



Fortalecimiento de las capacidades competitivas de las Cooperativas Agrarias Federadas

PROGRAMA FOMCOOP: CAF - CUDECOOP - INACOOOP 2012 - 2013



Los autores agradecen muy especialmente al Consejo de Administración de CAF, al Gerente General de CAF y a todos los técnicos, productores y directivos de cooperativas que fueron entrevistados y aportaron información para contribuir a realizar la investigación.

FORTALECIMIENTO
DE LAS CAPACIDADES COMPETITIVAS
DE LAS
COOPERATIVAS
AGRARIAS FEDERADAS

PROGRAMA FOMCOOP: CAF - CUDECOOP - INACOOOP 2012 - 2013



Ing. Agr. Ignacio Arboleya
Ing. Agr. José Bervejillo
Ing. Agr. Adrián Tambler
Técnicos del Centro
Cooperativista Uruguayo

Montevideo, Diciembre de 2013

Índice

1	Introducción	3
2	Metodología y casos analizados	5
3	Claves para identificar estrategias de respuesta eficientes a los cambios del entorno	7
4	Aportes para la construcción de una agenda con la institucionalidad pública	23

1 INTRODUCCIÓN

El sistema cooperativo agrario se ha visto enfrentado en los últimos años a un sector agropecuario muy dinámico y con cambios estructurales que son inéditos si se los compara con el comportamiento histórico. Esto ha generado un importante desafío en las cooperativas para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia, ya que algunos de esos cambios estructurales refieren a nuevos modelos de producción, modificaciones en las relaciones empresariales, de los contratos, la aparición de nuevos agentes, etc.

Frente a ese contexto de cambio técnico e institucional, donde aumentan las presiones derivadas de mercados más competitivos y mayor apertura externa, el sistema cooperativo se ha visto obligado a desarrollar nuevas capacidades para mantener y consolidar la posición ganada por las cooperativas en el pasado y aspirar a tener una participación creciente en los mercados. El sistema ha acumulado años de experiencia que lo posicionan en inmejorables condiciones de adaptarse a los desafíos del nuevo modelo de producción. Un ejemplo de esto, lo constituye ya la fusión de buena parte de las cooperativas agrícolas, o la incursión en emprendimientos agroindustriales exitosos (Central Lanera Uruguay, CONAPROLE, CALCAR, etc.), la asociación con empresas e instituciones de investigación, el continuo desarrollo de nuevos servicios adaptados a las necesidades de los productores, etc.

En este marco se realizó durante el año 2013 una investigación financiada por el Instituto Nacional del Cooperativismo, con el objetivo de identificar estrategias organizacionales que contribuyan a fortalecer la competitividad de las cooperativas miembro de CAF y promover una agenda de temas concretos, que se evalúen como fundamentales para la mejora de la competitividad y la consolidación del sistema cooperativo agrario, para discutir con el sistema político, con el Poder Ejecutivo y especialmente con la institucionalidad agropecuaria.

Se analizaron a fondo tres experiencias exitosas que se vienen llevando adelante por parte de algunas cooperativas agrarias, constatándose en una primera instancia que las estrategias llevadas adelante en los diferentes casos nacionales están alineadas con las que han llevado las cooperativas en otros países, de acuerdo a lo que se relevó de la bibliografía disponible. Estas estrategias pasan por el desarrollo de redes de cooperación para incorporar innovaciones, la implementación de cambios organizacionales, la diversificación de productos y servicios, la fusión de

cooperativas como forma de ganar en capacidad competitiva, las alianzas con empresas no cooperativas para aprovechar ventajas comparativas, la internacionalización, la búsqueda de nuevas estrategias de financiamiento, etc.

Si bien fue posible identificar en el sistema cooperativo emprendimientos exitosos que se han ido adaptando a los cambios del sector agropecuario y a sus nuevas exigencias, es claro que el ritmo no habría sido el más adecuado, dada la magnitud de los cambios constatados en el sector agropecuario. En este sentido, la investigación se planteó la necesidad de identificar las principales limitantes existentes para la mejora de la competitividad de las cooperativas, a los efectos de analizar la posibilidad de levantarlos en el corto plazo y generar mejores condiciones para el desarrollo del sistema. En ese sentido, la investigación identificó una agenda de temas a ser discutidos con la institucionalidad pública agropecuaria en los próximos años.

Las principales líneas de acción identificadas para la construcción de la agenda de temas a discutir con los diferentes actores de la institucionalidad pública se clasifican en dos grupos con objetivos diferentes: el primero de ellos básicamente se orienta a mejorar las condiciones de competitividad del sistema cooperativo y el segundo a mejorar la visibilidad de la utilidad del sistema cooperativo agrario como instrumento para apoyar las políticas de desarrollo agropecuario. Para cada uno de los temas de la agenda se establecen las contrapartes de la

institucionalidad con quien deben discutirse, estrategias a seguir, etc.

Para mejorar las condiciones de competitividad se proponen una serie de temas, algunos de ellos podrán requerir de cambios en las normas vigentes, pero otros solamente adaptar lo existente, hacer un mejor uso de las oportunidades existentes, reinvertir en la cooperativa etc. Se propone explorar a fondo el potencial del nuevo marco institucional creado por la nueva Ley de Cooperativas (Ley N° 18.407), que permitiría mejorar considerablemente las posibilidades de financiamiento, de asociación, de fusión, etc. También se propone apostar a invertir en mejorar las capacidades de dirección y gestión de las cooperativas, analizar nuevas opciones de las estructuras cooperativas y en los temas normativos analizar la actual política fiscal, negociar el acceso de las cooperativas a los beneficios de la Ley de Promoción de Inversiones (Ley N° 16.906) y monitorear el ambiente de competencia.

A los efectos de hacer más visible la utilidad del sistema cooperativo agrario como instrumento para apoyar las políticas de desarrollo, se propone promover el concepto de que el sistema cooperativo es un instrumento válido y eficaz para ese fin. Las cooperativas están insertas en el medio, conocen al productor, reducen costos de transacción, son transparentes, mejoran el poder de negociación de los pequeños y medianos productores, generan confianza, tienen experiencia en articular, etc.♦

2 METODOLOGÍA Y LOS CASOS ANALIZADOS

La metodología utilizada en la investigación fue el “estudio de casos”, que es un método de investigación de gran relevancia que implica un proceso de indagación caracterizado por el examen sistemático y en profundidad de casos de entidades sociales o económicas. Es una metodología de tipo cualitativa que se suele usar en el análisis de experiencias cooperativas debido a su capacidad de adaptarse a las posibles restricciones de información y/o a la necesidad de contar con una mirada holística del proceso a estudiar.

