

**ASOCIACIÓN URUGUAYA DE  
HISTORIA ECONÓMICA (AUDHE)  
6TAS. JORNADAS URUGUAYAS DE HISTORIA ECONÓMICA**

**2 al 4 de diciembre de 2015  
Montevideo, Uruguay.**

**Políticas de colonización y cooperativismo: la experiencia de la Unidad  
Cooperaria Nº 1 de Cololó<sup>1</sup>**

Juan Pablo Martí<sup>2</sup>

La aprobación de la Ley de Cooperativas Nº 18.407 en 2008, marca el fin de una etapa en términos legislativos. Una de las innovaciones más importante es la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP) a quien se le encomienda la misión del fomento cooperativo. Este cambio constituye una ocasión propicia para reflexionar sobre la relación entre el Estado y las cooperativas, fundamentalmente en lo que a la promoción de las cooperativas refiere.

En este trabajo exploramos las políticas públicas de fomento del cooperativismo en el ámbito rural. Analizamos la creación de cooperativas a instancias del Instituto Nacional de Colonización (INC). En un contexto signado por la discusión respecto de la Reforma Agraria y las alternativas para revertir la expulsión de la población en el medio rural, el cooperativismo aparece en los discursos como una respuesta posible. Es así que el 12 de enero de 1948, se vota la Ley Nº 11.029 por la que se crea el INC, que tiene entre su batería de instrumentos para la colonización la creación de cooperativas. Sin embargo, son solamente dos casos los que finalmente se concretan: la Unidad Cooperaria Nº 1 de Cololó y la Cooperativa Arrocería Limitada de Productores Arroceros de Cebollatí (CALPACE). Nos centraremos en el análisis de la experiencia de la Unidad Cooperaria Nº 1 y analizaremos cuáles son las condicionantes para su creación, la problemática a la que busca dar respuesta, las alternativas por las que se podría haber optado, la implementación de las medidas y los resultados que tuvo.

Optamos por una metodología de índole cualitativa basada en la reconstrucción de fuentes y análisis documental y de datos secundarios.

Finalmente, discutimos los resultados de la investigación que nos muestran como en el caso del Instituto Nacional de Colonización, la herramienta cooperativa fue poco utilizada y mostró serios problemas de adecuación a sus objetivos.

**PALABRAS CLAVES:** Políticas públicas – fomento cooperativo — Instituto Nacional de Colonización – Unidad Cooperaria Nº 1 de Cololó

---

<sup>1</sup> Agradezco especialmente a Gustavo Cabrera (Comisión Nacional de Fomento Rural, CNFR) los aportes para la construcción de la historia de la Unidad Cooperaria Nº 1. Tampoco puedo dejar de recordar a Mario Costa, quien me invitó a conocer la experiencia y me compartió su pasión por este y otros proyectos.

<sup>2</sup> Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – Uruguay ([juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy](mailto:juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy)).

## 1. Introducción

En 2008 se aprueba en Uruguay la Ley de Cooperativas Nº 18.407, poniendo fin a una etapa en términos legislativos. Una de las innovaciones más importante de la nueva ley es la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACCOOP) con participación del gobierno y del movimiento cooperativo.<sup>3</sup> Este cambio constituye una ocasión propicia para reflexionar sobre la relación entre el Estado y las cooperativas, fundamentalmente en lo que a la promoción de las cooperativas refiere.<sup>4</sup> Nos interesarán las políticas desarrolladas por el Estado para el fomento del cooperativismo que crean o facilitan el desarrollo de cooperativas agropecuarias o agroindustriales.<sup>5</sup>

Buscamos entender el surgimiento de las cooperativas en Uruguay y nos preguntamos por la participación del Estado en su creación y promoción, de allí que aparezca como interesante analizar las políticas públicas que fomentan la creación de cooperativas. En esta oportunidad, analizaremos la creación de cooperativas a instancias del Instituto Nacional de Colonización (INC). A mediados de la década de 1940 se da en América Latina un fuerte debate a propósito de la Reforma Agraria y durante las décadas posteriores se van a llevar adelante diversos esfuerzos de reforma agraria, en los que se le asigna a las cooperativas un papel importante.<sup>6</sup>

Entendemos las políticas de colonización como políticas públicas, es decir “el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig, 1989: 10 citado por Subirats *et al.*, 2008: 17). El esfuerzo colonizador a través de cooperativas es una forma de promover cooperativas desde el Estado.<sup>7</sup> La creación de cooperativas por parte del Estado es una de las posibles formas de surgimiento de las cooperativas<sup>8</sup> de allí que nos parezca pertinente analizar una política de promoción de cooperativas desde el marco conceptual de las políticas públicas.

