



# **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO COOPERATIVO.**

**Un enfoque histórico del auge y la decadencia de Bella Unión  
(1965-2005)<sup>1</sup>**

**IX Congreso Internacional Rulescoop**

*Respuesta de la Universidad a las necesidades de la economía social ante los  
desafíos del mercado*

**Juan Pablo Martí**

Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República, Uruguay

---

<sup>1</sup> Este trabajo tiene su origen en la participación en el proyecto de investigación titulado "Políticas industriales y desarrollo local en Bella Unión, 1965-2010" (Morales *et al.*, 2014).

## RESUMEN

En este trabajo se exploran las políticas públicas de fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay desde una perspectiva histórica. Interesan las políticas desarrolladas por el Estado para el fomento del cooperativismo que crean o facilitan el desarrollo de cooperativas agropecuarias o agroindustriales. Se busca entender por qué el Estado opta por las cooperativas para llevar adelante sus políticas y cuáles son las condicionantes que llevan a canalizar el interés público a través de la figura cooperativa. En esta oportunidad se analiza la política de promoción de las cooperativas de productores de caña de azúcar en la localidad de Bella Unión, al norte del Uruguay.

Entre 1965 y 2005 tuvo lugar en el extremo norte de la República Oriental del Uruguay, en la localidad de Bella Unión, un fuerte desarrollo local impulsado por cooperativas y que tuvo como eje el cultivo de caña y su industrialización. Tanto para el desarrollo de las cooperativas como para su crisis fue fundamental el papel jugado por el Estado uruguayo. Para la creación de la Cooperativa Agraria Limitada del Norte Uruguayo (CALNU) fue esencial el apoyo otorgado por el Estado para la construcción y puesta en funcionamiento del ingenio azucarero. Posteriormente, y también con apoyo estatal, van a prosperar un conjunto de cooperativas que tenían como objetivo complementar y diversificar la acción de CALNU. Sin embargo, a comienzos de los años '90, la política de protección del azúcar fue parcialmente abandonada y radicalmente modificada, dando un fuerte golpe a CALNU y a sus cooperativas asociadas. La crisis del modelo de desarrollo cooperativo tendrá su colofón cuando a fines de 2005 el Estado uruguayo, cancela la deuda que mantenía CALNU, a cambio de tomar el control del ingenio azucarero.

**PALABRAS CLAVE:** cooperativismo, desarrollo local, políticas públicas, Bella Unión, CALNU

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. AUGE Y DECADENCIA DEL DESARROLLO DE BELLA UNIÓN (1965-2005).....	4
1. Las políticas públicas para la soberanía alimentaria y la producción nacional, y los antecedentes cooperativos de Bella Unión.....	5
2. La promoción del cooperativismo para aumentar la producción de azúcar a través de un ingenio cooperativo (1965-1977).....	8
3. Los cambios en las políticas públicas y la caída del modelo cañero cooperativo (1978-2005).....	11
3. A MODO DE CONCLUSIÓN.....	13
4. BIBLIOGRAFÍA.....	14

## 1. INTRODUCCIÓN

El trabajo que aquí se presenta parte de la idea que solamente tomando en cuenta la diversidad de orígenes de las cooperativas se podrá identificar un conjunto de factores críticos para su éxito y desarrollo (Battaglia, 2004). La pregunta que subyace a la investigación es: *¿cómo se relacionan las condiciones de emergencia de las cooperativas con el desarrollo posterior de las mismas?* Es decir, para entender su posterior desarrollo debemos comprender las condiciones de surgimiento de las cooperativas.

En esta ocasión reflexionamos sobre el rol del Estado en la promoción de las cooperativas.<sup>2</sup> Nos interesan las políticas desarrolladas por el Estado para el fomento del cooperativismo que crean o facilitan el desarrollo de cooperativas agropecuarias o agroindustriales. Buscamos entender por qué el Estado opta por las cooperativas para llevar adelante sus políticas y cómo condiciona esto el posterior desarrollo de la cooperativa. En este caso analizamos la política de promoción de la cooperativa de productores de caña de azúcar en Bella Unión.

Diversos trabajos han abordado el particular desarrollo de Bella Unión desde diferentes puntos de vista. Este inusual interés por esta alejada región, se origina en que el Censo de Población de 1985 dejó en evidencia que Bella Unión era la localidad del país que registró el mayor aumento porcentual de población. El crecimiento demográfico y la pujanza económica de la región llevaron a referirse a Bella Unión como un *“polo de desarrollo”*. Esto motivó una serie de estudios para entender el proceso de desarrollo de Bella Unión. El primer trabajo que da cuenta del desarrollo local de Bella Unión y sus cooperativas es Terra (1986) que analiza el caso de Cooperativa Agraria Limitada del Norte Uruguayo (CALNU) como ejemplo de cooperativa agroindustrial. Otro importante trabajo fue realizado por un grupo de geógrafos de la Universidad de la República (UdelaR) (Cardozo *et al.*, 1988) que estudiaron el modelo cañero y cooperativista de desarrollo de Bella Unión en pleno apogeo. También en 1988 se publicó un estudio la Dirección de Estadística Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca sobre los modelos de producción cañera y las características de los productores (DIEA-MGAP, 1988). Un par de años más tarde, el Programa Interdisciplinario de Agroindustria (PIA) de la UdelaR realizó una investigación para evaluar el impacto territorial del modelo de desarrollo agroindustrial de Bella Unión en su espacio de inserción (Instituto de Teoría y Urbanismo, 1990). Posteriormente, en 1991 se publicó un estudio desde la perspectiva de la historia económica con el objetivo de conocer los orígenes del proceso de desarrollo local (Moraes, 1990). En 1993 la UdelaR realiza un estudio de carácter sociológico con el objetivo de conocer las causas del crecimiento reciente económico, demográfico y del mercado de trabajo experimentado en dos territorios específicos del interior del país: Bella Unión y Maldonado-Punta del Este (De Sierra *et al.*, 1993). Finalmente, cabe destacar una serie de estudios realizados por la UdelaR luego del declive de Bella Unión (UdelaR, 2012). Basándose en análisis documental y entrevistas a trabajadores y representantes del gobierno el estudio concluye en la *“artificialidad del modelo”* de producción de caña protegido por el Estado que *“nunca pudo ser sustentable ni cumplir sus promesas de crecimiento con equidad”* (Rieiro, 2013).