Para la selección de los casos a estudiar se realizó una revisión y actualización de los antecedentes relevantes a nivel nacional, utilizando para ello información contenida en el informe “Innovaciones en las Cooperativas Agrarias Federadas” (CAF-ESFIM, 2013) complementándolo con algunas entrevistas a actores relevantes y la realización de talleres de discusión con la Mesa Ejecutiva ampliada de CAF, con el objetivo de seleccionar tres casos a estudiar.

Los casos seleccionados fueron los siguientes:

Caso fusión de cooperativas

Cooperativa Agraria Nacional (COPAGRAN)

Dado que el estudio del Caso de COPAGRAN considerado en su totalidad excedía las posibilidades del proyecto, se propuso analizarlo desde la perspectiva de una de sus entidades de base originales. Se optó finalmente por la Filial Paysandú de COPAGRAN, con lo que la entidad originaria de base sería la Cooperativa CALPA. El interés del caso de fusión sobresale por la profundidad de los cambios que ha generado a nivel del sistema cooperativo como un todo y en particular, a nivel de la estructura de base de la cooperativa participante.

Caso coordinación/articulación entre cooperativas, asociación con instituto de investigación

Grupo Trigo

El Grupo Trigo (GT) es un convenio de cooperación entre un grupo de cooperativas y el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) para la evaluación, licencia temprana y producción de semilla de cultivares de trigo. Fue fundado en 2008 con la firma de siete cooperativas participantes. Se seleccionó el Grupo Trigo como ejemplo de un caso de articulación intercooperativa, cuyo objetivo específico es participar en el proceso de generación y difusión de innovaciones tecnológicas y que además presenta un potencial de expansión interesante.

Caso de una producción cooperativa liderado por la propia Cooperativa

Operativo de producción de sorgo de grano húmedo de la Cooperativa CALAI (Aiguá)

Se entendió que ese emprendimiento era un caso que puede dar enseñanzas por las características de una producción cooperativa liderada por una cooperativa de base. Este caso fue considerado de interés por la estrategia de articulación seguida y su organización, y también por tratarse de un emprendimiento exitoso desarrollado por una cooperativa que desarrolla sus actividades en un contexto regional y sectorial donde han predominado experiencias cooperativas de poco crecimiento (ganadería). La producción cooperativa de sorgo de grano húmedo le permite a CALAI aportar un servicio de gran impacto para pequeños y medianos productores ganaderos de su área de influencia, así como también ampliar su escala de operaciones.

Una vez identificados los casos, se procedió a relevar la información de base y realizar las entrevistas para conocer a fondo los diferentes emprendimientos. Se sigue la lógica de los análisis cualitativos, sistematizando para cada caso cuáles son las principales características y cuáles podrían ser las enseñanzas (éxitos o fracasos).

Esto implicó las siguientes acciones:

- Análisis a fondo de diferentes experiencias nacionales (análisis cuanti y cualitativo, levantamiento de datos de campo y testimonios).
- Determinación de inversiones y costos operativos.
- Estructura organizativa.
- Fuentes de financiamiento.
- Resultados.
- Impactos.

Del análisis de los casos y la realización de los talleres con referentes de las cooperativas se pudo avanzar en la identificación de estrategias organizacionales para la mejora de la competitividad de las cooperativas y en establecer una agenda de temas concretos para discutir. ♦

3 Claves para identificar estrategias de respuesta eficientes a los cambios del entorno

3.1. Introducción

Uno de los criterios metodológicos planteados en este trabajo es la revisión de antecedentes referidos a las estrategias implementadas por el cooperativismo agropecuario para enfrentar a los desafíos de los cambios del entorno y de su propia base social, fuertemente influenciada por los primeros. Se asume que las estrategias y acciones implementadas por las cooperativas analizadas se dan en un contexto determinado y son influenciadas (aún sin que esto sea explícitamente intencional) por las tendencias del momento.

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

Al respecto existen ciertos denominadores comunes que pautan, más allá de las cuestiones particulares de cada región y país, algunas premisas para el análisis¹:

- El nivel de desarrollo de las cooperativas agrarias 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. 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 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.

¹ Por ejemplo ver “El Cooperativismo Agrario Común del Sur” de Gabriel Isola 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

En este sentido los cambios actuales se los asocia a los fenómenos de la globalización, la fuerte competencia de las transnacionales y/ o la concentración de los mercados por grandes cadenas de venta. Sin embargo es posible identificar desde una perspectiva histórica respuestas y formas de organización adecuados a los cambios de cada momento.

En el presente capítulo se hace una breve mención a estas estrategias como forma de contribuir al marco de

interpretación de los casos analizados.

El énfasis principal está puesto en los antecedentes internacionales dado que la experiencia del cooperativismo agropecuario nacional es más conocida pese a que es menester señalar que, salvo algunos trabajos emblemáticos y muy valiosos, se carece en general de información sistematizada en términos de resultado e impacto de algunas de estas estrategias.♦

3.2. El Movimiento Cooperativo Agropecuario Nacional y sus estrategias².

Las cooperativas agrarias propiamente dichas son perceptibles en el Uruguay a partir de 1920 en varios intentos legislativos. De todas estas iniciativas la que finalmente llega a concretarse es la creación de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche, con la participación del Estado, a través de una Ley especial promulgada en el año 1935, para organizar la comercialización, industrialización y distribución del producto³.

Es en el año 1941 donde se sanciona la primera ley específica del tema (Ley 10008). Esta ley que se atiene en general a los principios cooperativos de la época, permitía actividades de comercialización y producción. Una gran expansión de experiencias cooperativas se produce entre la aprobación de la ley en 1941 y 1960.

Mientras en el Primer Congreso de la Cooperación participan 3 o 4 cooperativas y 45 SFR, en 1942, en ocasión del Segundo Congreso, participan 16 cooperativas y en 1944 ya son 26 las cooperativas. En 1955 en el Primer Congreso Nacional de Cooperativas Agropecuarias, eran ya 40 cooperativas y durante el

² En este capítulo no se aborda la historia y estrategias de las Sociedades de Fomento Rural y sus diferentes estrategias de articulación. Indudablemente es una vertiente importante de lo asociativo a nivel rural y muchas de ellas han participado de los emprendimientos intercooperativos.