---

<sup>3</sup> Un buen análisis de los antecedentes y contenidos de la Ley Nº 18.407 se puede encontrar en los trabajos de Amorin y Algorta (2010); Gutiérrez (2008); Reyes Lavega (2008); Reyes Lavega *et al.* (2011).

<sup>4</sup> Una rápida revisión por las experiencias de fomento cooperativo en América Latina en los últimos años, nos muestran un papel cada vez más activo del Estado en la creación de cooperativas. Véase al respecto Cravino y Mutuberría (2010); Hintze (2010); Martí y Pérez de Uralde (2010); Martí *et al.* (2008).

<sup>5</sup> La ponencia se enmarca en una línea de investigación que tiene por objetivo “Analizar y caracterizar en perspectiva histórica las políticas públicas hacia el sector cooperativo tanto en el marco normativo como en las acciones y programas estatales, especialmente en lo referido a la promoción de cooperativas por el Estado”.

<sup>6</sup> Véase por ejemplo Alianza para el Progreso (1967).

<sup>7</sup> Algunas posibilidades de acción del Estado son la legislación, las disposiciones fiscales, el asesoramiento técnico, la ayuda financiera, etc.

<sup>8</sup> Para analizar el surgimiento de las organizaciones cooperativas son interesantes los aportes de (Vanek, 1985) y (Terra, 1986). Una revisión de las propuestas de estos autores se puede encontrar en (Camilletti *et al.*, 2005).

Se trata de un trabajo de historia económica que utiliza y aprovecha los conceptos y categorías referidos a un esquema analítico para las políticas públicas.<sup>9</sup> Partimos de la identificación de los problemas públicos que las políticas pretendían resolver, exploramos la programación de la política, examinamos la implementación y, finalmente, evaluamos la solución adoptada.

Fundamentalmente, nos interesa responder a la pregunta de por qué el Estado opta por las cooperativas para llevar adelante sus políticas públicas y cómo esto implica un deseo de fortalecer la organización cooperativa. De esta manera asumimos que se trata de una circunstancia histórica que genera oportunidades concretas para canalizar algunas voluntades colectivas favorables al desarrollo cooperativo (Errandonea y Supervielle, 1992: 41).

Como metodología de análisis nos basamos en el ciclo de las políticas públicas, para facilitar la interpretación de las políticas públicas como un proceso dinámico y que permite, en cada una de las etapas, identificar y analizar elementos circunscritos y un número limitado de actores involucrados.<sup>10</sup> Tomamos el esquema conceptual propuesto por Subirats *et al.* (2008) para el análisis de las políticas públicas.

Optamos por una metodología de índole cualitativa. El estudio tiene una finalidad *descriptiva* pues se propone analizar en términos históricos la promoción estatal de cooperativas en el ámbito rural. También es *explicativa* ya que no sólo aspira dar a conocer las trayectorias históricas, sino también entender y explicar las relaciones entre la acción estatal y el desempeño de las cooperativas. En cuanto a las técnicas de recolección de información se recurrió básicamente a: reconstrucción de fuentes y análisis documental y de datos secundarios.<sup>11</sup> Una de las fuentes priorizadas es el debate parlamentario, en la medida que el parlamento aparece como caja de

---

<sup>9</sup> Nos parece particularmente interesante esta línea de análisis puesto que esta aproximación se propone “describir, comprender y explicar el funcionamiento del sistema político-administrativo en su conjunto y sus interacciones con los actores no gubernamentales” (Subirats *et al.*, 2008: 25).

<sup>10</sup> Es de destacar que este proceso no se verifica en forma lineal en la realidad, e incluso algunas de sus fases pueden omitirse. Se trata de un modelo útil para el análisis aunque (Subirats *et al.*, 2008: 49-47) nos advierten de las limitaciones de este enfoque.

