

Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

N.º 21 (2023)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec212023>

Las cooperativas agrarias y las sociedades de fomento rural. Evolución y situación actual

Luis Ignacio Arboleya

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2674>

Recibido: 3 de noviembre de 2022 • Aceptado: 9 de enero de 2023 • Publicado en línea:
febrero de 2023

Derechos de autor (©)

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright (©)

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Las cooperativas agrarias y las sociedades de fomento rural. Evolución y situación actual

Luis Ignacio Arboleya

Ingeniero Agrónomo
Consultor

Ex presidente y ex coordinador del Área Rural del Centro Cooperativista Uruguayo
ignacioarboleya@gmail.com

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2674>

Recibido: 3 de noviembre de 2022

Aceptado: 9 de enero de 2023

Publicado en línea: febrero de 2023

Sumario: 1. Introducción: Más de un siglo de presencia de lo asociativo en el sector agropecuario uruguayo.—2. Breve reseña de la importancia del sector agropecuario en la dinámica económica y social del Uruguay.—3. El sistema cooperativo y de fomento rural en Uruguay: una perspectiva de proceso.—4. Apuntes sobre la agenda futura del sistema cooperativo y de fomento rural.—5. Bibliografía

Resumen: Las formas cooperativas y asociativas vinculadas al medio rural uruguayo son de larga data. Con más de cien años de trayectoria, las diversas formas asociativas con espíritu cooperativo han buscado resolver diferentes necesidades de los productores rurales, especialmente los familiares. Los antecedentes más significativos e históricos del cooperativismo agropecuario uruguayo indican el ensayo de diversas estrategias para aprovechar oportunidades, ganar escala y poder negociador mediante la cooperación entre entidades agrarias o el desarrollo de nuevos servicios. El presente artículo busca describir la trayectoria y estrategias que han adoptado las organizaciones asociativas/ cooperativas rurales uruguayas frente a los cambios del entorno (especialmente los mercados y los enfoques de política sectoriales) y los desafíos que enfrentan hacia el futuro.

Palabras clave: Cooperativas agrarias, Sociedades de Fomento Rural, Sector Agropecuario. Producción agropecuaria, Políticas públicas.

Abstract: The cooperative and associative forms linked to the Uruguayan rural environment are long-standing. With more than a hundred years of experience, the various associative forms with a cooperative spirit have sought to solve the different needs of rural producers, especially family ones. The most significant and historical antecedents of Uruguayan agricultural cooperatives indicate the testing of various strategies to take advantage of opportunities, gain scale and negotiating power through cooperation between agricultural entities or the development of new services. This article seeks to describe the

trajectory and strategies that Uruguayan rural associative/cooperative organizations have adopted in the face of changes in the environment (especially markets and sectoral policy approaches) and the challenges they face in the future.

Keywords: Agricultural cooperatives, Rural Development Societies, Agricultural Sector. Agricultural production, Public policies.

1. Introducción: Más de un siglo de presencia de lo asociativo en el sector agropecuario uruguayo

El Uruguay presenta una larga y diversa trayectoria de experiencias asociativas pese al tamaño y la relativa juventud del país así como su baja densidad poblacional. En efecto, los orígenes del cooperativismo uruguayo datan de la segunda mitad del siglo XIX. Diferentes estudios ubican los primeros antecedentes cooperativos en la década de 1870 y vinculan sus inicios al aporte de los inmigrantes que promovieron cooperativas y mutuales¹.

Al analizar su proceso de creación y desarrollo, se señalan cuatro características del movimiento cooperativo uruguayo:²

- Un movimiento cooperativo vinculado desde sus orígenes a los movimientos sociales, particularmente el movimiento sindical y organizaciones gremiales.
- Un desarrollo del cooperativismo uruguayo autónomo de la acción estatal. Aunque con autonomía del Estado, el desarrollo del movimiento cooperativo ha sido facilitado u obstaculizado por su accionar.
- El fuerte arraigo del movimiento cooperativo en el interior del país, característica excepcional para un país tan fuertemente centralizado en Montevideo (su capital que concentra casi el 50% de su población).
- Las cooperativas uruguayas son respetuosas de los principios y valores de los Pioneros de Rochdale sustentados por el movimiento cooperativo a nivel internacional.

El último Censo Nacional Cooperativo del año 2008 indicaba que había 1.117 cooperativas de diversas modalidades en todo el territorio nacional, que involucraban a 1.223.531 socios³. El grado de difusión del cooperativismo en Uruguay es más visible si se considera que la población uruguaya mayor de 18 años, estimada para 2008, llegaba a 2.400.000 personas. Si bien muchas personas están asociadas simul-

¹ MARTÍ, J. P. Análisis de los programas públicos de fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay», en 5.ªs Jornadas Nacionales de Historia Económica. Noviembre 2011.

² BERTULLO, J. *et al.* «El cooperativismo en Uruguay». Documento de Trabajo del Rectorado N.º 22, Universidad de la República. Montevideo. Año 2004.

³ CABRERA, M., DORNEL, S. y SUPERVIELLE, M. (2010): «II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 1.º Informe de Resultados», CHC - OPP - CUDECOOP y ONUDI, Setiembre de 2010.

táneamente a varias cooperativas, esta relación da una idea de la importancia de lo asociativo en la sociedad uruguaya.

El registro del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOO) indica que en el 2022, el número de organizaciones ascendía a 3.740 cooperativas de diversa modalidad (127 de ellas agrarias)⁴. Por su parte un trabajo reciente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el INACOO señala que existen 76 Sociedades de Fomento Rural según registros del Banco de Previsión Social (BPS).⁵

Las formas cooperativas y asociativas vinculadas al medio rural uruguayo también son de larga data. Con más de cien años de trayectoria, las diversas formas asociativas con espíritu cooperativo han buscado resolver diferentes necesidades de los productores rurales, especialmente los familiares.

Al igual que en otras partes del mundo, en principio buscaron superar las restricciones y desafíos que planteaban los mercados agropecuarios. Estos se caracterizan por concentrar la demanda de la producción frente a una múltiple oferta y, por otro, en concentrar la oferta de insumos y servicios frente a una amplia diversidad de la demanda. Muchas de estas organizaciones de la economía social nacieron como una respuesta organizada a este problema por parte de los productores (la mayoría vinculados a la producción familiar y/o de mediana escala).

Posteriormente comenzaron a atender los desafíos que planteaban los procesos de modernización tecnológica que podían tener consecuencias excluyentes para la producción familiar y media por sus exigencias de escala y capital, a afrontar la articulación para ganar poder negociador o competitividad frente a otros actores empresariales, y a incorporar una creciente agenda de temas vinculados al desarrollo rural.

En los últimos años se han generado nuevos desafíos a las organizaciones asociativas, debidos a los cambios en los mercados fruto de los procesos de globalización así como del rol del Estado y sus posibilidades de acción frente a este fenómeno.

El presente artículo busca describir la trayectoria y estrategias que han adoptado las organizaciones asociativas/ cooperativas rurales uruguayas frente a los cambios del entorno (especialmente los mercados y los enfoques de política sectoriales) y los desafíos que enfrentan hacia el futuro.

⁴ Disponible en <https://www.inacoop.org.uy/datosyestadistica>

⁵ VEAS, R. CASTIGLIA, A. Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2019-2020. MTSS-INACOO. 2022. Disponible en <https://www.inacoop.org.uy/investigaciones>

En primer lugar se hace una breve reseña de la importancia del sector agropecuario uruguayo. Su evolución y proceso de cambios naturalmente han condicionado el desarrollo y las estrategias del cooperativismo agrario. Pero también es relevante el rol de las organizaciones asociativas como un instrumento de democracia económica y captación de riqueza a nivel nacional en un sector muy importante para el país, con una marcada tendencia concentradora y altamente globalizado.

Posteriormente se plantea describir resumidamente el Sistema Cooperativo y de Fomento Rural desde una perspectiva de proceso. El sistema actual es el resultado de un rico y diverso proceso de generación de experiencias asociativas y de articulación que surgieron como respuestas a los desafíos del momento.

Si bien este artículo se centra en las Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, es bueno señalar que también hay un profuso tejido organizacional asociativo que opera bajo formas y trayectorias variadas⁶. Es así que pueden ir desde una pequeña agrupación de productores que solamente comparten un local de tamaño reducido y algún servicio mínimo, hasta organizaciones complejas de características gremiales, que ofertan una multiplicidad de servicios además de ejercer acciones de representación gremial. Muchas de estas organizaciones colectivas agrarias articulan acciones con las cooperativas o Sociedades de Fomento Rural. Un caso emblemático son las gremiales de productores lecheros que articulan servicios a sus socios con el apoyo de CONAPROLE (principal cooperativa y agroindustria lechera del país) en una relación de mutuo beneficio.

Finalmente se busca hacer una reseña de algunos de los principales temas que están en la agenda del Sistema de Cooperativas Agrarias y Sociedades de Fomento Rural. Un grupo de estos desafíos se vinculan a los requerimientos de escala, tecnificación y financiamiento que supone la nueva dinámica productiva que imponen estos mercados globalizados. A la interna de estas organizaciones asociativas también existen desafíos de relevo generacional, la creciente y merecida participación de las mujeres, la adecuación a los cambios sociales y cultura-

⁶ No hay mucha información sistematizada que releve la totalidad de las organizaciones asociativas rurales en sentido amplio. Solo estudios parciales que dan una idea de la trama. Por ejemplo el número de organizaciones que participan de las Mesas de Desarrollo Departamental instrumentadas por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), asciende a unas 400. Pero de ellas se estima que solo la mitad tiene capacidades institucionales mínimas. (Arboleya. I. 2018. Consultoría: Preparación de la Propuesta sobre Fortalecimiento de Capacidades en Generación y Transferencia de Tecnologías, Asistencia Técnica y Extensión Rural. Uruguay —CSD/RND— UR-T1163. BID. Versión Final del Anexo Técnico)

les imperantes y hasta las nuevas formas de ruralidad emergentes. Por otra parte, también es un tema de agenda la identificación de las nuevas estrategias de organización y articulación para disminuir estas amenazas y generar los cambios necesarios sin perder o dándole una nueva dimensión a los principios y valores que sustentan esta forma de hacer economía.

Agenda que supone cambios pero que sigue evidenciando el valor del método cooperativo para abordar estos desafíos: las necesidades objetivamente identificadas que solo puedan ser resueltas de manera asociativa, la capacidad de innovación, la articulación institucional y los principios y valores que rigen sus formas de cooperación.

2. Breve reseña de la importancia del sector agropecuario en la dinámica económica y social del Uruguay: el contexto del sistema cooperativo agrario y de fomento rural

Si bien el Uruguay es un país netamente urbano, la importancia económica y social del sector agropecuario es estratégica. De acuerdo con el Censo Nacional de Población de 2011, Uruguay tenía 3.286.314 habitantes. El 94% de ellos/as vive en las ciudades y pueblos de más de 5.000 habitantes y solo un 6% vive en el medio rural.

Uruguay cuenta con 16,4 millones de hectáreas para uso agropecuario, lo que representa más del 90% de la superficie terrestre del país. La dotación de recursos naturales y factores productivos le otorgan ventajas comparativas en la producción de alimentos, lo que lo posiciona como un proveedor neto de productos agropecuarios y alimentos al mundo.