³ Bertullo et al. (2004). "El cooperativismo en Uruguay". Documento de Trabajo del Rectorado N° 22, Universidad de la República. Montevideo.

período 1955-1958 se fundan 23 cooperativas y 49 durante el período 1959-1962⁴. 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 Estado⁵.

Con un creciente número de organizaciones y socios involucrados, comienzan a surgir las primeras experiencias de intercooperación como el caso de FENACOA y FUCA. La Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOA) nace en 1956. Su rápido crecimiento y también la oposición de algunos sectores cuyos intereses se veían afectados llevaron a su crisis. Posteriormente, en 1964 se crea la Federación Uruguaya de Cooperativas Agropecuarias Ltda. (FUCA), que reúne cooperativas de la región del litoral. Pero su intervención puso al descubierto que era una pantalla de un grupo mercantil⁶.

A partir de estas experiencias fallidas (que marcaron a fuego a las cooperativas de aquel momento), es que se cambia la estrategia de articulación e intercooperación. Se apuesta a la organización vertical de las cooperativas por Complejo Agroindustrial (las Centrales Comerciales de 2º 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 crea Central Lanera Uruguaya (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), así como en 1984 Central Cooperativa de Granos (CCG), que comercializaba la producción de cereales y oleaginosos (hoy transformada en una experiencia de fusión cooperativa que es la COOPAGRAN).

Hacia 1989 las entidades de carácter cooperativo agrario en el país (incluyendo las Sociedades de Fomento Rural) ascendían a 189 y contaban con casi 49.000 socios.

⁴ 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.

⁵ Juan Pablo Martí citando el trabajo de Juan Pablo Terra (Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. 2004) 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.

⁶ Terra, Juan Pablo (1984). “Proceso y significado del cooperativismo uruguayo”, CEPAL.

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. La CAC tampoco pudo sobrevivir a los cambios del mercado y las dificultades del país por lo que a fines del 2004 cerró.

Un hito importante en esta breve reseña de las estrategias del cooperativismo agropecuario nacional, fue la creación en el año 1984 de las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). 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.

El contexto reciente es más conocido. Si bien el sector agropecuario crece entre el 1980 al 1998 (2.75% promedio anual), se producen en el mismo cambios importantes tales como fuertes procesos de cambio técnico e inversión, concentración y disminución del n° 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. 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.

A nivel de las cooperativas agrarias los mayores impactos se visualizan en las cooperativas agrícolas que presentaban un fuerte nivel de endeudamiento. Como ya se ha descrito, la creación de la COPAGRAN es un nuevo antecedente de una estrategia de respuesta a un cambio del entorno facilitado por un apoyo gubernamental.

Más recientemente y en un contexto de “luces y sombras”⁷, un trabajo realizado por CAF⁸ identifica un conjunto de innovaciones implementadas por las cooperativas de granos 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. Tal sería el caso del Grupo Trigo.
- 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 no cooperativas para aprovechar ventajas comparativas y para posibilitar o disminuir el riesgo de inversiones en expansión.

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.

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.

De igual forma es claro 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 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. ♦

⁷ Si bien el momento sectorial es muy bueno (más allá de las fluctuaciones coyunturales) se ha generado un escenario de alta competencia para las cooperativas. Por otra parte el Movimiento cuantitativamente se ha debilitado en las últimas décadas. 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 de socios que en 1989).

⁸ Innovaciones en las Cooperativas Agrarias Uruguayas. Reporte Preliminar. Bervejillo. J, Giudice.G, Mondelli,Mario.P. CAF-ESFIM. Setiembre de 2012.

3.3. Las estrategias de respuesta del Movimiento Cooperativo Agrario en otros países.

En otros países y contextos, los movimientos cooperativos agrarios también han ido desarrollando estrategias y acciones de respuesta y propuesta frente a los cambios del entorno. Buena parte de las investigaciones y trabajos de sistematización de estas experiencias utilizan metodologías cualitativas y, dentro de estas, estudios de caso.

3.3.1. Claves del funcionamiento eficiente de las cooperativas

- El mejoramiento de las capacidades de los directivos: Es necesario que los directivos cuenten con las capacidades suficientes para comprender los desafíos actuales de sus cooperativas y actuar en consecuencia. La cuestión no es tanto la delegación de roles sino el saber interpretar adecuadamente los aspectos sustantivos del rol de un directivo. En este sentido se menciona como un elemento clave, el saber administrar los espacios directivos con los espacios gerenciales.
- La solidez organizativa con una base firme de asociados. Esto se refiere al menos a dos aspectos relevantes: El primero es el contar con una estructura organizacional adecuada que facilite los procesos de gestión pero también de participación e involucramiento de los socios. El segundo es contar con procesos de planificación que permitan visualizar la cooperativa en el mediano y/o largo plazo que habiliten la aplicación de estrategias de acumulación (y no solo reactivas).
- La concentración de los esfuerzos de gestión en la consolidación del giro de su negocio pero conservando una visión social. Las cooperativas exitosas han logrado redefinir y consolidar su rol desde su identidad de organización social con visión y actitud empresarial.
- Contar con un buen equipo gerencial que tenga las habilidades técnicas necesarias en los aspectos de gestión y el conocimiento de la naturaleza particular de la organización cooperativa. Los casos exitosos, a nivel de cooperativas de base y de sus articulaciones, no solo se identifican por una buena situación empresarial sino también por la habilidad de sus equipos gerenciales de conjugar el interés individual de los socios con el interés colectivo de la empresa cooperativa en las prácticas concretas de gestión.
- La formación permanente de capacidades: La formación y capacitación de los recursos

humanos ha sido un factor clave en los logros alcanzados por las cooperativas.

- La atención a las nuevas generaciones. Cada vez se reconoce más que las cooperativas y su futuro están ligados en buena medida a saber vincular a las nuevas generaciones con las organizaciones ya establecidas.
- El contar con una sólida estrategia de alianzas, entendiendo como tal el manejo de diferentes alternativas en función de los intereses de la

cooperativa y sus socios. Esta estrategia no solo supone la cooperación y el acuerdo con entidades financieras y/o empresariales de otra naturaleza jurídica, sino también las posibles alianzas con actores gubernamentales, académicos o de la sociedad civil. Y no solo para atender aspectos de producción, innovación o financiamiento inherentes al giro del emprendimiento cooperativo sino que también para aquellos otros tipos de servicios que las cooperativas suelen prestar ya sea a sus socios de menores recursos como a su entorno territorial y social.