<sup>11</sup> La reconstrucción de fuentes y el análisis documental constituyen un conjunto de procedimientos destinados a captar, segmentar y representar el significado de los documentos con el objetivo de su recuperación total o parcial. Esta técnica está basada en la exploración de datos encontrados en documentos, de los cuales se considerarán para esta investigación la revisión de regulaciones estatales así como la información secundaria disponible para la caracterización de las modalidades cooperativas. De este modo, será posible analizar las principales matrices de surgimiento y los modelos de desarrollo asumidos por el cooperativismo en Uruguay. Sin embargo, debemos tener en cuenta lo señalado por Bustelo (1998: 108) respecto a la dificultad de los archivos de las empresas: *A diferencia de los datos macroeconómicos del pasado de un país o región, que cuando existen están publicados o son más fáciles de consultar, los de una empresa, si no se han destruido, acostumbra a dormir el sueño de los justos en archivos casi nunca catalogados, a donde habrá que acudir armado de paciencia y de unas técnicas específicas para extraer la información oportuna.*

resonancia del debate político y permite comprender la intencionalidad de las políticas públicas.<sup>12</sup>

## 2. Reforma agraria y colonización en el auge cooperativo

Desde su creación por Ley N° 11.029 de 1948 se le asignó al Instituto Nacional de Colonización (INC) el cometido de crear cooperativas. Sin embargo, a lo largo de sus primeros 60 años de vida, la utilización de la herramienta cooperativa para la colonización fue excepcional. Los únicos ejemplos son la Unidad Cooperaria N° 1 de Cololó y CALPACE (Cooperativa Arrocerá Limitada de Productores Arroceros de Cebollatí) que se originaron a partir de las acciones del INC, permitiendo el acceso a la tierra a trabajadores rurales que no poseían más que su fuerza de trabajo.

Se constituyeron además como cooperativas de producción agraria. En Uruguay las cooperativas de producción agropecuaria son muy escasas y se caracterizan por realizar en común todo el proceso de producción agropecuaria o una parte significativa del mismo (Terra, 1986). Las cooperativas de producción agraria se definen como "... aquellas unidades basadas en la colectivización de las acciones que tienen relación directa con la utilización de los diferentes factores de producción para obtener, en forma primaria, los productos agropecuarios (Murcia, 1978).

### *a. La identificación y la definición del problema: el asentamiento de la población en el medio rural*

La creación de estas cooperativas se inserta en el proceso de colonización. La colonización en Uruguay tuvo por finalidad la modificación de la estructura agraria proponiendo distintas vías de acceso a la tierra como bien de producción. En nuestro país, la temprana consolidación de la estructura agraria va a estar asociada a una fuerte concentración de la propiedad de la tierra. Ante este panorama se ensayaron diferentes políticas de colonización como forma de permitir el acceso de los colonos a la tierra. Estas políticas que trataron sobre la cuestión de la tierra y su propiedad son instrumentos utilizados por el Estado para intentar modificar la estructura agraria y podrían ser calificadas de reforma agraria. Sin embargo, Vassallo (1987) nos advierte de este tipo de reformas agrarias se clasifican como marginales (García, 1973) en el sentido de que no "(...) no apuntan a la ruptura del monopolio sobre la tierra y a la estructura agraria, sino a la reparación y preservación histórica de esas estructuras, las que en definitiva, se orientan a la preservación del statu-quo" (Vassallo, 1987: 16).<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Para Caetano (2011: 141) "...el Parlamento se erigió 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".

<sup>13</sup> En función de los objetivos propuestos y alcanzados, dados por la confluencia de fuerzas sociales que apoyan o rechazan los programas de Reforma Agraria, García (1973) propone una tipología de Reforma Agraria en base a la experiencia de América Latina: a) Reformas agrarias estructurales, b) Reformas agrarias convencionales; y c) Reformas agrarias marginales o contrarreformas agrarias.

El mismo Vassallo (2001) sostiene que el proceso de colonización en Uruguay estuvo marcado por cuatro etapas. En la primera etapa, durante el siglo XIX, la colonización se realizó a través de privados.<sup>14</sup> A partir de 1880, el Estado interviene en la colonización con la creación de una Comisión y la autorización al Poder Ejecutivo para promover la colonización o brindar apoyo a empresas privadas.

La segunda etapa se caracteriza por el protagonismo del Estado en la colonización. Desde 1905, el Estado asume la colonización cuando se faculta al Poder Ejecutivo para disponer recursos destinados a la expropiación de tierras y la formación de colonias. Posteriormente leyes referidas a la colonización (Ley Nº 4.301 de 1913 y la Ley Nº 7.377 de 1921) autorizaban al Poder Ejecutivo a la expropiación, compra y fraccionamiento de tierras y al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) a otorgar préstamos a los adquirentes de terrenos.<sup>15</sup>

Durante la tercera etapa (1923-1947), la colonización es asumida por el BHU. Las leyes Nº 9.778, Nº 10.051, Nº 10.694 y 10.903 conferían al BHU la responsabilidad de la colonización. Esto constituyó un avance significativo con características muy variables (formas de tenencia, densidad, tamaño, etc.) (Vassallo, 2001).

