

El cooperativismo agrario y su potencial para el desarrollo territorial en Uruguay

Adrián Rodríguez Miranda
Mariana Rodríguez Vivas

INSTITUTO DE ECONOMÍA

Serie Documentos de Trabajo

Diciembre, 2019

DT 26/2019

ISSN: 1510-9305 (en papel)

ISSN: 1688-5090 (en línea)

Agradecemos a Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) y al Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) por la información proporcionada para este trabajo.

Forma de citación sugerida para este documento: Rodríguez Miranda, A. y Rodríguez Vivas, M. (2019) “El cooperativismo agrario y su potencial para el desarrollo territorial en Uruguay”. Serie Documentos de Trabajo, DT 26/2019. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

El cooperativismo agrario y su potencial para el desarrollo territorial en Uruguay

Adrián Rodríguez Miranda*

Mariana Rodríguez Vivas**

Resumen

Este documento tiene como principal motivación comenzar a explorar la relación entre cooperativismo agrario y desarrollo territorial en Uruguay. Con este objetivo, en primer lugar, se realiza una presentación teórica sobre las características del enfoque del desarrollo territorial poniendo en evidencia los importantes puntos de encuentro que existen con el cooperativismo. A su vez, se pone foco en la noción de desarrollo endógeno como nexo principal entre ambos conceptos. En función de lo anterior, se argumenta que el cooperativismo tiene un gran potencial para contribuir a la construcción de estrategias de desarrollo territorial que generen valor económico, desarrollo social y apropiación local de la riqueza. Posteriormente, se presenta una síntesis de los principales hitos del movimiento cooperativo en el país, una revisión de la evolución del marco normativo y un panorama de la situación actual. Luego se analiza más en detalle el caso del cooperativismo agrario en Uruguay. Primero se analizan las características del medio rural referidas a la producción agropecuaria y la composición de los productores, por rubro y según tamaño, con especial atención a los productores familiares. Luego, en ese contexto, se analiza la evolución del cooperativismo agrario desde sus orígenes hasta el momento actual. Se pone particular atención a la relación con los procesos de desarrollo y los desafíos que enfrentan el medio rural y los pequeños productores. Finalmente, se realizan algunas reflexiones a modo de conclusión sobre el potencial del cooperativismo agrario para generar desarrollo territorial en Uruguay.

Palabras clave: cooperativismo, cooperativas agrarias, desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo territorial rural, Uruguay.

Código JEL: O18, P13, Q13, R58.

(*) Adrián Rodríguez Miranda, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay, correo electrónico: adrianrm@iecon.ccee.edu.uy

(**) Mariana Rodríguez Vivas, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay, correo electrónico: mrodriguez@iecon.ccee.edu.uy

Abstract

The aim of this working paper is to begin to explore the relationship between agricultural cooperativism and territorial development in Uruguay. With this goal, in the first place, a theoretical presentation is made on the characteristics of the territorial development approach, highlighting the coincidences with cooperativism. In turn, it focuses on the category of endogenous development as the main link between the two concepts. Based on the above, it is argued that cooperativism has great potential to contribute to territorial development strategies that generate economic value, social development and local appropriation of wealth. Subsequently, a synthesis of the main milestones of the cooperative movement in Uruguay is presented. Then, the case of agricultural cooperativism in Uruguay is analyzed in more detail. First, the characteristics of the rural environment related to agricultural production and farmers are presented. Then, in that context, the evolution of agricultural cooperativism is analyzed, from its origins to the present moment. Special attention is given to the relationship with development processes and the challenges faced by the rural environment and small farmers. Finally, some conclusions are made about the potential of agricultural cooperativism to promote territorial development in Uruguay.

Keywords: cooperativism, agricultural cooperatives, territorial development, regional development, rural territorial development, Uruguay.

JEL Classification: O18, P13, Q13, R58.

1. Introducción

Este documento tiene como objetivo y principal motivación explorar la relación entre cooperativismo agrario y desarrollo territorial en Uruguay. Para este fin, en primer lugar, se presenta un panorama sobre los antecedentes y estado actual del movimiento cooperativo agrario en el país, para luego plantear desafíos, oportunidades y potencialidades que presenta para contribuir al desarrollo territorial en Uruguay. Este trabajo asume, desde un enfoque de desarrollo endógeno, que es necesario poner en valor a aquellas formas de producir que generan mayor apropiación local de la riqueza. Es decir, un mejor reparto de la riqueza que no se produce solo por vías indirectas (por ejemplo, redistribución vía impuestos), sino que fundamentalmente se genera directamente en el propio proceso productivo. Es decir que en el mismo modo de producción, distribución y comercialización los actores locales son capaces de tomar un control importante en la generación del excedente económico y, por lo tanto, tienen luego capacidad de apropiación del mismo y de decisión sobre su uso y reinversión. Esta condición es lo que permite tener un desarrollo económico endógeno en el territorio en el sentido que plantea Boisier (1993).

En particular, en un país y un continente donde la producción agrícola representa gran parte del origen de la riqueza nacional, no se debería poner el acento solamente en la cantidad de producto generado sino en cómo las sociedades locales se organizan para generar ese producto. En efecto, las políticas redistributivas ex post, es decir, a posteriori de que el fenómeno productivo tiene lugar, han mostrado limitaciones importantes para generar desarrollo y bienestar sostenible en América Latina.

No hay duda de que las políticas aplicadas en los últimos tres lustros que promovieron redistribución de ingresos vía impuestos y transferencias tuvieron éxito en bajar la pobreza y ayudar a las poblaciones más vulneradas. Sin embargo, el modelo productivo no cambió significativamente en lo que refiere a la participación en la toma de decisiones respecto al proceso productivo y la forma en cómo se genera el excedente económico. De una forma muy simplificada pero ilustrativa, se puede decir que el modelo funciona de la siguiente manera. Por un lado, se genera el excedente económico a través de un proceso exógeno dirigido por el capital transnacional y en función de decisiones tomadas en forma totalmente externa a los territorios y al país. Por otro lado, desde la política pública se logra captar parte de ese excedente ex post por la vía impositiva y se redistribuye.

Ese modelo se sostiene si: i) hay un proceso exógeno que genera la posibilidad del excedente (por ejemplo, precios internacionales favorables e intereses de firmas transnacionales de liderar un modelo productivo exportador de recursos naturales, en general extractivo y monoproducción), y ii) si la correlación de fuerzas permite una política redistributiva ex post. Pero ¿qué pasa si ese proceso exógeno deja de funcionar

(por ej. por cambios en precios internacionales no favorables y en los intereses de las firmas transnacionales)? ¿Qué alternativas tienen los territorios y la política pública para mantener los niveles de mejora de bienestar alcanzados? ¿Qué se puede redistribuir si las condiciones exógenas ya no generan excedente? ¿Qué modelo alternativo y endógeno se puede adoptar si no se construyeron capacidades locales, o incluso se perdieron? ¿Cómo pedir activación de los agentes económicos (productores y empresarios locales) y de la sociedad local, si lo local estuvo ausente de la configuración y funcionamiento del proceso productivo?

Este problema no parecía preocupar durante la bonanza de América Latina de los últimos años (hasta 2014) donde la inversión extranjera y el gran capital alimentaba exógenamente un proceso productivo extractivo, concentrador de recursos en detrimento de pequeñas producciones y pymes locales, pero que generaba un importante excedente económico sobre el cual se podía intervenir ex post para redistribuir. Sin embargo, hacia fines del 2019 se observa que ese modelo exógeno de crecimiento con redistribución ex post está agotado en la mayoría de los países latinoamericanos. El nuevo ciclo económico para la región asoma con procesos de estancamiento, recesión o crisis. Fenómenos que afectan en mayor medida a los más débiles y amenazan con hacer retroceder en los logros tan importantes que se habían obtenido (como la reducción de la pobreza).

Por otro lado, los problemas económicos del fin del crecimiento basado en el boom de los precios de las *commodities*, y dirigido por el gran capital del agronegocio, muestran un trasfondo de desigualdades estructurales que emergen aún con más fuerza que antes. De esta forma, queda en evidencia la falta de transformación estructural en nuestras economías, que no han dejado de ser dependientes de dinámicas exógenas y que en tiempos de condiciones externas desfavorables desnudan la falta de capacidades endógenas para construir un sendero propio de desarrollo.

En función de todo lo anterior, estudiar al movimiento cooperativo agrario cobra interés por su potencial de contribución a que las poblaciones de los territorios rurales y urbanos donde se genera la riqueza agrícola no solo mejoren su calidad de vida, sino que pasen a ser protagonistas privilegiados del proceso productivo. Más en general, es de interés estudiar estos modos de producción, que son diferentes de los que propone el gran capital transnacional, como forma de dotar a las regiones y localidades de nuestros territorios de modelos más endógenos de desarrollo. Es decir, promover formas de organizar la producción que no solo se orienten a generar más producto y de forma más competitiva en los mercados, sino que también lo hagan dentro de un proceso de desarrollo territorial, con reparto de la riqueza en el territorio y sostenibilidad de los procesos.

Una vez explicitados objetivos y motivación del trabajo, a continuación se presenta la estructura del documento. Luego de esta introducción, en la segunda sección, se presenta una aproximación a un marco conceptual sobre el cooperativismo agrario y su relación con el desarrollo económico y social del territorio. En la tercera sección se introduce en forma breve la historia del cooperativismo en Uruguay, sus orígenes, el marco normativo y el estado actual y las políticas existentes de apoyo al sector. En cuarto lugar, luego de presentar el contexto de la producción agrícola y los pequeños productores rurales, se profundiza en el caso del cooperativismo agrario en Uruguay.

Finalmente se concluye con algunas reflexiones sobre la contribución que el cooperativismo agrario puede realizar en términos de promoción del desarrollo económico y social. En particular se discute, por un lado, sobre los desafíos y oportunidades para el cooperativismo agrario y el medio rural en Uruguay y, por otro lado, sobre el potencial del cooperativismo agrario para generar desarrollo territorial.

2. El cooperativismo agrario y el desarrollo territorial

Desarrollo territorial y cooperativas

En primer lugar, es necesario explicitar cuál es la visión sobre el desarrollo territorial que se asume en este trabajo. Para esto se elige la definición elaborada por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial de la Universidad de la República que plantea que:

“El desarrollo territorial es un proceso orientado —y por lo tanto un proyecto— con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico. Mejorar la calidad de vida, como actividad liberadora, incluye la cobertura de necesidades básicas, el aumento de capacidades endógenas y la creación de valor en el territorio. Este proceso involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero estas transformaciones, sus características y grado, dependen del territorio específico a considerar. Esto supone un profundo reconocimiento de las diferencias y de los múltiples modos de desarrollo y, por lo tanto, un abordaje ético. Un proceso de desarrollo territorial es sustentable, equitativo e instituyente en todas las dimensiones mencionadas. Involucra, a su vez, el control democrático de los recursos y su gestión (recursos en sentido amplio, considerando recursos naturales, económicos, financieros, humanos, culturales e institucionales). Considera al conflicto como parte de cualquier proceso humano y logra gestionarlo. Incorpora innovación, pero recuperando tradiciones.” Magri, Abraham y Ogues (2014: 27).

En virtud de la definición interdisciplinaria de desarrollo territorial adoptada, en este documento se entiende que el cooperativismo tiene mucho que aportar en concepto y

práctica para que las transformaciones en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, permitan construir un proyecto orientado de cambio hacia la mejora de la calidad de vida de las personas que viven en nuestros países y sus territorios. En ese sentido, como plantean Segura Castro y Céspedes Oreamuno (2017), las cooperativas cumplen diferentes roles sociales en sus comunidades que pueden tener un gran impacto en términos de desarrollo. En efecto, los principios cooperativos, que son las directrices mediante las que las cooperativas ponen en práctica sus valores, se relacionan estrechamente con el espíritu de la definición interdisciplinaria de desarrollo territorial que hemos asumido.

