



Seminario Internacional sobre Cooperativismo en la Agricultura Familiar

Foz de Iguazú
18 y 19 de septiembre de 2014

Contribución del cooperativismo al desarrollo de la agricultura familiar en el Uruguay



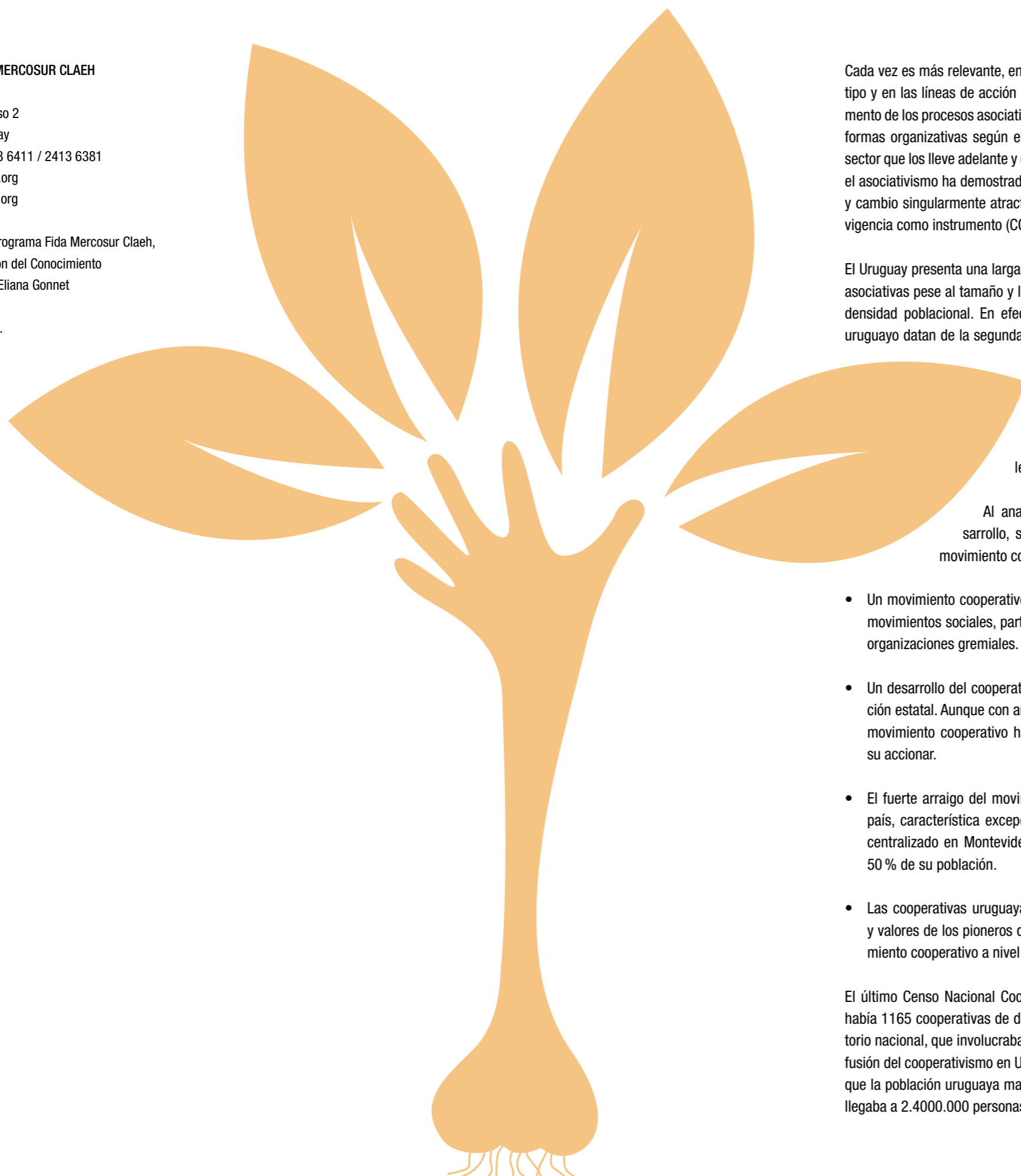
Documento elaborado por
el Programa Fida Mercosur Clah
y el Centro Cooperativista Uruguayo

PROGRAMA FIDA MERCOSUR CLAEH

Edificio Mercosur
Luis Piera 1992, piso 2
Montevideo, Uruguay
Tel./Fax: (598) 2413 6411 / 2413 6381
info@fidamercosur.org
www.fidamercosur.org

Diseño editorial: Programa Fida Mercosur Claeh,
Componente Gestión del Conocimiento
Diseño y armado: Eliana Gonnet

Setiembre de 2014.