Hacia fines de la década de 1940, el problema del desarrollo agrario adquiere mayor relevancia. Como consecuencia de las dificultades vividas durante la IIª Guerra Mundial y el aumento del consumo, se agudizan los problemas de abastecimiento de productos primarios para el mercado local. A esto se le suma el problema de la tenencia de la tierra y la fuerte emigración del campo a la ciudad.

En ocasión de discutirse el proyecto de ley de creación del INC, la Senadora Julia Arévalo de Roche, manifestaba:

“... durante la legislatura anterior se habló de la urgente necesidad de dar solución a estos problemas de la tierra, en razón de que la guerra y su terminación habían creado una serie de dificultades para el abastecimiento de productos de primera necesidad los que se estaban importando en razón de que esos acontecimientos del exterior, habían creado una crisis en el país, lo que determinaba buscar otras fuentes de abastecimiento cuando en realidad esas fuentes las tenemos en nuestro propio territorio nacional, en la obtención de la tierra, de una manera mejor explotada y mejor organizada. ... para poder atender a las necesidades del pueblo –en lo que se refiere sobre todo a los precios abusivos de los artículos de primera necesidad, facilitados, además, por la falta de productos, lo que permite la especulación de manera tan tremenda como está ocurriendo en nuestro país, - es indudable decía, que estos problemas, están reclamando una ley urgente que contemple en el

---

<sup>14</sup> Ejemplo de esto es la Sociedad de Población y Fomento (1853), responsable por la formación de Colonia Valdense, 1857 y Nueva Helvecia, 1858.

<sup>15</sup> Es de esta época la creación de la Colonia San Javier (1913).

tiempo estas situaciones” (Senadora Arévalo de Roche, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 11 de agosto de 1947, p. 76).

A esto se le suma el problema de la tenencia de la tierra y la fuerte emigración del campo a la ciudad. El Poder Ejecutivo en mensaje del 15 de abril de 1947 proponía la creación del INC, sosteniendo que:

“... se observa la falta lamentable de una mejor organización legal del régimen de la colonización; carencia de un régimen que racionalice y regule los modos de tenencia de la tierra, o sea la fijación del productor a la tierra que trabaja o que desea trabajar; reforma de cuya urgente necesidad existe ya conciencia nacional. El Poder Ejecutivo se considera en el deber de reiterar la expresión de ese anhelo público, planteado ante el Poder Legislativo la impostergable necesidad de la inmediata sanción legal de un ordenamiento adecuado, que oriente y dé vigoroso impulso a la acción colonizadora del Estado” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores , 28 de octubre de 1947).

Finalmente, la cuarta etapa está marcada por la ley N° 11.029 de 1948 que crea el INC. Para esta etapa, Vassallo (1987) propone una subdivisión en cinco subperíodos. El primer subperíodo va entre 1948 y 1958 y se caracteriza porque se mantiene el impulso reformista del neobatllismo. Durante el segundo subperíodo, que va desde 1959 y hasta 1968, se va a producir un estancamiento de las políticas colonizadoras. Entre 1969 y 1971, se da un tercer subperíodo que es llamado de “revitalización acotada”. El cuarto subperíodo está determinado por la Dictadura militar (1973-1984) y significó un retroceso de la colonización. El quinto subperíodo se inicia con la recuperación democrática en 1985 y va hasta 1998. Allí se intentan resolver algunos problemas del INC pero su accionar va a estar muy limitado. Un estudio reciente de (Toledo, 2014) propone un sexto subperíodo entre 1999 a 2004, caracterizada por el intento del gobierno nacional de cerrar el INC, frenado a través de la movilización de distintos actores sociales.

A partir de 2005 la colonización es revitalizada con la llegada al gobierno del Frente Amplio (Vassallo *et al.*, 2010). El INC cambió la política colonizadora, dándole un impulso a la colonización a través de las explotaciones colectivas y orientándose hacia los sectores más vulnerables de la sociedad rural (Toledo, 2014).