De acuerdo con la Alianza Cooperativa Internacional¹, los principios cooperativos son: i) asociación voluntaria y abierta; ii) control democrático de los miembros; iii) participación económica de los socios (contribución equitativa al capital de la cooperativa y su control democrático); iv) autonomía e independencia; v) educación, formación e información; vi) cooperación entre cooperativas (trabajo conjunto mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales); y finalmente, vii) sentimiento de comunidad; concepto en el que subyace la idea de proyecto socio-territorial que busca el desarrollo sostenible de la comunidad a través de políticas aprobadas por sus miembros. En suma, es fácil ver los puntos de encuentro entre los fundamentos del desarrollo territorial y los principios del cooperativismo. La convergencia es tan evidente que exige, como agenda de trabajo, una mayor articulación entre los estudios del cooperativismo y los estudios del desarrollo endógeno y el desarrollo territorial.

Como forma de construir puentes entre el concepto de desarrollo territorial y las cooperativas, una categoría que es importante como nexo es la noción de desarrollo endógeno. El desarrollo endógeno es un concepto que considera que las redes y vínculos entre los agentes económicos son factores estratégicos para mejorar los procesos de producción, entendiendo a la innovación como un proceso de construcción colectiva en el que adquieren especial importancia los vínculos e interrelaciones entre aspectos sociales, institucionales y culturales que están presentes en el proceso de desarrollo (Vázquez Barquero, 2018). Este concepto suele asociarse con la capacidad que se genera y retroalimenta en los territorios, permitiendo a las comunidades adaptarse a los cambios y aprovechar las oportunidades que surgen de los mismos. Bajo esta visión de desarrollo, las fuerzas que generan desarrollo económico y social se interrelacionan incrementando sus efectos sobre el territorio. Por lo tanto, el desarrollo no se logra importando modelos ya existentes o exitosos en otros lugares, sino que se produce en base a la movilización y las capacidades locales (Vázquez Barquero, 2005; Albuquerque, 2015). En efecto, tanto la economía solidaria como el desarrollo endógeno, consideran que los procesos de desarrollo tienen mejores resultados cuando

¹ <https://www.ica.coop/es>

estos se producen “*desde abajo hacia arriba*”, y ponen el foco en la importancia de aprovechar las capacidades territoriales en este proceso. En estos procesos resulta relevante, además, las instituciones que se encuentran presentes en el territorio y las características económicas, sociales y culturales de las personas que residen en el lugar (Vázquez Barquero, 2018).

Al respecto del anterior párrafo, desde el enfoque territorial se ha señalado que la economía social tiene capacidad para incentivar el desarrollo integral de los territorios a través de la generación de redes y vínculos dentro de las comunidades (Vázquez Barquero, 2018). Un aporte del cooperativismo al desarrollo territorial refiere a que presenta mejores respuestas ante los desafíos del entorno frente a organizaciones productivas tradicionales, debido a que tiene mayor flexibilidad organizativa, estabilidad operativa, capacidad distributiva y mayor facilidad de comunicación y cooperación con otros agentes (García-García, 2017). Por otro lado, estudios que comparan el desempeño de las cooperativas con empresas con fines de lucro (por ejemplo, Salazar, 2017) encuentran evidencia de que las primeras pueden generar mayores beneficios sociales y económicos para las comunidades de los territorios donde se localizan, con impacto sobre la reducción de la desigualdad.

Otro aspecto que es destacado por los autores del enfoque del desarrollo local es el rol de las instituciones, entendidas como las reglas de juego, situándolas como factor clave para favorecer u obstaculizar el desarrollo (Vázquez Barquero, 2005; Rodríguez-Pose, 2013). En este aspecto, las cooperativas pueden contribuir a una transformación de las instituciones locales y nacionales para establecer reglas que incentiven las conductas colaborativas, que refuercen la confianza y el trabajo en red; así como penalizar las conductas de *free rider*, no colaborativas o incluso perjudiciales para construir un proyecto colectivo del territorio.

A su vez, la visión territorial del desarrollo ofrece un espacio adecuado para privilegiar las estrategias que asumen comportamientos cooperativos. Como se establece en Rodríguez Miranda (2014), a diferencia de la mirada funcional que tiene la economía tradicional, la visión del desarrollo económico territorial no sólo analiza y considera los procesos que ocurren e intervienen sobre los recursos disponibles (trabajo, capital, recursos naturales) y la tecnología que se les aplica, sino que asume que dichos procesos, en sí mismos, están afectados y condicionados por la organización económica, social e institucional del territorio. En ese sentido, se puede decir que es una visión del desarrollo que entiende a la economía como relaciones. Al respecto, Storper (1988) plantea que los agentes económicos son actores humanos reflexivos, tanto en forma individual como colectiva, por lo que el proceso económico implica también un proceso de coordinación. En definitiva, la acumulación no refiere sólo a bienes y beneficios materiales sino también a activos relacionales.

En la visión de las economías locales como relaciones entre actores, el cooperativismo, junto con otros modos de producción que promuevan la colaboración y la construcción de redes y capital social local, tiene sin duda un rol relevante a jugar. En este sentido, la economía solidaria, y el cooperativismo en particular, surgen como formas de organización de productores y consumidores que permiten saldar diferencias entre la búsqueda de rentabilidad y la distribución de beneficios, introduciendo a la solidaridad como uno de los pilares en su construcción y logrando consensos entre la administración pública, las empresas privadas y los movimientos sociales (Vázquez Barquero, 2018). Ese accionar cooperativo contribuye intrínsecamente a la generación de capacidades territoriales para la interacción, el consenso, la gestión de conflictos y la acción estratégica. Por lo tanto, no como único actor, pero sí como uno relevante en el territorio, la cooperativa puede presentar condiciones privilegiadas para impulsar, apoyar, consolidar o renovar procesos de desarrollo local. En esa línea, Rodríguez Cohard et al. (2002) plantean que la economía solidaria ha sido en muchos casos la protagonista de los cambios estructurales y del crecimiento productivo en los territorios.

En este sentido, las cooperativas tienen el potencial de constituirse en actores que puedan estimular los acuerdos y las alianzas territoriales necesarias para impulsar proyectos de desarrollo territoriales, y darles estabilidad en el tiempo. A tal efecto es útil el concepto que se maneja en Berdegú et al. (2012) que refiera a la coalición social como concepto operativo. Se entiende por coalición social a un conjunto de diferentes actores que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo (Fernández y Hernández, 2012). Para la conformación de estas coaliciones sociales, se necesita, en primer lugar, desarrollar la capacidad de organización en el territorio. Las cooperativas tienen allí un rol muy relevante a jugar.

La definición que utilizan en Berdegú et al. (2012) permite diferenciar a las coaliciones de otras formas de acción colectiva como los grupos de interés (con intereses más específicos o corporativos) o los movimientos sociales que representan ciertos grupos de actores. Las coaliciones sociales presentan aspectos diferenciales según los autores. En primer lugar, la diversidad de actores. En segundo lugar, la existencia de objetivos convergentes entre sus integrantes. Esto no implica necesariamente el lograr consensuar un proyecto compartido (que sería una situación deseada y que daría más fortaleza a la coalición), sino que alcanza con que se expresen objetivos y metas compartidas. En tercer lugar, la coalición debe sostenerse más allá de la convergencia puntual de intereses a corto plazo (por ejemplo, motivados por urgencias o crisis que luego dejan sin contenido a la coalición). En cuarto lugar, es importante que las coaliciones puedan disponer de variedad de recursos, capitales o activos de los diferentes actores que forman parte de la misma. Finalmente, deben tener capacidad de acción articulada, es decir con capacidad efectiva de actuar, y no solo quedar en un

fenómeno discursivo. Estas condiciones que podrían operar en una coalición de actores son asimilables a capacidades endógenas del territorio para construir un sendero común de desarrollo. En esa construcción colectiva las organizaciones del territorio y las iniciativas colaborativas son fundamentales.

Adicionalmente, desarrollo territorial y cooperativismo comparten la característica de que son enfoques que nacen y persisten orientados a la acción y a la transformación de la sociedad, pero como forma de llevar a la práctica determinados principios y valores. Como señalan algunos autores, el desarrollo local está determinado por la acción social y política, que a la vez están determinadas por ciertos valores y principios, que son los que dan sentido y sustento a esas mismas acciones (Pike et al. 2011: 624-625). Por lo tanto, las visiones y modelos de desarrollo que se conciben desde el nivel local y regional no deberían dejar de tener en cuenta principios y valores fundamentales tales como la democracia, los derechos, el internacionalismo y la justicia (Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2007). Esto no debe interpretarse como una minusvaloración a la mirada desde el territorio, por el contrario, eleva esa mirada hacia un problema mayor, el desarrollo con mayúscula. El territorio no aparece entonces como un espacio menor que atiende solo las particularidades, sino que, como plantean Arocena y Marsiglia (2017), es el escenario mayor donde se ponen en juego las diferentes macro visiones sobre el desarrollo.

En esa visión del desarrollo territorial como proyecto orientado, las cooperativas tienen mucho para contribuir, junto con otras organizaciones, en los procesos de construcción colectiva de proyectos socio-territoriales de desarrollo. Por ejemplo, aglutinando actores y masa crítica para el intercambio, como actor conciliador y articulador de consensos, aportando los valores y el sentir local, pero también los valores más internacionales sobre la solidaridad, el trabajo, la democracia y la justicia social.

Desarrollo territorial y cooperativismo agrario

En lo que respecta al desarrollo en las zonas rurales dedicadas a la agricultura, la convergencia antes planteada entre desarrollo territorial y cooperativismo puede asumir una importancia crítica a la luz de los actuales procesos económicos globales. En efecto, las nuevas formas de producción impulsadas por el capital transnacional han generado a nivel mundial diversas problemáticas sociales y ambientales. Los procesos de globalización con la expansión de la industria agroquímica transnacional, la tecnificación y los beneficios de las economías de escala, han logrado aumentar los volúmenes de producción a niveles hasta ahora desconocidos. Sin embargo, en contrapartida han surgido enormes problemas ambientales y sociales, con efectos muy negativos sobre todo para los pequeños productores y comunidades de los territorios rurales (Brugger y Dávila, 2013).

Como plantea Méndez (2006), los espacios rurales se enfrentan a la necesidad de reconstruir sus economías y dinamizar sus sociedades para responder a las nuevas condiciones asociadas al capitalismo global. En América Latina las dificultades sociales del mundo rural se expresan en problemas tales como la exclusión social, la pobreza, el deterioro de las condiciones de vida, el envejecimiento de la población y la distribución desigual de la tierra (García-García, 2017). Es por esto que el reto que impone la globalización para el desarrollo territorial en el medio rural es particularmente desafiante. A su vez, los territorios que mejor lo han hecho son los que han sido capaces de construir redes empresariales e institucionales a través de las cuales han impulsado y sostenido procesos de innovación económica y social (Méndez, 2006). Tales estrategias requieren del desarrollo de capacidades locales endógenas, que no son sencillas de construir, sobre todo en territorios que parten de condiciones de vulnerabilidad social y económica.

Reconociendo estos desafíos, desde el enfoque territorial del desarrollo se ha aportado a la construcción de una visión que contemple la especificidad del medio rural y, a la vez, los desafíos del mundo cada vez más globalizado. Es así que se ha ido conformando un cuerpo conceptual que refiere al desarrollo territorial rural. Schejtman y Berdegú (2004) definen el desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado cuyo fin es reducir la pobreza rural y contribuir al bienestar económico y social de las personas que viven en el territorio. En esta definición es muy importante señalar la importancia de dos pilares estrechamente relacionados que son la transformación productiva y el desarrollo institucional. El primer pilar refiere a la necesidad de articular competitiva y sustentablemente a la economía territorial con los mercados dinámicos. El segundo, refiere a la toma de acciones para la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y con los agentes externos relevantes, para poder impulsar una estrategia propia de desarrollo. Esto supone, en la línea de la importancia de las instituciones en el desarrollo local, que es necesario modificar las reglas de juego, formales e informales, que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva.