---

<sup>2</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”*.

Todos estos trabajos desde distintas perspectivas y enfoques muestran la importancia de las políticas públicas y la organización cooperativa. En este caso nos proponemos indagar sobre la participación del Estado en la promoción del cooperativismo en Bella Unión y los resultados que produjo. Nos concentramos en el estudio de la política pública, entendida como “*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). Sostendremos que la creación por parte del Estado es una de las posibles formas de surgimiento de las cooperativas de allí que nos parezca pertinente analizar una política de promoción de cooperativas desde el marco conceptual de las políticas públicas.<sup>3</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.<sup>4</sup> El rol del Estado como promotor de las cooperativas puede manifestarse de muy diversas formas.<sup>5</sup> El estudio de políticas públicas y sus impactos contiene una dimensión temporal que le es intrínseca. Por ello es posible hablar de un proceso social al analizar la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución (Oszlak y O'Donnell, 1995 [1981]: 109 y 110).<sup>6</sup>

Por otra parte, el trabajo intenta motivar la discusión, el diálogo y los aportes con los procesos históricos del desarrollo de las cooperativas en América Latina. Fundamentalmente intenta dialogar con una propuesta de periodización para la historia del cooperativismo latinoamericano elaborado en el marco de la Red de Estudios en Perspectiva Histórica sobre la Economía Social y Solidaria (REPHESS). Esta periodización da cuenta de las grandes etapas de su desarrollo, las principales tendencias en su evolución y las rupturas y continuidades.

En cuanto a las técnicas de recolección de información se recurrió básicamente a: reconstrucción de fuentes y análisis documental y de datos secundarios y entrevistas en profundidad a informantes calificados hechas en el marco de la investigación “*Políticas industriales y desarrollo local en Bella Unión, 1965-2010*” (Moraes *et al.*, 2014).

Junto a esta introducción, el trabajo se compone de otras dos secciones. En la primera se estudian las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Bella Unión, dialogando con la periodización de la historia del cooperativismo en América Latina antes mencionada. Finalmente, y a modo de conclusión, presentamos una síntesis con los principales resultados de la investigación.

## **2. AUGE Y DECADENCIA DEL DESARROLLO DE BELLA UNIÓN (1965-2005)**

Bella Unión es una pequeña localidad ubicada en el Departamento de Artigas, en el extremo norte de la República Oriental del Uruguay, en la frontera con Brasil y

---

<sup>3</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).

<sup>4</sup> Véase al respecto Hintze (2010), Martí y Pérez de Uralde (2010), Cravino y Mutuberría (2010), Martí, Soria y Dabezies (2008).

<sup>5</sup> Algunas posibilidades de acción del Estado son la legislación, las disposiciones fiscales, el asesoramiento técnico; la ayuda financiera, etc.

<sup>6</sup> Los mismos autores entienden por resolución la desaparición del tema de la agenda pública sin que por ello este haya sido solucionado. En ocasiones un tema se resuelve porque otros problemas más visibles monopolizan la atención.

Argentina.<sup>7</sup> En el último medio siglo se ha caracterizado por el desarrollo del cultivo de caña.

**Figura I. Ubicación de Bella Unión**



Tal como veremos a continuación, entre 1965 y 2005 tuvo lugar Bella Unión un fuerte desarrollo local impulsado por cooperativas que tuvo como eje el cultivo de caña y su industrialización. Tanto para el desarrollo de las cooperativas como para su crisis fue fundamental el papel jugado por el Estado uruguayo. Para la creación de la CALNU fue esencial el apoyo otorgado por el Estado para la construcción y puesta en funcionamiento del ingenio azucarero. Posteriormente, y también con apoyo estatal, van a prosperar un conjunto de cooperativas que tenían como objetivo complementar y diversificar la acción de CALNU. Sin embargo, a comienzos de los años '90, la política de protección del azúcar fue parcialmente abandonada y radicalmente modificada, dando un fuerte golpe a CALNU y a sus cooperativas asociadas. La crisis del modelo de desarrollo cooperativo tendrá su colofón cuando a fines de 2005 el Estado uruguayo, cancela la deuda que mantenía CALNU, a cambio de tomar el control del ingenio azucarero.

### **3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA PRODUCCIÓN NACIONAL, Y LOS ANTECEDENTES COOPERATIVOS DE BELLA UNIÓN**

En este apartado analizaremos los antecedentes más directos del desarrollo de Bella Unión a través del modelo cooperativo. En primer lugar, analizaremos las políticas

<sup>7</sup> Fue fundada en 1829 como Santa Rosa de la Bella Unión del Cuareim y renombrada como Bella Unión en 1929. De acuerdo al Censo de Población 2011 (ROU, 2013) la población de Bella Unión era de 12.200 habitantes.

públicas tendentes al autoabastecimiento de azúcar a partir de la industrialización de la caña de azúcar de producción nacional. En segundo lugar, exploraremos el proceso de gestación de la cooperativa y veremos cómo este proceso cristaliza ante la posibilidad de la construcción de un ingenio azucarero con financiamiento estatal.

La historia del cultivo de caña de azúcar en Uruguay es bastante reciente. Las primeras experiencias se hicieron por iniciativa de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)<sup>8</sup> en 1935 con la introducción del cultivo de caña de azúcar en el país con el propósito de obtener alcohol. Posteriormente será el Ing. Mones Quintela<sup>9</sup> quien introduzca el cultivo de caña de azúcar en Bella Unión como parte de la experimentación de este cultivo para ANCAP. En 1941 comienza a funcionar la Compañía Azucarera Artigas S.A. (CAASA), empresa privada para la producción y refinamiento de la caña de azúcar en el Departamento de Artigas. En 1946 se fundó en la zona de Bella Unión, Compañía Agrícola e Industrial del Norte (CAINSA) que se proponía producir azúcar en base a caña (Moraes, 1990). En 1945, ANCAP crea su propia refinería en El Espinillar (Departamento de Salto) y comienza a producir en 1952.