*Cuadro 2: Hás. Incorporadas Por el INC según etapas*

Periodo	Etapas	Años de duración	Total Hás.	Prom. Há Año
<b>1905-1923</b>	<b>2º</b>	18	21.500	1.194
<b>1924-1947</b>	<b>3º</b>	23	199.435	8.671
<b>1948-2005</b>	<b>4º</b>	57	335.378	5.884
<b>2006-2012</b>	<b>5º</b>	6	72.959	12.160
<b>Total</b>			<b>629.272</b>	

Fuente: Toledo (2014: 29)

*b. La programación de la solución: el Estado asume la colonización y el fomento de las cooperativas*

Como se desprende de esta breve revisión histórica, en la práctica el papel del INC en la colonización no ha sido determinante, más allá de que en la formulación de la ley y el espíritu de sus impulsores se aspiraba a algo mucho más ambicioso (Vassallo, 1987: 16). La Ley N° 11.029 definía a la colonización como:

...el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural. (art. 1)

Preveía diversas formas de colonización (Art. 7º) que clasificaba según 10 criterios: Fines, destino, régimen, forma de tenencia de la tierra, extensión, densidad, duración, nacionalidad de los colonos, formas de actuar del INC, grado e injerencia del INC.

Para analizar las políticas de colonización basadas en organizaciones cooperativas interesa particularmente el criterio del régimen. Este puede ser a) Individual (explotación del predio por el colono y su familia); b) Cooperativa (explotación realizada con aplicación total o parcial de los principios de este sistema); y c) Colectiva (los colonos realizan trabajos y se distribuyen los beneficios en común).

A lo largo de la historia del INC, algunas colonias se organizaron como grupos de colonos para emprender actividades en común, superando limitaciones que no podían hacer frente en forma individual. Se destacan entre otras iniciativas: grupos de maquinaria, campos de cría, electrificación rural, comercialización, etc. Sin embargo las formas asociativas en las colonias, no están generalizadas y no cubren los innumerables problemas que deben enfrentar los colonos (Vassallo, 2001). Sin embargo, a pesar de que la Ley le confirió facultades muy amplias, el estudio de la CIDE señalaba que la política llevada adelante por el INC priorizó las colonias de explotación económica con adjudicaciones a título individual, entregando las parcelas fundamentalmente en arrendamiento (M.G.A./C.I.D.E., 1967: 704).

La solución por la colonización colectiva fue utilizada escasamente hasta el 2005 y fueron las dos experiencias implementadas de producción de tipo cooperativo realizadas en predios del INC las anteriormente mencionadas: Unidad Cooperaría Nro. 1 (agrícola-ganadera-lechera) y CALPACE (arroz-ganadería).

La primera experiencia de colonización cooperativa impulsada por el Estado se hizo al amparo del Artículo 7 de la Ley N° 11.029. La Unidad Cooperaría N°1 “Instrucciones del año XIII” de Cololó, fue constituida en mayo de 1953 a impulsos de Epimenio Bachini<sup>16</sup>, un funcionario del INC, junto con un grupo de productores de la colonia

---

<sup>16</sup> Epimenio Bachini (o Bacchini) fue funcionario del Banco Hipotecario del Uruguay y luego de colonización. De su experiencia laboral nace la motivación para la creación de la Unidad Cooperaría N°

Agraciada del INC.<sup>17</sup> Desde su fundación tenía como objetivo “...la superación de en las situaciones económicas, sociales y culturales de su miembros, mediante la aplicación de principios de igualdad y solidaridad” (cap. 1, art. 4º de los Estatutos)

El financiamiento de la experiencia de colonización también tuvo características excepcionales. El 22 de octubre de 1954 se aprobó la Ley N° 12.154 con el objetivo de financiar la experiencia colonizadora de la Cooperativa Agropecuaria Limitada "Unidad Cooperaria Número Uno" (Art. 1 y 2). El dinero debía ser depositado en el BROU y para la administración de este fondo se creaba una Comisión Especial integrada por delegados de los ministerios de Hacienda y Ganadería y Agricultura, del INC y uno designado por la Unidad Cooperaria N° 1 Cooperativa Agropecuaria Limitada; quienes determinarían la concesión de los créditos en función de las necesidades, planes y proyectos presentados por la Cooperativa (Art. 3). Se encomendaba al Poder Ejecutivo la reglamentación así como se lo facultaba a establecer los plazos, amortizaciones e intereses de los préstamos (Art. 4).

Para acceder a la tierra la cooperativa se benefició de la aprobación en 1957 de la Ley N° 12.473 por la que el Parlamento autorizó la emisión de Títulos de “Fomento Rural y Colonización”, para la expropiación de inmueble ubicado en la 9° Sección Judicial del Departamento de Soriano, empadronado con el N° 349, que se adjudicara a la Cooperativa Agropecuaria Limitada, “Unidad Cooperaria Número Uno”. En el informe que se presentó a la Cámara de Senadores se argumentaba el apoyo a la experiencia en la medida que

...estaba llamada a influir en medida importantísima en las formas en las formas de explotación de la tierra y en la organización del cooperativismo en el país, apresurando la transformación del panorama económico rural del país (Diario de la Cámara de Senadores, 12 de diciembre de 1957, tomo 220, p. 636).