Estos componentes son identificables en diferentes tipos de experiencias cooperativas exitosas así como en contextos socioeconómicos y geográficos muy disímiles (Por ejemplo desde la Asociación de Cooperativas de la Sierra de Cuchutamanes – Guatemala⁹ hasta un emprendimiento dinamarqués, como Danish Crown, que es el líder danés en el sector cárnico europeo¹⁰). No se trata de establecer “fórmulas exitosas” sino de tener en cuenta componentes claves a la hora de definir estrategias pertinentes.♦

3.3.2. La relación entre las estrategias y el rubro productivo o mercado

Cada una de las cadenas agroindustriales tiene una estructura de mercado determinada y las cooperativas participantes deben adecuar sus estrategias y, aún más, la propia estructura organizacional.

Se identifica que las tendencias actuales están caracterizadas por la creciente participación de las transnacionales como competidores en las diversas

ramas agroindustriales, así como en la distribución, y una creciente concentración de la demanda. Karlson (2005) afirma que no han sido los cambios tecnológicos

⁹ Cooperativas campesinas y seguridad alimentaria. Un modelo vigente”. FAO-CEPAL-ACI. 2012.

¹⁰ Los factores de competitividad de las cooperativas líderes en el sector agroalimentario europeo. Acciones a emprender por las cooperativas agrarias españolas”. Francisco Juliá et col. Colección Economía. Nº 45. Fundación Cajamar. Junio 2010.

ni los políticos los que más han influido en el mercado de los productos agrícolas, sino fundamentalmente los cambios en las estructuras de poder. En pocos años por ejemplo, 4 a 5 grandes cadenas de venta al por menor han alcanzado a concentrar entre el 50 y el 60% del mercado de EEUU¹¹.

En función de estas transformaciones, las estrategias y necesidades de las cooperativas agropecuarias han variado y se han diferenciado. Las cooperativas con altos costos de materia prima eligen la diferenciación o la estrategia de focalización. Las cooperativas con bajos costos de materia prima eligen otras estrategias de mercadeo, ya que no enfrentan las mismas constricciones de mercado¹².

Ambos tipos de estrategias suponen necesidades incrementales de capital lo que implicó el diseño de nuevas estrategias de propiedad y control tales como las *joint-venture* y la capitalización por parte de terceros. Diversos autores han caracterizado estas nuevas formas cooperativas que surgen a partir de las respuestas al cambio del entorno¹³.

Un ejemplo paradigmático de estas tendencias se encuentra en la cadena lechera. Según Chaddad (2009) el sector lechero mundial es dominado por pocos países en la Unión Europea, los EE.UU., Nueva Zelanda y Australia. A pesar de que estos países difieren mucho en términos de tamaño, política agrícola, estructura del sector primario, sistemas de producción, productividad y costos de producción, tienen una característica común: el primer manejo de la leche (la recogida de leche y su primer procesamiento) está dominado por cooperativas de productores. Muchas de ellas se han transformado en parte de las principales compañías lecheras del mundo. Estas cooperativas crecieron y prosperaron bajo fuertes presiones competitivas ejercidas por empresas multinacionales. Los elementos comunes presentes en las cooperativas lácteas que dominan el mercado internacional son los siguientes: la consolidación mediante fusiones y adquisiciones, la formación de alianzas estratégicas, la adopción de un sistema profesional y representativo de gobierno empresarial corporativo, los esfuerzos de lealtad por parte de los miembros cooperados, los nuevos mecanismos de financiación (captación de capital), y la armonización de la estructura organizacional con la estrategia competitiva¹⁴.

¹¹ Karlson, Daniel. (2005). Organizational models in U.S. agricultural cooperatives. Institutionen för ekonomi. Sveriges Lantbruksuniversitet. Uppsala.

¹² Idem 11.

¹³ Al respecto ver Chaddad, F.R. y Cook, M.L. (2004a), "Understanding New Cooperative Models: An Ownership-Control Rights Typology", *Review of Agricultural Economics*, 25(2), 348-360. Chaddad, F.R. y Cook, M.L. (2004b), "The Economics of Organization Structure Changes: A U.S. Perspective on Demutualization," *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75(4): 575-59.

¹⁴ Chaddad, F.R. El Sector Lechero Uruguayo en un Contexto Internacional: Organización y Estrategia Sectorial. Informe Técnico. TCP/URU/3103. MGAP-FAO. Uruguay.

Van Bakkum (2001)¹⁵ elaboró una tipología de modelos estratégicos de cooperativas lecheras con base en su estudio del mercado de lácteos en Europa y Oceanía. Sin embargo en términos generales puede ser aplicable para mostrar cómo las características del rubro y su mercado asociado influyen en la estrategia competitiva y estructura de las cooperativas.

Su tipología clasifica cuatro modelos estratégicos adoptados por cooperativas lecheras:

Cooperativa local

Son cooperativas que actúan localmente, captando leche de los productores en una región lechera a su alrededor. La escala de producción es pequeña, pero los costos de producción son relativamente bajos debido a una estructura “magra” con bajos gastos administrativos y costos fijos. La cooperativa adopta una estructura tradicional, con un cuadro de asociados abierto, voto democrático y bajo aporte de capital por los asociados. El grado de diferenciación de productos también es bajo. Muchas veces la cooperativa solamente ejerce el papel de recoger la leche de los asociados y negociar un precio competitivo con la industria procesadora. (Por ejemplo en USA hay más de 100 cooperativas de negociación).

Cooperativa de commodity

En este modelo, la cooperativa actúa en el mercado de acuerdo a la estrategia competitiva del liderazgo de costos. La escala de producción es alta, buscando operar plantas de procesamiento al menor costo medio posible. La cooperativa también minimiza los gastos en investigación y desarrollo, *marketing* y cuadro gerencial. El gran volumen de leche captado se traduce en poder de negociación en la comercialización de la leche con empresas río arriba en la cadena productiva y también con influencia en la formulación de políticas públicas. La estructura de la cooperativa de *commodity* tiende a ser tradicional. Sin embargo, la demanda creciente por capital de inversión lleva a la cooperativa a adoptar nuevos mecanismos de capitalización por los asociados o busca capital de riesgo de terceros a través de alianzas estratégicas. Ejemplos incluyen la DFA en los EE.UU., Murray Goulburn en Australia, y Arla Foods en Europa.