Con base en los resultados del Censo General Agropecuario (CGA) de 2011, tanto el número de establecimientos agropecuarios como la cantidad de personas que viven y trabajan en los predios descendió respecto al año 2000. A su vez, a diferencia de lo que mostraba el censo anterior, en 2011 el número de personas que trabajan en el campo fue mayor que el número de personas que residen en él, lo cual indica un aumento en el número de personas que trabajan en el campo y viven en la ciudad. En 2011 había un total de 44.781 establecimientos agropecuarios, de los cuales el 61% era explotado en régimen de propiedad, un 13% en arrendamiento y el 26% restante en otros regímenes⁷.

⁷ DIEA-MGAP. Censo General Agropecuario 2011. Resultados finales.2012. Disponible en www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/2020-02/censo2011.pdf

Al igual que en otros países de la región, la mayoría de los productores rurales uruguayos son familiares. El Registro de Productores Familiares Rurales⁸ instrumentado por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP cuenta con 21.426 unidades productivas familiares con una superficie promedio de 68 hectáreas y que involucran a unas 55.000 personas. De este total de establecimientos familiares la gran mayoría están especializados en ganadería de carne y lana (57,5%), el 17,9% se especializan en el rubro hortícola, un 13,2% son lecheros, un 2,5% se dedican a la cría de cerdos y aves y un 4,1% en fruticultura y horticultura.

Del análisis de esta información surge una particularidad de la producción familiar uruguaya y sus organizaciones asociativas que se expresa en dos características peculiares:

- La gran mayoría de los productores familiares uruguayos son productores ganaderos (ya sea de producción de carne, lana o leche). Rubros que bajo la tecnología pastoril requieren de una escala mayor en el uso de la tierra para asegurar una unidad económica viable. Buena parte de los productores familiares no la tienen y para suplir parte de estas restricciones se recurre a estrategias asociativas cooperativas.

⁸ MGAP. Resolución 1013/16. Definición de Productor Familiar: Productores/as Familiares son personas físicas que gestionan una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria que no requiere el uso directo de la tierra

Requisitos

- Mano de obra: Contratación de, como máximo, dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales (500 al año)
- Superficie: Explotar en total hasta 500 ha (CONEAT 100 bajo cualquier forma de tenencia)
- Residencia: Residir en el predio o a una distancia menor a 50 km.
- Ingresos Extra Prediales: Ingresos mensuales nominales sean inferiores a 14 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones que a Setiembre de 2022 equivalía a \$ uruguayos 5.164)

Excepciones

- Producción Vegetal Intensiva: Productores hortícolas o frutícolas o vitícolas pueden contratar un equivalente de hasta 1250 jornales zafrales anuales
- Producción Apícola: Pueden tener un máximo de 1000 colmenas No operando el ítem de superficie y residencia

Nota: CONEAT es un índice de productividad que intenta expresar la relación entre la capacidad de producción de un predio, medida en términos de carne y lana, y las unidades de suelo que lo componen

- Adicionalmente Uruguay tiene un mercado interno relativamente pequeño que hace que cualquier incremento de producción deba ser exportado. En los rubros donde los productores familiares están más presentes, más del 70% de la producción se exporta. Por lo tanto las estrategias de inserción de la agricultura familiar en los mercados, tempranamente se ven enfrentadas a los desafíos de la exportación y la mayor variabilidad de precios y colocación que ello implica.

Aunque el sector agropecuario representa entre un 6 y 8% del Producto Interno Bruto (PIB) de Uruguay según el año, la incidencia combinada de las actividades agropecuarias, agroindustriales y de servicios conexos hace que la participación del sector en la economía ascienda a más del 20%. Por otra parte las agroindustrias tienen fuertes encadenamientos hacia atrás generando un estímulo disperso en varios sectores de la economía, asimismo los sectores agropecuarios de producción de cereales, frutales, ganado y leche tienen fuertes encadenamientos hacia delante.

Un estudio reciente realizado por la Consultora EXANTE⁹ estima el impacto de los agronegocios en la economía uruguaya:

- El Valor de Producción de los agronegocios ascendió a unos US\$ 11.000 millones en 2021, de los cuales US\$ 6.600 millones son valor agregado directo (en el agro o la agroindustria).
- Considerando impactos directos, indirectos e inducidos el agro contribuye con US\$ 12.400 millones de valor agregado a la economía uruguaya, lo que equivale a más de 20% del PIB del total del país.
- Por cada unidad de valor agregado en el campo, se generan otras dos en el resto de la economía (lo que implica que el agro tiene un multiplicador igual a tres). De hecho, el sector presenta un multiplicador de valor agregado superior al de varios sectores. Eso supone altos impactos de derrame sobre otras actividades de la economía.
- El impacto del sector es particularmente importante para la economía del interior del país, donde es la base de casi 40% del PIB total.
- Adicionalmente, los agronegocios soportan de manera directa, indirecta e inducida unos 270.000 empleos (17% del total de

⁹ EXANTE Economía y Finanzas Corporativas. Impacto de los agronegocios en la economía uruguaya. Informe Ejecutivo. Setiembre 2022. Disponible en <https://www.exante.com.uy/>

empleos en la economía), contribuyen con unos US\$ 3.500 millones a la masa salarial total (bruta) de la economía y con unos US\$ 1.900 millones a la recaudación tributaria (incluyendo impuestos, tasas y contribuciones a la seguridad social).

El sector agropecuario acumuló un fuerte crecimiento en las últimas décadas más allá de las oscilaciones y crisis coyunturales en diferentes períodos. Este proceso de crecimiento ha tenido luces y sombras:

- Por un lado el crecimiento se correlaciona con una marcada mejora de la productividad en todos los principales rubros del sector (carne-leche-agricultura).
- Como parte de ese proceso, la forestación y la agricultura ganaron participación dentro de la superficie agropecuaria total, mientras que se redujo el área destinada a la pecuaria (tanto de carne como de leche).
- La sostenibilidad ambiental de los sistemas de producción y las posibles transiciones a sistemas agroecológicos se presentan como desafíos más urgentes para el sector dada una mayor presión de uso de los recursos naturales y los requerimientos de los mercados.
- Al igual que las tendencias mundiales se produce una disminución del número de productores agropecuarios y de la población rural en general a la par que aumenta el promedio de la superficie de las empresas agropecuarias. Esto se presenta en el Cuadro 1:

Cuadro 1
Principales tendencias de la estructura agraria de Uruguay

Concepto	Año del Censo Agropecuario			
	1980	1990	2000	2011
Número de explotaciones	68.362	54.816	57.131	44.781
Superficie total (ha)	16.024.656	15.803.763	16.419.683	16.357.298
Población agrícola	264.216	213.367	189.838	106.961
Población trabajadora (*)	159.446	140.430	157.009	115.371
Hectáreas por explotación	234	288	287	365
Personas residentes por explotación	3,86	3,89	3,32	2,39
Hectáreas por persona	61	74	86	153
Trabajadores por explotación	2,33	2,56	2,75	2,58
Hectáreas por trabajador permanente	101	113	105	142

Fuente: Censos Generales Agropecuarios – DIEA/MGAP.

Naturalmente en el sector agropecuario uruguayo influyen las tendencias mundiales de la demanda y oferta de alimentos y fibras. Desde la perspectiva de la demanda se espera: (1) un aumento de la demanda de alimentos y fibras como consecuencia del aumento de la población mundial y de su ingreso medio, especialmente en países de ingresos bajos y medios; (2) una tendencia a la diferenciación de los productos; (3) una mayor preocupación por el acceso a alimentos seguros, saludables, amigables con el ambiente y con los animales; (4) cambios en los canales de comercialización, con un mayor peso de las compras en línea. Del lado de la oferta, se espera: (1) una disminución de la disponibilidad de tierra para la producción de alimentos a nivel mundial; (2) un aumento de la productividad, vía el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías; (3) una tendencia general a la baja en el precio de los commodities en términos reales; (4) una mayor diferenciación de productos orientados a nichos de demanda, que podrían dar lugar a diferentes trayectorias de los precios en estos segmentos¹⁰. Estas tendencias de la demanda y oferta de alimentos y fibra generan, además de importantes desafíos, la necesidad de nuevas políticas y bienes públicos para el sector agropecuario uruguayo donde las cooperativas y las organizaciones asociativas pueden tener un rol clave en su desarrollo e implementación.

Al igual que en otros países, las estrategias y acciones implementadas por las cooperativas u otras organizaciones asociativas uruguayas se dan en un contexto determinado y son influenciadas (aún sin que esto sea explícitamente intencional) por las tendencias sectoriales del momento. No hay muchos estudios nacionales que hayan sistematizado las estrategias del cooperativismo agropecuario frente a los cambios del entorno y teniendo como marco de análisis las experiencias comparadas de otros países.

Sin embargo es posible identificar ciertos denominadores comunes en la experiencia uruguayana y la de otros países¹¹:

¹⁰ FAO (2017) El futuro de la alimentación y la agricultura. Tendencias y desafíos. Disponible en <https://www.fao.org/3/i6881s/i6881s.pdf>

¹¹ Por ejemplo ver:

ARBOLEYA, I. BERVEJILLO, J. TAMBLER, A. «Fortalecimiento de las capacidades competitivas de las Cooperativas Agrarias Federadas. Análisis de tres estudios de caso». CAF-INACOOOP-CCU. Diciembre 2013

ISOLA, G. «El Cooperativismo Agrario Común del Sur» en «Impacto de la integración regional y la globalización sobre las cooperativas agropecuarias del MERCOSUR»- Unidad de Estudios Cooperativos. Universidad de la República. Uruguay. 2010

- El nivel de desarrollo de las cooperativas agrarias y las SFR está íntimamente ligado a la naturaleza y proceso productivo del complejo que se trate. Por ejemplo: la lechería es un rubro donde el cooperativismo tiene sus mayores expresiones de desarrollo a nivel mundial y esto en parte es explicado por las características de su proceso productivo. Esto también se da en el caso uruguayo. De igual forma es común observar que las cooperativas están más presentes en rubros que utilizan más tecnologías de insumos que de proceso. Esto también es posible de ser observado en el caso uruguayo.
- Si bien no es condición suficiente, la existencia de un adecuado marco institucional (no solo referido a la presencia de un marco legal sino también a la existencia de políticas de apoyo en organización e innovación, políticas de formación, etc.) es un elemento catalizador y potenciador del desarrollo cooperativo.
- Los cambios de estrategia y de las propias formas de organización cooperativa son explicados en gran parte por los cambios en el mercado de los productos agrícolas. En este sentido los cambios actuales se los asocia a los fenómenos de la globalización, la fuerte competencia de las transnacionales, la concentración de los mercados por grandes cadenas de venta y el avance de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la producción y comercio de bienes y servicios. Sin embargo es posible identificar desde una perspectiva histórica respuestas y formas de organización adecuados a los cambios de cada momento.
- Es reconocido el aporte del cooperativismo como instrumento facilitador de la implementación de políticas públicas. A lo largo de su historia es posible vincular ciertas políticas y sus orientaciones con medidas vinculadas a lo asociativo rural. Particularmente se le reconoce como una herramienta idónea de la inclusión económica y social de los sectores de la producción rural más pobres o de menores recursos. Sin embargo el cooperativismo agrario genera otros tipos de beneficios que impactan en todo el sector y cumplen un rol fundamental en la provisión de bienes públicos claves para el desarrollo sectorial (por ejemplo la transparencia de la información de los mercados o servir de referencia de precios y costos) así como ser un fuerte actor en el desarrollo territorial¹². Tanto en su proceso de conformación como en sus desafíos futuros, este aspecto también está presente en la experiencia uruguayo.