### *c. La implementación: la creación de una cooperativa de producción agraria de colonos*

La producción de la Unidad Cooperaria comenzó aún antes de establecerse en el predio otorgado por colonización. En 1954 la Unidad Cooperaria implementó la Sección Avícola - Criadero de Pollos, en terrenos de la Colonia Agraciada. También se comenzaba otras producciones, como forestal a través de un vivero. Para 1957, la producción se encontraba dispersa en tres lugares físicos diferentes: el criadero de

---

1. Filósofo, humanista y masón tuvo una prolífica producción intelectual. Se destacan entre sus obras: “La granja colectiva” (Bachini, 1952) y “La transformación agraria” (Bachini, 1963).

<sup>17</sup> De acuerdo al Testimonio de Hilda Morales ante la comisión de Agricultura y Pesca del Parlamento en 1982: “Inicialmente se trataba de un grupo de hijos de colonos de la Colonia Agraciada, encabezada por el señor Bacchini, que era administrador de la misma, y las ideas de y planificación eran totalmente suyas. Con estos elementos, se inició la Unidad Cooperaria” (Cabrera, 2012) .

aves en Colonia Agraciada, la incubación en la ciudad de Mercedes, en una casa alquilada y la cría en la casa de familia Nell.

En 1959, la Unidad Cooperaria Nº 1 se convirtió en un colono ante el INC. El INC le entregó para su explotación bajo arrendamiento, las tierras que ocupara la estancia "Las Mercedes. La Unidad Cooperaria se asentó en un predio de 2.228 Há. trabajado por los socios de la cooperativa de manera conjunta que además vivían en el lugar. Entre las principales características de la Unidad Cooperaria estaban que la tierra pertenecía al INC y la cooperativa pagaba un canon por su uso; el resto de los factores productivos eran de propiedad colectiva; cada uno de los colonos debía hacer un aporte personal de trabajo a la cooperativa; la distribución de los excedentes se hacía de manera proporcional al trabajo aportado por los socios; los integrantes de la cooperativa eran en su mayoría trabajadores del sector rural que no disponían de tierras para trabajar.

En cuanto a la producción, un informe de la Comisión Administrativa General con fecha 15 de Abril de 1960, enviado al entonces Ministro de Ganadería y Agricultura Don Carlos V. Puig, informaba del trabajo de la Unidad en los siguientes rubros: agrícola, frutal, forestal, hortícola, ganadero, lechero, avícola y apícola.

La organización de la cooperativa se hizo acorde a la Ley de cooperativas agrarias Nº 10.008, aunque los fundadores siempre se sintieron más cercanos a las cooperativas de producción.<sup>18</sup> El órgano máximo era la Asamblea de Socios, en tanto la Comisión Directiva y la Comisión Fiscal no jugaron un rol importante porque la asamblea se reunía semanalmente. A partir de la crisis de la Unidad en la década de 1990, se recurrió a la figura de administradores externos como técnicos especializados en producción, que hacían las veces de gerentes y coordinaban a los socios que se distribuían responsabilidades en distintas secciones de producción (Mazzeo, 2011).

#### *d. Los resultados de la experiencia de Cololó*

A lo largo de la historia de la Unidad Cooperaria esta experimentó múltiples dificultades que hicieron poner en duda la continuidad de la experiencia. La primera crisis importante se da cuando el alejamiento de su fundador Epimenio Bachini a comienzos de los setenta, lo que muestra la fuerte impronta personal de la experiencia. Las dificultades vividas motivaron que el Poder Ejecutivo nombrara un interventor. A comienzos de la década de los noventa, los problemas económicos y judiciales llevan a los socios a buscar un equipo técnico para la administración y coordinación de la Unidad Cooperaria. Se podrían narrar otros episodios puntuales en los cuáles la cooperativa se enfrenta a situaciones límites que amenaza su supervivencia, pero es posible hablar de algunos problemas estructurales relacionados

---

<sup>18</sup> De ahí la fuerte participación de la Unidad Cooperaria Nº 1 en la fundación de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) en 1962.

con los orígenes de la cooperativa y el modelo organizativo que adopta. En primer lugar, se puede decir que la Unidad Cooperaria se enfrentó a lo largo de su historia a un grave problema para acceder a créditos. El mercado financiero formal no confió en la cooperativa y los créditos llegaron sea a través de instituciones estatales u organizaciones privada sin fines de lucro. A esto se le debe sumar la estructural escasez de capital de giro. En lo que refiere a los resultados técnico-productivos estos estuvieron habitualmente por debajo del potencial esperable para tierras ubicadas en una de las mejores zonas de producción agropecuaria del país.