Cooperativa de nicho

La cooperativa de nicho opera en pequeña escala, pero enfocada en un segmento específico del mercado. La estructura tiende a ser no tradicional, pues un volumen substancial de

¹⁵ Van Bakkum, O.F. (2001), “Cooperative Models and Farm Policy Reform: Exploring Patterns in Structure-Strategy Matches of Dairy Cooperatives in Protected vs. Liberalized Markets”, Assen, The Netherlands: Van Gorkum.

capital de riesgo es necesario para dar soporte a las estrategias de valor añadido. Ejemplos incluyen Tatura en Nueva Zelanda y Tatura en Australia. Ambas trabajan con productos lácteos de alta especificidad, utilizados como ingredientes en la industria farmacéutica y de alimentos. En los EE.UU. y Europa existen diversas cooperativas queseras que trabajan con productos artesanales, tradicionales y gran calidad. Tillamook County Creamery en Washington y Cabot Creamery en Vermont son dos ejemplos de EE.UU.

Cooperativa de valor adicionado

Esta cooperativa adopta una estrategia de diferenciación a través de productos de alto valor adicionado direccionado al consumidor final con marca propia. La demanda por capital de riesgo es elevada en este segmento del mercado, pues son necesarios inversiones en el desarrollo de nuevos productos, marca y esfuerzos de marketing, además de estructura eficiente de procesamiento y logística. Ejemplos incluyen Sodiaal en Francia, Campina Melkunie en Holanda y Land O'Lakes en los EE.UU.

Por lo anterior parece clave contar con una adecuada interpretación de la lógica de las cadenas productivas donde se insertan la cooperativas (tanto en sus aspectos internacionales como nacionales) para identificar las posibles estrategias competitivas y la factibilidad de aplicarlas.♦

3.3.3. Cambios estructurales

Un tercer elemento destacable tiene que ver con la forma en que las cooperativas adecuan sus estructuras organizacionales para incorporar nuevas fuentes de financiamiento, acceder a nuevas tecnologías, y/o expandirse ¹⁶.

Algunos autores como Chaddad y Cook (2004) presentan una clasificación de modelos basada en la forma en que se define la propiedad: las cooperativas tradicionales y las cooperativas orientadas al inversor.

En las cooperativas tradicionales, el acceso a capital de riesgo es restricto. Los mecanismos tradicionales de capitalización son: tasa de asociación del cooperado, retención de ganancias y crédito.

¹⁶ Síntesis elaborada en base a el trabajo “El Cooperativismo Agrario Común del Sur” de Gabriel Isola 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

Las nuevas modalidades cooperativas que habilitan diferentes formas de aporte de capital de riesgo, se pueden clasificar brevemente en:

Cooperativa de inversión proporcional

En este modelo, el capital propio de la empresa (patrimonio) es aportado solamente por los asociados. Diferente de una cooperativa tradicional, que no requiere la capitalización mínima por los asociados, el aporte de capital no es a través de una tasa de afiliación, sino también a través de retenciones de capital en proporción al volumen de producto remitido a la cooperativa.

Cooperativa con asociados-inversionistas

La cooperativa emite unidades de participación a los productores, equivalente a las acciones preferenciales sin derecho a voto más con derecho a la distribución de ganancias generadas por la cooperativa. La adquisición de unidades de participación es generalmente voluntaria, pero puede ser impuesta a todos los asociados por la cooperativa.

Cooperativa de nueva generación

Es un nuevo modelo cooperativista surgido en el medio-oeste americano en el inicio de la década de 1990, en el cual las cooperativas son formadas con el objetivo de añadir valor a la producción de sus asociados, a través de procesamiento e integración vertical. Para tal

objetivo, la cooperativa demanda inversiones de cada cooperado en proporción a su entrega de productos, emitiendo lo que se conoce como “títulos de entrega”. Dichos títulos son transferibles sólo entre los miembros de la cooperativa, pues el título no es solamente un derecho al residuo (sobras), sino un contrato que obliga al cooperado a entregar la cantidad predeterminada del producto con la calidad especificada. O sea, se crean nuevos incentivos para que los miembros inviertan en la cooperativa en proporción a su uso, eliminando el problema de *free rider* (COOK, 1995).

Aporte de capital en una entidad externa

En este modelo la cooperativa tiene acceso a capital de inversionistas externos aportados en una entidad separada de la cooperativa. En otras palabras, el capital de inversionistas externos no es invertido directamente en la cooperativa, sino en subsidiarias, entidades no operacionales, alianzas estratégicas, *joint-ventures*, o en una corporación de capital abierto al público controlado por la cooperativa (modelo irlandés).

Cooperativa con títulos de inversión

Este modelo introduce capital de inversionistas externos directamente en la cooperativa a través de acciones ordinarias sin derecho a voto o acciones preferenciales. Las acciones emitidas a los inversionistas externos pueden recibir remuneración fija o variable.

Con criterios similares en Europa se diferencian los modelos cooperativos tradicionales de las más “empresariales” según los principios “usuario-propietario”, “usuario-administrador”, “usuario-beneficiario”¹⁷.

Principio usuario-propietario

los usuarios de la organización son aquellos a quienes pertenece la organización y quienes la financian.

Principio usuario-administrador

los usuarios de la organización son quienes la controlan.

Principio usuario-beneficiario

los excedentes económicos se distribuyen en relación al uso.

Estos principios dan cuenta de las múltiples opciones de gobernanza interna que se pueden adoptar de acuerdo al tipo de cooperativa que se trate.

Un estudio reciente del cooperativismo agrario de los 27 estados miembros de la UE¹⁸ indica que el rendimiento de la cooperativa depende de su estructura profesional y su política respecto a la composición del consejo de dirección y sus incentivos.

En este sentido señala que las características típicas de las cooperativas profesionales son:

- Contar con un sistema de votos proporcional.
- Contar con un órgano de control interno o de supervisión, incluyendo a personas externas.
- Contar con una gestión profesional.
- La selección de los representantes se apoya en su capacidad, conocimiento del producto y no tanto en su nivel de representatividad regional.♦

¹⁷ Jos Bijman et col. Apoyo a las Cooperativas Agrarias: Desarrollo de las Cooperativas Agrarias en la Unión Europea. Universidad de Wageningen. Noviembre de 2012.

¹⁸ Idem 17.

