primera fue la Ley 9.526 de creación de *Conaprole* en 1935, que si bien no creó un marco jurídico para las cooperativas colocó el tema en la agenda parlamentaria. Fue una ley muy especial porque creó una cooperativa con presencia estatal y destinada a un grupo particular de productores que se beneficiaron de una concesión estatal, pero a través de una organización privada (Martí, 2018). La creación de *Conaprole* obedeció a la particular coyuntura de retroceso del intervencionismo estatal *batllista*. A diferencia de las anteriores empresas estatales creadas por el *batllismo*, el *terrismo* optó por la creación de una cooperativa su-

ministrando el capital y asegurando las condiciones de mercado para la nueva empresa. Previo a la creación de *Conaprole* el Estado había intentado solucionar el problema a través de la reglamentación para la industrialización de la leche y en el caso de otros productores ganaderos la alternativa elegida había sido la creación del Frigorífico Nacional creado por Ley 8.282 de 1928 como ente público con participación de los productores. La segunda fue la *Ley 10.008* de Cooperativas Agrarias de 1941. Por primera vez el Estado dio marco jurídico a organizaciones que respondían a la iniciativa privada de un sector de la sociedad: los productores rurales, pero que recibían algunos apoyos estatales y, por tanto, el Estado podía intervenir en su contralor. Completa esta tríada la *Ley 10.761* de Sociedades Cooperativas de 1946. Para ese entonces las cooperativas uruguayas no contaban con un marco legal específico –excepto las agrarias– y muchas se debieron constituir como sociedades anónimas. Con la aprobación de la ley, más pensada para las cooperativas de consumo, se abrió el camino para el desarrollo del cooperativismo de producción.

2. Luego de la aprobación de la ley de Sociedades cooperativas hubo un *interregno en la aprobación de la legislación cooperativa* de 20 años que coincidió con un nuevo impulso del estatismo en el período *neobatllista*. Reflejo de esta etapa es la aprobación de la Ley 10.707 del 9 de enero de 1946 que reguló el funcionamiento de *Conaprole* y aumentó el número de directores con un representante del gobierno nacional y otro del gobierno municipal. La ley se enmarca en el incremento de la intervención estatal del *neobatllismo*. Además de la designación de directores políticos amplió la protección estatal facilitando el crédito para inversiones en maquinaria y nuevas plantas de pasteurización en el interior del país y estableció que el 30% de los excedentes de la industrialización de leche serían destinados a beneficios para el personal.
3. Recién en 1966 volvieron a aparecer las cooperativas en la agenda legislativa. Comenzó entonces un período en el que predominó la *aprobación de normativa por modalidades*: la Ley 13.481 de exoneraciones tributarias a las cooperativas de producción en 1966, la Ley 13.728 que regulaba a las cooperativas de vivienda en 1968, la Ley 13.988 que reconoció la existencia y estableció la normativa de las cooperativas de ahorro y crédito en 1971 y, en el mismo año, la Ley 14.019 que extendió los beneficios tributarios de las cooperativas de producción a las de consumo. Este período estuvo marcado por una profunda crisis económica en el país con caída de la producción, inflación y desempleo. Las distintas leyes cooperativas del período buscaron dar respuesta a distintas problemáticas: fomento de las cooperativas de producción para hacer frente al desempleo (Ley 13.481), promoción del cooperativismo de vivienda para responder al déficit de viviendas y crisis de