1. Introducción

Cada vez es más relevante, en las estrategias de desarrollo de todo tipo y en las líneas de acción de gobiernos y organizaciones, el fomento de los procesos asociativos. Estos procesos cobran diferentes formas organizativas según el momento histórico y económico, el sector que los lleve adelante y otros múltiples factores. Sin embargo, el asociativismo ha demostrado tener una capacidad de adaptación y cambio singularmente atractiva que le ha permitido mantener su vigencia como instrumento (CCU, 2014).

El Uruguay presenta una larga y diversa trayectoria de experiencias asociativas pese al tamaño y la relativa juventud del país, y su baja densidad poblacional. En efecto, los orígenes del cooperativismo uruguayo datan de la segunda mitad del siglo XIX. Diferentes estudios ubican los primeros anteceden-

tes cooperativos en la década de 1870 y vinculan sus inicios al aporte de los inmigrantes que promovieron cooperativas y mutuales (Martí, 2011b).

Al analizar su proceso de creación y desarrollo, se señalan cuatro características del movimiento cooperativo uruguayo (Bertullo, 2004):

- 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 1165 cooperativas de diversas modalidades en todo el territorio nacional, que involucraban a 1.223.531 socios. 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, aunque no es posible hacer una re-

lación directa entre ambas cifras, dado que muchas personas están asociadas simultáneamente a varias cooperativas (Cabrera, Dornel, Supervielle, 2010).

Las formas cooperativas y asociativas vinculadas a la producción familiar en el medio rural uruguayo también son de larga data. Sus primeros antecedentes se remontan al año 1912, cuando se crearon las cajas rurales para canalizar el crédito rural del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU). Estas cajas debían ser organizadas en forma cooperativa. Con 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 de la producción familiar y de mediana escala a este problema.

Posteriormente comenzaron a atender los desafíos que planteaban los procesos de modernización tecnológica que podían tener consecuencias excluyentes para la producción familiar 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. 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. Por otra parte, también es un desafío la identificación de las nuevas formas de organización y articulación para disminuir estas amenazas sin perder o dándole una nueva dimensión a los principios y valores que sustentan esta forma de hacer economía.

El presente documento se plantea, en primer lugar, hacer una breve descripción del sistema cooperativo agrario uruguayo actual en sentido amplio, para posteriormente mencionar las principales estrategias ensayadas por este, frente a los cambios de los mercados y las políticas sectoriales. Finalmente, busca destacar algunos elementos emergentes del análisis de este proceso y los desafíos futuros para la expansión y desarrollo de esta modalidad organizativa.

2. El sistema cooperativo agrario uruguayo

2.1. Breve caracterización del sector agropecuario uruguayo

Si bien el Uruguay es un país netamente urbano, la importancia económica y social del sector agropecuario es estratégica. A la par de asegurar la soberanía alimentaria de su población, es un importante generador de trabajo y divisas para el país. El 70 % de sus exportaciones son de base agropecuaria o agroindustrial. Las agroindustrias tienen fuertes encadenamientos hacia atrás y generan 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 adelante.

El crecimiento del sector agropecuario en los últimos años ha sido muy relevante, como resultado del impulso de la demanda internacional de alimentos, la aplicación sostenida de un conjunto de políticas nacionales y sectoriales, y un fuerte proceso de modernización de la producción. Las exportaciones de origen agroindustrial uruguayas se multiplicaron, en términos corrientes, por más de cinco veces, si se compara el año 2000 con el 2013.



Cuadro 1.
Evolución de las exportaciones de origen agroindustrial (en millones de dólares)

	2000	2010	2012	2013
Carnes	482,6	1.403,0	1.782,9	1.676,0
Lanas	129,3	198,9	227,2	235,0
Lácteos	130,0	522,2	793,0	911,9
Pieles, cueros y manufacturas	263,9	235,4	286,0	306,0
Cebada y malta	44,3	146,4	212,8	226,4
Oleaginosos	0,5	710,1	1.380,0	1.866,5
Trigo y harina de trigo	5,5	364,2	445,4	285,0
Arroz	164,9	386,1	560,1	475,1
Granos forrajeros	0,0	36,8	62,4	80,5
Cítricos	32,5	85,4	60,2	79,0
Frutas de hoja caduca	3,4	3,9	5,9	5,6
Arándanos	0,0	13,7	15,2	9,0
Hortalizas frescas	1,5	1,0	2,0	1,0
Vino	6,9	7,0	15,7	15,8
Madera, papel y manufacturas	110,5	1.503,4	1.359,0	1.593,7
Miel	2,9	22,5	30,0	40,5
Total	1.378,7	5.639,9	7.237,7	7.806,9

Fuente: Durán, Verónica (2013). «Situación y perspectivas de las cadenas agroalimentarias», en *Anuario OPYPA*, Montevideo, MGAP.

Sin embargo, este proceso de modernización y cambio sectorial presenta también desafíos en términos de la concentración de la producción, la disminución del número de productores y su sostenibilidad medioambiental.

A continuación se presentan algunos datos básicos que caracterizan al sector agropecuario uruguayo.