3.3.4. Rol que ocupa el cooperativismo agrario en el contexto actual.

Pese a la diversidad de expresiones organizativas (que van desde una clásica cooperativa de base territorial hasta las complejas e integradas propuestas agroindustriales cooperativas), es posible identificar algunas características respecto a su rol.

- 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.
- reducir los riesgos del mercado, distribuyendo los efectos de la variabilidad de los precios.
- reducir los costos de transacción: sobre todo en rubros donde el producto es perecedero, como la leche o las frutas y hortalizas.
- posibilitar el acceso a insumos y servicios. Este es un problema de costo beneficio: el suministro de insumos en pequeñas partidas tiene un costo extra, cómo se asume o se absorbe de forma que no termine perjudicando a la propia cooperativa es algo que debe considerarse cuidadosamente.

- fortalecer la capacidad competitiva a través de procesos de innovación.
- contribuye al uso eficiente en el uso de los insumos y los recursos en general (humanos, activos, naturales).

Por otra parte, su inserción directa en el mundo rural, determina responsabilidades y oportunidades específicas, siendo en la mayoría de los casos actores privilegiados del desarrollo de los territorios en los que se encuentran insertas. En este sentido se señala que las cooperativas además hacen aportaciones al desarrollo rural por las siguientes razones:

- Son importantes empleadores y, por tanto, importantes contribuyentes.
- Contribuyen a los objetivos de las políticas públicas tales como el desarrollo del capital humano, mejora de la competitividad y la sostenibilidad del medioambiente.
- Cuentan con una estrategia comercial basada en las características de la región.
- Son referencia a nivel local/regional de precios (insumos, productos, servicios, etc.) y de estándares de calidad (en algunos casos).

En función de estos roles es que en general los gobiernos implementan marcos normativos y medidas de apoyo a su desarrollo. En el caso de Europa es posible identificar más de 300 medidas de apoyo de diferente nivel en la UE, sus estados miembros y aún en las regiones.

Sin embargo estudios recientes no han podido determinar relaciones de causa – efectos lineales respecto al impacto de cada medida en particular como contribución al desarrollo del cooperativismo agropecuario (especialmente en relación a su cuota de participación en el mercado)¹⁹.

Por otra parte sí es posible detectar que las cooperativas se benefician cuando hay una ley de cooperativas abierta y flexible, un sistema fiscal específico y reglas de competencia claras. ♦

¹⁹ Jos Bijman et col. Apoyo a las Cooperativas Agrarias: Desarrollo de las Cooperativas Agrarias en la Unión Europea. Universidad de Wageningen. Noviembre de 2012.

3.4. Conclusiones

Finalmente y a manera de resumen se puede decir que los fenómenos de la globalización, la fuerte competencia de las empresas transnacionales, la innovación y el cambio técnico han motivado a las cooperativas de los países desarrollados a desplegar nuevos factores de competitividad que están influenciados por el complejo o rubro productivo que se trate y el marco legal (cooperativo pero también institucional) con que cuentan.

Dentro de ellos se destacan:

- La necesidad de un mayor tamaño como elemento de competitividad, en cual se ha basado fundamentalmente en las fusiones y adquisiciones de empresas.
- La diversificación como factor estratégico ante el mercado. En unos casos dentro de la misma gama de productos y en otros en actividades más o menos relacionadas dentro del sector agroalimentario, siempre hacia productos de mayor valor añadido.
- Todas ellas se caracterizan por una fuerte apuesta en la inversión en I+D+i como elemento clave de competitividad en el sector agroalimentario, tratando de dar respuesta a las nuevas demandas del mercado, llegando en algunos casos hasta el 3% de la facturación. Se reconoce que el desarrollo de la I+D+i ha estado vinculado a su crecimiento empresarial.
- Todas las cooperativas han hecho un gran esfuerzo por tratar de reorientar su oferta productiva de acuerdo con la evolución y cambios de la demanda, alejándose del tradicional modelo cooperativo que trataba meramente de dar salida a la producción de sus socios.

Es obligado señalar que en algunos casos el desarrollo de estas políticas ha tenido un fuerte costo social al no ser siempre bien entendidas por la base social.

- Todas las organizaciones cooperativas que han crecido más han promovido una fuerte internacionalización de su negocio agroalimentario, a través de la realización de adquisiciones estratégicas en otros países que constituían sus principales mercados de destino, configurando a través de estas filiales grandes grupos multinacionales. Una mayoría de cooperativas prefieren internacionalizarse a través de la adquisición de sociedades de capitales en otros países o abastecerse de otras sociedades, en vez de fusionarse con otras cooperativas.
- Las necesidades de financiación que ha requerido el crecimiento de estas organizaciones se han atendido a través de diferentes fórmulas u opciones pero básicamente se resumen en tres: a) financiación propia a través de nuevas aportaciones de capital por parte de los socios, así como b) procedentes de la aplicación de reservas, o c) la creación de nuevas

figuras cooperativas y/o de sociedades mercantiles para poder acceder al mercado de capitales con la incorporación de nuevos participantes (inversionistas). Medida esta última que muchas veces es controversial

dado que el riesgo del crecimiento corporativo es la pérdida de capital social y/o el desarraigo de los socios miembros y su pérdida de capacidad de incidencia sobre la toma de decisiones.

Un análisis preliminar de las estrategias adoptadas por el cooperativismo agrario uruguayo permite identificar un proceso de construcción de factores de competitividad sobre bases conceptualmente similares, aunque naturalmente se expresen en posibilidades de desarrollo e implementación diferentes y adecuados a su contexto particular.

Los casos analizados son ejemplos de cómo por diferentes vías, se buscó:

- 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.

Tipo	COPAGRAN - Filial Paysandú	Grupo Trigo	Operativo Grano Húmedo CALAI
Fusión	Sí	-	-
Diversificación	Sí como COPAGRAN. Se especializa en Paysandú	Sí	Sí (Nuevo servicio)
Apuesta a investigación/ innovación	Sí como COPAGRAN	Sí	Apoya una innovación en la región
Reorientación de acuerdo a demanda	Sí	Sí	-
Internacionalización	-	-	-
Nuevas estrategias de financiamiento	Sí	Sí	Sí

En los casos analizados es posible identificar la intención de desplegar estrategias que se apoyen en los principales factores de competitividad de las cooperativas.

4 Aportes para la contrucción de una agenda con la institucionalidad pública

El análisis de los casos, la revisión bibliográfica y la realización de talleres con directivos del Consejo de Administración de las Cooperativas Agrarias Federadas, permitió identificar algunas líneas de acción sobre las cuales construir una agenda de temas para discutir con los diferentes actores de la institucionalidad pública.