¹² Respecto a este último punto ver: Caballero, A. Grampín.F. Cooperativismo agrario y desarrollo territorial rural: dos caminos que se encuentran. Serie ESStudioteca, número 1. ISSN: 2730-5139. 2021. Disponible en <https://www.inacoop.org.uy/esstudioteca>

3. El sistema cooperativo y de fomento rural en Uruguay: una perspectiva de proceso

3.1. *El proceso del movimiento asociativo cooperativo agrario: una perspectiva histórica*

LOS ORÍGENES: DIFERENTES FORMAS ASOCIATIVAS COMO MATRIZ DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA

Si bien las cooperativas agropecuarias jurídicamente como tales existen a partir de la ley aprobada en 1941, el fenómeno de la organización cooperativa/asociativa en la actividad agropecuaria se remonta a principios del siglo xx. Comienzan con formas atípicas como las sociedades de fomento rural, que evolucionan en el sentido de la cooperación, y en otras líneas como los sindicatos agrícolas y otras modalidades que utilizan el método cooperativo. Estos diversos orígenes se entrelazan en la realidad asociativa / cooperativa agropecuaria de hoy¹³.

En la primera década del siglo xx, el sector agropecuario uruguayo enfrentaba la despoblación rural y la marginación, la extensividad ganadera y una agricultura poco desarrollada. En la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez se impulsa la agricultura y la ganadería a través de planes de mejoramiento técnico. En este marco surgen las Comisiones de Fomento Rural que se llamarán más adelante Sociedades de Fomento Rural. Fueron impulsadas por la empresa de ferrocarril con la finalidad de promover el progreso y estimular la producción y el comercio. El 15 de agosto de 1915 se crea la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), en el Congreso de Minas, reuniendo a las distintas Sociedades de Fomento Rural (SFR)¹⁴.

A comienzos de la década de los cuarenta se crea la Sección de Abastecimiento del Ministerio de Ganadería y Agricultura con la finalidad de abastecer de semillas y fertilizantes al sector. Se decide utilizar para ello al sistema de fomento rural que recibe un gran impulso para cumplir esa función.

Los primeros antecedentes de cooperativas en el sector agropecuario se remontan al año 1912, cuando se crean las Cajas Rurales para canalizar el crédito rural del Banco de la República Oriental del Uru-

¹³ TERRA, J. P. Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. Capítulo V. Las Cooperativas Agropecuarias. Reedición del Instituto Humanístico Cristiano Juan Pablo Terra. 2013

¹⁴ MARTÍ, J. P. «Legislación y Fomento Cooperativo. Esfuerzos fragmentarios, espasmódicos y reactivos». Revista Estudios Cooperativos. Vol. 16. Universidad de la República. 2011.

guay (BROU) y se indicaba que estas debían ser organizadas en forma cooperativa bajo un formato de Sindicato Rural. Estos sindicatos tenían varias potestades (abastecimiento de insumos, transferencia técnica, formación, crédito, etc.), por lo que eran una combinación de una cooperativa de ahorro y crédito y una agropecuaria. Tuvieron corta duración pero se llegaron a crear más de treinta organizaciones de este tipo. Cabe consignar que en paralelo a este movimiento impulsado por el gobierno, desde la iglesia católica se impulsa en similar período la creación de los «Sindicatos cristianos agrarios». Los mismos proponían la asociación para la ayuda mutua, suprimir la intermediación, acceder en forma conjunta a maquinarias, insumos y semillas así como la creación de una caja popular y el acceso a tierras mediante la creación de colonias. Este movimiento tuvo su impulso importante entre 1912 y 1949¹⁵.

Se puede decir que a partir de 1923 empiezan a aparecer proyectos legislativos que plantean la necesidad de crear la forma jurídica de cooperativa agropecuaria. Un antecedente que resultó relevante para el país, fue el proceso de creación en 1935 de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE). En esa época la situación del abastecimiento de leche fluida y pasteurizada era compleja en Uruguay. Por un lado había un problema bromatológico por la mala calidad de la leche y las consecuencias que ello tenía en la salud pública especialmente en la ciudad de Montevideo que ya concentraba buena parte de la población. Por otro lado el «problema lechero» tenía sus fundamentos en el traslado de la producción a otros departamentos dado el crecimiento de la ciudad, las dificultades del transporte, la informalidad, el rezago tecnológico de la producción y una seria crisis de la incipiente industria lechera local. La solución a esta situación fue la creación de la CONAPROLE a través de la Ley N.º 9.526 promulgada en ese año, para organizar la comercialización, industrialización y distribución del producto.¹⁶ El proyecto contó con el apoyo de las gremiales de productores. En la ley se planteaba la expropiación y fusión de varias plantas procesadoras de leche. Los activos fueron adquiridos por el Estado uruguayo y luego traspasados a CONAPROLE, la cual asumió esa deuda. La cooperativa obtenía el monopolio del abastecimiento de leche de Montevideo (que duró

¹⁵ TERRA, J. P. Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. Capítulo V. Las Cooperativas Agropecuarias. Páginas 124-125. Reedición del Documento de CEPAL del año 1986 por el Instituto Humanístico Cristiano Juan Pablo Terra. 2013

¹⁶ BERTULLO, J. *et al.* «El cooperativismo en Uruguay». Documento de Trabajo del Rectorado N.º 22, Universidad de la República. Montevideo. 2004.

hasta 1984) y estaba legalmente comprometida a comprar una cuota mínima a cada productor lechero primario que así lo solicitara¹⁷. La naturaleza jurídica de CONAPROLE fue muy debatida. Creada por una ley específica (que no fue comprendida en las legislaciones referidas a las cooperativas agrarias posteriores) integraba un directorio elegido por sus productores socios más la presencia de síndicos designados por diferentes organismos públicos estatales (BROU, Ministerio de Industria e Intendencia Municipal de Montevideo). Por ende se la asocia más a una «régie cooperative» que una cooperativa propiamente dicha¹⁸. Posteriormente mediante leyes complementarias se ha ido modificando buena parte de la ley de creación de CONAPROLE como por ejemplo la eliminación de la presencia de los síndicos gubernamentales y en contrapartida la creación de una Comisión Fiscal electa para ejercer las funciones de contralor¹⁹.

Hoy CONAPROLE es la principal industria láctea del Uruguay y la empresa privada y cooperativa de mayor tamaño del país. Su creación ha sido una de las principales causas del desarrollo de la lechería uruguaya que apalancó los instrumentos de política que el estado implementó para apoyar el sector. En la actualidad Uruguay es un exportador neto de lácteos (7.º exportador lácteo mundial) y tiene un consumo por habitante en torno a los 230 litros de leche equivalente/ año. CONAPROLE capta el 73% de la leche y tiene el 70% de los productores (la mayoría de pequeña escala con menos de 100.000 litros anuales). Sus prácticas de apoyos al productor, prestación de servicios y transparencia comercial se han implantado en todo el sector industrial.

Recién en el año 1941 se aprueba a nivel parlamentario la primera ley de cooperativas agropecuarias. La Ley 10.008 se atenía en general a los principios cooperativos de Rochdale (salvo en lo relativo a la educación cooperativa) y permitía actividades de comercialización y producción. La demora en la aprobación de una ley de cooperativas agrarias se la relaciona a la oposición de otros sectores empresariales que veían

¹⁷ ARBOLEYA, I. et col. El Sector lechero uruguayo: Contribuciones de las políticas públicas y la institucionalidad sectorial a su desarrollo. Programa Regional FIDA MERCOSUR CLAEH. 2013.

¹⁸ MARTÍ, Juan P., «Cooperativas creadas a partir del Estado. El caso de la CONAPROLE, una *régie cooperative*», *VII Encuentro del Comité Académico sobre Procesos Cooperativas y Asociativos*, Universidad de Santiago de Chile, octubre de 2011.

¹⁹ ARBOLEYA, I. et col. El Sector lechero uruguayo: Contribuciones de las políticas públicas y la institucionalidad sectorial a su desarrollo. Programa Regional FIDA MERCOSUR CLAEH. 2013.

en las cooperativas como una potencial amenaza a sus intereses comerciales²⁰.

Ciertamente la ley no solo se apoya en solucionar una situación que es objeto de la política pública (la excesiva intermediación y posición dominante de ciertos actores de las cadenas rúbricas sobre especialmente la pequeña producción agropecuaria) sino que se basa en experiencias cooperativas precedentes de buen suceso. Cómo se verá a lo largo de todo el proceso de desarrollo de las formas cooperativas en el sector agropecuario, las necesidades de políticas públicas frente a la realidad sectorial y la práctica y militancia asociativa en el terreno de las organizaciones cooperativas han sido los principales catalizadores de los procesos de legislación.

LA EXPANSIÓN Y RETRACCIÓN DEL SISTEMA COMO EFECTO DE LOS CAMBIOS SECTORIALES Y DE POLÍTICAS

A partir de la promulgación de la ley de 1941, en los siguientes veinte años se crean en el período más de 100 cooperativas agrarias²¹. En tanto, entre 1959 y 1969 se produce un importante crecimiento del número de asociados que luego se estabiliza. Una de las explicaciones a este fenómeno es que a mediados de la década de 1950 los precios de exportación de los productos agropecuarios caen y se encarecen los insumos importados. También los ingresos del Estado descienden y entra en crisis el rol que había jugado a través del BROU como sostén de los precios. Algunos autores identifican a esta fase de creación de cooperativas y su crecimiento en número de socios, como una estrategia defensiva frente a las condiciones adversas y el retiro del Estado.²²

Por otra parte el Sistema de Sociedades de Fomento Rural que venía desempeñando un importante rol en la distribución de insumos que el gobierno buscaba suministrar al sector, ve reducido su desarrollo por los cambios en las políticas sectoriales. Entre 1947 y 1950 se impulsa a la producción agrícola a través del cultivo de trigo y se

²⁰ TERRA, J. P. Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. Capítulo V. Las Cooperativas Agropecuarias. Páginas 120-121. Reedición del Documento de CEPAL del año 1986 por el Instituto Humanístico Cristiano Juan Pablo Terra. 2013

²¹ Juan Pablo Martí en «Análisis de los programas públicos de fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay» – 5as. Jornadas Nacionales de Historia Económica. Noviembre de 2011

²² Juan Pablo Martí citando el trabajo de Juan Pablo Terra (Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. 1986) en «Análisis de los programas públicos de fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay» – 5as. Jornadas Nacionales de Historia Económica. Noviembre de 2011.

crean graneros oficiales administrados por el BROU. También en ese momento el marco legal de las SFR no habilitaba a realizar las actividades de intermediación y distribución que el gobierno le había asignado. Este problema recién se logra resolver con la Ley N.º 14.330 del año 1974 que autoriza a las SFR a comprar, vender y realizar otras operaciones en beneficio de sus asociados. No están sujetas a los órganos de contralor cooperativo pero sí de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR).