A pesar de estas iniciativas para el desarrollo de la producción de azúcar nacional, esta no era suficiente para abastecer al mercado interno y debía importarse crudo. Frente a la dependencia de las importaciones de materia prima, que equivalían al 80% del azúcar consumido en el país, el Estado comienza a promover el desarrollo del cultivo y su posterior procesamiento industrial.

En 1950 es aprobada la Ley N° 11.448 de Especies Sacarígenas que declaraba de interés nacional los cultivos de remolacha azucarera y de caña de azúcar y la fabricación de azúcar. Dicha ley estableció distintos dispositivos para la expansión de los cultivos y la ampliación de la industria, así como restricciones a la importación de crudo. También habilitó al Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)<sup>10</sup> a concesión de créditos con el objetivo de fomentar los cultivos y desarrollar la industria. Además se ataba la importación de crudo a quienes produjeran azúcar con materia prima nacional.

La política de promoción de la producción de azúcar continuará a lo largo de la década de 1950 con el establecimiento de un régimen de fijación de precios a cargo de la Comisión Honoraria del Azúcar (CHA) y el Fondo de Estabilización del Precio del Azúcar (FEPA). La CHA fue creada en 1952 y estaba compuesta por delegados de los ministerios de Industria y Trabajo, Ganadería y Agricultura, y Hacienda, con el cometido de intervenir y fiscalizar la producción agrícola e industrial. También estaba encargada de evaluar y autorizar a los nuevos emprendimientos industriales y fiscalizar los existentes. Finalmente, cada año debía proponer al Poder Ejecutivo el precio para la remolacha y la caña tomando en cuenta los costos de producción y las utilidades estimadas. Por su parte, el FEPA debía subsidiar el azúcar cuando el precio propuesto por la CHA superaba el precio de venta final. Este fondo era administrado por la CHA y se integraba con aportes de los diferentes actores de la producción de azúcar, pero básicamente con el aporte de los productores de azúcar con crudo importado.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> ANCAP fue creada en 1931 con el objetivo de explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional, el cemento portland así como importar, refinar y vender derivados de petróleo.

<sup>9</sup> Alfredo Mones Quintela (1910-1969), ingeniero agrónomo uruguayo promotor del cultivo de caña y de la organización cooperativa en Bella Unión.

<sup>10</sup> El BROU fue fundado en 1896, es el banco más importante de Uruguay y está constituido por capitales estatales.

<sup>11</sup> La ley N° 13.720 de 1968 creó la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN) con el objetivo de estabilizar los precios ante la disparada de las cifras inflacionarias. Un decreto posterior del Poder Ejecutivo cesó a los miembros de la CHA y encomendó a un interventor del Ministerio de Industria

Estas políticas estaban en consonancia con el modelo de protección de la industria nacional de la época. En 1941 se aprueba la Ley N° 10.000 que clasificaba las importaciones como bienes finales, materias primas o bienes de capital. El Estado regulaba las cuotas para cada una de estas categorías en función de su disponibilidad de divisas.<sup>12</sup> La importación de crudo para la refinación de azúcar se podía hacer en la medida que se fuera desarrollando la industria nacional.<sup>13</sup>

Por su parte, la organización cooperativa en la zona de Bella Unión contaba con diversos antecedentes. El más antiguo fue la creación de la Sociedad de Fomento Agropecuario en 1906 con el objetivo, entre otros, de organizar las ferias ganaderas de la zona. El antecedente más directo de las cooperativas de cañeros fue la fundación del Sindicato Agrícola Cristiano Santa Rosa del Cuareim en 1935, a instancias del P. Horacio Meriggi, quién tuvo una fecunda labor de promoción de este tipo de organizaciones asociativas.<sup>14</sup> La labor del sindicato de Santa Rosa del Cuareim se concentró en las actividades de comercialización y cobraron fuerza a partir de 1938 cuando se inaugura un “Galpón Social” para almacén de productos como cítricos, girasol y trigo. En 1959 el Galpón fue vendido a una compañía azucarera evidenciando el desplazamiento de las actividades agrícolas hacia la producción de caña de azúcar (Moraes, 1990: 154-155).

Para constituirse como cooperativa debieron esperar hasta 1941 cuando fue aprobada la Ley N° 10.008 de Cooperativas Agropecuarias que dio estatus legal a las cooperativas en Uruguay.<sup>15</sup> Las cooperativas en Bella Unión fueron desarrolladas por los productores de caña de azúcar. En 1952 se formó la “Primera Cooperativa Agrícola de Cañeros Santa Rosa”, a partir de un Plan de Colonización impulsado por la Compañía Azucarera Artigas S.A. al amparo de las nuevas condiciones generadas por la ya mencionada Ley N° 11.448 de Especies Sacarígenas. Se trataba de un grupo pequeño de ex-funcionarios de CAASA que pasaron a ser propietarios cada uno de una parcela, en tanto la Cooperativa llevaba a cabo las inversiones en caminos y regadío (Moraes, 1990: 202). Posteriormente, en 1960, los colonos miembros de la Cooperativa de Cañeros constituyen una nueva cooperativa, con el objetivo de comprar el antiguo ingenio de CAASA. Se funda la Cooperativa Agropecuaria Limitada de Industrialización de la Caña de Azúcar (CALPICA) con el objetivo de industrializar la caña en forma directa. Para el surgimiento de estas cooperativas fue fundamental el apoyo de la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOA) y la acción del Ing. Mones Quintela, quien, además de promotor el cultivo de caña, era un convencido cooperativista.