En línea con los autores que señalaban las contribuciones del cooperativismo para promover procesos de desarrollo territorial, en particular, el cooperativismo agrario puede ofrecer un interesante potencial para contribuir a la construcción de estrategias de desarrollo territorial rural. En este sentido, Martí et al. (2010) plantean que el cooperativismo agrario puede hacer contribuciones en diversas dimensiones, como la económica, la social, la ambiental y la política. En la dimensión económica se señala que el cooperativismo agrario aporta a la creación de valor y al fortalecimiento del tejido productivo local, con gran importancia para el dinamismo económico del territorio en general (y no solo para un determinado rubro o sector). Respecto a la

dimensión social, el cooperativismo promueve la permanencia de la población en el medio rural generando fuentes laborales y buscando mejoras en las condiciones de vida de la población. Mejoras que trascienden lo económico, por ejemplo, en lo que refiere a los servicios de educación, salud, transporte, electricidad, entre otros. En la dimensión ambiental, Martí et al. (2010) señalan que el movimiento cooperativo agrario ha comenzado a abordar los problemas de la preservación ambiental y la sostenibilidad. A su vez, Torrelli (2018) identifica oportunidades en el mercado de bienes y servicios ambientales para la conformación de “cooperativas ambientales” que, para el caso uruguayo, en gran medida se vinculan con el sector agrario y la agroindustria. Respecto a los procesos político-institucionales, las cooperativas y gremiales agropecuarias pueden aportar a los procesos de diseño de las políticas públicas y tomar parte de la posterior implementación, tanto a nivel local como nacional.

Dentro del entramado de actores y organizaciones locales que deberían impulsar el cambio social, la presencia de cooperativas sin duda determina mayores capacidades para construir coaliciones territoriales que promuevan procesos de desarrollo endógeno. Esto es sobre todo relevante en el medio rural, donde el capital social suele ser más débil, debido a las dificultades de las distancias y las infraestructuras para las relaciones cara a cara, debido a las demandas de la actividad productiva que no deja mucho tiempo para invertir en construir redes y a las asimetrías de poder que se expresan, en general, de manera más fuerte que en el medio urbano (Schejtman y Berdegú, 2004).

Además, desde la lógica del desarrollo territorial rural el territorio no se circunscribe solo a los predios productivos sino que involucra un espacio mucho más amplio de relaciones sociales y económicas. En ese sentido, el territorio es una construcción social y no un espacio objetivamente existente en virtud de variables físicas o económicas (Schejtman y Berdegú, 2004; Albuquerque, 2015). Por lo tanto, en el sistema territorial no solo hay productores y establecimientos rurales, sino que hay un sistema de relaciones que es clave para difundir los comportamientos cooperativos, permitir los espacios de encuentro y diálogo, generar las redes territoriales de innovación, impulsar las reformas institucionales necesarias y desarrollar las actividades de servicios y productivas no agrícolas que son fundamentales para el propio desarrollo agrícola. En la construcción de ese espacio de relaciones es fundamental el rol de las ciudades pequeñas e intermedias. Como señala Méndez (2006), el sistema de pequeñas y medianas ciudades puede resultar estratégico con el fin de concentrar recursos e iniciativas que puedan dinamizar luego su entorno. En efecto, las cooperativas, que tienen su funcionamiento en buena medida anclado en las ciudades pequeñas e intermedias, y que actúan sobre un abanico de actividades que no son solo agrícolas, pueden contribuir en forma relevante a la competitividad territorial que necesitan los pequeños productores para acceder de forma favorable a los mercados.

En definitiva, dentro de un enfoque de desarrollo territorial y de desarrollo territorial rural, la economía solidaria y el cooperativismo pueden jugar un papel importante en la generación de condiciones favorables para promover coaliciones y alianzas locales para el desarrollo. Esto incluye el desarrollo de servicios y actividades no agrícolas que generen entornos competitivos que viabilicen las actividades agrícolas de manera sostenible. Más en general, pueden contribuir al fomento de redes colaborativas que promuevan la innovación como fenómeno colectivo y en el marco de un proyecto productivo viable para el territorio. En este sentido, se pueden observar experiencias exitosas en el medio rural de cooperativas que han incidido de forma considerable en el desarrollo de sus regiones (Rodríguez Cohard et al., 2002; Brugger y Dávila, 2013; García-García, 2017).

3. El cooperativismo en Uruguay

3.1. Orígenes y características

Los orígenes del movimiento cooperativo en Uruguay datan de la segunda mitad del siglo XIX. Diferentes autores coinciden en ubicar los primeros antecedentes cooperativos ya en el año 1870, con la creación de la Sociedad de Socorros Mutuos de obreros tipográficos, vinculando estos inicios al aporte de inmigrantes europeos. Posteriormente se crea otra Sociedad de Socorros Mutuos en 1877 de los empleados del ferrocarril y el Círculo Católico de Obreros en julio de 1885.

En 1889 se crea la primera cooperativa de consumo y la Cooperativa Obrera Tipográfica, seguidas por la Cooperativa Obrera de Consumo del Frigorífico Liébig de Fray Bentos (1903) y la Cooperativa de Consumo La Unión (1906). Bertullo et al. (2003) caracterizan a estas primeras expresiones de cooperativismo como antecedentes pre-cooperativos, señalando que, si bien esta fue una primera etapa del movimiento cooperativo, los emprendimientos mencionados no eran estrictamente cooperativas. Estos autores destacan, sin embargo, la importancia de estos primeros antecedentes para el desarrollo cooperativo posterior.

Si bien los primeros antecedentes de cooperativas de trabajo ya datan de finales del siglo XIX, las cooperativas de producción propiamente dichas tienen sus inicios más firmes recién en la década de 1940. Según Lamenza et al. (2018), las cooperativas de trabajo tienen una expansión más importante en la década de 1960 y 1990 y a comienzos de los 2000, lo cual se asocia con el incremento de las empresas recuperadas por trabajadores en momentos de menor crecimiento económico y de crisis. Respecto a las cooperativas de vivienda, tienen su mayor desarrollo luego de la aprobación del Plan Nacional de Vivienda de 1968.

A fines de la década de 1980 Juan Pablo Terra (Terra, 1986) encontraba algunas regularidades en el proceso cooperativo uruguayo que siguen siendo útiles para comprender el fenómeno. En primer lugar, destaca la importancia del marco legal. Esto está considerado como un factor muy relevante en este documento, donde se da un espacio en el análisis a la evolución de dicho marco normativo. En segundo lugar, Terra destacaba que el desarrollo cooperativo y el crecimiento del sistema, y aún la creación de cada cooperativa, en general, habían respondido a la acción de un motor extra-cooperativo. Es decir, que las cooperativas eran promovidas desde el Estado por Ley, por empresas públicas, por organizaciones sociales, por organizaciones religiosas, o por empresas capitalistas (incluso extranjeras, como la empresa del ferrocarril de capital inglés que apoyó la creación de las Sociedades de Fomento Rural a principios del siglo XX). El propio autor reconocía también que cuando ya existe en la población una amplia experiencia y se comienza a desarrollar una cultura cooperativa, se multiplican las probabilidades de creación por la acción espontánea de sus integrantes, sin la necesidad de un factor externo. A su vez, cuando ya hay un sistema estructurado de cooperativismo, son las cooperativas de segundo grado o las federaciones las que asumen el papel promotor del cooperativismo. En el caso del cooperativismo agrario esto se ha verificado a través de la creación de la Comisión Nacional de Fomento Rural y las Cooperativas Agrarias Federadas. La tercera regularidad que destaca Terra es la necesidad de una fuente de financiamiento que sea adecuada al volumen y modalidad que requieren las cooperativas. A lo que sumaba una cuarta regularidad, que es la dificultad del sistema cooperativo para captar capital. Estos últimos son aspectos que usualmente han requerido del apoyo público². La última regularidad se relaciona justamente con el rol del Estado. Según Terra, las transformaciones en el movimiento cooperativo han estado muy vinculadas a las políticas públicas y a la voluntad de éstas de canalizar procesos económicos y sociales a través del cooperativismo. Una prueba reciente de esto es el renovado impulso que el movimiento ha tenido desde 2008 con la nueva ley para el sector y la creación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP).

A pesar de la importancia del Estado, el propio Terra reconoce que el movimiento cooperativo en Uruguay estuvo fuertemente vinculado desde sus orígenes con los movimientos sociales (gremios, organizaciones laborales, sindicatos, organizaciones religiosas, entre otras). Al respecto, si bien su expansión y desarrollo se ha visto promovido u obstaculizado mediante diversas leyes y normativas, así como de acuerdo a definiciones de la política pública, como señala Martí (2018) es importante destacar que el movimiento cooperativo siempre mantuvo su independencia. Otro aspecto

² Al respecto, sería injusto desconocer que también la actividad no cooperativa, es decir, las empresas con fin de lucro, tanto nacionales como extranjeras, reciben también el apoyo público (subsidios, facilidades, construcción de infraestructuras, acuerdos preferenciales, a veces decretos o leyes dirigidos a su beneficio).

destacable del cooperativismo uruguayo es su importante desarrollo en el interior del país, aspecto que es de particular importancia para el cooperativismo agrario.

3.2. Marco normativo

Diversos autores coinciden en definir a la legislación en materia cooperativa como espasmódica y fragmentaria (Reyes y Gutiérrez, 2009), señalando que la misma se ha compuesto de normas heterogéneas y sin un marco definido y un proyecto claro. Estos autores señalan que este marco regulatorio resulta incompleto, con falta de unidad conceptual y con un control estatal que se encuentra disperso en varios organismos (Martí, 2011). Respecto a la legislación del cooperativismo agropecuario, también en Martí et al. (2010) se señala que las leyes suelen ir por detrás de los hechos y que surgen en general para regular experiencias de cooperativismo que ya existen.

Legislación de las cooperativas agrarias

Los primeros esfuerzos de cooperativismo agrario surgen en los principios del siglo XX. Las primeras normativas en materia cooperativa se relacionan con figuras jurídicas similares a las cooperativas, pero que no constituyen cooperativas propiamente dichas. Entre las primeras normas podemos mencionar:

- Leyes sobre las Cajas de Crédito Rural – Ley N° 3.948 y Ley N° 3.949 del 19 de enero 1912
- Sociedades de Fomento Rural – Ley N° 6.192 del 16 de julio de 1918

Sin embargo, el cooperativismo agrario recién empieza a aparecer frecuentemente en la agenda legislativa desde la década de 1920 y éstas no son reconocidas formalmente hasta 1941.

- Ley N° 14.330 Sociedades de Fomento Rural (SFR) – Establece las características de las SFR, define a la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) como su contralor y autoriza su funcionamiento como cooperativa de segundo grado.
- Ley N° 9.526 del 14 de diciembre de 1935 – Crea la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), que tiene como objetivo organizar la comercialización, industrialización y distribución de los productos lácteos.
- Ley de Cooperativas Agropecuarias - Ley N° 10.008 del 5 de abril de 1941
- Ley N° 10.707 del 9 de enero de 1946 – Amplió la actuación de CONAPROLE e incentivó el ingreso de productores de todo el país. Posteriormente, en 1982, la Intendencia Municipal de Montevideo pone fin al monopolio de CONAPROLE.

- Más adelante, el Decreto-Ley N° 15.640 del 4 de octubre de 1984 estimuló la competencia dentro de la industria lechera al establecer el régimen de abastecimiento de leche pasteurizada en todo el territorio nacional.
- Decreto-Ley N° 14.827 del 12 de setiembre de 1987 – Regula las cooperativas agroindustriales.
- Ley N° 17.243 del 29 de junio de 2000 – elimina a los representantes del Estado en el directorio de CONAPROLE, entre otras resoluciones.

Legislación de las cooperativas de vivienda

- Ley N° 13.728 de 1968 – Da marco legal al cooperativismo de vivienda.

Legislación de las cooperativas de trabajo

Los orígenes de las cooperativas de trabajo remontan a fines del siglo XIX y varios autores lo vinculan con la llegada de inmigrantes europeos con modelos y propuestas de trabajo cooperativo. Sin embargo, aparecen formalmente con la Ley N° 10.761 de 1946.

En la década de 1960 el movimiento sindical se intensifica en busca de superación de las dificultades de la época. Se crea la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) en 1962.

- Ley de Exoneraciones Tributarias N° 13481 de 1966 – Ley sobre cooperativas de producción y trabajo.

Durante la dictadura militar el desarrollo de las cooperativas de trabajo se vio obstaculizado, sin embargo, una vez recuperada la democracia en 1985, éstas experimentan una fuerte expansión, teniendo un nuevo impulso durante la década de 1990 y comienzos de los 2000

- Decreto- Ley N° 15.181 – reconoce las cooperativas de profesionales de asistencia médica.
- Ley N° 17.794 de julio de 2004 – Ley de cooperativas de producción o trabajo asociado.
- Ley N° 17.978 de 2006 sobre Cooperativas Sociales – estas cooperativas tienen como objetivo proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo con el fin de lograr la inserción social y laboral de personas en situación de vulnerabilidad.