La idea de la articulación y cooperación entre cooperativas y/o SFR (intercooperación) nace desde prácticamente la creación de estas formas de organización. El fundamento y necesidad a atender era básicamente la misma que motivó la creación de estas organizaciones. Era necesario adquirir escala para lograr mayores capacidades de competencia y/o prestación de servicios frente a actores de mayor porte y en muchos casos transnacionales. También en el caso de las SFR hasta el año 1974 era necesario buscar una alternativa a sus impedimentos legales de comercialización. Entre 1956 y 1965 se crean experiencias de articulación que por diferentes circunstancias fracasaron pero tuvieron un impacto importante en las futuras estrategias de intercooperación:

- En el año 1956 se crea la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOA). Primera experiencia de articulación entre cooperativas para tener una representación gremial a la par de operar como Cooperativa de 2.º grado. A cinco años de su creación, la FENACOA tenía a 80 cooperativas agrarias como socias de un universo de 109 existentes. La Federación incrementa y diversifica sus servicios: venta de insumos, comercialización de la producción de sus asociadas con operaciones de exportación inclusive, facilita operaciones de compra cruzadas (por ejemplo lana por tractores) y hasta llegó a tener su propio banco. Su rápido crecimiento, una confusión de los roles gremiales y comerciales, un funcionamiento administrativo deficitario y también la oposición de algunos sectores cuyos intereses se veían afectados llevaron a su crisis en pocos años.
- A instancias de la CNFR se crea, a comienzos de las década de 1960, la Cooperativa Agraria Limitada de Sociedades de Fomento Rural (CALFORU). Sus objetivos de comercialización apuntaban a dar poderío de compra y venta al pequeño productor. CALFORU estaba integrada por cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. Sin bien nace como cooperativa de primer grado, su operación era como una cooperativa de segundo grado. La Ley N.º 14.330 en el año 1974 autoriza su funciona-

miento como cooperativa de segundo grado y cambia su estatus jurídico. Si bien la experiencia de CALFORU logra en sus primeros 20 años de existencia consolidarse como una herramienta de inserción comercial del sistema de Sociedades de Fomento Rural, diversos factores (cambios productivos, endeudamiento, cambios en los mercados por procesos de apertura económica, etc.) hacen que la experiencia cierre en la década de 1990.

- En 1964 se crea la Federación Uruguaya de Cooperativas Agropecuarias Limitada (FUCA). Integrada por cooperativas del litoral, se transformó en la principal exportadora cooperativa una vez desaparecida la FENACOA. Sin embargo rápidamente quedó en evidencia una serie de irregularidades que condujeron a su cierre en 1968 y crearon un mal antecedente respecto a las cooperativas agrarias que costó mucho tiempo y negociación revertirlo.

Otro de los instrumentos de política ensayados en la década de los cincuenta, fue el impulso de cooperativas de producción agropecuaria desde el Instituto Nacional de Colonización. La idea era suministrar tierra, infraestructura y maquinaria para la explotación colectiva de la tierra bajo un régimen de arrendamiento. En 1959 se crea la Unidad Cooperaria N.º 1 en el departamento de Soriano y en 1966 la Unidad Cooperaria N.º 2 en el departamento de Flores. La experiencia como tal no prosperó por diferentes razones, dentro de las cuales no es menor el volumen de recursos públicos que suponía la inversión en este modelo y fundamentalmente el déficit en el proceso de conformación de la cooperativa que en realidad no funcionaba como tal. La Unidad Cooperaria N.º 2 no sobrevivió. En cuanto la Unidad Cooperativa N.º 1 pasó por varias dificultades hasta que a principios de los 2000 logró transitar por un proceso de revitalización y hoy opera como una cooperativa de trabajo agropecuaria.

Los cambios en las políticas instrumentadas por el Gobierno respecto al sostenimiento e intervención en el mercado de los granos (especialmente el trigo), generó la necesidad de los productores de agruparse para lograr mejores condiciones de venta y para ello era necesario contar con infraestructura de almacenaje de calidad. Este cambio técnico a principios de los setenta suponía una fuerte inversión para las cooperativas que para muchas era muy difícil de afrontar. Pero por otra parte las organizaciones asociativas eran el instrumento apropiado para garantizar el acceso a esta tecnología por parte de los productores individuales. Es así que en 1972, el Gobierno comienza a ejecutar el Plan Nacional de Silos para la construcción de almacenaje de calidad para los granos y se los concede en arrendamiento a las cooperativas o SFR. Durante esa década el Plan construyó 9 plantas de silo con una

capacidad de 15.000 toneladas cada una que fueron entregadas a 6 cooperativas y 3 SFR. Hacia 1990 el sistema cooperativo y de fomento rural administraba más del 70% de la capacidad instalada de almacenaje de granos de calidad del país y sigue siendo aún en la actualidad una de las principales actividades del cooperativismo agropecuario.

UNA NUEVA ARTICULACIÓN COOPERATIVA COMO EJE ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA

Los fracasos de FENACOA y FUCA generan una estrategia distinta para la articulación e intercooperación entre las cooperativas. Esta nueva estrategia tenía dos ideas fuerza:

- La primera era separar las funciones de representación gremial (federación) de las funciones de comercialización (centrales).
- La segunda era apostar a la organización vertical de las cooperativas por Complejo Agroindustrial (las Centrales Comerciales de 2.º grado) como forma de ganar competitividad y escala, valorar la producción de los socios y mejorar las condiciones de mercado de los rubros en cuestión.²³

En 1967 nace la Central Lanera a impulso de las cooperativas Unión Rural de Flores y de El Fogón de Sarandí del Yí con el apoyo del Centro Cooperativista Uruguayo (CCU)²⁴.

La decisión tomada en setiembre de 1967 fue la de crear una cooperativa de segundo grado con el objetivo de exportar directamente la lana de los productores asociados en cooperativas. Este objetivo se cumplió ya al tercer año de existencia. En la actualidad se exporta prácticamente el 100% de las lanas que remiten las 43 Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural.

²³ TERRA, J. P. Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. Capítulo V. Las Cooperativas Agropecuarias. Página 143. Reedición del Documento de CEPAL del año 1986 por el Instituto Humanístico Cristiano Juan Pablo Terra. 2013

²⁴ El Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) es una Organización No Gubernamental que promueve el desarrollo de las experiencias cooperativas a nivel de todo el territorio nacional y en la región. Fundado en 1961, CCU ha contribuido con el desarrollo y fortalecimiento de iniciativas cooperativas, centrandose en la vivienda colectiva popular, ahorro y crédito, producción artesanal, industrial y agraria. Se destaca su capacidad de articular a todo el sistema cooperativo, el contribuir a la consolidación del mismo, la capacitación de los miembros, el generar lazos con otras organizaciones y diversidad de actores vinculados con este movimiento social. En reconocimiento de su rol facilitador del desarrollo cooperativo uruguayo y en la región, el CCU es socio de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) e integra el Consejo Consultivo del INACOOOP por la modalidad de promoción y asistencia técnica. Ver <http://ccu.org.uy/sobreccu>

Un aspecto importante es la fase industrial. Si bien ya en el año 1971 se comenzó a peinar a fazón, y desde ese año se vende parte de sus lanas en TOPS, en el año 1988 se resuelve invertir en una peinaduría propia. En sus inicios asociados con otra firma lanera ADF, y desde el año 2001 como únicos propietarios. La peinaduría instalada en Florida, gira bajo la razón social Lanera Piedra Alta S.A, exportando el 100% como TOPS²⁵.

Esta experiencia de creación de una Central Comercializadora es la más emblemática y exitosa hasta el momento. Su presencia no solo logró el objetivo de generar un canal comercializador propio para la exportación de lanas y TOPS sino que fue una referencia de prácticas comerciales y de generación de activos complementarios que impactó en la transparencia y buenas prácticas comerciales de toda la cadena.

También se crean como entidades de segundo grado en 1978 a la Central Cooperativa de Carnes (CCC), comercializadora e industrializadora de carne bovina y ovina (hoy no operativa), así como en 1984 la Central Cooperativa de Granos (CCG), que comercializaba la producción de cereales y oleaginosos (hoy transformada en una experiencia de fusión cooperativa que es la COPAGRAN).

Otro de los componentes de la nueva estrategia de articulación de las cooperativas gremiales era atender el aspecto gremial y de representación de las cooperativas. Dos encuentros nacionales de cooperativas agrarias realizados en 1979 y 1981 que fueron auspiciados por la Central Lanera y el CCU habían logrado reunir a más de 60 organizaciones que plantearon la necesidad de contar con una voz de las cooperativas ante las instituciones estatales, productivas y sociales. Con el acompañamiento del CCU se comienza un proceso que culmina con la creación de las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) en el año 1984²⁶.

La CAF nuclea a cooperativas agrarias de primer y segundo grado, constituyéndose en un organismo articulador y de representación gremial, su objetivo es el desarrollo del sistema cooperativo agrario para mejorar la calidad de vida de sus productores rurales.

Este proceso de crecimiento en el campo de las actividades y servicios de las cooperativas agrarias junto con la aparición de nuevas representaciones gremiales, generan el ámbito propicio para renovar la vieja Ley de Cooperativas Agrarias de 1941. En el año 1984 se promulga el

²⁵ <http://www.central-lanera.com.uy/sitio/html/historia>

²⁶ QUINTANS, E. CAF – 30 años produciendo futuro 1984-2014. CAF. 2014. Página 19.

decreto-ley 15.645 que actualizó la normativa referente a las cooperativas agrarias respondiendo a una concepción más moderna que toda la restante legislación. La ley no.15.645 introducía algunas innovaciones como por ejemplo rescatar la vigencia del concepto «acto cooperativo», principio de gran importancia para consolidar al cooperativismo. También se facultó a las cooperativas para realizar en la práctica todo tipo de actividad vinculada al sector (producción, comercialización, elaboración, transformación, importación y exportación de insumos y productos, etc.). Se les permitió a las cooperativas agrarias administrar créditos de organismos tanto nacionales como internacionales, la asociación con personas de otro carácter jurídico y tener participación en dichas asociaciones siempre que esto no desvirtuara su objeto y filosofía. Fue admitida la posibilidad de responsabilidad suplementada por parte del socio, en un monto que deberá estar predeterminado en los estatutos. La cooperativa podía exigir la exclusividad de operaciones para con ella por parte del socio y se permitía la admisión de personas jurídicas y/o sociedades civiles como socios. Los directivos podían ser remunerados. Y todos los asuntos atinentes a la promoción, educación, capacitación, controles y fiscalización quedaban en la órbita del MGAP, por intermedio de las Direcciones de Asistencia Técnica y de Contralor Legal²⁷.

En 1989 el primer relevamiento nacional de cooperativas y Sociedades de Fomento Rural registraba que las entidades de carácter cooperativo agrario en el país (incluyendo las Sociedades de Fomento Rural) ascendían a 189 y contaban con casi 49.000 socios²⁸.