Otro aspecto a evaluar son las dificultades de relacionamiento entre los socios y la integración a la cooperativa. La cooperativa comenzó con 25 socios en 1953 y llegó a una situación crítica a fines de los noventa con tan solo 8 socios, situación que se mantuvo por muchos años. A su vez a lo largo de la historia de la cooperativa nunca llegaron a vivir más de 100 persona en total. El momento de mayor población fue a comienzos de los ochenta cuando fueron contabilizadas 88 personas incluyendo a los niños (Cabrera, 2012). Esto muestra a las claras que los objetivos expresados por Bachini en términos del poblamiento no se cumplieron. En 1952, Bachini hablaba de que se podía colonizar con 110 familias en una extensión de 2500 a 3000 hectáreas. A esto se suma el problema de renovación generacional. El socio que se retira de la Unidad Cooperaria se jubila como trabajador rural y no recibe compensación extraordinaria. Incluso, a lo largo de la vida laboral en la cooperativa no existía claridad en cuanto a cómo debía tributar un asociado.<sup>19</sup>

Finalmente, y vinculado con lo anterior, uno de los problemas más graves fue la falta de estímulos a la capitalización. No existían incentivos para que se reinvertiera en un campo que era propiedad del INC y de la inversión realizada los trabajadores socios no podrían retirar nada al momento del retiro.

### **3. A modo de conclusión**

A pesar de la importancia que han tenido las políticas públicas para el desarrollo rural, en el caso de la colonización y específicamente de la creación de cooperativas de producción de colonos, estas han sido marginales. La figura de la cooperativa de producción en los espacios rurales ha sido escasamente utilizada durante el siglo XX y no ha tenido incidencia en términos del desarrollo rural.

El fomento de cooperativas a instancias del INC aparece como una iniciativa con grandes potencialidades de transformación para permitir el acceso a la tierra y dotar a los trabajadores rurales de los medios de producción. El INC recibe por ley el mandato de dirigir las políticas de colonización y le encomienda la forma cooperativa como una de las posibilidades. Sin embargo, no solo fue escasa la acción colonizadora del

---

<sup>19</sup> Se llegó a obligar a la cooperativa a realizar aportes jubilatorios como patronos a los integrantes del Consejo Directivo.

Instituto, tampoco la figura cooperativa fue privilegiada. La fundación de la Unidad Cooperaria N° 1 de Cololó se logra por el liderazgo de su fundador E. Bachini y los apoyos políticos generados. La Unidad Cooperaria atravesará múltiples crisis a lo largo de su existencia y va a ser muy dependiente de los apoyos que reciba de parte del Estado. No se verifica en este caso un impacto significativo, ni en términos de la extensión de la colonización ni como ejemplo a ser tomado en cuenta por otras experiencias. La experiencia de la Unidad Cooperaria N° 1 de Cololó tuvo grandes dificultades en términos de los problemas para la inversión, la falta de capitalización y los problemas de liderazgo y recambio generacional.

Recién a partir de 2005, con el gobierno del Frente Amplio, se van a recuperar las experiencias colonizadoras en forma cooperativa y se observará como experiencia a tener en cuenta la Unidad Cooperaria N° 1.

Analizada la experiencia histórica se puede sostener que en Uruguay, a diferencia de otros países de América Latina, la alternativa de las cooperativas de producción agraria no se constituyeron como herramientas de programas de colonización ni de reforma agraria (Guimaraes, 1988).