Se identificaron dos grandes líneas de acción que buscan objetivos diferentes. La primera de ellas tiene por objeto la mejora de las condiciones de competitividad del sistema cooperativo y la segunda hacer más visible la utilidad del sistema cooperativo agrario como instrumento para apoyar las políticas de desarrollo.

4.1. Mejora de las condiciones de competitividad del sistema cooperativo

Se identificaron una serie de puntos sobre los cuales sería recomendable trabajar a los efectos de generar mejores condiciones para mejorar la competitividad del sistema cooperativo.

El análisis de los casos y la sistematización de las experiencias desarrolladas en otros países permitieron llegar a la conclusión que las estrategias desarrolladas por el sistema cooperativo uruguayo van en línea con lo que han hecho sus pares en el resto del mundo, pero aparentemente a un ritmo menor. Este menor ritmo puede explicarse por la existencia de restricciones en el marco legal, pero también a veces por su desconocimiento o por las dificultades en adaptarlo.

A continuación se detalla un breve resumen de algunos puntos que tienen por objeto mejorar las condiciones de competitividad del sistema cooperativo agrario y que a priori se entiende que deberían estar dentro de la futura agenda.

a) Explorar todo el potencial del marco institucional creado por la ley de cooperativas

La nueva ley de cooperativas de 2008²⁰, contiene importantes innovaciones en el derecho cooperativo de la región, básicamente en lo que refiere a las disposiciones sobre el régimen económico de las cooperativas.

²⁰ Ley No. 18407

De esta forma se levantan importantes restricciones que permitirían consolidar el fortalecimiento del movimiento cooperativo. En el momento actual, las limitantes no están en el marco institucional, sino en la capacidad de las propias cooperativas para formular proyectos y diseñar estrategias de alianzas comerciales con nuevos agentes o entre sí, o buscar nuevas opciones de financiamiento.

Algunas posibilidades a evaluar son las siguientes:

1. La tendencia de las cooperativas es continuar accediendo a fuentes de financiamiento por las vías tradicionales, pero en realidad se podrían estar explorando nuevas vías, como fuentes de capital no bancarias, o capitalización de socios y de no socios. Para esto, parece fundamental que las cooperativas tengan clara su estrategia comercial, una visión de los productores socios y un objetivo a mediano o largo plazo. Internamente, es clave responderse a preguntas tales como a quién se está dispuesto a pedir prestado, con quién negociar fondos de financiamiento, y por supuesto, para qué.

2. Otra área de interés es avanzar en las nuevas figuras cooperativas que habilita la Ley 18.407, como por ejemplo :

- Asociaciones con terceros
- Corporaciones Cooperativas
- Cooperativas Mixtas

En este sentido, se propone avanzar en el análisis de la nueva normativa, siendo los interlocutores los

Ministerios de Economía y Finanzas (MEF), el de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), el de Industria, Energía y Minería (MIEM), y también el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP).

Se trata de que los componentes de la institucionalidad pública involucrados junto con el Movimiento Cooperativo Agrario puedan identificar en que espacios, servicios o eslabones de las cadenas productivas cobra valor la presencia de las cooperativas. Esto dará el sentido y la necesidad de la utilización de los nuevos instrumentos legales.

Un primer paso podría ser formar un grupo de trabajo interinstitucional que tenga la capacidad a su vez de poder incorporar aportes, estudios y masa crítica de análisis a través de diferentes medios (convenios, estudios, intercambios con otros países, etc.).

b) Inversión en capacidades y capital humano

El sistema cooperativo debe apostar a invertir en generar mejores capacidades para sus cuadros gerenciales y sus directores, como forma de contribuir a generar mayores condiciones de competencia de sus cooperativas. Sin desconocer el principio de que los directivos de las cooperativas son depositarios de la confianza de los socios para conducir la organización, es una realidad que no por gozar de la confianza de la base social el directivo tiene las capacidades que se requieren para el mejor desempeño de la función. El ser un buen técnico, con ser imprescindible para desempeñar funciones gerenciales, puede no bastar

para desempeñar la dirección. Así como las capacidades técnicas del gerente contribuyen al funcionamiento eficaz de la cooperativa, la capacidad de orientar y controlar de los directivos asegura que la gestión es consistente con la misión de la organización.

Existen oportunidades e instrumentos disponibles ya sea dentro del propio sistema (CUDECOOP, INACOO), o a través de un mejor uso de los proyectos o programas oficiales (MGAP, MIEM, INEFOP, ANII, CND, OPP).

Debería diseñarse un programa de capacitación a mediano o largo plazo, enfocado en la generación de los futuros dirigentes, asegurando un recambio generacional que esté preparado para conducir las empresas cooperativas dentro de un mercado cada más complejo y competitivo ²¹.

c) Inclusión de las cooperativas en los beneficios de la ley de inversiones

El Uruguay tiene un régimen de promoción de inversiones ²², con importantes beneficios fiscales para las inversiones o actividades que resulten promovidas. La Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones integrada por representantes de los diferentes Ministerios y Organismos del Estado (MEF, MIEM, MTSS, Ministerio de Turismo, MGAP, OPP) es el órgano Asesor del Poder Ejecutivo en lo atinente a la promoción de las inversiones y otorgamiento de los beneficios Fiscales.

Los potenciales beneficios que se pueden otorgar son los siguientes:

- Exoneración del **IRAE** por un monto y plazo máximo que resultará de aplicar una matriz de objetivos e indicadores de acuerdo al tamaño de la inversión.
- Exoneración del **Impuesto al Patrimonio** sobre bienes muebles de activo fijo (por toda su vida útil) y sobre obras civiles (hasta 8 años si es en Montevideo y 10 años si está en el Interior del país).
- Exoneración de Tasas o **tributos a la importación** de bienes muebles de activo fijo que sean declarados no competitivos de la industria nacional.
- Devolución del **IVA** de la adquisición en plaza de materiales y servicios destinados a las Obras Civiles.

Pueden acceder al régimen empresas de todos los sectores de actividad, de cualquier tamaño y naturaleza jurídica (contribuyentes de IRAE). Las Cooperativas Agrarias están exoneradas del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas por lo que históricamente han quedado fuera de los beneficios de la Ley.