Ya sobre 1990 se ensayan dos nuevos emprendimientos intercooperativos relevantes que por distintas circunstancias no siguen funcionando. En 1990 se crea la Cooperativa Nacional Forestal (CONAFOR). Sus finalidades fueron promover el desarrollo del área forestal y maderera en el marco de las políticas de apoyo a la producción forestal que se impulsaban en el momento. Sin embargo la iniciativa no prosperó y hoy se encuentra sin actividad.

Finalmente en 1992 se crea la Central Apícola Cooperativa (CAC) cuya finalidad principal era la exportación de miel de sus cooperativas socias (función que cumplía CALFORU hasta su cierre en 1990). La CAC tampoco pudo sobrevivir a los cambios del mercado y las dificultades del país por lo que a fines del 2004 cerró.

²⁷ Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15645-1984>

²⁸ ERRANDONEA A. y SUPERVIELLE, M. Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 1992

LOS PROCESOS DE READECUACIÓN DEL SISTEMA COOPERATIVO Y DE FOMENTO RURAL ANTE LAS TRANSFORMACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO Y DEL PAÍS

Si bien entre 1980 y 1998 se registra una fase de crecimiento sectorial (2,75% del producto bruto agropecuario promedio anual), el mismo se da en un marco de transformaciones importantes tales como fuertes procesos de cambio técnico e inversión, concentración y disminución del n.º de predios, aumento del uso del crédito (y del endeudamiento «dolarizado»), crecimiento de las exportaciones y fuertes ajustes en la fase industrial de los complejos. Proceso que impacta en forma diferencial a las cooperativas y SFR según el rubro que se trate.

Hacia 1999 la tendencia de crecimiento se revierte a partir de la devaluación brasileña y una serie de sucesos climáticos, sanitarios (crisis de la aftosa) y económicos que derivan en la crisis del 2002 (una de las peores que sufrió el país y la región). A nivel de las cooperativas agrarias los mayores impactos se visualizan en las cooperativas y SFR vinculadas al sector agrícola que presentaban un fuerte nivel de endeudamiento consecuencia del endeudamiento de sus productores socios.

El impacto de este proceso combinado de concentración de la producción, cambio técnico y crisis sectorial tuvo sus consecuencias en el número de organizaciones y productores socios del sistema. En efecto, según el Censo Cooperativo de 2008 las entidades del sistema de cooperativas agrarias y de SFR ascendían a 126 (31% menos que en 1989) y contaban con 21.519 socios (56% menos de socios que en 1989)²⁹.

En el año 2004, frente a la difícil situación, se hace un acuerdo de traspaso de la propiedad de las plantas de silo del Ministerio de Agricultura a las cooperativas y SFR. Esta medida de política supuso una mejora significativa de su patrimonio que habilitó la posibilidad de renegociación de sus deudas.

Otro resultado de ese proceso fue la creación de la Cooperativa Agraria Nacional (COPAGRAN). Fue fundada en 2005 y desde entonces mantiene actividad en todos los rubros agropecuarios. La empresa nuclea la actividad de más de 3.000 productores agrícolas, ganaderos, lecheros y de las diversas formas de integración productiva a nivel predial. Su zona de influencia abarca cuatro departamentos: Paysandú, Río Negro, Soriano y Colonia. Nace como una cooperativa de Primer Grado a partir de la fusión de 10 cooperativas y Sociedades de Fomento Rural

²⁹ Instituto Nacional de Estadística (INE). Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 2008-2009. INE. Páginas 46-47.

de gran arraigo: CALPA, CADYL, SOFORUPA, Soc. Fomento de RISSO, CARLI, CALOL, CALCE, SOFOCA, CALAS y la ex-Central Cooperativa de Granos a la que recientemente se sumó CONUBER. Capta casi el 7% de la producción de granos del país³⁰.

Entre el 2005 y el 2014 el sector agropecuario vuelve a cobrar un fuerte dinamismo como respuesta a un contexto nacional e internacional positivo. Se generan cambios estructurales que son inéditos si se los compara con su comportamiento histórico. Estos cambios se verifican en prácticamente todos los rubros del agro —con mayor o menor magnitud—, y se visualizan no solamente a través de los incrementos de la producción, de las áreas sembradas o del cambio técnico, sino también en los modelos de producción, las relaciones empresariales, los contratos y la aparición de nuevos agentes.

En este contexto de cambio técnico e institucional, donde aumentan las presiones derivadas de mercados más competitivos y mayor apertura externa, la necesidad de desarrollar nuevas capacidades parecía una estrategia esencial para consolidar la posición de las cooperativas y aspirar a tener una participación creciente en los mercados.

Un informe elaborado por Fabio Chaddad del año 2015 indicaba que «todas las organizaciones colectivas agrarias en Uruguay parecen enfrentar los mismos retos, provocados por la entrada de empresas multinacionales desde el año 2000, las características cambiantes de los productores y los costos crecientes de producción (mano de obra y energía) del país. Las empresas multinacionales tienen acceso a capital y, por lo tanto, pueden invertir en instalaciones modernas para ofrecer mejores servicios a los productores. Los agricultores son cada vez más independientes y menos dependientes de las organizaciones colectivas para obtener información, servicios y acceso a mercados. La lealtad de los miembros es un problema común de todas las organizaciones colectivas descritas anteriormente».³¹

Las cooperativas a la par de capitalizar el momento de expansión del sector para sanear su situación financiera y realizar inversiones, también buscaron implementar diferentes estrategias para incrementar sus capacidades competitivas. Un trabajo realizado por CAF³² identifica

³⁰ COPAGRAN. Memoria anual 2020-2021. Disponible en <https://www.copagran.com.uy/index.php/asesoramiento/documentos1>. Página 7.

³¹ CHADDAD, F. Informe Final de Consultoría. Proyecto de Desarrollo Competitivo de Organizaciones Colectivas Agrarias Consolidadas. MGAP – INACOOOP – FIDA- CUDE-COOP-CAF – CNFR. 2015. Página 23.

³² BERVEJILLO, J., GIUDICE, G., MONDELLI, Mario. P. Innovaciones en las Cooperativas Agrarias Uruguayas. Reporte Preliminar. CAF-ESFIM. Setiembre de 2012.

un conjunto de innovaciones implementadas por las cooperativas (especialmente las agrícolas) que también se las puede configurar como estrategias:

- La organización del trabajo en red para incorporar innovaciones en aspectos tecnológicos y de apropiación de valor en alianzas tempranas con la investigación nacional. Tal sería el caso del Grupo Trigo y Grupo Soja que es una alianza entre un conjunto de cooperativas y el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Génesis es la marca de la genética nacional para trigo y soja, desarrollada bajo una alianza estratégica entre el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y seis cooperativas uruguayas que desempeñan un papel de liderazgo en la agricultura nacional: CADOL, CALMER, CALSAL, COPAGRAN, Sociedad de Fomento Rural de Tarariras y Unión Rural de Flores (URF). El principal objetivo de Génesis es integrar al sector multiplicador y comercializador de semillas en las etapas finales de selección y durante la evaluación de los materiales promisorios del Programa de Mejoramiento de Trigo y Soja de INIA, participando en la decisión de lanzamiento de cultivares que respondan a las demandas de la producción, la industria y diferentes posibilidades de mercados.
- La redefinición de la estrategia de desarrollo a partir de cambios organizacionales que permitan atender nuevas alternativas comerciales o la diversificación de servicios.
- La fusión de cooperativas como forma de ganar en capacidad competitiva frente a grandes empresas en el mercado de granos (tal sería el caso de COPAGRAN).
- Las alianzas con empresas cooperativas y no cooperativas para aprovechar ventajas comparativas y para posibilitar o disminuir el riesgo de inversiones en expansión. Tal sería el caso por ejemplo del acuerdo de trabajo entre CONAPROLE y COPAGRAN para complementar las capacidades de elaboración de raciones lecheras.

Con la aprobación de la Ley General de Cooperativas en el 2008 se da un salto en materia legislativa y en lo relativo a la promoción de las cooperativas. La promoción se institucionaliza a través de la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP). Este instituto se constituye como persona pública no estatal (regulada por el Derecho Privado), y con el objetivo de «*promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país*» (Ley 18.407). Este instituto es cogobernado y cofinanciado entre el Es-

tado y el Movimiento Cooperativo. Con esto se genera un ámbito técnico, administrativo y financiero para la promoción del cooperativismo y el relacionamiento entre cooperativas y Estado.

Junto a la creación del INACCOOP en este período se implementan cambios de enfoque en términos del diseño de las políticas públicas sectoriales (desarrollo territorial, trabajo coordinado con las organizaciones en el territorio, ampliación de agenda de temas de la institucionalidad pública que trabaja en el medio rural, nuevas formas de asociación con organizaciones que también contribuyen a la generación de bienes públicos), que suponen la utilización de nuevos tipos de instrumentos de política.

Es así que el sistema de cooperativas y de SFR ha sido un instrumento útil para la concreción de «planes de negocio» de productores agrupados apoyados por el gobierno, la implementación de servicios a la producción (maquinaria colectiva, distribución de granos y concentrados en períodos de sequía, servicios técnicos y de extensión), la posibilidad de implementar «alianzas tempranas» para el desarrollo de nuevos cultivos por parte de la investigación nacional pública o como facilitador de la adopción de medidas para la adaptación a la variabilidad y cambio climático.

La descripción de todos los programas que se han instrumentado o que se desarrollan actualmente y que tienen como contrapartes al Sistema de Cooperativas Agrarias y SFR exceden el alcance de este trabajo. En algunos casos los mismos se vincularon a la utilización de la herramienta asociativa como medio para la aplicación de otras políticas públicas generalmente vinculadas a la atención de la producción familiar o al desarrollo rural.

Uno de los que se destacan, por el volumen de recursos públicos utilizados, fue la decisión del Instituto Nacional de Colonización (INC) de priorizar la política de acceso colectivo a la tierra a través de la adjudicación de tierras en arrendamiento a productores/as familiares y asalariados/as a través de llamados abiertos a grupos u organizaciones. Admitiendo diferentes modalidades asociativas (desde la producción colectiva hasta la prestación de servicios por parte de una organización), al año 2020 se facilitaron 101.381 hectáreas bajo la forma de arrendamiento a 239 grupos que nuclean más de 2000 usuarios/as directos/as en tierras del INC en las distintas modalidades asociativas (22% cooperativas – 12% SFR). El 72% de los emprendimientos asociativos se dedican a la producción ganadera; en tanto los campos de cría y de apoyo a la lechería, significan el 5% y 8%, respectivamente de la actividad en tierras del INC; por su parte, los grupos dedicados a la caña de azúcar representan el 6% y otros rubros de la activi-

dad agropecuaria el 9%³³. En el año 2012 se firma un convenio entre el INC e INACOOOP con el objetivo de apoyar a los grupos de colonos que optaran por la figura jurídica de cooperativa y requirieran asesoramiento jurídico, formación cooperativa y de gestión, acompañamiento en el proceso y, eventualmente, créditos para su desarrollo. El trabajo con las experiencias asociativas del INC significó también la búsqueda de los formatos cooperativos más adecuados para las explotaciones agropecuarias para disminuir la complejidad de la gestión y potenciar la integración entre los grupos de colonos³⁴.