- la industria de la construcción (Ley 13.728), regulación de las cooperativas de ahorro y crédito para ordenar el mercado financiero (Ley 13.988) e impulso a las cooperativas de consumo para reducir los costos del comercio minorista en un contexto inflacionario (Ley 14.019).
4. La siguiente etapa estuvo marcada por la *dictadura y la actualización de la legislación sobre las asociaciones de productores rurales*: el Decreto-Ley 14.330 que permitió la actividad comercial de las Sociedades de Fomento Rural (SFR)⁸, el Decreto-Ley 14.827 que regulaba a las cooperativas agroindustriales y el Decreto-Ley 15.645 que actualizó la legislación de cooperativas agrarias. Por detrás de estos cambios normativos estaba el modelo económico de la dictadura que promovía la apertura de la economía tanto en lo comercial como en lo financiero. Se pretendía promover las exportaciones fomentando la actividad económica de las organizaciones de productores rurales (las sociedades de fomento rural (SFR), las cooperativas agroindustriales y las cooperativas agrarias). Asimismo, coincidiendo con el proyecto de apertura financiera se aprobó el Decreto-ley 15.322 de 1982 que distinguía a las cooperativas de ahorro y crédito entre las de intermediación financiera y las de capitalización.
 5. La siguiente etapa va desde la recuperación democrática en 1985 hasta 2003, año marcado por las consecuencias de la crisis de 2002. Durante estos casi 20 años no se produjeron avances legislativos sustanciales. Lo más destacable en términos de legislación no estuvo referido al fomento y la promoción de las cooperativas sino a los *avances en la supervisión y control*. Se aprobaron algunas normas referidas al registro –Ley 16.156– y al control –Ley 16.736– de las cooperativas. En términos de la institucionalidad para la promoción es importante señalar que, entre 1985 y 1989, funciona la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC) en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Posteriormente, entre 1990 y 2008, va a funcionar la Comisión Honoraria de Cooperativismo (CHC), organismo ubicado en la Presidencia de la República pero que no contaba con presupuesto propio para la promoción del cooperativismo (Martí, 2021). Estos avances en la institucionalidad de promoción se van a explicar por la mayor capacidad de incidencia del movimiento cooperativo, a partir de la creación de la

8. Las SFR son las primeras organizaciones asociativas de productores surgidas a comienzos del siglo XX y reconocidas por la Ley 6.192 del 16 de julio de 1918. La empresa inglesa del Ferrocarril Central impulsaba la conformación de sociedades de fomento en torno a las estaciones del ferrocarril en las zonas agrícolas con el objetivo de promover el progreso y estimular la producción y el bienestar de la población rural. Estas comisiones de fomento evolucionaron rápidamente hacia la intermediación en productos e insumos, hasta convertirse en las actuales SFR. Reunidas en el Congreso de Minas el 15 de agosto de 1915 crearon la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) como organización de integración del sector (Terra, 2015 [1986]).

Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) (Caetano y Martí, 2019). En la Ley 17.243 de “Servicios públicos y privados, seguridad pública y condiciones en las que se desarrollan las actividades productivas” es significativa la inclusión de la Sección 8ª que incluía tres artículos en los que se retiraba la participación del Estado en *Conaprole*.

6. El último período se define como de *anticipaciones de la Ley General de Cooperativas*. Se aprobaron dos leyes que tuvieron su impacto en el desarrollo del cooperativismo de producción: la Ley 17.794 que actualizaba la legislación de las cooperativas de producción y la Ley 17.978 de cooperativas sociales. La Ley 17.794, aprobada en julio de 2004, generó un nuevo marco legal para las cooperativas de trabajo asociado atendiendo temas anteriormente no considerados como, por ejemplo, en materia concursal facilitando la adjudicación de los bienes a los trabajadores en caso de quiebra o abandono de una empresa por parte de sus titulares (Faedo, 2004). Por su parte, la Ley 17.978 fue aprobada en 2006, durante el primer gobierno de la coalición de izquierdas Frente Amplio. Las cooperativas sociales tenían como objetivo proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social (Art. 1º de la Ley 17.978). Ambas normas se anticiparon a la aprobación de la Ley General de Cooperativas, tanto así que fueron incorporadas sin cambios en esta los capítulos VI y IX respectivamente.

En lo que refiere a los objetivos de la legislación, y tomando en cuenta las nueve leyes más relevantes, se constata que las intenciones legislativas variaron a lo largo del período.