Cuadro 2.
Algunas características del sector agropecuario uruguayo

- Superficie agropecuaria total: 16,3 millones de hectáreas
- Población rural: Aproximadamente 170.000 personas (5 % del total)
- Número de establecimientos: 44.781
- Distribución:
 - 56 % de las explotaciones tienen menos de 100 hectáreas de tamaño y acumulan el 5 % de la superficie.
 - 9 % de las explotaciones tienen más de 1000 hectáreas y acumulan más del 60 % de la superficie.
- Establecimientos por rubro (medido como principal ingreso de la explotación):
 - Ganadería vacuna de carne y ovina: 55 %
 - Lechería vacuna: 9,8 %
 - Horticultura, fruticultura, vitivinicultura: 9,6 %
 - Cereales y oleaginosas: 5,5 %
- Trabajadores agropecuarios: 157.000
- Producto bruto agropecuario: 3750 millones de dólares (año 2013)

Fuentes: MGAP (2011). *Censo Agropecuario*; DIEA-MGAP (2013). *Anuario Estadístico Agropecuario*; OPYPA-MGAP (2013). *Anuario OPYPA*.

Al igual que en otros países de la región, la mayoría de los productores rurales uruguayos son familiares. El Registro de Productores Familiares Rurales instrumentado por la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (DGEDR-MGAP) cuenta con 21.421 establecimientos que involucran a unas 67.000 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 % a la fruti y horticultura.

Sin embargo, el Registro se encuentra en construcción, es de inscripción voluntaria y por diferentes razones todavía no da cuenta del total de productores familiares del país. Se estima que cerca del 70 % del total son productores familiares.

El análisis de esta información muestra otra particularidad de la producción familiar 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), rubro en que más del 60 % de la producción se exporta (véase cuadro 1), por lo que las variaciones del mercado internacional tienen una fuerte influencia en las posibilidades de desarrollo de estos productores.
- Adicionalmente, Uruguay tiene un mercado interno relativamente pequeño que hace que cualquier incremento de producción deba ser exportado. 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 a la mayor variabilidad de precios y colocación que ello implica. Esta situación se da tanto en rubros tradicionales (carne vacuna o lana) como en rubros de menor escala (miel).

2.2. El sistema cooperativo uruguayo

El sistema cooperativo ha demostrado ser una herramienta válida para contribuir a incrementar la escala de producción de las empresas agropecuarias, de los servicios y de las industrias. Los productores familiares, pero también los productores de mediana o mayor escala, han encontrado en las cooperativas instrumentos idóneos para mejorar la viabilidad de sus empresas.

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.
- 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.
- Algunas gremiales agropecuarias (especialmente las vinculadas al sector lechero y con el formato jurídico de asociaciones civiles)

que implementan servicios a sus asociados y que frecuentemente articulan acciones con cooperativas o con el sistema de fomento rural.

Entre noviembre de 2008 y octubre de 2009 se realizó el II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, trabajo que permite tener una idea clara de la situación del sistema a esa fecha y comparar datos con el anterior relevamiento, de 1989.

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 de socios en 2008.

Cuadro 3.

Cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural, y sus socios

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

Fuente: II Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural 2008.

Cuadro 4.

Distribución de cooperativas y SFR según cantidad de socios

Cantidad de socios por cooperativa o SFR	Porcentaje (%)
Hasta 20 socios	30
21 a 100 socios	41
Más de 100 socios	29

Fuente: II Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural 2008.

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. 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.

La distribución de esta facturación es heterogénea, fruto de la diversidad de tipos de organización asociativa, los énfasis en la finalidad que estas tienen y el rubro o cadena productiva en la que están insertas (Mondelli, Bervejillo, 2012). Por ejemplo:

- La Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) acumula casi el 60 % de la facturación y emplea el 36 % de la mano de obra del sistema cooperativo agrario. Por otra parte, las cooperativas lecheras tienen el 78 % de los productores lecheros y captan más del 70 % de la producción.
- En contrapartida, el 76 % de las cooperativas y sociedades de fomento rural tienen menos de un millón de dólares de facturación anual; y un 44 % facturan menos de 100.000 dólares anuales.
- Las cooperativas y las sociedades de fomento rural se articulan gremialmente en dos organizaciones.