A la acción de estas cooperativas se sumará la movilización popular lograda primero a través del movimiento “Bella Unión en Marcha” creado con el objetivo de: “...lograr la recuperación del país, en todos los órdenes en grave crisis, (...) a través del esfuerzo responsable y solidario de todos y cada uno de los habitantes de todo el territorio

---

y Comercio la administración del FEPA y a la COPRIN la fijación de los precios de la caña y la remolacha y el azúcar.

<sup>12</sup> Además del ahorro de divisas, la idea era desincentivar la importaciones de bienes finales a través de un tratamiento cambiario desfavorable, en tanto el tipo de cambio favorecía la importación de materias primas y bienes de capital.

<sup>13</sup> En 1959 se aprueba la Ley N° 12.670 de Reforma Cambiaria y Monetaria, a través de la cual se modifica el contralor del comercio exterior y se derogan los tipos de cambios múltiples. Sin embargo, en la práctica distintos componentes del sistema de protección como las cuotas de importación y el control de cambios estuvieron vigentes hasta las reformas realizadas por el gobierno militar en 1974.

<sup>14</sup> Meriggi (1892-1949) fue un activo sacerdote salesiano impulsor de cajas populares y sindicatos agrícolas cristianos.

<sup>15</sup> La aprobación de la ley creó un cauce para la aparición de cooperativas que antes se constituían en sociedades de fomento o sindicatos agrícolas. Posteriormente en 1956 se constituirá la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOA) (Terra, 1986: 109 y ss.).

*nacional consustanciados en una causa superior*" (Guión, 10.6.1964 . Pág. 1. Visita de legisladores; citado por Moraes, 1990: 243). En 1964 nació el Movimiento el Norte Uruguayo en Marcha (NUM) que viabilizaría la concreción del modelo cañero de desarrollo local, a través de la entusiasta participación popular y un sólido grupo dirigente.<sup>16</sup>

El diagnóstico de la realidad de Bella Unión realizado por el NUM atribuía el problema del estancamiento económico de la región a la falta de ingenios azucareros adecuados y reafirmaba el destino cañero de la agricultura regional. Entre sus propuestas se encontraba la construcción de un ingenio azucarero moderno capaz de procesar la producción de caña (Moraes, 1990: 246). También proponía la disminución de los costos de producción de la caña de azúcar y la formación de recursos humanos. Para ello era fundamental el apoyo del BROU. Pero para la obtención de los avales solicitados para el préstamo era necesario que los productores comprometieran sus tierras como garantía del pago. Contar con este compromiso era una tarea difícil, pero los líderes del movimiento lo lograron poniendo en juego su credibilidad en pos de la obtención de objetivos a mediano plazo. También logró el apoyo del principal sindicato de trabajadores de la zona, la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA). Esto permitió que se postulara al apoyo oficial para la construcción de un ingenio cooperativo.

#### **4. LA PROMOCIÓN DEL COOPERATIVISMO PARA AUMENTAR LA PRODUCCIÓN DE AZÚCAR A TRAVÉS DE UN INGENIO COOPERATIVO (1965-1977)**

A partir de los años cincuenta e inicio de la década del sesenta el desarrollo cooperativo fue fuertemente apoyado, tanto por parte de los gobierno como por las organizaciones internacionales e instituciones financieras (Guimaraes, 1993: 282).<sup>17</sup>

A este marco de promoción del cooperativismo a través del Estado, se le va a sumar la política de protección de la industria nacional para la producción nacional de azúcar. Esto permitirá la concreción de un ingenio moderno y eficiente de gestión cooperativa que se colocará en el centro del desarrollo local de Bella Unión

Para esto, en 1964 el Poder Ejecutivo avanzó en su pretensión de autosuficiencia azucarera y desarrollo de la industria nacional, con la aprobación de un Decreto del 43/964 del 6/2/1964 que llamaba a la presentación de proyectos para la construcción de ingenios azucareros. Así profundizaba la política de sustitución de importaciones, ahorrando divisas al país y promoviendo el desarrollo de las localidades en las que se producían las especies sacarígenas.

De los 15 proyectos presentados, solo 10 fueron admitidos para su evaluación, 6 seleccionados y finalmente 3 elegidos para ser apoyados. Solamente dos proyectos se van a concretar: CALNU y ARINSA<sup>18</sup>. La evaluación de los proyectos fue hecha por la

---

<sup>16</sup> "El 27 de febrero de 1964, 'un núcleo de productores y gente progresista de Bella Unión' emprendió las tareas de convocar y organizar a la masa social de la zona para obtener la instalación de un nuevo Ingenio azucarero. El núcleo inicial de productores (...) era el de los cañeros de CALPICA,.... Encabezando el movimiento como Presidente del mismo se situaba el Ing, Mones Quintela..." (Moraes, 1990: 245)

<sup>17</sup> En esta etapa, las cooperativas de América Latina van a conocer programas de promoción estatal. Se va a destacar la acción de Organización de Estados Americanos en la promoción y asistencia técnica de las cooperativas. También el fomento por parte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development, USAID*); la Alianza para el Progreso y la Iglesia católica, en un ambiente de cambio económico y social, se desplegará una importante acción oficial a favor del cooperativas.

<sup>18</sup> Ingenio remolachero en la zona de Mercedes (Río Negro).

CHA y la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)<sup>19</sup> y significaron un importante incremento de la inversión en capital fijo del país entre 1969 y 1979. Los nuevos ingenios significaron una inversión total de casi 35 millones de dólares. Representó además un importante aumento de la capacidad instalada para la producción de azúcar que pasó de 68 mil toneladas anuales a 117 mil en 1970, cantidad estimada suficiente para abastecer la demanda local.

Para 1975 se había logrado el autoabastecimiento de azúcar aunque para esa época las políticas de corte proteccionista y desarrollistas empezaron a cambiar. La dictadura militar empezó a promover políticas de apertura y liberalización de la economía, transitando hacia una menor intervención del Estado. Aunque sin abandonar todavía su papel protagónico del Estado, si se fueron dejando de lado algunos instrumentos de política como la CHA y el FEPA.