Legislación de las cooperativas de ahorro y crédito

Las cooperativas de ahorro y crédito tienen sus orígenes en las cajas rurales, populares y de crédito, y tuvieron una presencia muy importante en el interior del país. En la segunda mitad del siglo XX el sistema de cajas populares comenzó a desaparecer. Posteriormente, a mediados de los años 60 comenzaron a formarse las primeras

cooperativas de ahorro y crédito propiamente dichas, y tuvieron un desarrollo más acentuado a partir de los años 70.

- Ley N° 13.330 de 1965 - Se prohíbe la instalación nuevas cooperativas de ahorro y crédito y se prohíben las sociedades financieras, debido al quiebre de varias de ellas.
- De todas formas, se siguieron creando cooperativas, pero no es hasta la Ley N° 13.988 del 19 de junio de 1971 que se reconoce su existencia y se le da un marco regulatorio.

En 1972 se fundan la Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC) y la Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito (COFAC). Posteriormente, en 1976 se crea Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FCOAC) y en 1986 se crean la Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito (a partir de la COFAC) y la Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ACAC).

- Decreto-Ley N° 15.322 que en un capítulo regula parte de la actividad de las cooperativas de ahorro y crédito.
- Ley de fortalecimiento del sistema bancario N° 17.613 de 27 de diciembre de 2002 – esta ley surge para intentar paliar los efectos de la crisis financiera.

Ley General de Cooperativas de 2008

En octubre del año 2008 se aprueba la Ley General de Cooperativas N° 18.407. Esta ley constituye la primera norma de alcance intersectorial del cooperativismo y su objetivo consiste en regular la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas y del sector cooperativo. La misma declara de interés general a las cooperativas y las define como *“instrumentos eficaces para contribuir al desarrollo económico y social, al fortalecimiento de la democracia y a una más justa distribución de la riqueza”*³. Además, el Estado se compromete a garantizar y promover su constitución, libre desarrollo y fortalecimiento. Por todo esto, Martí (2011) señala que este cambio legislativo representa un salto cualitativo en lo relativo a la promoción de cooperativas, ya que institucionaliza la promoción del cooperativismo.

La Ley N° 18.407 define también los principios cooperativos⁴, los cuales son:

- 1) Libre adhesión y retiro voluntario de los socios.
- 2) Control y gestión democrática por los socios.
- 3) Participación económica de los socios.
- 4) Autonomía e independencia.
- 5) Educación, capacitación e información cooperativa.

³ Ley N° 18.407: Ley de cooperativas, regulación, constitución, organización y financiamiento (2008) IMPO. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>

⁴ Los mismos que postula la Alianza Cooperativa Internacional.

- 6) Cooperación entre cooperativas.
- 7) Compromiso con la comunidad.

Otro de los puntos que define la Ley General de Cooperativas, constituye las características que éstas deben tener para ser consideradas como tales. Entre estas podemos destacar: el ilimitado número de socios, con un mínimo de 5 para las cooperativas de primer grado; la neutralidad en materia política, religiosa, filosófica y no discriminación por nacionalidad, clase social y raza, equidad de género, igualdad de derecho y obligaciones entre socios, reconociendo que cada socio cuenta con un voto y la imposibilidad del reparto de las reservas sociales.

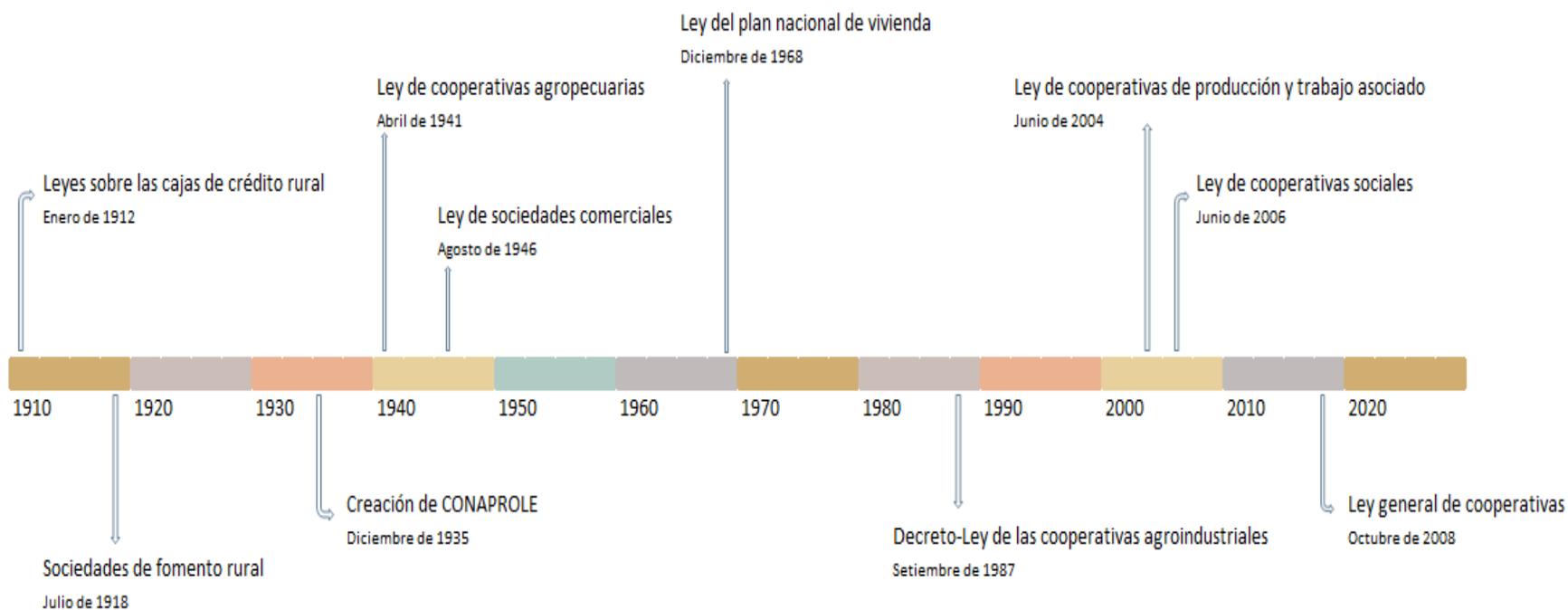
En el Artículo 186 de la Ley se crea el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP), con participación del gobierno y del movimiento cooperativo. Según lo dispuesto por la Ley, INACOOOP se vincula con el poder ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este instituto tiene como finalidad proponer, asesorar y ejecutar la política nacional destinada a las cooperativas.

Otra novedad que incluye la ley es el cambio del contralor de las cooperativas, que pasa del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) a la Auditoría Interna de la Nación. Además, se crean las cooperativas mixtas, se brinda una mayor flexibilidad organizacional y se crean incentivos para actualizar el estatuto.

La Ley General de Cooperativas, además de las disposiciones intersectoriales que se establecen, define y regula las distintas modalidades de cooperativas:

- Cooperativas de trabajo – Cap. II
- Cooperativas de consumo – Cap. III
- Cooperativas agrarias – Cap. IV
- Cooperativas de vivienda – Cap. V
- Cooperativas de ahorro y crédito – Cap. VI
- Cooperativas de seguros – Cap. VII
- Cooperativas de garantía recíproca – Cap. VIII
- Cooperativas sociales – Cap. IX
- Cooperativas de artistas – Cap. X

Figura 1: Algunos hitos de la historia del cooperativismo en Uruguay



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IMPO (Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales)

3.3. El estado actual del sector cooperativo

El movimiento cooperativo en Uruguay ha pasado por momentos de impulso y otros de estancamiento a lo largo de su historia. Uno de los hitos más destacables de los últimos años fue la aprobación de la Ley General de Cooperativas, que instauró un marco regulatorio intersectorial para las cooperativas y creó el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP). Este instituto se encarga de llevar adelante las políticas públicas nacionales en materia cooperativa y sistematiza toda la información al respecto de las cooperativas activas de Uruguay.

Según datos del INACOOP, el número de cooperativas tuvo un incremento considerable en la última década, pasando de 1.117 en 2008 a 3.653 en 2018, lo que supone multiplicar por 3,3 la cantidad existente en 10 años (tabla 1). Las cooperativas agrarias también crecieron significativamente en el período, multiplicando por 1,5 el valor inicial.

Tabla 1: Cooperativas por modalidad para los años 2008 y 2018

Cooperativas por modalidad	2008	2018
Agrarias	82	125
Ahorro y crédito	67	92
Artistas y oficios conexos	-	5
Consumo	33	45
Seguros	2	2
Sociales	95	326
Trabajo	257	881
Vivienda	581	2177
Total general	1117	3653

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INACOOP

Al desagregar el total de cooperativas por modalidad casi el 60% corresponde a cooperativas de vivienda. Le siguen, en cantidad, las cooperativas de trabajo, las sociales y las agrarias. Cuando se analiza el número de cooperativas por localización territorial se encuentra que el departamento con mayor cantidad de cooperativas es Montevideo, seguido por Canelones y Salto (tabla 2).

En la figura 2 se presentan mapas (elaborados por INACOOP) que muestran la geolocalización de las cooperativas según modalidad. En estos mapas puede observarse que las cooperativas de vivienda, de trabajo y las sociales, se encuentran presentes en prácticamente todos los departamentos, con una fuerte concentración en Montevideo, San José y Canelones. También las cooperativas agrarias se encuentran presentes en todos los departamentos, aunque la mayor parte se concentra en el sur y litoral oeste del país. Respecto a las cooperativas de consumo se observa que no hay ninguna en el

noreste del país, mientras que las de ahorro y crédito, si bien son pocas, también se encuentran dispersas entre departamentos. En el caso de las cooperativas de seguros y de artistas y oficios conexos, las únicas que existen se localizan en Montevideo.

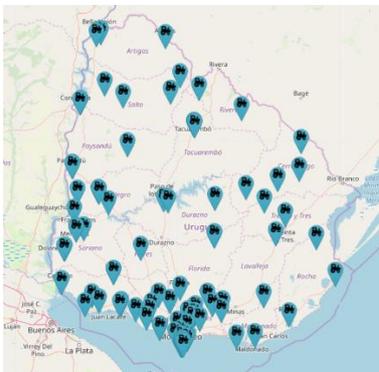
Tabla 2: Cooperativas por departamento para los años 2008 y 2018

Departamento	2008	2018	Población Censo 2011
Artigas	18	78	73.378
Canelones	95	372	520.187
Cerro Largo	18	82	84.698
Colonia	43	126	123.203
Durazno	24	62	57.088
Flores	13	43	25.050
Florida	25	112	67.048
Lavalleja	24	56	58.815
Maldonado	34	116	164.300
Montevideo	608	1715	1.319.108
Paysandú	42	158	113.124
Río Negro	28	91	54.765
Rivera	7	38	103.493
Rocha	12	52	68.088
Salto	34	213	124.878
San José	25	77	108.309
Soriano	27	97	82.595
Tacuarembó	28	117	90.053
Treinta y Tres	12	48	48.134
Total general	1117	3653	3.286.314

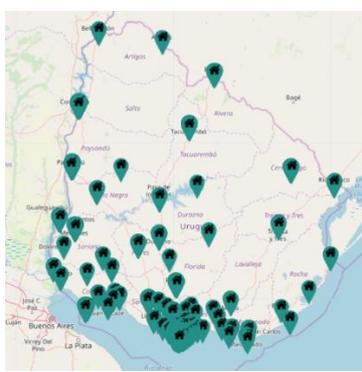
Fuente: Elaboración propia en base a datos de INACOOOP