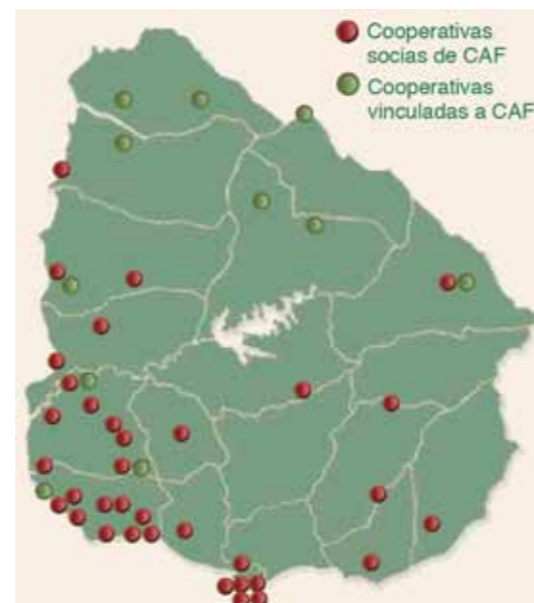
La Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) fue fundada el 15 de agosto de 1915 a instancias de las sociedades de fomento rural y por la necesidad de aunar esfuerzos para mejorar la calidad de vida del medio rural. En la actualidad nuclea a 98 entidades de primer grado (sociedades de fomento rural, cooperativas agrarias y otras formas organizativas de base), las que a su vez agrupan e irradian su acción sobre unos 15.000 productores familiares de todo el Uruguay, dedicados a los más diversos rubros agropecuarios.

Sociedades de fomento rural en Uruguay



Las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), fundada en 1984, es la gremial agropecuaria representante de 26 empresas cooperativas agropecuarias que conforman una red de cobertura nacional, con 13.000 productores asociados. El marco de globalización, integración regional, apertura y desarrollo tecnológico acelerado exigen un permanente análisis para que las empresas cooperativas puedan ser competitivas. Para ello, CAF cuenta con dos áreas de trabajo integrales: representación gremial y desarrollo de la competitividad de las cooperativas.

CAF: cooperativas socias



3. Estrategias del movimiento cooperativo agrario: la facilitación del acceso de bienes y servicios a la agricultura familiar

3.1. Una breve descripción

En este capítulo se presenta una resumida reseña de las estrategias principales del asociativismo uruguayo. A la par de cumplir funciones gremiales de representación, las organizaciones asociativas en general han elaborado sus estrategias bajo la orientación de facilitar el acceso de ciertos bienes y servicios a sus asociados (la gran mayoría de ellos, productores familiares o de mediana escala). Esto supuso y supone trabajar por su inserción en los mercados bajo mejores condiciones pero también abordar aspectos de provisión de insumos, estrategias para ganar escala y hacer más eficientes los procesos productivos, mejorar la orientación de la investigación y el acceso a la tecnología, etcétera.

Se asume que las estrategias y acciones implementadas por las cooperativas y otras organizaciones asociativas se dan en un contexto determinado y son influenciadas —aun sin que ello sea explícitamente intencional— por las tendencias del momento.

En efecto, diversos estudios nacionales e internacionales han abordado, desde diferentes ópticas, la sistematización e interpretación de las estrategias del cooperativismo agropecuario frente a los cambios del entorno.

Al respecto, ciertos denominadores comunes pautan, más allá de las cuestiones particulares de cada región y país, algunas premisas para el análisis:

- El nivel de desarrollo de las cooperativas agrarias está íntimamente ligado a la naturaleza y proceso productivo del complejo de 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. De igual forma, es común observar que las cooperativas están más presentes en rubros que utilizan más tecnologías de insumos que de proceso.
- 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 asocian a los fenómenos de la globalización, la fuerte competencia de las transnacionales y a la concentración de los mercados por grandes cadenas de venta. Sin embargo, es posible identificar desde una perspectiva histórica respuestas y formas de organización adecuadas a los cambios de cada momento.
- El aporte del cooperativismo es reconocido como un instrumento facilitador de la implementación de políticas públicas. A lo largo de su historia es posible relacionar ciertas políticas y sus orientaciones con medidas vinculadas al asociativismo rural. Particularmente se le reconoce como una herramienta idónea para la inclusión eco-

nómica 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 como referente de precios y costos).

A continuación, una breve retrospectiva del movimiento asociativo en Uruguay procura mostrar cómo este ha ido conformando sus estrategias de respuesta a los cambios del entorno y las políticas. Se ilustra con la mención de algunos ejemplos concretos de organizaciones y sus resultados en términos de mejoramiento de las condiciones de la agricultura familiar, desarrollo sectorial o sinergia con la acción gubernamental.

3.2. El proceso del movimiento asociativo cooperativo: una perspectiva histórica

1915. El sector agropecuario enfrentaba a comienzos del siglo XX la despoblación rural y la marginación, la extensividad ganadera y una agricultura poco desarrollada. En la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez se promovió la agricultura y la ganadería a través de planes de mejoramiento técnico. En este marco surgieron las comisiones de fomento rural que se llamarían 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 creó la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), en el congreso de Minas, reuniendo a las distintas sociedades de fomento rural (Martí, 2011a).

1935. Creación de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche, con la participación del Estado, a través de una ley especial, para organizar la comercialización, industrialización y distribución del producto (Bertullo et al., 2004). Hoy Conaprole es la principal empresa láctea del país y 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.

1941. Primera ley específica del tema (ley 10008). Se atuvo en general a los principios cooperativos de la época y permitía actividades de comercialización y de producción.