Se clasifican los objetivos propuestos en dos categorías. La primera refiere al componente utópico y la promoción de un modelo de economía y sociedad alternativo al impulsar este tipo de empresas. La segunda categoría refiere al desarrollo de la producción y las condiciones del productor.

El análisis de la legislación nos permite ver que la primera categoría, la promoción de un modelo alternativo, estaba presente en los objetivos de las leyes referidas a las cooperativas en general y las de producción y trabajo asociado en particular. En este sentido, se encuentran expresiones del tipo “superar la sociedad capitalista” y “luchar contra el intermediario” (Ley 10.761), “reforma de las estructuras socio-económicas” a través de “una forma de sociedad que por su sentido social y solidario merece el apoyo y el estímulo del legislador” (Ley 13.481), “rescatando el carácter de asociación

de trabajadores y de empresa autogestionaria” (Ley 17.794) y “constituir espacios de ejercicio de prácticas de democracia plural, participativa y solidaria” (Ley 17.978).

Por el contrario, en las leyes referidas a las cooperativas agrarias el componente conceptual más importante estaba referido a la situación de los productores y el desarrollo de la producción agropecuaria. En la fundamentación de las leyes aparecían expresiones como “enfrentar los problemas que atravesaba el sector lechero y los problemas de salud e higiene ocasionados por la leche de mala calidad” (Ley 9.526), “estimular e impulsar la iniciativa privada” y “aumentar la eficacia del productor rural y elevar su nivel de vida” (Ley 10.008), “permitir la actividad comercial de los productores asociados a las SFR” (Decreto-Ley 14.330), “fomentar de la actividad agropecuaria, la elaboración de bienes industrializados o semiindustrializados y su colocación en el mercado externo” (Decreto-Ley 14.827) y “desarrollar la producción agropecuaria” (Decreto-Ley 15.645).

A esta diferencia en los objetivos propuestos se suma que las cooperativas agrarias tuvieron su legislación antes que las cooperativas en general. Así lo manifestaba el Diputado Tomás Brena, quien en ocasión de la aprobación de la Ley 10.008 de cooperativas agrarias, se preguntaba cuál era la “especial urgencia en dar una ley de cooperativas rurales, cuando falta esa ley general que establecería el régimen general de las cooperativas” (DSCR, 24 de marzo de 1941, p. 98). Evidentemente, hay en los legisladores una preferencia al momento de legislar a las cooperativas de productores rurales que, siendo propietarios de los medios de producción, cooperativizan alguna de las etapas para mejorar sus condiciones. Esta preferencia se evidenció también en el siguiente análisis de las medidas de fomento.

Finalmente, una última observación referida a los objetivos de la legislación. Se señaló que el período se abre y se cierra con dos casos particulares. Tanto la Ley 9.526 de creación de *Conaprole* como la 17.978 de Cooperativas Sociales refieren a casos particulares de cooperativas o tipos de cooperativas. En ambos casos se señala la novedosa forma de intervención del Estado en los problemas públicos que se pretenden abordar. La calidad de la leche que se consume en Montevideo y la situación de los productores lecheros, en el caso de *Conaprole* y la realidad de la pobreza y la exclusión social de amplios sectores de desocupados, en el caso de las cooperativas sociales. Con la creación de *Conaprole* el Estado optó por intervenir en el problema, pero ya no con la creación de un ente estatal sino con una cooperativa de productores con participación del Estado. También en el caso de las cooperativas sociales la forma de intervención estatal significa una innovación respecto de políticas anteriores. Históricamente, ante la situación de desocupación de sectores importantes de la población, el Estado optó por prácticas clientelísticas incrementando el número de empleados públicos (Finch, 2005). El mismo gobierno del Frente Amplio ni bien asumió creó una serie de programas de empleo

protegido. Pero en el caso de las cooperativas sociales la opción fue intervenir en las situaciones de desempleo fomentando cooperativas con apoyo estatal. En síntesis, se trata de dos casos de innovación en la intervención de las políticas públicas.