Figura 2: Localización de las cooperativas según modalidad, año 2018

(a) Agrarias



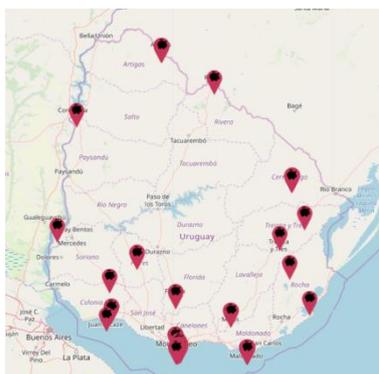
(b) Vivienda



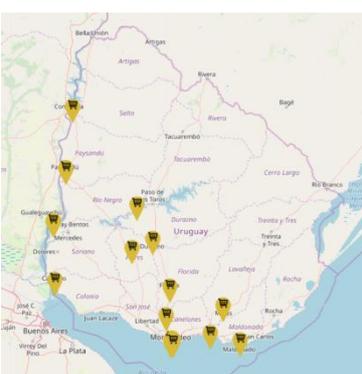
(c) Trabajo



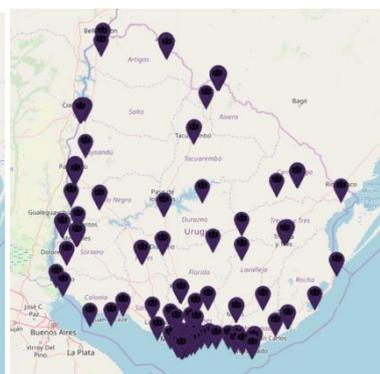
(d) Ahorro y crédito



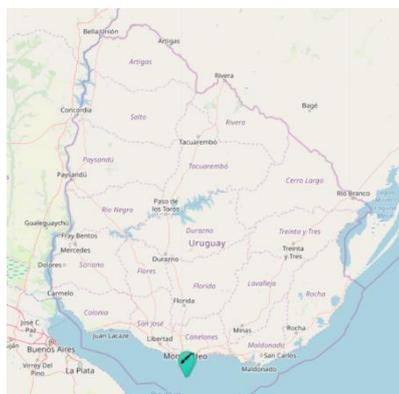
(e) Consumo



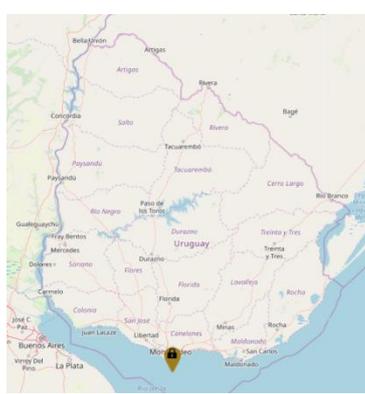
(f) Sociales



(g) Artistas y oficios conexos



(h) Seguros



Fuente: INACOOP (recuperado 10/12/2019: www.inacoop.org.uy)

3.4. Iniciativas políticas y programas de apoyo al sector

Si bien se ha señalado que el movimiento cooperativo ha mantenido independencia del Estado, es indudable que a lo largo de su historia los procesos, normativas y políticas llevadas adelante por el Estado han influenciado notablemente su desarrollo. Dentro de las políticas públicas aplicadas pueden destacarse la creación de leyes y de un marco regulatorio para las cooperativas, exoneraciones tributarias, estímulos para la capitalización de las cooperativas agrarias, entre otras.

Como se mencionó anteriormente, una de los principales aportes de la Ley General de Cooperativas del año 2008 es la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP). Esta institución tiene como objetivo proponer, asesorar y ejecutar la política nacional destinada a las cooperativas.

A continuación se mencionan los principales instrumentos y programas de apoyo al cooperativismo que hoy están vigentes.

- El **Fondo de Fomento Cooperativo** (FOMCOOP) es creado por la Ley General de Cooperativas (Ley 18.407), con el objetivo de financiar proyectos de capacitación, formación y promoción de los principios y valores cooperativos. Una parte importante de estos fondos se destina a financiar el Programa de Fomento Cooperativo (PROCOOP).
- El **Fondo Rotatorio Especial** (FRECOOP) también es creado por la Ley General de Cooperativas de 2008, con el objetivo de cofinanciar proyectos de inversión para el desarrollo de cooperativas, en cualquiera de sus modalidades. Este fondo es administrado por INACOOOP, y en principio las cooperativas que lo soliciten deben devolver el total del capital prestado.
- El **Fondo para el Desarrollo** (FONDES) se crea con la Ley N 19.337 del 20 de agosto de 2015. Según lo especifica la ley, el FONDES tiene dos particiones, una parte administrada por INACOOOP y otra administrada por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE). El INACOOOP destina ese fondo para dar apoyos a proyectos viables de economía social y solidaria. Se busca promover y apoyar la profesionalización, la responsabilidad social empresarial, la participación en el sistema financiero y la reinversión de utilidades, entre otras.
- **Becas** para la realización de cursos, a las cuales pueden postularse todos los integrantes de organizaciones en funcionamiento o en formación de la economía social y solidaria.
- El programa **Presencia Territorial** que busca brindar información sobre el apoyo técnico y financiero que ofrece el INACOOOP a todas las cooperativas del país. Cada región cuenta con la información de la existencia, ubicación y necesidades de las cooperativas de la zona, ofreciéndoles asesoramiento contable, administrativo, legal y de gestión. El programa está destinado a todas

las clases de pre-cooperativas y cooperativas definidas en la Ley General de Cooperativas.

- Otro de los programas es **PROCOOP**, que surge por un convenio entre INACOOOP el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), con la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) como socio. El objetivo de PROCOOP consiste en capacitar y asistir técnicamente a las cooperativas y pre-cooperativas para poder fortalecer su gestión y desarrollo.
- **INCUBACOOOP** es una incubadora de emprendimientos cooperativos de base tecnológica, impulsada por el Ministerio de industria (MIEM), INACOOOP y CUDECOOP. Busca apoyar el desarrollo de nuevos emprendimientos cooperativos en sectores de actividad innovadores que constituyan campos estratégicos y de oportunidad. De esta forma se busca promover el desarrollo del cooperativismo en sectores no tradicionales. El proceso de incubación contempla cuatro módulos: sensibilización (un mes), pre-incubación (del segundo mes al séptimo), incubación (del mes 8 al 20) y egreso (que se prevé entre los meses 21 y 24).

4. Producción, productores y cooperativismo agrario en Uruguay

4.1. La producción agrícola

La producción agropecuaria ha representado históricamente para Uruguay uno de los pilares del crecimiento y uno de los principales rubros de producción y exportación. Al analizar la desagregación del Producto Interno Bruto (PIB) por sectores en los últimos 30 años, se encuentra que la participación de la agricultura, ganadería, caza y silvicultura tuvo un incremento a principios del siglo XXI, pero a partir de la segunda mitad de los 2000 comenzó a reducirse, representando cerca de un 6% del PIB en el año 2018.

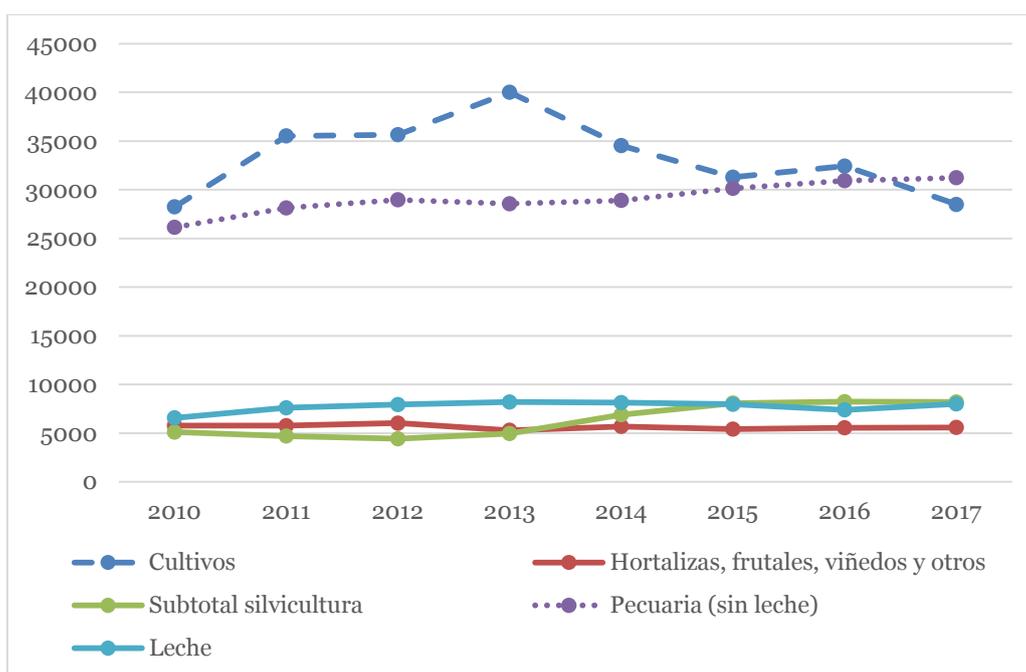
Tabla 3: Producto Interno Bruto, en miles de pesos con precios constantes en base 2005

Año	PIB Nacional	PIB Agricultura ganadería, caza y silvicultura	Participación
2000	421.156.718	31.442.355	7,47%
2005	425.018.448	36.236.634	8,53%
2010	567.741.989	35.811.396	6,31%
2015	670.267.991	41.229.233	6,15%
2018	710.585.122	42.294.825	5,95%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay

Respecto a la participación de los distintos subsectores de la producción agropecuaria, se encuentra que las categorías con mayores niveles de producción en la actividad pecuaria son el ganado en pie, otros productos de la cría de ganado, y los servicios ganaderos aplicados a esta actividad. Dentro de la producción agrícola se destaca la importancia de la soja, otros cultivos cerealeros e industriales y los servicios agrícolas. En la figura 3 se presenta la evolución de los distintos subsectores de producción agropecuaria entre 2010 y 2017.

Figura 3: Producción agropecuaria según subsectores, en millones de pesos constantes de 2005. Valores absolutos.



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico Agropecuario 2018 de DIEA-MGAP

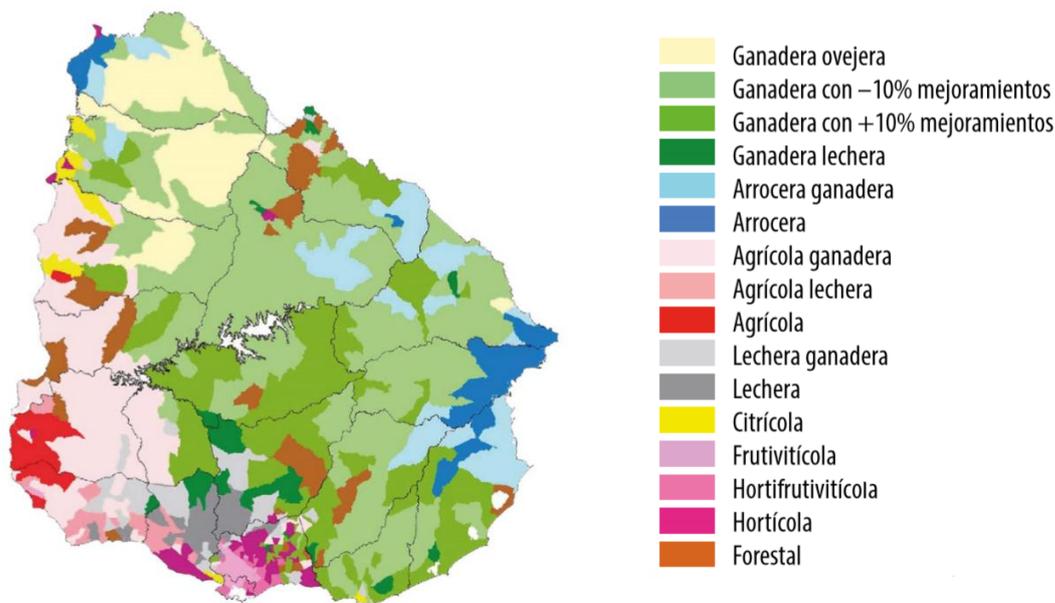
En la figura 3 se puede observar que hay evoluciones muy diferentes entre los dos rubros más importantes en volumen de producción en el sector agropecuario. Por un lado, se observa una tendencia creciente de la actividad ganadera en todo el período, creciendo punta a punta aproximadamente un 20%, al tiempo que los cultivos, sobre todo representados por la soja, muestran una evolución muy favorable hasta 2013 (creciendo un 40% entre 2010 y 2013, en un proceso de crecimiento continuo que venía desde 2003) para caer de 2013 a 2017 incluso algo por debajo de los valores que presentaba en 2010. Esto muestra el efecto de la caída de precios internacionales y el fin del período de boom de algunas *commodities*, como la soja, a partir de 2014. Por otra parte, a pesar de la diversificación productiva que se ha observado en las últimas dos décadas, se confirma la importancia histórica del rubro ganadería para el sector primario del país.