1942-1962. Se crearon en este período más de cien cooperativas agrarias (Martí, 2011b). Entre 1959 y 1969 se produjo un importante crecimiento del número de asociados, el que luego se estabilizó. Una de las explicaciones a este fenómeno es que a mediados de la década de 1950 los precios de exportación de los productos agropecuarios cayeron y se encarecieron los insumos importados. También descendieron los ingresos del Estado y entró en crisis el rol que este 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.

1956. Creación de la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (Fenacoa), primera experiencia de articulación entre cooperativas para la comercialización. Su rápido crecimiento y también la oposición de algunos sectores, cuyos intereses se veían afectados, la llevaron a la crisis en pocos años.

1960. A instancias de la CNFR se creó, a comienzos de esta década, 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. Si bien nació como cooperativa de primer grado, operó como cooperativa de segundo grado y la ley 14330 en el año 1974 autorizó su funcionamiento como tal. La mencionada ley, también llamada de Ley de Sociedades de Fomento Rural, estableció las características de las SFR, les permitió asociarse a las cooperativas y otorgó a la CNFR el contralor de las SFR. Si bien la experiencia de CALFORU logró en sus primeros veinte 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.) hicieron que la experiencia cerrara en la década de 1990.

1972. El Gobierno comienza a ejecutar el Plan Nacional de Silos para la construcción de almacenajes de calidad para los granos y se los concede en arrendamiento a las cooperativas o SFR. Hacia 1990 estas administraban más del 70 % de la capacidad instalada de almacenaje de granos de calidad del país.

1967-1984. Se apuesta a la organización vertical de las cooperativas por complejo agroindustrial (las centrales comerciales de segundo 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. En 1967 se creó Central Lanera Uruguay (CLU), como entidad comercializadora de segundo grado, integrada por cooperativas de base ligadas a este rubro. Esta experiencia es la más emblemática y exitosa hasta el momento. También se crean como entidades de segundo grado en 1978 la Central Cooperativa de Carnes (CCC), comercializadora e industrializadora de carne bovina y ovina (hoy no operativa), y en 1984 la Central Cooperativa de Granos (CCG), que comercializaba la producción de cereales y oleaginosos (hoy transformada en una experiencia de fusión cooperativa denominada COPAGRAN).

1984. El nivel de desarrollo de las cooperativas agrarias habilita la creación de las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), que nuclea a cooperativas agrarias de primer y segundo grado y se constituye en un organismo articulador y de representación gremial. Su objetivo es el desarrollo del sistema cooperativo agrario para mejorar la calidad de vida de los productores rurales.

1989. Primer relevamiento nacional de cooperativas y sociedades de fomento rural. En total ascendían a 189 y contaban con casi 49.000 socios.



1990-1998. Período de crecimiento sectorial, en un marco de transformaciones importantes, tales como fuertes procesos de cambio técnico e inversión, concentración y disminución del número 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. El proceso impactó en forma diferencial a las cooperativas y las SFR, según el rubro de que se tratara.

1999-2004. La tendencia de crecimiento se revierte a partir de la devaluación brasileña y de una serie de sucesos climáticos, sanitarios (crisis de la aftosa) y económicos que derivaron en la crisis del 2002. En el cooperativismo agrario, los mayores impactos se visualizan en las cooperativas agrícolas que presentaban un fuerte nivel de endeudamiento. En el año 2004 y frente a la difícil situación, se hace un acuerdo de traspaso de la propiedad de las plantas de silo, del MGAP a las cooperativas y SFR. Esto supuso una mejora significativa de sus patrimonios, que habilitó la posibilidad de renegociación de sus deudas.

2005-2014. Proceso de readecuación del sistema cooperativo. El sector agropecuario cobra en este período un fuerte dinamismo, en respuesta a un contexto nacional e internacional positivo. Se generan cambios estructurales inéditos en comparación con el comportamiento histórico del sector. Estos cambios se verifican —con mayor o menor magnitud— en prácticamente todos los rubros del agro, y ello se visualiza 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.

Según el Censo Cooperativo de 2008, las entidades de carácter cooperativo agrario ascendían a 126 (31 % menos que en 1989) y contaban con 21.519 socios (56 % menos que en 1989).

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 trabajo realizado por CAF (Bervejillo, Giudice, Mondelli, 2012) identifica un conjunto de innovaciones implementadas por las cooperativas de granos que también pueden configurarse como estrategias:

- La organización del trabajo en red para incorporar innovaciones en aspectos tecnológicos y de apropiación de valor. Tal sería el caso del Grupo Trigo.
- La redefinición de la estrategia de desarrollo a partir de cambios organizacionales que permiten 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 no cooperativas para aprovechar ventajas comparativas y posibilitar o disminuir el riesgo de inversiones en expansión.