4. A modo de conclusión

Como síntesis del análisis de la evolución de la legislación antes presentada es posible extraer algunas conclusiones. Es interesante repasar cómo la secuencia de aprobación de la legislación cooperativa se puede organizar en seis etapas distintas que siguen el retroceso y el avance de las posturas estatistas. La primera etapa se establece el marco legal general de la legislación con la aprobación de las tres primeras leyes cooperativas: la Ley 9.526 de creación de *Conaprole*, la Ley 10.008 de Cooperativas Agrarias y la Ley 10.761 de Sociedades Cooperativas. La aprobación de este marco legal se hizo en un momento de freno del avance del intervencionismo estatal. En segundo lugar, se da un interregno de 20 años en la aprobación de la legislación cooperativa. Este período coincidió con un nuevo impulso del estatismo durante el *neobatllismo*. La tercera etapa es a partir de 1966 donde se retoma impulso la legislación cooperativa pero esta vez por modalidades (la Ley 13.481 de cooperativas de producción en 1966, la Ley 13.728 que regulaba a las cooperativas de vivienda en 1968, la Ley 13.988 que reconoció la existencia y estableció la normativa de las cooperativas de ahorro y crédito en 1971, y en el mismo año la Ley 14.019 de beneficios tributarios para las cooperativas de consumo). El cuarto período coincide con la dictadura y estuvo marcado por la aprobación de legislación dirigida a las cooperativas o sociedades de fomento rural de productores agropecuarios (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). Esta intensificación de la legislación para las organizaciones de productores agropecuarios se enmarca en la política económica de la dictadura que fomentó la apertura de la economía, en particular las exportaciones de productos agropecuarios. El quinto período lo constituyen los 20 años siguientes a la recuperación democrática. Durante este lapso los avances legislativos fueron acotados y estuvieron referidos al registro –Ley 16.156- y al control –Ley 16.736- de las cooperativas. También en este período se completa el retiro de la intervención estatal en *Conaprole*, a la desregulación del mercado de la leche que se había aprobado en el período pasado (1984) se suma el retiro de los directores políticos (2000). En el último período ya se puede vislumbrar una nueva configuración estatal con la aprobación de dos leyes -la Ley 17.794 de cooperativas de producción y la Ley 17.978 de

cooperativas sociales- que constituyeron un anticipo de lo que después sería la Ley General de Cooperativas.

En lo que refiere a los objetivos de la legislación se constataron dos tipos diferentes. El primero relacionado con el componente utópico y la posibilidad de construir un modelo de economía y sociedad alternativo al impulsar este tipo de empresas. Este componente se encuentra presente en las leyes referidas a las cooperativas en general y las de producción o trabajo asociado en particular. El segundo tipo de objetivos se relaciona con el desarrollo de la producción y las condiciones del productor y se encuentra presente en las leyes referidas a las cooperativas agrarias. A esta diferencia en los objetivos propuestos se agrega que las cooperativas agrarias tuvieron su legislación antes que las cooperativas en general. La última constatación referida a los objetivos de la legislación es que el período analizado se abre y se cierra con dos casos particulares: la Ley 9.526 de creación de *Conaprole* y la 17.978 de Cooperativas Sociales que refieren a una cooperativa o un tipo de cooperativa en particular y muestran una innovación en las políticas públicas con respecto a las anteriores.

Del análisis se desprenden algunas constataciones que reafirman la definición del período estudiado (1935-2006). La primera es que la legislación cooperativa fue tardía respecto de la consolidación del Estado y también en la comparación internacional. Tanto en términos de la legislación como de la institucionalidad especializada, la aprobación de la Ley 18.407 constituyó un momento bisagra en la historia de la promoción del cooperativismo. La creación del INACOOOP por dicha ley y su posterior reglamentación en 2009 pusieron fin a una etapa de legislación fragmentada e incoherente e institucionalidad tardía, débil e intermitente.

La comparación de la evolución de la legislación respecto de las etapas de la historia del Estado uruguayo muestra que existe una fuerte correspondencia.