Tomando una mirada de largo plazo, además de los volúmenes de producción, hay que señalar que la producción primaria del país se ha diversificado y las regiones de especializaciones agropecuarias se han visto modificadas en el tiempo. Esto se respalda con los datos de los últimos tres censos agropecuarios, realizados en los años 1990,

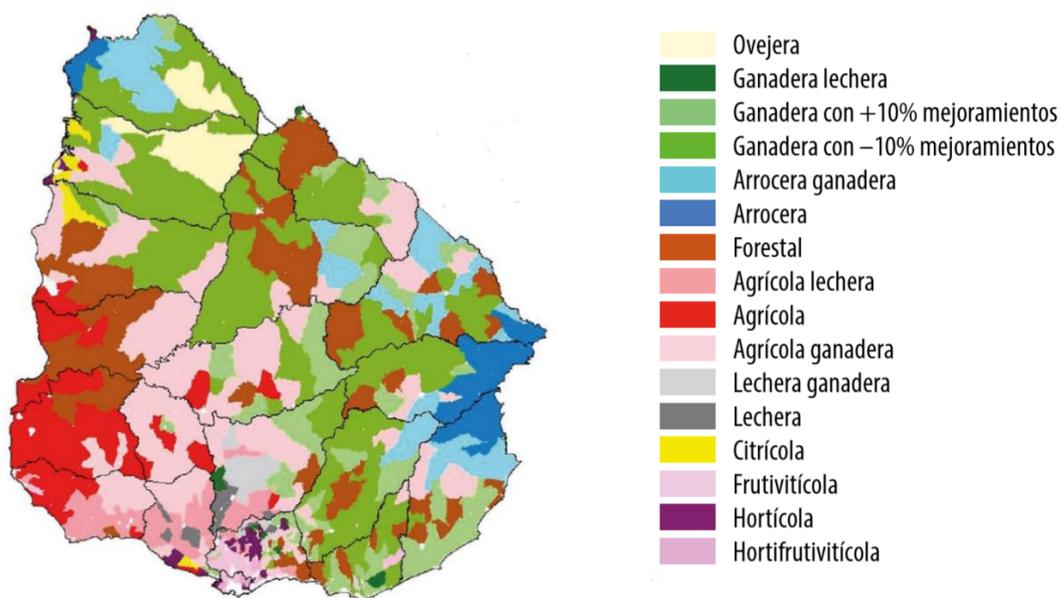
2000 y 2011. Como tendencia general se puede decir que se ha reducido la cantidad de hectáreas destinadas a la ganadería, a la lechería y a la agricultura intensiva, mientras que ha crecido el área destinada a actividades agrícolas de granos de secano (soja principalmente) y a los cultivos forestales. En la figura 4 se presentan las especializaciones productivas de las regiones agropecuarias para los años 2000 y 2011.

Figura 4: Regiones de especialización agropecuaria

(a) Año 2000



(b) Año 2011



Fuente: Anuario Estadístico Agropecuario 2018 de DIEA-MGAP, basados en datos de los censos estadísticos de MGAP.

4.2. Los productores agropecuarios

En este epígrafe se pone el acento en la caracterización de los productores agropecuarios del país, ya que son los actores potenciales para impulsar el cooperativismo agrario y el desarrollo territorial. Al respecto, todos los productores, más allá de que para los más pequeños puede ser incluso una cuestión de supervivencia, son actores que pueden encontrar en las herramientas cooperativas formas de mejorar su competitividad y captar una mayor parte de la riqueza que se genera del recurso tierra. Sobre todo en el contexto actual de la globalización, donde el gran capital genera procesos de concentración y extranjerización de la tierra con mayor fuerza que la que incluso se registra en otras actividades económicas. En este sentido, la capacidad de cooperar entre los productores y actores económicos de los territorios es clave para mantener actividades productivas con arraigo local y que son sustento de las economías locales, además de considerar en las decisiones económicas la preocupación por su permanencia y sostenibilidad en el largo plazo. De esta forma, en oposición a que cada productor se conciba como un actor aislado, la conformación de sistemas productivos locales puede conducir al desarrollo de relacionamientos económicos que involucran a productores, proveedores de insumos, proveedores de servicios y clientes, vinculando medio rural con ciudades pequeñas e intermedias, y creando terreno fértil para el desarrollo territorial.

Con datos del Censo General Agropecuario de 2011, realizado por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), se puede ver el número de explotaciones y la superficie total explotada por los establecimientos agropecuarios según la principal fuente de ingreso de la explotación⁵. En base a esta información, la ganadería de vacunos de carne es el rubro al que se destina una mayor superficie de las áreas explotadas en nuestro país, ocupando el 66,8% del total de las tierras explotadas. Siguen, en orden de importancia, los cereales y oleaginosos sin incluir el arroz (10,7%), la forestación (7,6%), la cría de ovinos para carne y lana (5,2%) y los vacunos de leche (5,1%).

Respecto a la cantidad de explotaciones, la gran mayoría (57%) tienen como principal fuente de ingresos los vacunos de carne. En orden, le siguen las explotaciones de vacunos de leche (10,2%), los ovinos para carne y lana (7%), la horticultura (6,6%) y los cereales y oleaginosos sin incluir el arroz (5,9%). Los rubros con más hectáreas promedio por explotación son la forestación (1.584 hectáreas en promedio) y las plantaciones de arroz (1.192 hectáreas en promedio). En el otro extremo, los rubros con menor cantidad de hectáreas por explotación son la cría de cerdos, la horticultura y la cría de aves (en el entorno de 20 hectáreas).

Dada la importancia de la ganadería, en cuanto a la cantidad de establecimientos y su peso en la generación de ingresos en los mismos, se muestra en la tabla 4 datos actualizados para el año agrícola 2016/2017 del número de establecimientos y la superficie ocupada por la ganadería.

⁵ Se registraban 41.356 establecimientos, en 16.3 millones de hectáreas explotadas.

Tabla 4: Número de explotaciones y superficie explotada según rubro para actividades ganaderas. Año agropecuario 2016/2017

Rubro	Número de establecimientos	Superficie total ocupada (miles de hectáreas)
Ganadería	44.781	12.606
Agricultura y ganadería	4.905	2.519
Lechería	3.718	827

Fuente: Anuario Estadístico Agropecuario 2018 de DIEA-MGAP

Dentro de la población de productores interesa en particular identificar a los productores pequeños y familiares, ya que para este tipo de productor el cooperativismo agrario no solo puede ser una mejor forma de producir, comercializar y apropiarse del valor generado, sino que puede ser una de las pocas oportunidades de mantenerse en la actividad evitando ser expulsado del campo o caer en producciones de subsistencia y en contextos de pobreza.

Al analizar la concentración de tierra se encuentra que más de la mitad de los establecimientos ganaderos tienen menos de 100 hectáreas, pero estos representan solo el 6% de la superficie total destinada a estas actividades. En el otro extremo, solo el 1% de los establecimientos ganaderos tiene más de 3000 hectáreas, pero ocupan el 19% de la tierra. En el caso de los productores agrícolas-ganaderos sucede algo similar, donde el 44% de los establecimientos tienen menos de 100 hectáreas, pero representan solo el 3% de la superficie explotada (MGAP-DIEA, 2018). Esto muestra la coexistencia de numerosos pequeños establecimientos productivos con establecimientos de gran tamaño, que concentran la mayor parte de la tierra.

Según datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2017 del Instituto Nacional de Estadística (INE), cerca del 9% de los trabajadores realizan sus tareas en un establecimiento relacionado a la producción agropecuaria. También, según datos de la ECH de 2017, se observa que los ingresos per cápita de los hogares vinculados a la producción agropecuaria son inferiores, en promedio, que aquellos hogares que se dedican a otras actividades. Por otra parte, los hogares en los que algún miembro se dedica a las actividades agropecuarias tienen un ingreso promedio mensual per cápita que no supera el 73% del ingreso de los hogares que no se dedican a actividades agropecuarias.

En Uruguay desde 2009, mediante una resolución (n° 527/008) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) se define al productor/a familiar como⁶:

“Aquellas personas físicas que cumplan simultáneamente con los siguientes requisitos:

- *Realizar la actividad productiva con la colaboración de hasta 2 asalariados permanentes, o su equivalente en jornales zafrales.*
- *Residir en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km.*
- *Explotar un total de hasta 500 hectáreas CONEAT⁷ 100 bajo cualquier forma de tenencia.*

⁶ Registro de productores/as familiares, MGAP-DGDR

- *Obtener su principal ingreso de la actividad y/o cumplir la jornada laboral en la explotación.”*

En base a esa definición, el MGAP creó el registro de productores familiares, con el objetivo de implementar políticas públicas focalizadas en los productores y las productoras familiares. En 2018 había registrados 36.965 productores familiares, pertenecientes a 21.657 familias, de los cuales el 44% eran mujeres y el 56% varones. Canelones es el departamento en el que se encuentra la mayor cantidad de productores registrados (24%), seguido por San José (7%) y Cerro Largo (7%).

Tabla 5: Cantidad de unidades productivas familiares y productores/as familiares por departamento, año 2018

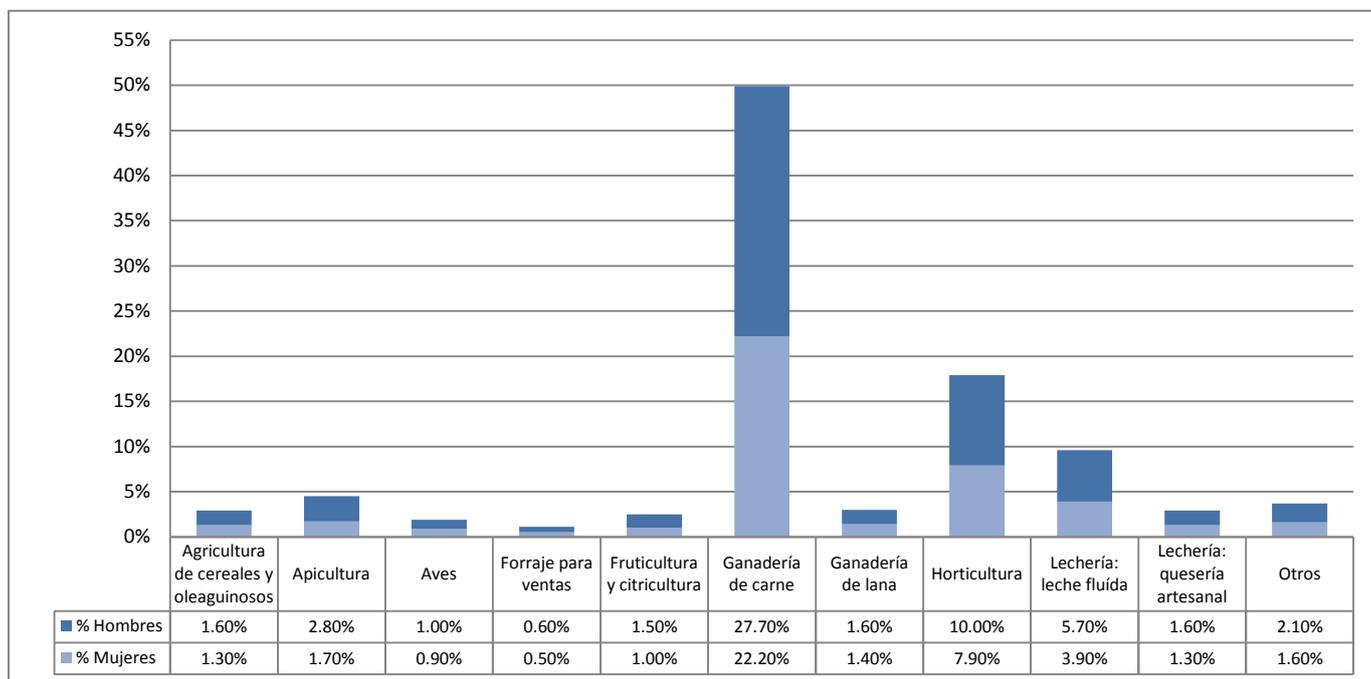
Departamento	Unidades	Productores/as familiares	% Mujeres productoras	% Hombres productores
Artigas	666	1180	42%	58%
Canelones	5219	8623	44%	56%
Cerro Largo	1527	2511	43%	57%
Colonia	1366	2264	42%	58%
Durazno	670	1064	45%	55%
Flores	241	410	39%	61%
Florida	998	1606	44%	56%
Lavalleja	1352	2149	44%	56%
Maldonado	837	1264	43%	57%
Montevideo	764	1391	42%	58%
Paysandú	726	1463	44%	56%
Río Negro	420	790	42%	58%
Rivera	947	1816	45%	55%
Rocha	925	1487	45%	55%
Salto	931	1696	44%	56%
San José	1653	2756	44%	56%
Soriano	588	1118	43%	57%
Tacuarembó	1151	2104	44%	56%
Treinta y Tres	676	1273	47%	53%
Total	21657	36965	44%	56%

Fuente: Anuario Estadístico Agropecuario 2018 de DIEA-MGAP

Respecto al rubro principal que se realiza en el establecimiento, se observa que alrededor del 50% de los productores familiares se dedican a la ganadería de carne, seguida por la horticultura y por la lechería. En la figura 6 se puede ver la incidencia de cada rubro.