Si el financiamiento estatal fue fundamental para lograr la construcción de los ingenios, el aumento de la capacidad instalada y el autoabastecimiento de azúcar, no fue menos importante la labor cumplida por CALNU. La cooperativa se benefició del financiamiento estatal a través de un crédito del BROU para construir un ingenio que no era ajeno a su misión y sus proyectos.

El proyecto de ingenio azucarero fue elaborado por un conjunto de técnicos bajo la coordinación de las autoridades del NUM. Fue presentado ante la Comisión Honoraria del Azúcar (CHA) como un ingenio mixto, capaz de moler 3000 toneladas diarias de caña y 2000 toneladas de remolacha en los meses de verano. El proyecto se financiaría con: un capital integrado de \$ 10.000.000 m/n; un capital a integrar por los socios; y créditos a largo y corto plazo avalados por 300 productores de la zona. El costo total de la inversión rondaría los U\$S 9 millones.

Lo novedoso del proyecto era la figura cooperativa para su organización. El ingenio sería gestionado por una cooperativa agraria limitada de acuerdo a la Ley N° 10.008 y tendría las siguientes características: participación democrática de los socios, posibilidad de incorporación de nuevos asociados, criterios no capitalistas para el reparto de las utilidades y aprovechamiento integral de la experiencia cooperativa de la zona.

Por Decreto 132/965 del 11/03/1965 el Poder Ejecutivo da a conocer la selección de tres proyectos: el presentado por el NUM, el de la Sociedad Remolachera de Mercedes, en el Departamento de Soriano y el de RAUSA en el departamento de San José; fijando plazos y ajustes para la realización de los proyectos.

Conocido el Decreto en Bella Unión, se convocó a una Asamblea para la creación de la Cooperativa. Esta tuvo lugar el 1° de mayo de 1965. Luego de arduas discusiones se llegó al acuerdo para la creación de la cooperativa: *“los fines de la fábrica será el de la mayor promoción de los productores, asegurando fórmulas de abastecimiento total de la fábrica con el mayor número de productores, para evitar que los ricos sean más ricos y los pobres más pobres”* (“Guión”, 16.5.1965. Págs. 1 y 4. “Esta es la Crónica”; citado por Moraes, 1990: 263).

El 4 de mayo volvió a reunirse la asamblea y recién después de la medianoche se aprobó el Acta de Fundación de la cooperativa y se procedió a elegir las autoridades. La cooperativa tendría por nombre Cooperativa Agropecuaria Limitada Norte Uruguayo (CALNU) y el ingenio recibiría el nombre de Ing. Mones Quintela en honor a su impulsor y primer presidente de la cooperativa. El objetivo de la cooperativa sería la *“producción e industrialización de las especies sacarígenas”* (Art. 4 de los Estatutos de CALNU), a lo que se sumaban otras actividades como : *“la colaboración y asistencia a*

---

<sup>19</sup> La CIDE fue creada por decreto del 27/01/1960 con el cometido de formular planes, hacer proyectos, buscar financiación y vigilar la puesta en práctica.

*sus asociados en todos los aspectos a la mejor Producción y Trabajo*”, la obtención de créditos para sus asociados, la realización de diversas tareas de la fase agrícola como siembra, compra de insumos, compra de tierras, fraccionamiento de tierras, etc. (Art. 5 de los Estatutos de CALNU). Podría integrar la cooperativa todo “*productor agropecuario de especies sacarígenas o aspirante a tal; o trabajador permanente en el Ingenio de la Cooperativa con, por lo menos, un año de antigüedad continuada en el mismo*” (Art. 25 del Estatuto de CALNU) (Moraes, 1990: 264-265).<sup>20</sup>

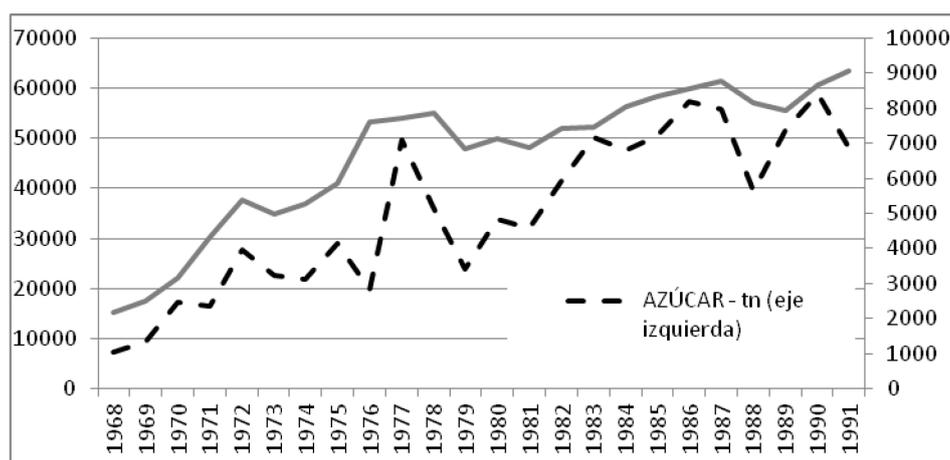
Durante 1965 el Poder Ejecutivo aprobó los estatutos de la cooperativa y por Decreto del 25 de noviembre del mismo año dio a conocer los ingenios aprobados siendo el de CALNU el que figuraba primero.

Una vez conocido el apoyo del gobierno, la cooperativa emprendió la compra de maquinaria. Entre 1967 y 1969 comenzó el montaje del ingenio en la ubicación seleccionada previamente: la fracción 54 del Instituto Nacional de Colonización (INC) en “*Colonia España*”. Finalmente se concretó una infraestructura que incluía viviendas para técnicos, hotel y campo de juegos, extendiéndose sobre 15.000 metros cuadrados, y la planta fabril, con capacidad para procesar 3.500 tons./día (Cardozo et al., 1988: 56).<sup>21</sup>

En 1970 se realizó la primera zafra de CALNU y a partir de ese momento las hectáreas cosechadas de caña y la producción de azúcar experimentaron un fuerte crecimiento. Además del ingenio, los cooperativistas de CALNU compartían las obras de riego, la compra de insumos, la asesoría técnica y la maquinaria agrícola (Correa Alsina, 1995).