Durante el primer período de expansión del Estado (1904-1958) no existe un reconocimiento legal de las cooperativas hasta la aprobación de la primera norma, la Ley 9.526 de *Conaprole*. Esta obedece a un intento del *terrismo* por frenar el avance del estatismo, pero sin renunciar a la actuación del Estado en la solución de los problemas públicos. Como se señaló anteriormente, esta ley representa una importante innovación respecto de las formas anteriores de intervención. La aprobación de la Ley 10.008 de cooperativas agrarias antes que la aprobación de la Ley 10.761 que reguló al resto de las cooperativas, también es muestra de este avance amortiguado. Con la llegada del *neobatllismo* al poder, el Estado uruguayo no solo se va a desenten-

der de las cooperativas sino que va a incrementar su intervención, como por ejemplo con la Ley 10.707 que amplió la influencia estatal en *Conaprole*⁹.

Es recién en la segunda etapa, la de “repliegue amortiguado” del Estado que se va a comenzar a legislar por modalidades. Aquí se puede constatar una búsqueda por parte del Estado uruguayo de atender distintos problemas que forman parte de la agenda pública a través de cooperativas: las cooperativas de producción (Ley 13.481 de 1966), las cooperativas de vivienda (Ley 13.728 de 1968), las cooperativas de ahorro y crédito (Ley 13.988 de 1971), las cooperativas de consumo (Ley 14.019 de 1971). Pero lo más demostrativo es el impulso a la producción, industrialización y exportaciones primarias a partir del fomento de las asociaciones de productores agrarios. El último período en la etapa de “repliegue amortiguado” que se puede ubicar a partir de 1985 con la recuperación democrática está marcado por la casi desaparición del cooperativismo en la agenda legislativa y la incorporación de la institucionalidad especializada. Esto último se explica más por la integración y movilización del movimiento cooperativo que por el compromiso de las autoridades con el cooperativismo.

A partir de 2004 parece abrirse una nueva etapa en el Estado y los cambios en las políticas hacia el cooperativismo lo estarían confirmando. Se aprueban dos leyes que anticipan la ley general de cooperativas y que aportan interesantes novedades. La Ley 17.794 de 2004 facilita la recuperación de empresas por parte de los trabajadores y la Ley 17.978 de 2006 crea la figura de cooperativas sociales y a la vez que les da facilidades y beneficios les ofrece capacitación y asistencia técnica. Estos cambios legislativos constituyeron anticipaciones a la aprobación de la Ley 18.407 de 2008 que marca el final del período en estudio.

Estos vaivenes en la dinámica de la legislación cooperativa uruguayana parecen darle la razón a la idea de Hirschman (1971) del movimiento pendular del rol del Estado en América Latina que ha oscilado entre la intervención estatal y el despliegue del mercado.

9. Reflejo de esto también podría ser la Ley 12.179 de 1955 que dispuso la participación de la Corte Electoral en las elecciones de las cooperativas.

Bibliografía

- Amorin, Carlos & Algorta, Paula (2018). Génesis y desarrollo del Derecho Cooperativo en Uruguay. En: Pablo Guerra, (Coord.), *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria* (pp. 63-82). Red Temática de Economía Social y Solidaria – UDELAR, Montevideo. <https://publicaciones.fder.edu.uy/index.php/book/issue/view/65/Texto%20completo>
- Barrán, José Pedro & Nahum, Benjamín (1984). El problema nacional y el Estado: un marco histórico. En: *La crisis uruguaya y el problema nacional*, CINVE, Montevideo.
- Bértola, Luis & Ocampo, José Antonio (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bertullo, Jorge, Isola, Gabriel, Castro, Diego & Silveira, Milton (2004). *El cooperativismo en Uruguay* (22), Universidad de la República, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM), Montevideo.
- Bulmer-Thomas, Victor (2003). *The economic history of Latin America since Independence*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Caetano, Gerardo & Martí, Juan Pablo (2019). *Lo que nos une, CUDECOOP: 30 años de cooperativismo*, CUDECOOP / INEFOP / MTSS, Montevideo.
- Caetano, Gerardo (1992). Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo (1900-1991). En: CIESU, FESUR/ICP, *Organizaciones empresariales y políticas públicas* (pp. 15-48). TRILCE, Montevideo.
- Caetano, Gerardo (2011). *La república batllista. Ciudadanía, republicanism y liberalismo en Uruguay (1910-1933)*, (Vol. 1), Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Carmagnani, Marcello (1984). *Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930*, Ed. Crítica.
- Centeno, Miguel (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park: Penn State University Press.
- Cibils, Gonzalo (con el aporte de Juan José Sarachu) (2007). Políticas públicas. Un mapeo de la situación uruguaya. En: Dante Cracogna & Claudia De Lisio, (Coords.), *Políticas públicas en materia de cooperativas* (pp. 136-147). RECM- INTERCOOP, Buenos Aires.
- Cracogna, Dante (2003). La supervisión de las cooperativas en América Latina, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (46), 245-263. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17404609>