Con la aprobación de la ley 18407, Ley General de Cooperativas, en el año 2008 se dio un salto en materia legislativa y en lo relativo a la promoción de las cooperativas. La promoción se institucionalizó a través de la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP). Este instituto se constituye como persona pública no estatal (regulada por el derecho privado), con el objetivo de «promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país». Este instituto es cogobernado y cofinanciado entre el Estado y el movimiento cooperativo. Con esto se genera un ámbito técnico, administrativo y financiero para la promoción del cooperativismo y la relación entre cooperativas y Estado.

Al igual que en otros países de la región, en este período el país ha ido avanzando en:

- La identificación del agricultor familiar como destinatario de política pública.
- El potencial aporte de la herramienta asociativa para la consolidación de la agricultura familiar.
- La implementación de 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 supone la utilización de un nuevo tipo de instrumentos de apoyo a las organizaciones asociativas.

Así, el sistema de cooperativas y de SFR ha sido un instrumento útil para la concreción de planes de negocio 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.

En el año 2013 el MGAP instrumentó un programa de fortalecimiento institucional que tiene como objetivo general apoyar propuestas que incluyan actividades orientadas al fortalecimiento de organizaciones de base del medio rural, buscando mejorar sus capacidades para analizar, proponer y ejecutar acciones que contribuyan al desarrollo de sus territorios de influencia y apoyen la integración de productores, trabajadores y otros pobladores rurales. Este programa beneficia a 174 organizaciones de productores, de las cuales 66 son sociedades de fomento rural y 25 cooperativas agrarias (más del 50 % del total).

En la misma línea, en el año 2014 el MGAP y el Ministerio de Desarrollo Social han enviado al Parlamento el proyecto de ley de «reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios a la producción agropecuaria familiar y la pesca artesanal». El proyecto crea un régimen de compras estatales destinado al desarrollo de la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal, en el cual participarán las organizaciones habilitadas. Este régimen establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 30 % para las compras, tanto centralizadas como no centralizadas, de bienes alimenticios, siempre que esta provengan de la agricultura familiar.

Finalmente es importante destacar que la conformación de este nuevo enfoque de las políticas públicas sectoriales de desarrollo y las orientadas al cooperativismo ha sido un largo proceso (de casi 25 años), en el cual no ha sido menor el rol de representación gremial que tuvieron las articulaciones como la CNFR, CAF y otro conjunto de gremiales de productores familiares. Este rol muchas veces ha

sido compartido con el movimiento cooperativo (que incluye diversas modalidades), por ejemplo, para el impulso de la Ley de Cooperativas y, en otros casos, ha correspondido a las articulaciones asociativas agrarias. Así, se participa en numerosos institutos públicos no estatales —forma organizativa que se ha dado la institucionalidad agraria ampliada para asesorar e implementar las políticas públicas en áreas estratégicas (la investigación, la temática de las semillas, la transferencia tecnológica) o en cadenas relevantes (carne, lana, leche, vino)—. De igual forma, se está presente en diversas figuras de consulta para la implementación de políticas en rubros como el granjero o temas como la sanidad o los programas de desarrollo territorial (por ejemplo, las mesas de desarrollo rural).

3.3. Algunas experiencias de inclusión de la agricultura familiar, asociativas o cooperativas

Caso 1: Cooperativa Nacional de Productores de Leche

Disparador 1935	Crisis sectorial. Estancamiento productivo. 1300 productores abastecedores de Montevideo en crisis. Problema sanitario en la población por mala calidad de leche. Gremial de productores de leche movilizaba por soluciones.
Proceso	Creación de la Cooperativa Nacional de Leche (Conaprole) por ley. Traspaso de activos industriales a la cooperativa. Fijación de un sistema de precios administrados para el productor y el consumidor. Fomento de la industrialización y exportación. Políticas de desarrollo sectorial en sinergia con Conaprole.
Resultado	Capta el 66 % de la leche y tiene el 70 % de los productores (en su mayoría producen menos de 100.000 litros anuales). Uruguay exportador neto de lácteos (918 millones de dólares en 2013) Consumo por habitante en torno a los 250 litros de leche equivalente/año. Prácticas de apoyo técnico, prestación de servicios y comerciales implantadas en todo el sector industrial. Sinergia con otras estrategias asociativas para que productores familiares hagan economía de escala (campos de cría, servicios de maquinaria, etc.).