#### 4. Bibliografía y fuentes

- ALIANZA PARA EL PROGRESO, AP (1967): *Documentos Oficiales Emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial. Celebrada en Punta del Este, Uruguay del 5 al 17 de agosto de 1961*. Unión Panamericana, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C.
- AMORIN, Marcelo y ALGORTA, Paula (2010): *Sociedades cooperativas sistema y Derecho Cooperativo*. La Ley, Montevideo.
- BACHINI, Epimenio (1952): *La granja colectiva : fundamentos de una nueva manera de vivir*. Editorial Litoral, Carmelo, Uruguay.
- BACHINI, Epimenio (1963): *La transformación agraria*. Secretaría de Relaciones y Cultura de la Unidad Cooperaria no. 1, Cooperativa Agropecuaria de Producción Integral, Uruguay.
- Cabrera, Gustavo. (2012): *Historia de la Unidad Cooperaria N° 1*. Documento en elaboración.
- CAETANO, Gerardo (2011): *La república batllista. Ciudadanía, republicanismo y liberalismo en Uruguay (1910-1933)*. Vol. 1, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- CAMILLETTI, A., GUIDINI, J., HERRERA, A., RODRÍGUEZ, M., MARTÍ, J.P., SORIA, C., TORRELLI, M. y SILVEIRA, M. (2005): Cooperativas de trabajo en el Cono Sur. Matrices de surgimiento y modelos de gestión. *Revista UniRcoop*, [32-56].
- CRAVINO, María Cristina y MUTUBERRÍA, Valeria (2010): Cuando el Estado conforma cooperativas: entre la cooptación y la autonomía. En Juan Pablo Martí y José María Pérez de Urualde (Eds.): *La autonomía y la autogestión en las cooperativas. Herramientas y metodologías para su desarrollo*, [pp. 99-111.], FUNDIBES, Valencia.
- ERRANDONEA, Alfredo y SUPERVIELLE, Marcos (1992): *Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- GARCÍA, Antonio (1973): *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Ediciones Cruz del Sur, Buenos Aires.
- GUIMARAES, Roberto (1988): Cooperativismo y Participación Popular: Nuevas consideraciones respecto de un viejo tema. *Revista de Idelcoop*, 15(58), [15-33].

- GUTIÉRREZ, Danilo (2008): 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.
- HINTZE, Susana (2010): *La política es un arma cargada de futuro: la Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela*. CICUS/CLACSO, Buenos Aires, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/clacso/se/20120509042959/cuadernos41.pdf>.
- M.G.A./C.I.D.E., República Oriental Uruguay (1967): *Estudio económico y social de la agricultura en Uruguay*. MGA/CIDE, Vol. Tomo I, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Montevideo.
- MARTÍ, Juan Pablo y PÉREZ DE URALDE, José María (Eds.) (2010): *La autonomía y la autogestión en las cooperativas. Herramientas y metodologías para su desarrollo*, FUNDIBES, Valencia.
- MARTÍ, Juan Pablo, SORIA, Cecilia y DABEZIES, María José (2008): Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006). *Pérez de Uralde, José María (coordinador)(2008): "La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay"*, [271-307].
- MAZZEO, Mario (2011): *A campo traviesa: los caminos de Mario Costa*. Trilce, Montevideo.
- MURCIA, Héctor (1978): *Administración de empresas asociativas de producción agropecuaria*. Vol. 36, IICA, San José de Costa Rica.
- REYES LAVEGA, Sergio (2008): Antecedentes y contenidos de la Ley General de Cooperativas Nº 18.407. En José María Pérez de Uralde (Ed.), *La Economía Social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*, Fundación Divina Pastora/CUDECOOP/FUNDIBES, Madrid.
- REYES LAVEGA, Sergio, LAMENZA, Alfredo S., GUTIÉRREZ, Danilo y MACHADO, Jorge (2011): *Derecho Cooperativo Uruguayo*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- SUBIRATS, Joan, KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne y VARONE, Frédéric (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Vol. 1, Editorial Ariel, Barcelona.
- TERRA, Juan Pablo (1986): *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Arca/CEPAL/EBO, Montevideo.
- TOLEDO, Martín (2014): *Nuevas políticas de Colonización y Trabajo Asociativo*. (Tesis de Maestría en Sociología), Universidad de la República, Montevideo.
- VANEK, Jaroslav (1985): *Imprese senza padrone nelle economie di mercato, a cura di B. Giuliani*. Edizioni Lavoro, Roma.
- VASSALLO, Miguel (1987): *Reforma agraria: una estrategia de desarrollo rural*. Centro Latinoamericano de Economía Humana - Ed. de la Banda Oriental, Montevideo.
- VASSALLO, Miguel (2001): *Desarrollo rural. Teorías, enfoques y problemas Nacionales*. Facultad de Agronomía. UDELAR, Montevideo.
- VASSALLO, Miguel, FERNÁNDEZ, Emilio y RODRÍGUEZ, Héctor (2010): "Nuevas formas de organización de la producción y el acceso a la tierra, en una estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial". Presentado en *VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*, Porto de Galinhas, Brasil.