- Cracogna, Dante (2011). Prólogo. En: Sergio Reyes Lavega, et al., *Derecho Cooperativo Uruguayo*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Cracogna, Dante (2015). La legislación cooperativa latinoamericana en el marco del Plan para una Década Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos* (117), 12-33.
https://dx.doi.org/10.5209/rev_REVE.2015.v117.48416
- Evans, Peter (Trad. Wolfson, L.) (1996). El Estado como problema y como solución, *Desarrollo económico*, 529-562.
- Faedo, Álvaro (2004). Cooperativas de Trabajo. En: Juan Pablo Martí, et al., (Eds.), *Empresas recuperadas mediante cooperativas de trabajo. Viabilidad de una alternativa*. COSPE-FCPU-UEC-UdelaR, Montevideo.
- Filgueira, Carlos & Filgueira, Fernando (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*, ARCA/Kellogg institute, Montevideo.
- Filgueira, Fernando, Garcé, Adolfo, Ramos, Conrado & Yaffé, Jaime (2003). Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX. En: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, *El Uruguay del siglo XX. La política*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Finch, Henry (2005). *La economía política del Uruguay contemporáneo, 1870-2000*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- García Müller, Alberto (2008). Bases jurídicas de las políticas públicas sobre cooperativas, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (19), 39-53. <http://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/019-002.pdf>
- Gutiérrez, Danilo (2008). Odisea en el tiempo o “La larga marcha hacia la sanción de la ley general de Cooperativas en Uruguay”. En: José María Pérez de Uralde, (Ed.), *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*. FUNDIBES - Divina Pastora - CUDECOOP, Montevideo.
- Henry, Hagen (2005). *Guidelines for Cooperative Legislation*, (2ºed.). International Labour Office (ILO), Geneva.
- Hirschman, Albert O. (1971). The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America. En: Alberto O. Hirschman, (Ed.), *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. Yale University Press, New Haven.
- Katz, Claudio (2014). ¿Qué es el neo-desarrollismo? Una visión crítica. Economía. *Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Sociales.
- Kurtz, Marcus J. (2013). *Latin American state building in comparative perspective: Social foundations of institutional order*. Cambridge University Press, Cambridge.
- López-Alves, Fernando (2000). *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Duke University Press, Durham.