Este tema debería plantearse al Poder Ejecutivo (MGAP-MEF), en el entendido de que hoy en día las Cooperativas tienen un beneficio fiscal que le

²¹ En este sentido, CAF ya ha avanzado con INEFOP en este sentido, presentando una propuesta de capacitación.

²² Ley de promoción de inversiones No. 16906

establecen las normas vigentes, por el solo hecho de su figura jurídica. Ese beneficio se pierde (o se reduce) frente a las demás figuras jurídicas al otorgársele a estas últimas los mismos o mayores beneficios que hoy tienen las cooperativas.

d) Análisis de la Política Fiscal

La política fiscal hacia las cooperativas ha cambiado en los últimos años, por lo que resulta conveniente analizar al fondo la situación actual e identificar aspectos que no han sido adecuadamente resueltos, que presentan asimetrías con otros sectores o formas jurídicas o que no están claros. Como ejemplo se podría citar el Impuesto al Patrimonio para algunas cooperativas (tenedoras de tierras) o la deducción del IVA compras por los servicios exentos. Parece lógico que si las cooperativas son una extensión del productor rural, debería existir coherencia entre la tributación del sector primario y la de sus cooperativas. Resulta necesario contar con un estudio o análisis de la situación jurídico-tributaria de las cooperativas agrarias y de las Sociedades de Fomento, para fundamentar técnicamente los eventuales planteos al Ministerio de Economía y Finanzas o al órgano competente correspondiente.

e) Monitorear el ambiente de competencia

Es conveniente que Las Cooperativas Agrarias Federadas realicen un monitoreo periódico del ambiente de competencia en el que se mueven las cooperativas a los efectos de alertar a las autoridades

sobre situaciones en donde las condiciones se alejen de un equilibrio aceptable. Es relativamente común que ante demandas concretas de los sectores empresariales, se generen apoyos a algunos sectores o tipos de empresas generándose condiciones de inequidad o falta de transparencia y en muchos casos son las cooperativas las que se ven perjudicadas. Es importante definir si es necesaria o no implementar una estrategia para “denunciar” casos de falta de transparencia, de asimetrías de información, o barreras de acceso a mercados, y para ello resulta clave realizar un continuo monitoreo de estos temas.

f) Cambio en las estructuras cooperativas

El desarrollo y el crecimiento de las cooperativas, está exigiendo la realización de cambios en las estructuras tradicionales de las instituciones, las cuales deben aggiornarse a los tiempos y las exigencias actuales y a las que vendrán en los próximos años.

En este sentido se recomienda avanzar en la discusión de los siguientes temas:

- la asociación con capitales externos y la forma de preservar (o no) las estructuras de propiedad (esto tiene un efecto directo sobre el compromiso de los miembros, su percepción de pertenencia).
- el voto proporcional; de acuerdo al capital aportado, o a los volúmenes de participación en la cooperativa.
- el carácter profesional de la gerencia. Capacitación de los cuadros gerenciales, nuevas gerencias y áreas de trabajo.

- la supervisión de la gerencia y la dirección por parte de agentes especializados. Implicaría el seguimiento profesional de la gestión y de la dirección por parte de profesionales o auditorías externas, esto asegura una mayor transparencia de la gestión, mayor participación de los socios, comunicaciones internas, exploración de oportunidades, establecimiento de redes o alianzas estratégicas.
- la selección de directores por su experiencia y perfil

profesional y no por su pertenencia o historia de compromiso con la organización.

- considerando el factor tiempo y la disponibilidad como limitante para identificar directivos, se podría plantear el tema de la remuneración (profesionalización de los cargos).
- otro punto es lo concerniente a las Relaciones Laborales y las consecuencias económicas y operativas que están ocasionando. ♦

4.2. Hacer visible la utilidad del sistema cooperativo agrario como instrumento para apoyar las políticas de desarrollo

La segunda gran línea de acción de la agenda para discutir temas con la institucionalidad pública, refiere a promover el concepto de que el sistema cooperativo tiene excelentes condiciones para constituirse en un instrumento válido y eficaz para apoyar la implementación de las políticas de desarrollo hacia el sector agropecuario. Esto se sustenta en el hecho de que las políticas públicas pueden tener más impacto sobre el sector agropecuario y sobre el empleo cuando se utilizan las redes y el marco institucional existente. Aun cuando las cooperativas no son responsables del desarrollo rural, pueden contribuir efectivamente a realizarlo.

Algunas características propias del sistema que las constituyen en un instrumento para apoyar las medidas de política que se pretendan implementar son:

- Las cooperativas contribuyen a reducir costos de transacción, mejoran el poder de negociación de los productores, y dan transparencia a los mercados.
- Las cooperativas están insertas y relacionadas con el medio en el que actúan por lo que sus referentes pueden ser utilizados para facilitar la articulación de actores en el territorio.

- Las cooperativas pueden constituir una herramienta potente de implementación de políticas públicas, desde aquellas más focalizadas en el desarrollo local territorial hasta otras de alcance regional, como por ejemplo los proyectos de riego multipredial, o los bancos de reservas forrajeras.

- Las cooperativas pueden impulsar prácticas e innovaciones en temas claves como la adaptación a la variabilidad y al cambio climático, como por ejemplo la instalación de campos cooperativos, bancos de forraje, etc. En lo inmediato sería importante que las cooperativas se relacionen como sistema (y no solo como organizaciones territoriales aisladas) con el Proyecto de Adaptación al Cambio Climático de ganadería de cría del MGAP/Fondo de Adaptación o en las propuesta de Fortalecimiento Institucional impulsadas por la Dirección General de Desarrollo del MGAP.

- Pueden articular con instituciones público privadas para desarrollar y promover “negocios” en conjunto, como fue el ejemplo del Grupo Trigo.

Más allá del “rol social” o de “agente de desarrollo” de las cooperativas que se vincula a satisfacer las necesidades de sus socios y en forma indirecta beneficia los territorios donde están ubicadas, se debe reseñar la importancia estratégica que tiene contar con una sólida alianza con la institucionalidad pública. En efecto, la capacidad competitiva de las cooperativas en el futuro no solo se vincula a desarrollar mejor sus tradicionales servicios sino a identificar nuevas áreas de trabajo insertas en los procesos de producción de sus asociados (por ejemplo como hizo CALAI con el operativo de grano húmedo de sorgo o como podría ser el riego multipredial). Y en estas áreas de innovación organizativa será relevante contar con el apoyo estatal.



Apoyo