⁷ El índice CONEAT es una medida que permite comparar tierras de diferentes productividades en el país, por lo que aquí no se refiere a un número fijo de hectáreas sino al equivalente de 500 hectáreas con un índice 100.

Figura 5: Cantidad de unidades productivas familiares y productores/as familiares por departamento, año 2018



Fuente: Anuario Estadístico Agropecuario 2018 de DIEA-MGAP

4.3. Cooperativismo agrario en Uruguay

El cooperativismo agrario se encuentra dentro de las primeras expresiones del cooperativismo en Uruguay, que surgen a principios del siglo XX en el marco del llamado “modelo batllista” de desarrollo. Este modelo refiere a las políticas impulsadas en las presidencias de José Batlle y Ordoñez que marcaron a principios del siglo pasado la construcción del Estado de Bienestar en Uruguay y una temprana presencia del Estado como promotor del desarrollo productivo, con una fuerte impronta hacia el desarrollo de las cadenas productivas agrícolas y agro-industriales (Martínez-Galarraga, Rodríguez Miranda y Willebald, 2020, en prensa). Un ejemplo de esto fue la Ley que creó las Estaciones Agronómicas Experimentales en 1911, como forma de llevar la tecnología aplicada a la producción que se promovía en cada región. Tendencia que continuó en los sucesivos gobiernos, dentro de un contexto de políticas públicas favorables a la construcción de proyectos colectivos y nacionales de desarrollo. Un ejemplo notable de esto es la Ley de 1935 que crea a la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE). CONAPROLE permitió en los sucesivos años la consolidación de una industria nacional de lácteos que es soporte de importantes cuencas lecheras que son fundamentales para las economías locales de varios departamentos del país.

Dentro de las primeras expresiones del cooperativismo agrario se identifica el surgimiento de las Sociedades de Fomento Rural (SFR) en torno a las estaciones de ferrocarril durante la segunda década del siglo pasado. Estas organizaciones se crean

con el objetivo de mejorar el nivel de producción rural y la calidad de los servicios de las zonas rurales. Sin embargo, las SFR fueron a lo largo del tiempo incorporando otras actividades, por ejemplo, funciones de almacenamiento e intermediación de productos e insumos. A su vez, se fueron convirtiendo en verdaderos actores locales en sus territorios, canalizando otras demandas y soluciones a problemas no solo económicos.

Respecto a los primeros antecedentes en materia legislativa, se pueden mencionar algunas leyes relacionadas con figuras afines al sistema cooperativo, tales como las leyes N° 3.948 y 3.949 de las Cajas de Crédito Rural de 1912. Posteriormente, el 15 de agosto de 1915 se crea la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), la cual nuclea las diferentes Sociedades de Fomento Rural (SFR).

En 1935, como fuera señalado, se crea por ley la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), que surge con el objetivo de organizar el mercado interno de lácteos, abrir mercados de exportación, diversificar productos y mejorar la producción (Bertullo et al., 2003). El régimen de CONAPROLE fue modificado en tres leyes posteriores. Hoy en día es una de las cooperativas de mayor relevancia en el país concentrando el 71% de la remisión de leche a planta (en 2017) y representando algo más del 70% de las exportaciones del sector (en 2018)⁸.

A pesar del temprano arraigo de las actividades cooperativas en el país, no es hasta 1941 que se crea una ley específica para regular sus actividades (Ley N° 10.008 – Ley de Cooperativas Agropecuarias). De esta forma, a partir de mediados del siglo XX el cooperativismo agrario puede agruparse en dos tipos de entidades: las Cooperativas Agrarias y las Sociedades de Fomento Rural (SFR).

El desarrollo de las cooperativas agrarias condujo a la creación de diversas agrupaciones de cooperativas, tales como la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOA) en 1956, aunque al poco tiempo entró en crisis para cesar en sus actividades en 1965. Posteriormente, en 1960 se crea la Cooperativa Agraria Limitada de Fomento Rural (CALFORU) impulsada por la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), formada por cooperativas y SFR con el objetivo de facilitar la compra-venta de insumos y productos a los pequeños productores. Esta cooperativa también dejó de funcionar.

Dentro de cooperativas enfocadas a la comercialización y/o industrialización se pueden mencionar la creación de la Central Lanera Uruguaya (CLU) en 1967, la Central Cooperativa de Carnes (1978), la Central Cooperativa de Granos (1984), la Cooperativa Nacional Forestal (CONAFOR) en 1990 y la Central Apícola Cooperativa en 1992. De estas experiencias cooperativas la mayoría dejaron de existir, pero hay dos que no solo sobrevivieron sino que se han constituido en referentes en sus rubros. Es el caso de Central Lanera Uruguaya y la Cooperativa Agraria Nacional (COPAGRAN) que es heredera de la anterior Central Cooperativa de Granos.

Central Lanera Uruguaya tuvo sus vaivenes, pero en el momento actual se compone por 43 cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, exportando casi el 100% de la lana remitida por las entidades socias. Además, ha logrado una integración hacia la

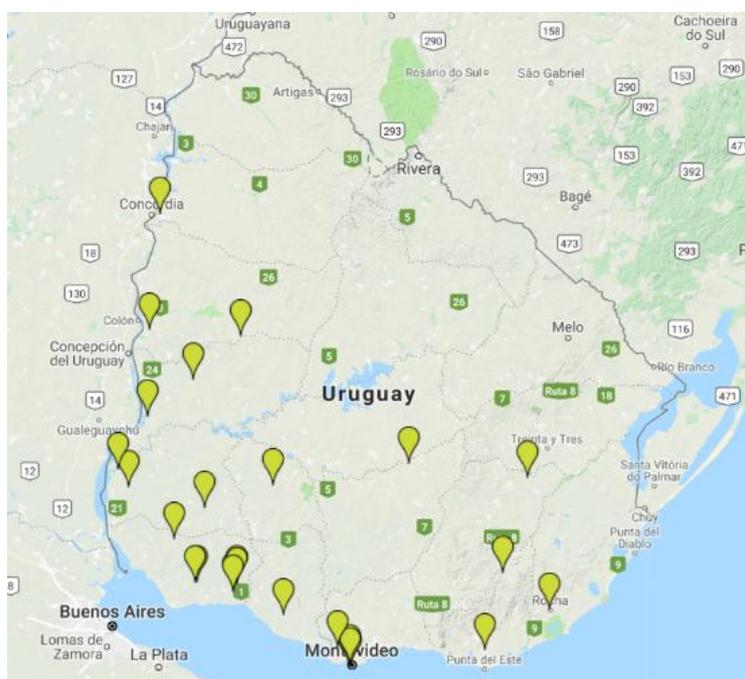
⁸ Datos de remisión de INALE (<http://www.inale.org>) y datos de exportación de Asociación Nacional de Productores de Leche (<http://www.anpl.org.uy/>), consulta 22/11/2019.

industria. En 1971 comenzó a peinar a *façon* y a vender lanas en tops. En 1988 invierte en una peinaduría propia, de la que se convierte en única propietaria en 2001. Esta planta industrial está instalada en el departamento de Florida (Lanera Piedra Alta S.A) y exporta el 100% de la lana en tops.

Por su parte, la Central Cooperativa de Granos se transforma a fines de los años 90 en un Consorcio de Cooperativas Agrícolas (CCA), el que termina constituyendo en 2005 la Cooperativa Agraria Nacional (COPAGRAN), que resulta de la fusión de la mayoría de las cooperativas y SFR que participaban del Consorcio de Cooperativas Agrícolas. Adicionalmente, en 2008 se crea una alianza estratégica con el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) y el Consorcio de Semilleristas de Trigo (CNST) denominada Grupo Trigo. Como resultado COPAGRAN se ha constituido en un actor de primer orden en el sector y ha permitido a los productores nacionales y pequeños participar de los beneficios del boom agrícola exportador de comienzos de los 2000.

A su vez, como institución transversal a los diferentes rubros agrarios, hay que destacar la iniciativa de crear en 1984 una organización que nuclea a las cooperativas agrarias de primer y segundo grado, las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). El objetivo de la CAF es lograr el desarrollo del cooperativismo agrario mejorando la calidad de vida de los productores rurales. Para cumplir ese fin se constituye como un ente articulador y de representación gremial de las cooperativas agrarias. En la siguiente figura se puede observar la localización de las cooperativas agrarias que son socias de CAF.

Figura 6: Localización de las cooperativas agrarias socias de CAF



Fuente: CAF (recuperado 10/12/19: www.caf.org.uy)

La CAF surge de un proceso de integración que se inició con dos encuentros nacionales, el primero en 1979 en la ciudad de Salto y el segundo en 1981 en la ciudad de Mercedes. Luego de estas actividades quedó constituida una Mesa Permanente y en abril de 1984

se celebró la Asamblea Constitutiva con la participación de 27 cooperativas. Al momento actual CAF cuenta con más de 20 entidades miembros (cooperativas de primer y segundo grado y SFR), las que en su conjunto nuclean aproximadamente 13.000 productores rurales (pequeños y medianos productores, siendo en su mayoría productores familiares) y unos 4.000 trabajadores, correspondientes a diversos rubros productivos. Si bien la presencia de la CAF está bastante diseminada en el territorio nacional, la figura 6 muestra que la mayoría de las entidades socias se sitúan en el sur, litoral oeste y centro del país, siendo bastante menor la presencia en la región noreste.

Con información proporcionada por la propia CAF se puede establecer que las cooperativas agrarias brindan servicios integrales de diversa índole. Entre ellos se destacan el asesoramiento técnico, la capacitación y formación, la venta de insumos para la producción, la comercialización de productos, almacenaje y acopio, así como el acceso al financiamiento para los socios. Adicionalmente, en algunos rubros las cooperativas se han desarrollado “aguas arriba” en la fase industrial, realizando varios procesos de transformación de la materia prima. Varios de esos ejemplos, que pertenecen a la CAF, fueron ya mencionados, como el caso de Lanera Piedra Alta para el caso de la producción de lana, CONAPROLE para el caso de los lácteos, así como la elaboración de vinos para el sector vitivinícola. Esta estrategia permite que las cooperativas se vuelvan viables a través de la escala generada por el conjunto de los productores socios. La capacidad de control de la fase industrial es muy importante para la fijación de los precios en la fase primaria, para el aseguramiento de la colocación de la producción y también para tener mayores posibilidades de manejar estrategias comerciales propias.

A partir de información de la CAF se puede tener una aproximación a la importancia que tienen el conjunto de cooperativas socias en la producción nacional. La industria Lanera Piedra Alta procesa un 15% de la lana nacional exportando a más de 20 mercados. En la cadena agrícola de granos se destaca la producción de soja, trigo, cebada, arroz. Las cooperativas de la CAF representan aproximadamente un 15% de la superficie de soja y un 25% de los productores. A su vez, representa algo más de un 50% de capacidad de almacenaje de granos. En el caso de CONAPROLE ya se había señalado que representa aproximadamente el 70% del procesamiento de leche y de las exportaciones del país. Por lo tanto, esta forma de organizar la producción en modo cooperativo es de gran significación en la economía agrícola uruguaya.

No obstante, el mayor aporte diferencial respecto al modelo de producción liderado por capitales transnacionales es cualitativo, y refiere a que mantiene en las manos de los productores locales el control del proceso productivo, permite manejar una estrategia propia de innovación y comercialización y, por lo tanto, permite una mayor apropiación local del excedente económico. Esto se traduce en mayor capacidad de decidir sobre la reinversión del excedente y un mayor impacto de la actividad en el resto de la economía del territorio.