En términos de la producción de caña de azúcar la implementación del ingenio cooperativo fue a todas luces exitosa. Tal como se muestra en el siguiente gráfico, el área sembrada pasó de 2160 hás. en 1968 a 9064 en 1991; en tanto la producción de azúcar pasó de poco más de siete mil toneladas a casi 50 mil para el mismo período. Si se evalúa en términos del autoabastecimiento nacional del azúcar también fue exitosa, el mercado nacional se autoabastecía y CALNU era el responsable del 63% de la producción nacional.

Gráfico I. Evolución del área de caña de azúcar cosechada y la producción de azúcar en CALNU (1968-1991)



Fuente: Elaboración propia en base a DIEA-MGAP (1988) y Correa Alsina (1995)

<sup>20</sup> La cooperativización de los trabajadores del ingenio apuntaba a una mejor distribución de la riqueza. Sin embargo, a diferencia de los productores agropecuarios, la forma de ingreso de los trabajadores no se reglamentó y tampoco se efectivizó.

<sup>21</sup> El ingenio había sido concebido como mixto, con capacidad para procesar caña de azúcar y remolacha, pero la fase remolachera finalmente no se concretó.

Pasados veinte años del comienzo del ingenio, producían para CALNU 300 productores agrícolas que cultivaban 9.064 hás, empleaban a 3.000 trabajadores de la zafra, 700 trabajadores industriales y gran cantidad de técnicos; y respondía por más de la mitad el abastecimiento de azúcar del mercado interno. En lo que respecta a la productividad en pocos años se duplicó: el ingenio de CALNU pasó de algo más de 3 toneladas de azúcar por hectárea cosechada en las primeras cosechas a 6 toneladas en 1977.

Los Estatutos de la cooperativa habían establecido en su artículo 31 que los socios debían solicitar autorización del Consejo Directivo para ampliar el área de cultivo para "...fomentar la incorporación de nuevos productores y evitar los cultivos extensivos". Hasta 1978 la cooperativa autorizó aumentos del área cultivada. A partir de entonces puso en funcionamiento un sistema de cuotas de caña. En 1984 el sistema de cuotas será redefinido para contemplar los rendimientos agrícolas de cada productor. A pesar de las cuotas de producción el funcionamiento de la cooperativa continuará siendo democrático, ateniéndose al principio de un hombre, un voto. Este sistema permitió que el número de productores socios creciera pasando de menos de 200 el momento de la fundación, 366 socios en 1973, 430 en 1985 y en 1990 llegó a contar con 460 cooperativistas (Moraes *et al.*, 2014).

El desarrollo de la producción azucarera en base al modelo cooperativo también tuvo importantes impactos sociales. Esto puede apreciarse claramente si observamos que el crecimiento demográfico de la zona entre 1963 y 1985 fue mucho mayor que en el conjunto del país y del departamento: mientras la población del país aumentó un 14% y la de Artigas un 31%, la sección censal 7ª, en la que está Bella Unión, aumentó un 76% en el mismo período.

*Cuadro I: Evolución de la población*

	1963	1975	1985	1996	2004	2011
Total país	2.595.510	2.788.429	2.955.241	3.164.763	3.241.003	3.286.314
Total del Dpto. de Artigas	52.843	57.947	69.145	75.059	78.019	73.378
Bella Unión	5.010	7.745	12.246	13.537	13.633	12.200
Sección 7	10.050	11.851	17.737	19.038	20.033	18.406

Fuente: Elaboración propia en base a Censos de población.

También es posible evaluar la experiencia en términos de la significación de las cooperativas en el sector azucarero Terra (1986) destaca que no solo lograron controlar un renglón de producción importante, sino que, después de hacerse cargo de un espacio abandonado por empresas capitalistas por no resultar redituable, lo desarrollaron tecnológicamente en lo agrario y en lo industrial, convirtiéndolo en competitivo y gravitando positivamente sobre el abastecimiento interno y el comercio exterior del país. En la zona, representan, además, la mayor fuente de ocupación y de desarrollo económico. Cuentan con servicios de salud y apreciables condiciones de vivienda y han proporcionado un impulso incuestionable al desarrollo social.

## **5. LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CAÍDA DEL MODELO CAÑERO COOPERATIVO (1978-2005)**

A partir de la década de 1970 se abre un nuevo capítulo en la historia de América Latina. La polarización y los conflictos sociales, así como la crisis económica y la mayor injerencia de Estados Unidos en la región, van a dar como resultado el advenimiento de una serie de gobiernos dictatoriales en América Latina. En el ámbito económico, estos gobiernos dictatoriales impulsarán políticas orientadas a la apertura de la economía, la desregulación y la menor intervención del Estado. Situación que se

profundizará luego de la crisis de la deuda de la década de los ochenta y las posteriores reformas promovidas por el Consenso de Washington.

Estos gobiernos van a desplegar medidas de represión, eliminación o control de los movimientos populares, incluyendo en muchos casos a los movimientos cooperativos.

En algunos casos la pretensión de dejar en manos del mercado el funcionamiento de la economía llevará a quitar los apoyos y las prerrogativas antes otorgadas a las cooperativas. En otros casos los gobiernos utilizaran a las cooperativas para liberalizar la economía.

En el caso de Uruguay, el gobierno dictatorial que toma el poder por el Golpe de Estado del 27 de junio de 1973, mantuvo al comienzo las políticas económicas de los gobiernos anteriores, pero poco tiempo después comenzó un lento pero inexorable proceso de apertura y liberalización de la economía.