Fruto del contexto sectorial y el marco institucional y de políticas generado en esta etapa, el número de cooperativas agrarias y SFR crece con respecto a lo relevado en el Censo de 2008. En el 2017, según el Registro de INACOOOP, había 206 cooperativas agrarias y SFR que significaban un incremento de más del 60% con respecto al 2008 (126)³⁵.

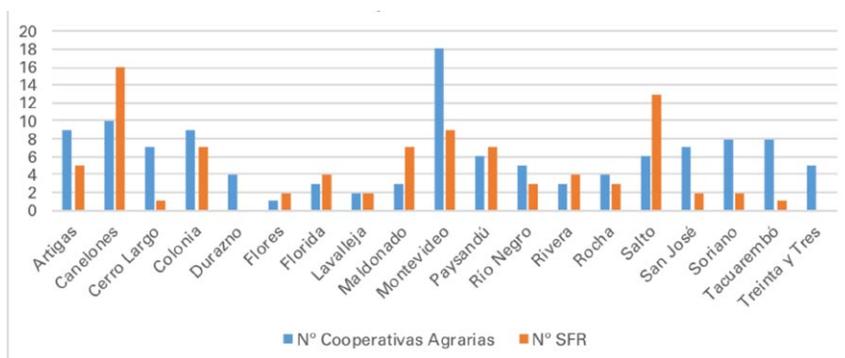
Las organizaciones están presentes en todo el territorio nacional aunque en general son más numerosas y desarrolladas en aquellas regiones donde los rubros y/o procesos productivos facilitan o propician la asociatividad. Es así que en la cuenca lechera, en las zonas horti-frutícola o agrícola suele haber un mayor número de organizaciones o al menos más antecedentes de organización que en regiones de ganadería extensiva.

En la Gráfica 1 se presenta la distribución de cooperativas agrarias y SFR según departamento. Los departamentos de Montevideo, Canelones y San José se caracterizan por tener el grueso de la producción horticola y fruticola. En Canelones, San José, Florida y Colonia se encuentra buena parte de la Cuenca Lechera. Colonia, Soriano, Flores, Río Negro y Paysandú concentran la mayor parte de la producción agrícola. La ganadería está presente en todo el país pero la que utiliza el campo natural como principal soporte nutricional se ubica en los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó, Treinta y Tres, Rocha, Maldonado, Lavalleja y Durazno.

³³ <https://www.colonizacion.com.uy/datos-emprendimientos-asociativos>

³⁴ F. CORREA (ed.), «Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina», Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. Página 412

³⁵ Los datos no son estrictamente comparables puesto que se utilizan metodologías diferentes. Las cifras de 2008 provienen del II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, en tanto las cifras de 2017 provienen del Registro de Cooperativas del INACOOOP que se construye a partir de la base del Censo de 2008 y los datos aportados por la Sección Registro Nacional de Cooperativas del Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).



Fuente: Registro INACOOOP 2017.

Gráfica 1

N.º de cooperativas agrarias y SFR según departamento

Finalmente es importante destacar que la conformación de este nuevo enfoque de las políticas públicas sectoriales de desarrollo y en las orientadas al cooperativismo ha sido el resultado de un largo proceso (de casi 30 años), donde no ha sido menor el rol de representación gremial que tuvieron las articulaciones como la CNFR, CAF y otro conjunto de gremiales de productores. Rol que muchas veces se ha compartido con el Movimiento Cooperativo (que incluye diversas modalidades) como por ejemplo para el impulso de la ley de cooperativas y que en otros ha correspondido a las articulaciones asociativas agrarias. Es así que se participa en numerosos institutos públicos no estatales³⁶ que ha sido la forma organizativa que se ha dado la institucionalidad agraria ampliada para asesorar e implementar las políticas públicas en áreas estratégicas (la investigación, la temática

³⁶ La doctrina administrativa uruguaya definió a las personas públicas no estatales sobre la base de las siguientes características: 1. Son de creación vía de la ley. 2. Su personal no reviste la calidad de funcionario público, regulándose por las normas del derecho laboral. 3. Su presupuesto es proyectado y aprobado por la propia entidad, sin perjuicio de eventuales controles. 4. Su contratación no está alcanzada por la normativa general aplicable a las Administraciones Públicas. 5. Sus bienes no son estatales y sus fondos suelen ser de origen doble: privado y público. 6. Tienen patrimonio propio. 7. Son dirigidas de diversas formas según las previsiones de cada ley de creación pero, en general, son administradas con representación significativa de los interesados (que suelen contribuir a la integración del patrimonio). Extraído de Marco Jurídico del INIA – 2.ª Edición actualizada. 1993. Dr. Carlos. E. Delpiazzo.

de las semillas, la transferencia tecnológica) o en cadenas relevantes (la carne, la lana, la leche, el vino). De igual forma se está presente en diversas figuras de consulta para la implementación de políticas en rubros como la granja o temas como la sanidad animal o los programas de desarrollo territorial (por ejemplo las Mesas de Desarrollo Rural).

3.2. *El sistema cooperativo y de fomento rural en Uruguay en los años recientes*

Desde el punto de vista jurídico en el medio rural uruguayo se pueden distinguir tres grandes formas de organización que implementan prácticas asociativas con valores cooperativos:

- Las cooperativas propiamente dichas (agrarias o de trabajo)
- Las Sociedades de Fomento Rural que tienen su origen en las Comisiones de Fomento Rural y que fueron creadas con fines básicamente sociales pero que rápidamente incorporaron servicios a sus socios.
- Organizaciones gremiales agropecuarias (con el formato jurídico diverso como asociaciones civiles, asociaciones agrarias, etc.) que implementan servicios a sus asociados y que frecuentemente articulan acciones con cooperativas o el sistema de fomento rural.

Esta gran caracterización no significa que no existan otras formas jurídicas o arreglos informales de asociación presentes en el sector agropecuario. Lo importante a reseñar es que si bien hay un tejido denso organizacional presente en todo el territorio rural, el mismo es heterogéneo en trayectoria, madurez institucional y ubicación geográfica. Heterogeneidad que también se da a nivel de las cooperativas agrarias y SFR.

Un punto de partida ineludible aunque un poco distante en el tiempo, es el último Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural realizado en 2008. En los siguientes cuadros se presenta la información relevada de las cooperativas agrarias y las sociedades de fomento rural, respecto del número de instituciones activas y el número actual de socios.

Cuadro 2

N.º de cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural y socios y empleados de las mismas

	2008
Cantidad de Cooperativas y SFR	126
Número de socios	21.517
Promedio de socios por entidad	171
N.º empleados en cooperativas y SFR	4.393

Fuente: Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural.

Cuadro 3

Distribución de cooperativas y SFR según la cantidad de socios. Año 2008

Cantidad de socios por Cooperativa-SFR	%
Hasta 20 socios	30
21 a 100 socios	41
Más de 100 socios	29

Fuente: Il Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural.

La información del Censo de Cooperativas de 2008, muestra que el sistema cooperativo agrario alcanzó en aquel año un nivel de facturación total de casi 875 millones de dólares donde las principales actividades fueron el acopio y venta de productos agropecuarios (22.8% del total), la agroindustria y procesamiento de productos (66.8%) y la compra y distribución de insumos (8%). Este nivel de facturación representó casi el 20% del PBI total del sector agropecuario y agroindustrial estimado para 2008, lo que demuestra la alta importancia económica del sistema cooperativo. Pero si se analiza la distribución de esta facturación se verá que la misma es heterogénea fruto de la diversidad existente en el tipo de organización asociativa, los énfasis en la finalidad que tienen y el rubro o cadena productiva en la que están insertas. Por ejemplo: La Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) significaba casi el 60% de la facturación y empleaba el 36% de la mano de obra empleada por las cooperativas agrarias y las SFR. En contrapartida el 76% de las cooperativas y SFR tenían menos de un millón de dólares de facturación anual y un 44% menos de USD 100.000 anuales³⁷.

³⁷ QUINTANS, E. CAF – 30 años produciendo futuro 1984-2014. CAF. 2014. Página 149.

Al no haberse realizado un nuevo Censo, no es posible contar con datos actualizados de lo relevado en el 2008. Sin embargo la información disponible de los montos de aporte de la prestación coactiva³⁸ que deben pagar las cooperativas para el cofinanciamiento del INACOOOP puede dar una idea de la heterogeneidad de facturación existente actual.

Cuadro 4

Cantidad de cooperativas agrarias según monto a pagar de prestación coactiva en Unidades Indexadas por tramos de aporte

Monto a pagar en UI	Año				
	2017	2018	2019	2020	2021
170.000 o mas	7	5	6	6	8
100.000-169.000	2	2	5	6	4
20.000-99.000	13	16	12	12	12
Menos de 20.000	23	20	20	20	18
Exoneradas	21	22	21	18	17
Total	66	65	64	62	59
Cotización de Unidades Indexadas en U\$S	0,12	0,13	0,12	0,12	0,11

Fuente: Se agradece a Amalia Astiazarán – Responsable de la Unidad de Investigación e Información del INACOOOP por el suministro de los datos.

³⁸ El régimen financiero del INACOOOP, tal como lo establece el artículo 202 de la Ley 18.407, tiene una estructura mixta de recursos presupuestales provenientes del Estado y del cobro de la prestación coactiva al sector cooperativo. En lo relativo a la financiación del sector cooperativo el artículo 204 de la Ley 18.407 crea la denominada Prestación Coactiva, cuyo pago es obligatorio por parte de las cooperativas y lo recaudado está destinado fundamentalmente a favor del propio sector cooperativo que lo aporta. Monto imponible: para las cooperativas en general, excluidas las de vivienda, el monto imponible estará constituido por el total de los ingresos del ejercicio, originados en las enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios. Esto refiere al total de los ingresos que surgen del Estado de Resultados. A tal fin, se excluirá del cálculo de la base imponible el Impuesto al Valor Agregado y los ingresos provenientes de enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios a otras cooperativas.

Ingreso por ventas del ejercicio social según estados contables para DGI o BCU (-)
Menos ingresos de operaciones con cooperativas (=) Monto neto Monto Neto x 0,15%
= PRESTACIÓN COACTIVA

Del monto de la prestación a pagar el contribuyente podrá deducir los costos anuales correspondientes a afiliaciones a entidades cooperativas de grado superior de carácter gremial que posean personería jurídica, y los servicios que estas entidades le presten, hasta un máximo del 15% (quince por ciento) del total de la prestación.

Notas:

- a) La Unidad Indexada (UI) es una unidad de valor que se va reajustando de acuerdo a la inflación medida por el Índice de Precios del Consumo. Esta unidad varía diariamente de modo que al cierre de mes acumula una variación con respecto al valor de la UI del mes anterior. Para calcular el monto en UI se tomaron los valores del 1/1 de cada año. Lo mismo para la cotización del dólar americano.
- b) La prestación coactiva la pagan las cooperativas (no las SFR) que deben hacer una Declaración Jurada hasta seis meses de finalizado su ejercicio. Tiene un tope de aporte situado en las 200.000 UI (equivalente a unos U\$S 22.000). Aquellas cooperativas que tengan una facturación anual menor a las 500.000 UI están exoneradas. De igual forma puede haber cooperativas registradas pero que no hacen la declaración jurada por diferentes razones.