Caso 2: Central Lanera Uruguaya

Disparador 1967	El sistema de comercialización de la lana era inestable, poco transparente y castigaba a los productores de menor escala del rubro. Algunas cooperativas habían ensayado formas de comercialización conjunta, como remates o licitaciones.
Proceso	Se crea una cooperativa de segundo grado con el objetivo de exportar directamente la lana de los productores asociados a las cooperativas y SFR. Implementación de un sistema de pago que premia la calidad, no paga diferencial por volumen y da opciones de precio (promedio o por momento de venta). Implementación de un sistema de adelantos por consignación de producto, con crédito del BROU y respaldo de CLU para productores familiares. Exportación de lana cruda primero y luego instalación de una fábrica de tops.
Resultado	31 cooperativas y SFR que participan de la CLU. 1700 productores involucrados (2/3 de ellos con menos de 1000 kg de lana) Más de 450 millones de dólares de créditos a productores familiares canalizados vía operativa de adelanto contra compromiso de remisión de lana en sus 47 años de vida (sin tener mayores problemas de pago). Incorpora procesos de innovación para viabilizar el rubro ovino (muy importante para productores familiares de la región norte de Uruguay), tales como la operativa de corderos pesados o Merino fino. Capta entre 10 y 15 % de la lana producida, lo que genera un efecto de ente testigo y referente de precios en lotes pequeños y prácticas comerciales adecuadas en todo el rubro.

* «La necesidad de encontrar una solución a la comercialización de las lanas fue el acicate que nos impulsó a productores unidos en cooperativas primarias a crear Central Lanera Uruguaya y la fe, que todo lo puede, fue y sigue siendo el motor que nos mueve a todos». Roberto Mackinnon. Directivo de la Cooperativa El Fogón. Fundador de la Central Lanera Uruguaya.

Caso 3: Campos de recría cooperativos de reemplazos lecheros

Disparador 1978	Alto número de productores lecheros con problemas de disponibilidad de tierra. Deficiente proceso de recría en predios propios que repercutía en el desempeño productivo de las vacas. Gremiales y organizaciones de apoyo con capacidad de propuesta. Complejo integrado de trama cooperativa que podía dar soporte administrativo y de sistema de pago a la iniciativa.
Proceso	Crear una unidad de producción especializada en la recría de terneras y vaquillonas de un número de predios lecheros familiares. Implementar esa experiencia arrendando campos del Instituto Nacional de Colonización (INC). Administrar ese servicio en forma asociativa. Promocionar el servicio entre los productores beneficiarios.
Resultado	13 campos de recría arrendados al INC y gestionados por organizaciones asociativas (cooperativas, SFR, gremiales). 17.000 hectáreas. 600 usuarios (40 % de los usuarios potenciales). 15.000 vaquillonas (50 % de la demanda potencial).

Caso 4: Convenios de trabajo de la CNFR con la institucionalidad pública ampliada

Disparador año 2000 en adelante	Necesidad de posicionar a la agricultura familiar como objeto de política pública. Rol de la CNFR interactuando con diferentes componentes de la institucionalidad pública agraria ampliada. Necesidad de apoyar a organizaciones sociales de base. Nuevos enfoques de trabajo con organizaciones gubernamentales.
Proceso	Identificación de proyectos. Acción gremial para ganar espacios en la institucionalidad y en el reconocimiento del sistema de SFR como un actor clave a nivel nacional y territorial. Coordinación con organizaciones socias para la implementación.
Resultado	Acuerdos con DIGEGRA, programas del MGAP y MIEM para la implementación de proyectos a nivel predial (asistencia técnica, mejora de infraestructura) y grupal/asociativa (industrialización, comercialización). Convenio CNFR con el Proyecto de Producción Responsable para implementación de proyectos, generación de estudios sobre prácticas de adaptación a la variabilidad y cambio climático para la agricultura familiar. Convenio CNFR- INIA para generación de propuestas tecnológicas en producción animal y vegetal intensivas apropiadas a diferentes circunstancias, caracterizadas por la disponibilidad limitada del recurso tierra y capaces de contribuir significativamente a mejorar la situación socioeconómica y la calidad de vida de productores familiares. Fondo Rotatorio de Ovinos de raza Frisona Milchschaft con apoyo técnico del INIA. Busca minimizar las necesidades de inversiones iniciales, compartir los riesgos y, al mismo tiempo, poner a disposición de los productores material genético ovino apropiado. Dicha estrategia se sustenta en que estos productores logren, con mínimas inversiones de capital y apoyados mayoritariamente en el empleo de su mano de obra, insertarse en la actividad rural en general y en la actividad ovina en particular, creciendo paulatinamente en ella, en un comienzo a partir de la producción de lana y de corderos, y en el futuro, en leche, quesos ovinos u otro producto diferenciado.



4. Consideraciones finales: balance y perspectivas

4.1. Como se puede apreciar, 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.

4.2. Es posible identificar el rol que jugaron en el diseño de estas estrategias 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.

4.3. Además de tener una larga tradición, las estrategias asociativas en Uruguay se manifiestan en una diversidad de formas organizativas que muchas veces se complementan y son sinérgicas. Esto debe ser un aprendizaje clave para el enfoque de las políticas públicas, en el sentido de fomentar la capacidad de innovación y articulación de los productores familiares, sus organizaciones y otras instituciones de apoyo para la identificación de alternativas a los desafíos que deben encarar.