El andamiaje de políticas públicas montadas para promover la producción nacional de azúcar se irá desmontando paulatinamente y el modelo de producción cooperativa entrará en crisis.

La liberalización del mercado interno del azúcar a partir de 1978 obligó a los actores sociales involucrados a pensar otras alternativas. CALNU buscó alternativas para una “*actualización histórica*” de la región, mediante un programa de desarrollo agroindustrial, basado en el cooperativismo y en la reinversión de excedentes en su área de influencia (Cardozo *et al.*, 1988: 77). Las diferentes alternativas se pensaron desde y con CALNU como eje, tanto así que Terra (1986: 132) la concebía como “*la cabeza de un sistema cooperativo*”.

Los productores acompañaron mayoritariamente las alternativas propuestas de diversificación. Existía conciencia en que la producción de caña uruguaya no era competitiva respecto de los países productores de la región como Brasil y Argentina, que trabajan con costos inferiores. El mercado internacional del azúcar era excedentario y subsidiado por lo que se hacía necesario emprender nuevos proyectos. (De Sierra *et al.*, 1993)

Esto llevó a la puesta en práctica de tres grandes proyectos: CALAGUA para la tecnificación de la horticultura, CALVINOR para el cultivo de uvas para producir vinos de alta calidad, y CALPICA para la incorporación sistemática del riego.

Para ello se realizó una inversión total cercana a los 30 millones de dólares, de los cuales 23 millones los aportaba el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y 7 millones de aportes locales. En una histórica asamblea de CALNU en 1983, por votación unánime de sus asociados y con una participación del 90% de los socios, se decidió contribuir con un millón de dólares al año, durante seis años. Solamente 100 socios de CALNU estaban asociados a CALAGUA y CALVINOR, con quienes se firmó contratos societarios de participación para cobrarse paulatinamente los préstamos acordados, siempre que hubiera excedentes (Cardozo *et al.*, 1988: 79).

Para la concreción del préstamo del BID fue fundamental el aval del Estado uruguayo, quien contrajo un préstamo destinado a un emprendimiento privado. No obstante este nuevo apoyo para el financiamiento de los proyectos, el Estado uruguayo tendrá una presencia marginal en el modelo de desarrollo local de Bella Unión. El Estado no tuvo una intervención planificada en la zona, hasta que en marzo de 1983 se creó una unidad ejecutora estatal dependiente del Poder Ejecutivo identificada con la sigla VERNO (Vértice Noroeste), la cual se propuso, aunque sea de manera declarativa, orientar el desarrollo local. Tenía entre sus objetivos: la planificación del desarrollo de los recursos renovables, la planificación urbana, la garantía y administración de los préstamos internacionales, viabilizando financieramente los proyectos de diversificación productiva con el aval del BROU, la garantía de CALNU y el apoyo de las firmas de toda la población de BU (De Sierra *et al.*, 1993: 4: 10). En 1986, ya con el

retorno a la democracia, el VERNÓ será sustituido por la recientemente creada Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (De Sierra *et al.*, 1993).

La firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), profundizó la apertura comercial y sumió al modelo azucarero cooperativo en una profunda crisis. Las nuevas políticas promovieron la producción de azúcar en base a materia prima importada. Esto significó desmontar la estrategia de autoabastecimiento que se había iniciado en los años cincuenta y la protección para la industria nacional, así como el fomento y apoyo a las cooperativas de la zona de Bella Unión.<sup>22</sup>

CALNU y las cooperativas asociadas se vieron obligadas a llevar adelante un severo Plan de Ajuste y Reconversión para el quinquenio 1991-1995. El centro del plan consistía en mantener en funcionamiento el ingenio en base a la importación de materia prima y desalentar la producción local de caña de azúcar. Esta reconversión se hace en sentido contrario a lo que había sido la tradición cooperativa inclusiva de los pequeños productores agrícolas a aquello que había dado identidad a la zona.

Los efectos sociales de la reconversión fueron devastadores. No solo cayó el área sembrada, la producción de azúcar, sino que esto tuvo impactos sociales terribles: aumento del desempleo y caída de los salarios reales de los trabajadores. Erosionando fuertemente la confianza hacia las cooperativas, hasta entonces articuladoras del desarrollo local y que, a comienzos del nuevo milenio, estaban sumidas en crisis económica y disputas políticas.

Finalmente, para 2005, con la llegada del Frente Amplio al gobierno y en el marco de una nueva legislación para la producción de agrocombustibles, la Ley N° 17.567 de 2002, se produce el traspaso del ingenio de CALNU a la empresa de propiedad estatal ALUR S.A. ALUR se hizo cargo de las deudas de CALNU contraídas con el BROU y en enero de 2006 tomó posesión del Ingenio azucarero "*Alfredo Mones Quintela*", cerrándose la etapa de desarrollo cooperativo de Bella Unión.

## **6. A MODO DE CONCLUSIÓN**

El análisis de las políticas públicas para el fomento del cooperativismo en el ámbito rural nos muestra que las acciones del Estado han sido de fundamental importancia para el desarrollo rural y de las cooperativas. A lo largo de los cuarenta años analizados, el Estado transitó por posturas que fueron desde el decisivo impulso a las cooperativas hasta el desconocimiento y el abandono. En distintos escenarios y con diferentes motivaciones el Estado uruguayo ha optado por cooperativas para llevar adelante sus políticas en el ámbito rural. Las razones que han llevado al Estado a promover la figura cooperativa en los espacios rurales han sido diversas, así como las consecuencias que estas políticas han tenido en términos del desarrollo rural.

Entre 1965 y 2005 el desarrollo de Bella Unión fue impulsado por cooperativas y se basó en el cultivo de caña y su industrialización. Tanto para el surgimiento de la cooperativa como para su crisis fue fundamental el papel jugado por el Estado uruguayo.