Para interpretar la información anterior se debe tener en cuenta que si una cooperativa hace un aporte de 20.000 UI, eso significa que tuvo un ingreso anual total imponible aproximado de U\$S 1.700.000 (asumiendo que la cooperativa deduce del valor de la Prestación Coactiva el 15% de afiliación a su Federación y que por lo tanto el monto es de 23.000 UI). En el 2021 un 30% de las cooperativas tienen menores ingresos a esa cifra y un 28% está exonerada por tener ingresos menores a los U\$S 66.000 anuales.

Otra fuente de información que puede dar una idea del nivel de heterogeneidad actual, es un informe realizado por la Unidad de Información e Investigación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) y la Unidad de Estadística del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)³⁹. Este informe busca cuantificar la cantidad de puestos de trabajo generados por las cooperativas en el país y no la cantidad de socios cooperativistas, ya que este último dato no se incluye en las planillas de trabajo de estas entidades. De las 116 cooperativas agrarias consideradas en 2020, 67 presentaban personas registradas en la Planilla de Trabajo Unificada (PTU) y empleaban unas 3.753 personas. En cuanto a la cantidad de trabajadores/as de estas cooperativas, se observa que algo más de la mitad (35 cooperativas) tienen entre 1 y 5 personas registradas en la PTU, mientras el 7,5%

³⁹ CASTIGLIO, A. VEAS, R. Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2019-2020. MTSS-INACOOOP. Junio 2021. Páginas 20-26

tiene entre 6 y 10 personas. Esto implica que prácticamente el 60% de las cooperativas agrarias están integradas por 10 o menos personas ocupadas. En el otro extremo de la clasificación, se observan 8 cooperativas agrarias con más de 51 personas registradas cada una, concentrando el 84,3% del empleo. Dentro estas últimas, figuran 4 cooperativas (en los rubros de agricultura, lechería, avícola y ganadería) que presentan entre 100 y 300 personas cada una, y una del rubro de lechería que supera las 2 mil (y que significa por sí sola más del 50% del empleo en esta modalidad).

En cuanto a las SFR el estudio consideró a 76, de las cuales 29 tienen personas registradas en la PTU y 47 si bien figuran activas, no cuentan con personal. Se contabilizaron 365 personas cotizantes a la seguridad social y otras 22 personas sin información de Consejo de Salarios ni condiciones laborales. Tres SFR concentran el 71% del empleo (259 ocupados), ubicándose en el rango de 51 a 100 ocupados. Geográficamente, las 3 se encuentran en el departamento de Colonia. En el otro extremo se observan 22 SFR, (en la categoría de 1 a 5 ocupados) que nuclean el 13,2% del empleo generado (48 cotizantes).

Respecto a la incidencia actual del sistema en la producción agropecuaria, no existen cifras verificables en todo el vasto campo de actividades que desarrolla. Sin embargo es posible identificar las siguientes:

- A través de las cooperativas se industrializa y comercializa la producción de 2000 productores lecheros nucleados principalmente en CONAPROLE, esto representa el 80% de la producción nacional de leche y sus derivados para abastecer el mercado interno e internacional.
- En la producción agrícola las cooperativas manejan el 30% de la producción de trigo y el 20% de la producción nacional de soja, así como también participan en la producción de sorgo y maíz. Las Cooperativas manejan el 30% de la producción de cebada.
- Exceptuando el cultivo de arroz, los servicios de almacenaje administrados por las cooperativas alcanzan una capacidad instalada que cubre cerca del 70% de la producción de granos.
- A través de Central Lanera Uruguaya el sistema comercializa e industrializa cerca del 15% de la producción nacional de 1800 productores laneros. Dicha producción es industrializada en una peinaduría propia —Lanera Piedra Alta—, con tecnologías modernas produciendo tops de excelente calidad logrando el acceso a los mercados internacionales más exigentes.

Pese a la diversidad de expresiones organizativas, el caso uruguayo ratifica que las organizaciones de productores ofrecen externalidades positivas y producen bienes públicos además de ser un instrumento de inclusión económica y social. Ello se evidencia en los siguientes roles:

- La captura de valor agregado en favor de sus productores miembros, la cooperativa posibilita a sus miembros a incrementar su participación en la generación de valor de la cadena agroindustrial.
- La función principal de la cooperativa es incrementar el poder de mercado y de negociación de los productores socios, consecuencia de lograr economías de escala.
- Reducen los riesgos del mercado, distribuyendo los efectos de la variabilidad de los precios.
- Reducen los costos de transacción: sobre todo en rubros donde el producto es perecedero, como la leche o las frutas y hortalizas.
- Posibilitan el acceso a insumos y servicios.
- Fortalecen la capacidad competitiva a través de procesos de innovación.
- Contribuyen al uso eficiente en el uso de los insumos y los recursos en general (humanos, activos, naturales).

Como ya se ha mencionado existen dos organizaciones de segundo grado que representan los intereses del sistema de cooperativas agrarias y SFR:

- **Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)** que tiene 107 años de vida y nuclea a un centenar de entidades de primer grado que agrupan a 17 500 familias dedicadas a los más diversos rubros productivos en todo el territorio nacional. Se la reconoce dentro y fuera de fronteras como una de las principales organizaciones representativas de la Agricultura Familiar Uruguaya.
- **Cooperativas Agrarias (CAF)** con 38 años de vida y representa a una red integrada por más de 20 cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural del Uruguay con más de 10.000 productores asociados, distribuidos en todo el territorio nacional.

Como se podrá apreciar ambas entidades tienen socias de las dos modalidades en función de los intereses o valoraciones que hacen las organizaciones de primer grado. De igual forma ambas federaciones articulan con el Movimiento Cooperativo nacional a través de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP). Además de la función de la representación gremial del Movimiento, la CUDE-

COOP impulsa programas e iniciativas que tiendan a facilitar la intercooperación entre las diferentes modalidades o clases cooperativas.

De igual forma ambas federaciones participan de organizaciones regionales atendiendo una agenda de articulación frente a los fenómenos de integración regional: la CNFR es socia fundadora de Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado (COPROFAM) mientras que la CAF es miembro de la Red de Cooperativas Agropecuarias de las Américas (REDACOO) en el ámbito de Cooperativas de las Américas (ACI).

4. **Apuntes sobre la agenda futura del sistema cooperativo y de fomento rural**

Como se reseñó en el capítulo anterior, los antecedentes más significativos e históricos del cooperativismo agropecuario uruguayo indican el ensayo de diversas estrategias para aprovechar oportunidades, ganar escala y poder negociador mediante la cooperación entre entidades agrarias o el desarrollo de nuevos servicios.

Es por este motivo que más allá de los éxitos y fracasos de cada una de estas experiencias, los efectos de su presencia en la mayoría de los casos resultaron beneficiosos fundamentalmente para la producción familiar y media agropecuaria pero también para el conjunto del sector. Ya sea mejorando la transparencia de ciertos mercados, operando como referencia de precio o posibilitando alternativas comerciales más incluyentes. Es también desde esta perspectiva que sería importante analizarlas y evaluarlas.

Es posible identificar el rol que jugaron, en el diseño de estas estrategias por parte del movimiento, las políticas públicas sectoriales y las específicas hacia el cooperativismo rural así como la situación de los mercados de los productos agropecuarios y el entorno económico y social general.

No es de extrañar entonces que en un contexto de cambios dados por las nuevas tecnologías y las tendencias sectoriales ya reseñadas así como desafíos a la interna de la organización asociativa, la posible agenda futura se siga apoyando en dos grandes líneas de trabajo:

- La primera de ellas tiene por objeto la mejora de las condiciones de competitividad del sistema cooperativo.
- La segunda es seguir haciendo visible la utilidad del sistema cooperativo agrario como instrumento para apoyar las políticas de desarrollo sectorial.

Ya en el 2013 un análisis de tres estrategias (fusión de cooperativas, alianzas tempranas con la investigación para ganar competitividad en la producción de semillas, prestación de servicios cooperativos para facilitar el uso de innovaciones en la ganadería) planteaba que eran ejemplos de cómo por diferentes vías se buscaba⁴⁰:

- Trabajar en aspectos que consoliden un funcionamiento eficiente de la cooperativa de base.
- Establecer alianzas para hacer escala y ganar en competitividad en contextos que plantean desafíos al modelo cooperativo.

En el 2019 tanto CAF como CNFR elaboraron una serie de propuestas frente a un nuevo período electoral. Las mismas trasciendan los aspectos meramente corporativos y abordan diferentes temáticas vinculadas al desarrollo, la educación o el medio ambiente. Las organizaciones asociativas y sus articulaciones constituyen un espacio económico y social singular, que por sus características, las transforman en un actor estratégico y aliado del estado para la implementación de las políticas públicas (especialmente las territoriales).

La agenda de CAF hace centro en la dinámica competitiva de las empresas cooperativas. Define a la competitividad de una empresa cooperativa agropecuaria y agroindustrial por su capacidad para producir bienes y servicios de una forma rentable, para ser comercializados en el mercado interno y/o la exportación, en beneficio directo de sus asociados y construyendo capital social. A partir del recorrido ya hecho para ganar competitividad, plantea temáticas vinculadas a mejorar los aspectos normativos y tributarios del cooperativismo, generar herramientas financieras, avanzar en la inclusión de las cooperativas en el régimen de promoción de inversiones, abordar nuevos enfoque en I+D+i que vinculen más los sectores «intensivos en el uso de conocimientos» con los sectores «intensivos en recursos naturales» así como abordar los desafíos de las TICS en las cooperativas. De igual manera plantea los desafíos del cooperativismo agrario respecto a las temáticas de género y generaciones y las posibles acciones para abordarlos. Reivindica el rol del cooperativismo agrario como una herramienta del desarrollo local y una mejor distribución del valor generado del proceso productivo. Por ello propone que el capital social de las cooperativas agrarias debe ser considerado como un activo clave en el diseño de las políticas de desarrollo productivo⁴¹.

⁴⁰ ARBOLEYA, I. BERVEJILLO, J. TAMPLER, A. «Fortalecimiento de las capacidades competitivas de las Cooperativas Agrarias Federadas. Análisis de tres estudios de caso». CAF-INACCOOP-CCU. Diciembre 2013

⁴¹ CAF. Cooperativas Agrarias Federadas. Propuestas al próximo gobierno. 2019.