- Martí, Juan Pablo (2011). Legislación y fomento del cooperativismo en Uruguay. Esfuerzos espasmódicos, fragmentarios y reactivos, *Revista de Estudios Cooperativos* 16(2), 10-26.
- Martí, Juan Pablo (2018). Estado, mercado y cooperativas. Los orígenes de la legislación cooperativa en Uruguay a través del debate parlamentario (1935-1946). En: Pablo Guerra, (Coord.), *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria* (pp. 163-192). Red Temática en Economía Social y Solidaria-UDELAR, Montevideo. <https://publicaciones.fder.edu.uy/index.php/book/issue/view/65/Texto%20completo>
- Martí, Juan Pablo (2021). La tardía, débil e intermitente construcción de una institucionalidad para el fomento del cooperativismo en Uruguay, *Coordenadas* 8(1), 92-106. <https://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/coordenadas/article/view/19272>
- Martí, Juan Pablo (2022). La tensión entre el fomento y el control en la legislación cooperativa uruguaya (1935-2006). En: Marina Aguilar Rubio, (Ed.), *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa* (pp. 171-186). Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2zp50b7.13>
- Mazzuca, Sebastián (2021). *Latecomer State formation: Political geography and capacity failure in Latin America*, Yale University Press.
- Montolio, José María (2011). Legislación Cooperativa Mundial. Tendencias y Perspectivas En América Latina, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo* (45), 225-49. <https://doi.org/10.18543/baidc-45-2011pp225-249>
- Moreira Piegas, Roberto (1987). *Cooperativas: derecho y acto cooperativo*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Oszlak, Oscar (2007). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. En: Carlos H. Acuña, (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires y en Estudios CEDES, Buenos Aires.
- Pastori, Aurelio (1944). *El movimiento cooperativista en el Uruguay*, Impresora Uruguaya, Montevideo.
- Real De Azúa, Carlos (1968). La historia política, *Enciclopedia Uruguaya*, Editores Unidos-Editorial ARCA, Montevideo.
- Real De Azúa, Carlos (1984). *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?*, CIESU, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Reyes Lavega, Sergio & Gutiérrez, Danilo (2005). Situación de la legislación cooperativa uruguaya. En: RECM, *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR*, (2ª ed.). INTERCOOP, Buenos Aires.

- Reyes Lavega, Sergio & Gutiérrez, Danilo (2009). Uruguay. En: RECM, *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR* (3ª ed.). RECM, Montevideo.
- Reyes Lavega, Sergio (2023). La legislación cooperativa en Uruguay, *Deusto Estudios Cooperativos* (21), 45-82. <https://doi.org/10.18543/dec.2671>
- Reyes Lavega, Sergio, Lamenza, Alfredo S., Gutiérrez, Danilo & Machado, Jorge (2011). *Derecho Cooperativo Uruguayo*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Rippe, Siegbert (1987). *Los problemas jurídicos de las cooperativas*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Rueschemeyer, Dietrich, Skocpol, Theda & Evans, Peter B. (Eds.) (1985). *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Saylor, Ryan (2014). *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*, Oxford University Press, Oxford.
- Sevilla Soler, Rosario (1992). Hacia el estado oligárquico. Iberoamérica: 1820-1850, *Rábida*, (11), 88-102.
- Soifer, Hillel (2015). *State Building in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne & Varone, Frédéric (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (Vol. 1), Editorial Ariel, Barcelona.
- Terra, Juan Pablo (2015). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2ª ed.), Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra, Montevideo. https://institutojuanpabloterra.org.uy/wp-content/uploads/2019/12/Proceso-y-significado-del-cooperativismo-uruguayo-Juan-Pablo-Terra-ed-2015_compressed.pdf
- Thorp, Rosemary (1998). *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo - Unión Europea, Washington, D.C. <https://dx.doi.org/10.18235/0012523>
- Urteaga Quispe, Madai (2017). La desigual capacidad del Estado en América Latina: Análisis de sus fundamentos históricos, *Política y gobierno* 24(2), 435-457.
- Vargas Vasserot, Carlos (2012). Clases y clasificaciones de cooperativas. *Deusto Estudios Cooperativos* (1), 125-142. <https://doi.org/10.18543/dec-1-2012pp125-142>
- Vellinga, Menno (2018). The changing role of the state in Latin America. En: *The Changing Role of the State in Latin America* (pp. 1-25). Routledge.
- Vicens, Bartolomé (1941). *Régimen cooperativo*, Palacio del Libro A. Monteverde y Cía., Montevideo.
- Williamson, J. (1998). Revisión del consenso de Washington. En: Louis Emmerij y José Núñez del Arco, (Comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (pp. 51-65). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.