La cooperativa CALNU surge en el marco de las políticas proteccionistas desarrolladas a mediados del siglo XX con el objetivo de promover la industrialización y la soberanía alimentaria. Confluyen los intereses del Estado con los productores de caña que buscaban valorizar su producción y avanzar en la etapa industrial. La puesta en

---

<sup>22</sup> El Decreto N° 589/991 de 1991 elimina las barreras arancelarias para el azúcar y establece una tasa arancelaria cero para ese mismo producto hasta el 31 de diciembre de 1992.

marcha del ingenio azucarero permitió avanzar en la apropiación de valor y tuvo importantes impactos en la economía de Bella Unión.

El apoyo estatal para la construcción y puesta en funcionamiento del ingenio azucarero por parte de CALNU posibilitó la generalización del cultivo de caña de azúcar. Esto permitió un proceso de transición desde la agricultura familiar a un nuevo tipo de agricultura de tipo empresarial con altos niveles de inversión por unidad de superficie y basada en la mano de obra asalariada. El control de la fase de industrialización por parte de los productores cañeros proporcionó las condiciones para la supervivencia de los pequeños y medianos productores agrarios en explotaciones que exigían incorporar tecnología y altas inversiones de capital. El modelo de desarrollo local de Bella Unión se basaba en la pequeña propiedad y en formas asociativas, en consonancia con la protección estatal a la producción azucarera y la promoción industrial. Cuando estas se retiraron el modelo entró en crisis (Moraes *et al.*, 2014: 27). Desde fines de los años setenta, y sabiendo la fragilidad en la que se encontraban al depender de la protección estatal, los productores cooperativizados buscaron alternativas conjuntas y ensayaron políticas de diversificación productiva a través de la horticultura. A pesar de la fuerte inversión realizada y los apoyos recibidos la experiencia de diversificación no dio los resultados esperados.

A comienzos de los '90, una vez que el Estado desmontó la política de protección de la producción de azúcar, la viabilidad de la cooperativa y de la producción de caña se vio fuertemente cuestionada. La cooperativa que había nacido para maximizar el valor de lo producido por los productores cañeros, en una estrategia paradójica abandonó el procesamiento de caña de sus asociados y pretendió sobrevivir como planta industrial que procesaba azúcar cruda importada. Esta tensión no fue resistida por los productores y, a pesar de los múltiples intentos de salvataje, la cooperativa entró en crisis.

Una experiencia que había nacido para dar respuesta a las necesidades de los productores de caña en el marco de la promoción estatal y las políticas proteccionistas no resistió que su nueva misión sea procesar crudo importado. En 2005 el final del proceso tuvo mucho del comienzo, el Estado revierte las políticas aplicadas en las últimas décadas y retomó con más fuerza la protección arancelaria y la promoción del cultivo de caña pero bajo la órbita estatal y con la finalidad de producir biocombustible, para asegurar ahora la soberanía energética.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- BATTAGLIA, Filippo (2004): *L'organizzazione nelle cooperative*. Edizioni Pigreco, Roma.
- 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].
- CARDOZO, Susana, CHANQUET, Mercedes, FERNÁNDEZ, Virginia, GALEANO, Nora, HERNÁNDEZ, Juan y WETTSTEIN, Germán (1988): *La región de Bella Unión: cooperativismo y desarrollo agro-industrial*. Editorial Índice, Montevideo.
- CORREA ALSINA, Fernando (1995): *Azúcar, MERCOSUR y reconversión: el caso CALNU*. Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago de Chile.
- DE SIERRA, G, BOADO, M, SERNA, M y FILARDO, V (1993): *Bella Unión y Maldonado: dos casos ejemplares de transformaciones en la reestructura social del País*. Serie Informes de Investigación, Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Montevideo.
- DIEA-MGAP, República Oriental del Uruguay. (1988): *Representación mediante modelos de la producción cañera*. MGAP, Montevideo.

- GUIMARAES, Roberto (1993): Cooperativismo y participación popular en América Latina y el Caribe. En Antonio Colomer Viadel (Ed.), *Sociedad solidaria y desarrollo alternativo*, [279-321], Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- INSTITUTO DE TEORÍA Y URBANISMO, ITU (1990): *Región Vértice Noroeste*. Universidad de la República Programa Interdisciplinario de Agroindustria. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Desarrollo local y agroindustria,.
- MORAES, María Inés (1990): *Bella Unión: De la estancia tradicional a la agricultura moderna, 1853-1965*. Centro de Investigaciones Económicas.
- MORAES, María Inés, DE TORRES, María Fernanda, MOREIRA, Cecilia, MARTÍ, Juan Pablo y RÍOS, Ángela (2014): *Políticas industriales y desarrollo local en Bella Unión, 1965-2010*. Convenio Universidad de la República - Ministerio de Industria, Energía y Minería, Montevideo.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo A (1995 [1981]): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES, Universidad Nacional de Quilmes Vol. 2 (4)*, [ 99-128].
- RIEIRO, Anabel (2013): El desarrollo local cañero en Bella Unión. Territorios en disputa y construcciones emergentes en distintos contextos históricos. En DS-FCS (Ed.), *El Uruguay desde la Sociología X*, [171 - 187], Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales -Udela, Montevideo.
- ROU, República Oriental del Uruguay. (2013): *Censos 2011. 8º censo de población, 4º censo de hogares, 6º censo de viviendas y 1º Entorno Urbanístico*. Instituto Nacional de Estadísticas, INE, Montevideo, Disponible en <http://www3.ine.gub.uy/anda4/index.php/catalog/243/export>.
- 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.
- UDELAR, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) (2012): *Reconstrucción histórica de Bella Unión: análisis del proceso de construcción de hegemonía a partir de la actividad cañera*. Desarrollo local, encadenamientos y potencial asociativo en Bella Unión: estrategias económico-productivas desde la participación de los trabajadores, Vol. nº 3, Universidad de la República, Montevideo.
- VANEK, Jaroslav (1985): *Imprese senza padrone nelle economie di mercato, a cura di B. Giulliani*. Edizioni Lavoro, Roma.