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

4.5. Por este motivo, 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 pero también para el conjunto del sector, mejorando la transparencia de ciertos mercados, operando como referencia de precio o posibilitando alternativas comerciales más incluyentes. También desde esta perspectiva sería importante analizarlas y evaluarlas.

4.6. De igual forma, el despliegue de una nueva generación de políticas sociales o de desarrollo que se vienen implementando en la región empiezan a generar un nuevo tipo de relación entre los gobiernos y los movimientos cooperativos/asociativos de la agricultura familiar. Las cooperativas u otras formas de asociación ya no son solamente una forma deseable de organización para que la producción familiar se desarrolle, sino que son también un instrumento clave para el despliegue eficiente de estas políticas que muchas veces trascienden lo estrictamente sectorial.

4.7. No es casual que las propuestas del movimiento cooperativo/asociativo trasciendan los aspectos meramente corporativos y aborden diferentes temáticas vinculadas al desarrollo, la educación o el medioambiente. 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). Considerar al cooperativismo como aliado, y no solo como objeto de la política pública, es otro de los desafíos a seguir trabajando en la relación Estado-cooperativismo.

4.8. Al igual que el resto de las modalidades, los desafíos del cooperativismo agrario (válidos para cualquier organización asociativa de valores cooperativos) se pueden resumir en cinco dimensiones críticas:

- Elevar a un nuevo nivel la participación de los socios miembros y la gobernanza.
- Posicionar a las cooperativas como constructoras de sostenibilidad.
- Consolidar el mensaje cooperativista y definir la identidad de las cooperativas.
- Asegurar marcos jurídicos que apoyen el crecimiento de las cooperativas.
- Conseguir capital fiable para las cooperativas al mismo tiempo que se garantiza su sostenibilidad.

Resolver estas dimensiones críticas en clave de las organizaciones cooperativas agrarias supone abordar la problemática del relevo generacional, el impulso y generación de estrategias que permitan el sostenimiento de la producción familiar frente a los desafíos de escala y modernización excluyente, el fortalecimiento y mejora de las capacidades de las cooperativas, 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 un nuevo tipo de relación o alianza con el Estado.

Como lo fue antes, como lo es ahora y como lo será en el futuro, las necesidades objetivamente identificadas que solo puedan ser resueltas de manera asociativa, la capacidad de innovación y los principios y valores que rigen las formas de cooperación serán los insumos básicos que lograrán abordar estos desafíos.

Bibliografía

Arbolea, I. (2014). *Estrategias del cooperativismo agrario ante los desafíos de los cambios del entorno*. Cuadernos de Formación Cooperativa. Montevideo, CCU.

Arbolea, I., J. Bervejillo, A. Tamber (2013). *Fortalecimiento de las capacidades competitivas de las Cooperativas Agrarias Federadas. Análisis de tres estudios de caso*. Montevideo: CAF-INACOOP-CCU.

Bertullo, J., et al. (2004). *El cooperativismo en Uruguay*. Documento de Trabajo del Rectorado n.º 22. Montevideo, Universidad de la República.

Bervejillo, J., G. Giudice, M. Mondelli (2012). *Innovaciones en las Cooperativas Agrarias Uruguayas. Reporte Preliminar*. Montevideo, CAF-ESFIM.

Cabrera, M., S. Dornel, M. Supervielle (2010). *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 1.º Informe de Resultados*. Montevideo, CHC-OPP-CUDECOOP-ONUFI.

CAF (2014). *Dinámica competitiva agropecuaria en Uruguay y los principales desafíos de corto y mediano plazo. Propuestas Programáticas: reflexiones y aportes para la discusión*. Montevideo: CAF, agosto. Disponible en <www.caf.org.uy>.

CCU, Área Rural (2014). *Asociativismo*. Cuadernos de Formación Cooperativa. Inédito.

CNFR (s/f). Convenios. Disponible en <www.cnfr.org.uy>.

— Propuestas de Políticas Públicas Diferenciadas para el Desarrollo de la Agricultura Familiar. Disponible en: <www.cnfr.org.uy>.

CUDECOOP (2014). Propuestas Programáticas del Cooperativismo Uruguayo a los partidos políticos. Disponible en <www.cudecoop.coop>.

Isola, G. (2010). «El Cooperativismo Agrario Común del Sur», en *Impacto de la integración regional y la globalización sobre las cooperativas agropecuarias del Mercosur*. Montevideo, Unidad de Estudios Cooperativos, Universidad de la República.

Martí, J. P. (2011a). «Legislación y fomento cooperativo. Esfuerzos fragmentarios, espasmódicos y reactivos», en *Revista Estudios Cooperativos*, vol. 16, Universidad de la República.

— (2011b). «Análisis de los programas públicos de fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay», en *5.ªs Jornadas Nacionales de Historia Económica*, noviembre.

Mondelli, M., J. Bervejillo (2012). *Las cooperativas agropecuarias y la agricultura familiar en Uruguay*. Montevideo, CAF-Programa Fida Mercosur-CINVE.