Por su parte la CNFR en su planteo del 2019 hace centro en la generación de políticas diferenciadas hacia la Producción Familiar (PF) y para ello hace propuestas sobre la institucionalidad pública y las políticas en diferentes áreas (Formación y Capacitación, Compras Públicas, Mujeres Rurales, Servicios de Salud, Jóvenes rurales, Seguridad Social, etc.). A manera de ejemplo se presentan cuatro grandes temas: ⁴²

- La mejora de las capacidades de las SFR así como de los procedimientos de compras públicas que habilita la Ley 19.292 «Reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios a la Producción Agropecuaria Familiar y la Pesca Artesanal».
- La implementación de líneas de financiamiento adecuadas a las SFR
- Políticas diferenciadas de promoción y desarrollo de seguros agropecuarios
- La promoción y facilitación del uso de las TICs como aporte a la asistencia técnica y extensión rural y al fortalecimiento institucional de las organizaciones

De igual forma el cooperativismo agropecuario comparte los desafíos del cooperativismo nacional. En este sentido el sector cooperativo en su 4.º Encuentro Nacional realizado en el 2018 se dedicó abordar los «Desafíos del cooperativismo uruguayo hacia 2030». En el mismo se plantearon una serie de transformaciones estructurales nacionales que se constituyen en desafíos para el cooperativismo⁴³:

- Envejecimiento poblacional y desafío generacional en el cooperativismo: Problema recurrente en el medio rural y en las cooperativas agrarias que no se ha logrado resolver plenamente pese a los esfuerzos realizados
- La transformación de las relaciones de género: Necesidad de generar estrategias para la participación de las mujeres en las asambleas y órganos de dirección, como ser el uso de TIC que puede aportar a su mayor participación
- Desarrollo sustentable, medio ambiente y cambio climático: Esto puede ser una amenaza o una oportunidad para el cooperativismo agrario en función de su capacidad de adaptación a las nuevas formas y reglas de la producción de alimento y fibras.

⁴² CNFR. Propuestas de políticas públicas para la agricultura familiar de CNFR al gobierno nacional. 2020. Disponible en <https://coprofam.org/2020/11/05/propuestas-de-politicas-publicas-para-la-agricultura-familiar-de-cnfr-al-gobierno-de-uruguay/>

⁴³ TORRELLI, M et col. Desafíos actuales del cooperativismo ante la crisis. PROCOOP. Programa de Formación Cooperativa. INEFOP – CUDECOOP – INACOPP. Julio 2020. Páginas 12 a 15

- Cambios tecnológicos y transformación productiva: Los cambios de la matriz productiva, tienen núcleo innovador conformado por la Economía Digital y la Bioeconomía.
- Automatización, nuevas formas de producción y de modelos de negocios: Un ejemplo fue la expansión del comercio electrónico a partir de la Pandemia del COVID 19. Aquellas cooperativas que tenían desarrolladas herramientas digitales pudieron sortear mejor e incluso hasta crecer en ventas en ese período.

Un elemento común de ambas plataformas de propuestas son los desafíos emergentes de la economía y transformación digital de la producción de alimentos y fibras. La transformación digital consiste en un cambio de modelo del negocio de la organización en la que se incorporan nuevas herramientas tecnológicas en los distintos procesos productivos y se produce un cambio en la cultura organizacional. Preparar a la empresa cooperativa para la incorporación de tecnología digital también contribuye con facilitar la toma de decisiones para competir en el mercado en que actúa. Supone que la organización pueda elegir su estrategia de adecuación digital revalorando sus productos y servicios hacia terceros, como los procesos internos y la comunicación con sus empleados y asociados mediante el adecuado uso de la tecnología para desarrollar. Pero la transformación digital supone contar con capacidades de gestión, inversión, formación e infraestructura que no son posibles de ser encaradas por la mayoría de las cooperativas agrarias y SFR por sí solas.

Otra aproximación a la agenda de las cooperativas agrarias y SFR tiene que ver con las temáticas de interés para la formación⁴⁴. Algunas de ellas son:

- Envejecimiento y recambio generacional y mayor llegada a jóvenes vía TIC
- Sensibilización en género y acoso sexual laboral. Visibilizar el rol de la mujer en el campo
- Atención al usuario-socio-cliente, con perspectiva de identidad diferencial cooperativa
- Cambios en los modelos de negocio en un marco de concentración creciente
- Alta gerencia y profesionalización de las capacidades en materia de estudio de mercados e internacionalización

⁴⁴ TORRELLI, M. *et col.* Desafíos actuales del cooperativismo ante la crisis. PROCOOP. Programa de Formación Cooperativa. INEFOP – CUDECOOP – INACOPP. Julio 2020. Página 95.

- Adecuación a las nuevas normas sanitarias
- Mitigación de impacto ambiental y nuevas formas de producción de cara a cumplimiento de los ODS
- Incorporación de nuevas tecnologías y modelos de negocio y su implementación

En resumen, resolver estas dimensiones críticas en clave de las organizaciones cooperativas agrarias y las SFR supone abordar la problemática de género y generación, el impulso y generación de estrategias que permitan el sostenimiento de la producción familiar y media frente a los desafíos de escala y modernización excluyente, el fortalecimiento y mejora de las capacidades de las cooperativas especialmente en lo referido a su transformación digital, el fomento de la articulación nacional e internacional, la exploración y adaptación de los nuevos mecanismos de financiamiento que otorgan los marcos legales de última generación y particularmente seguir construyendo un nuevo tipo de relación/ alianza con el estado.

De esta manera seguirá honrando su historia y el importante legado de Charles Guide al señalar que para las cooperativas «la verdadera marca de vitalidad no es durar, sino renacer».⁴⁵

5. Bibliografía

- ARBOLEYA, I. Informe Final de Consultoría: Preparación de la Propuesta sobre Fortalecimiento de Capacidades en Generación y Transferencia de Tecnologías, Asistencia Técnica y Extensión Rural. Uruguay -CSD/RND -UR-T1163. BID. Versión Final del Anexo Técnico. 2018.
- ARBOLEYA, I. BERVEJILLO, J. TAMBLER, A. «Fortalecimiento de las capacidades competitivas de las Cooperativas Agrarias Federadas. Análisis de tres estudios de caso». CAF-INACOOP-CCU. Diciembre 2013
- ARBOLEYA, I. *et col.* El Sector lechero uruguayo: Contribuciones de las políticas públicas y la institucionalidad sectorial a su desarrollo. Programa Regional FIDA MERCOSUR CLAEH. 2013.
- BERTULLO, J. *et al.* «El cooperativismo en Uruguay». Documento de Trabajo del Rectorado N.º 22, Universidad de la República. Montevideo. Año 2004.
- BERVEJILLO, J.; GIUDICE, G.; MONDELLI, Mario. P. Innovaciones en las Cooperativas Agrarias Uruguayas. Reporte Preliminar. CAF-ESFIM. Setiembre de 2012.
- CABALLERO, A.; GRAMPIN, F. Cooperativismo agrario y desarrollo territorial rural: dos caminos que se encuentran. Serie ESStudioteca, número 1. ISSN: 2730-5139. 2021. Disponible en <https://www.inacoop.org.uy/esstudioteca>.

⁴⁵ CATTANI, A. D., CORAGGIO J. L. y LAVILLE, J. L. Diccionario de la otra economía: lecturas sobre la economía social-1.ª Edición. Altamira. 2009. Página 113.

- CABRERA, M., DORNEL, S. y SUPERVIELLE, M. (2010): «Il Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 1.º Informe de Resultados», CHC - OPP - CUDECOOP y ONUDI, Setiembre de 2010.
- CAF. Cooperativas Agrarias Federadas. Propuestas al próximo gobierno. 2019. Disponible en www.caf.org.uy
- CATTANI, A. D.; CORAGGIO, J. L.; LAVILLE, J. L. Diccionario de la otra economía: lecturas sobre la economía social-1.ª Edición. Altamira. 2009.
- CCU. Presentación. Centro Cooperativista Uruguayo. Disponible en <http://ccu.org.uy/sobreccu>
- CNFR. Propuestas de políticas públicas para la agricultura familiar de CNFR al gobierno nacional. 2020. Disponible en <https://coprofam.org/2020/11/05/propuestas-de-politicas-publicas-para-la-agricultura-familiar-de-cnfr-al-gobierno-de-uruguay/>
- CLU. Central Lanera Uruguay. Historia. Disponible en <http://www.central-lanera.com.uy/sitio/html/historia>
- COPAGRAN. Memoria anual 2020-2021. Cooperativa Agraria Nacional (COPAGRAN). Disponible en <https://www.copagran.com.uy/>
- CORREA, F (ED.). «Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina», Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. Página 412.
- CHADDAD, F. Informe Final de Consultoría. Proyecto de Desarrollo Competitivo de Organizaciones Colectivas Agrarias Consolidadas. MGAP - INACOOOP - FIDA- CUDECOOP-CAF - CNFR. 2015. Página 23.
- DELPIAZZO, C. E. Marco Jurídico del INIA - 2.ª Edición actualizada. Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). 1993.
- ERRANDONEA, A. y SUPERVIELLE, M. Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 1992
- EXANTE, Economía y Finanzas Corporativas. Impacto de los agronegocios en la economía uruguaya. Informe Ejecutivo. Setiembre 2022. Disponible en <https://www.exante.com.uy/>
- FAO (2017), El futuro de la alimentación y la agricultura. Tendencias y desafíos. Disponible en <https://www.fao.org/3/i6881s/i6881s.pdf>
- INACOOOP, Datos y Estadísticas. Disponible en <https://www.inacoop.org.uy/datosyestadistica>
- INC, Emprendimientos asociativos. Instituto Nacional de Colonización (INC). Disponible en <https://www.colonizacion.com.uy/datos-emprendimientos-asociativos>
- INE, Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. Instituto Nacional de Estadística (INE). 2008-2009. INE. Páginas 46-47.
- ISOLA, G. «El Cooperativismo Agrario Común del Sur» en «Impacto de la integración regional y la globalización sobre las cooperativas agropecuarias del MERCOSUR»- Unidad de Estudios Cooperativos. Universidad de la República. Uruguay. 2010

- MARTÍ, Juan P. «Cooperativas creadas a partir del Estado. El caso de la CONAPROLE, una régie cooperative», VII Encuentro del Comité Académico sobre Procesos Cooperativas y Asociativos, Universidad de Santiago de Chile, octubre de 2011.
- MARTÍ, J. P. Análisis de los programas públicos de fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay», en 5.as Jornadas Nacionales de Historia Económica. Noviembre 2011.
- MARTÍ, J. P. «Legislación y Fomento Cooperativo. Esfuerzos fragmentarios, espasmódicos y reactivos». Revista Estudios Cooperativos. Vol. 16. Universidad de la República. 2011
- MGAP, Censo General Agropecuario 2011. DIEA – MGAP. Resultados finales.2012. Disponible en www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/2020-02/censo2011.pdf
- MGAP, Resolución 1013/16. Definición de Productor Familia. Disponible en www.mgap.gub.uy
- QUINTANS, E. CAF - 30 años produciendo futuro 1984-2014. CAF. 2014. Página 19. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15645-1984>
- TERRA, J. P. Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. Capitulo V. Las Cooperativas Agropecuarias. Páginas 124-125. Reedición del Documento de CEPAL del año 1986 por el Instituto Humanístico Cristiano Juan Pablo Terra. 2013
- TORRELLI, M. *et col.* Desafíos actuales del cooperativismo ante la crisis. PRO-COOP. Programa de Formación Cooperativa. INEFOP - CUDECOOP - IN-ACOPP. Julio 2020. Páginas 12 a 15
- VEAS, R.; CASTIGLIA, A. Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2019-2020. MTSS - INACOOOP. 2022. Disponible en <https://www.inacoop.org.uy/investigaciones>