Entre las actividades que realiza la CAF para agregar valor y competitividad a los productores, y que también se realizan en otras cooperativas que no son socias, se pueden destacar las siguientes. En el rubro de ganadería bovina y ovina se trabaja en la búsqueda de nichos de mercado que valoren los atributos especiales de la carne que se puede producir en el país, por ejemplo, el uso de invernada con pasturas naturales. En

alianza con el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) se trabaja en innovar en variedades de semillas en trigo y soja (al respecto se han creado grupos de trabajo como el Grupo Soja y el Grupo Trigo). En las actividades frutícola y vitivinícola las cooperativas brindan un importante apoyo para la conservación de la fruta de los productores socios y en el manejo del control de plagas.

El caso de CONAPROLE merece volver a ser destacado, ya que ha permitido el desarrollo de una industria láctea nacional de primer nivel con un desempeño exportador muy relevante, lo que permite el acceso de los productores tamberos a los mercados internacionales. Esto queda claro si se considera que CONAPROLE es la principal empresa exportadora de bienes del país, representando el 7% de las exportaciones totales en 2018, con casi 500 millones de USD exportados en dicho año (datos de la CIU⁹). Para lograr la competitividad que exigen los mercados CONAPROLE juega un rol fundamental para promover la innovación y adaptación tecnológica en los tambos. A su vez, no solo contribuye a mejorar los procesos productivos y la calidad del producto, sino que también apoya el desarrollo de las capacidades gerenciales de los productores. Por ejemplo, ha logrado la implementación de un sistema de control mensual de resultados físicos y económicos en tiempo real que está a disposición de cada productor lechero, desarrollado a través de una consultoría contratada por la cooperativa.

También hay que destacar que en los últimos años desde la CAF se han desarrollado varias alianzas con empresas no cooperativas como, por ejemplo, con empresas comercializadoras, con la agroindustria cervecera, con frigoríficos y con exportadores de granos. Estas alianzas han permitido bajar el riesgo asociado a las inversiones de los productores en los diferentes rubros, bajando la incertidumbre en la colocación de los productos y permitiendo horizontes más previsibles y favorables. Como ejemplos se pueden mencionar las alianzas con empresas comercializadoras para la expansión de nuevas plantas de silo y la posibilidad de dar viabilidad económica a la implementación de sistemas de producción intensiva de carne mediante acuerdos con frigoríficos.

Además del propio dinamismo del sector cooperativo agrario y la institucionalidad que se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo, no se debe quitar importancia al hito que significa la Ley General de Cooperativas N° 18.407, aprobada en octubre de 2008. Como se explicó oportunamente la finalidad de esta ley consiste en regular la constitución, principios, organización y funcionamiento de las cooperativas. En dicha ley se crea el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOO) que ha sido muy importante para consolidar la rica trayectoria histórica que el cooperativismo ha construido en el país y proyectarla hacia el futuro con más fuerza. Esto también significó para el cooperativismo agrario un hito en la atención que desde el Estado se le había dado a su desarrollo.

A partir del relato realizado se puede observar la gran importancia del movimiento cooperativo en el medio rural en Uruguay. Por lo tanto, no es difícil inferir que su desarrollo ha estado estrechamente vinculado a las posibilidades de desarrollo de los

⁹ Informe Anual de Exportaciones de Bienes del Uruguay 2018, Cámara de Industrias del Uruguay (CIU). En línea: http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/87742/1/anual_exportaciones_2018.pdf. Recuperado el 20/11/2019.

territorios y sus poblaciones. Por lo tanto, la relación entre cooperativismo agrario y desarrollo territorial que se planteaba en el capítulo conceptual sin duda que ha tenido una expresión importante en el caso uruguayo.

En efecto, como ya se había apuntado, en Martí et al. (2010) se plantean diversos mecanismos mediante los cuales el desarrollo de las cooperativas agropecuarias en Uruguay fortalece la descentralización, el desarrollo local y el desarrollo rural sostenible. En esa línea están los objetivos explícitos que asumen la CAF y la CNFR, referidos a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades en las que se localizan las cooperativas, considerando prioritario mejorar y ampliar los servicios a la población y promover acciones para la preservación de los recursos naturales, entre otros aspectos.

Por otra parte, Achkar et al. (2018) discuten sobre los desafíos para la permanencia de los productores familiares en el noreste del país, sobre todo a partir de los procesos de concentración de la tierra y competencia por el uso del suelo. Estos autores encuentran que las políticas de apoyo al sector deberían trascender los aspectos productivos, incluyendo una visión integral del territorio en el que se localizan estos productores. En esa línea, se considera que la posibilidad de actuar sobre diferentes factores del entorno que afectan la viabilidad productiva de los predios familiares requiere de construir capacidad de articular un colectivo territorial que pueda ser sujeto de procesos de desarrollo local. Para esto puede ser clave contar con herramientas que permitan ser caja de resonancia de las políticas públicas de apoyo y adaptarlas a las realidades locales. A la luz de lo que se viene planteando en este documento, las cooperativas agrarias tienen el potencial de constituirse en esas herramientas necesarias para generar desarrollo en estos territorios.

A su vez, Rossi et al. (2019) estudian las formas en las que los pequeños productores resisten los procesos de exclusión y permanecen en la producción familiar, destacando como aspecto a profundizar e investigar el rol de las iniciativas asociativas entre productores, que constituyen una amplia variedad de prácticas y acciones estratégicas que varían y se adaptan a la realidad de cada territorio. Otra vez, desde el análisis que se realiza en este documento se entiende que las cooperativas agrarias son uno de esos posibles arreglos institucionales locales. Con el potencial de contribuir a construir el capital social colectivo que redunde en efectos positivos sobre la viabilidad de las producciones familiares.

De todas formas, hay que señalar que el desafío es muy importante porque el factor asociativo no asegura el éxito de forma mágica. Por el contrario, se trata de un camino a construir en colectivo y que apunta a trabajar en un modo diferente de desarrollo, por oposición al modelo que lleva a vincular en forma asimétrica al productor familiar y aislado con los intereses de las cadenas globales de producción. Pero incluso cuando hay presencia de cooperativas fuertes y se logran impulsar iniciativas innovadoras, la tarea no es sencilla. Esto ocurre porque las transformaciones productivas también requieren de transformaciones sociales y culturales, donde los productores socios son pares y se debe trabajar sobre la base de la horizontalidad y el convencimiento. Al respecto, se puede mencionar un caso de iniciativa conjunta que impulsaron en asociación cinco cooperativas socias de la CAF (iniciativa Camponegocios.com) para implementar la compra-venta de ganado en modelo asociativo y por plataformas en

línea. A pesar de ser una experiencia muy innovadora no logró consolidarse, ya que como señala la propia CAF persiste en los pequeños productores una modalidad tradicional dominante en la comercialización de ganado que enlentece la adopción generalizada de medios de compra-venta en línea.

A su vez, si bien las cooperativas tienen el potencial de constituir un modelo alternativo a la explotación agrícola liderada por el gran capital transnacional, esto no será posible si no logran buenos niveles de internacionalización y comprensión de los procesos regionales (MERCOSUR) y globales. Como plantea el enfoque del desarrollo territorial rural, se trata de que los productores y actores locales sean los protagonistas del proceso productivo pero logrando inserción competitiva en los mercados. Al respecto, Martí et al. (2010) encuentran que en buena parte de las cooperativas hay todavía niveles bajos de internacionalización e incluso de conocimiento y comprensión de los procesos regionales vinculados a las cadenas globales de valor. Al mismo tiempo, encuentran que las cooperativas que han logrado la internacionalización muestran impactos considerablemente positivos de la integración al mundo, a escala regional (MERCOSUR) o global. Por lo tanto, es un tema relevante para el potencial de las cooperativas de aportar al desarrollo territorial que puedan tener un proceso exitoso de internacionalización, y que esto suponga realmente un nuevo modo de inserción exportadora de la producción del agro uruguayo al mundo.

Por otro lado, el medio rural tiene especificidades y problemáticas particulares que también presentan obstáculos para el desarrollo cooperativo. Marqués et al. (2008) analizan los resultados de encuestas aplicadas a 43 cooperativas agrarias y encuentran algunos aspectos al menos preocupantes. Concluyen que entre las principales características de las cooperativas encuestadas se encuentra una importante masculinización, tanto en los empleados y socios como en los cargos de gerencia y dirección de las cooperativas, al tiempo que se observan importantes problemas para el recambio generacional. Estas dos problemáticas no son ajenas a los desafíos que enfrenta el medio agropecuario en general. Por lo tanto, en este contexto desafiante y si se quiere impulsar una agenda transformadora del territorio, el cooperativismo agrario debe pensar e implementar estrategias para no perder (y aumentar) el aporte fundamental de la mujer y de los jóvenes.

Respecto a la distribución espacial de las cooperativas agrarias, es remarcable que se encuentra una importante relación positiva entre el número de cooperativas, la densidad de población, la cercanía y acceso a los mercados y la presencia de rubros de mayor intensidad de mano de obra. En este sentido, los departamentos con mayor concentración de cooperativas son Canelones, San José, Colonia, Flores y Soriano, con un perfil volcado al desarrollo de la lechería, mientras que en Colonia, Soriano, Río Negro y Paysandú se concentran las cooperativas que se dedican en gran medida a la agricultura intensiva. A su vez, en la localización geográfica de las cooperativas también parece resultar clave la existencia de un sistema de ciudades con diferentes funciones. Ciudades que son centros de provisión de servicios productivos, con roles de soporte de las infraestructuras y redes logísticas necesarias para las actividades agrícolas, así como para proveer espacios de encuentro y sinergia para sostener redes y capital social.

Esa vinculación de las formas cooperativas de producción con territorios que tienen un cierto equipamiento de ciudades y que conforman economías de lógica rural-urbana o

urbano-rural, evidencia la importancia de tener una mirada territorial del fenómeno, escapando a las miradas sectoriales. En efecto, los ingresos de los hogares rurales y el potencial de desarrollo de los productores familiares dependen en buena medida del territorio como espacio complejo de relaciones económicas y sociales. Como ya se establecía en Riella (2005) y Riella y Mascheroni (2006) hay cada vez una importancia mayor de las actividades no agrícolas y de la pluriactividad en el medio rural del Uruguay. Estos trabajos ya situaban a la ocupación no agrícola en el medio rural en el entorno del 40% del empleo total. A su vez, plantean que la presencia creciente del trabajo no agrícola y la pluriactividad exige tener en cuenta la multifuncionalidad de los territorios rurales, lo que tiene implicaciones relevantes para pensar políticas de desarrollo rural.

En este sentido, la consideración de un enfoque de desarrollo territorial rural (Schejtman y Berdegué, 2004) en el análisis del potencial de desarrollo rural y en el diseño de las políticas públicas no solo es pertinente, sino que asoma como una necesidad. En efecto, para el caso uruguayo, país de muy alta urbanización, con principales rubros exportables en la producción agrícola y con redes extendidas de ciudades pequeñas e intermedias, parece muy pertinente este enfoque. En otras palabras, entender estos espacios de desarrollo es comprender que lo urbano es soporte de lo rural al tiempo que lo rural es fundamento de lo urbano (Rodríguez Miranda, 2010).

5. A modo de conclusión: el cooperativismo agrario y la promoción del desarrollo territorial en Uruguay

5.1. Los desafíos para el cooperativismo agrario y el medio rural

Uno de los desafíos que presentan las cooperativas agrarias a nivel mundial, regional y nacional, es el intenso proceso de transformaciones técnico-productivas que está atravesando el sector agropecuario (Brugger y Dávila, 2013; García-García, 2017; CAF, 2019). Este nuevo paradigma, definido como “agricultura de precisión”, resulta del surgimiento de nuevos desarrollos tecnológicos, muchos de ellos vinculados con innovaciones en TIC’s y transformaciones en la organización de la producción, particularmente con la agricultura extensiva (CAF, 2019).

En Martínez, Delgado y Pedrosa (2019) se analiza la lógica territorial de las cadenas agroexportadoras del Uruguay desde 2003 a la fecha, quedando en evidencia las muy importantes transformaciones que ha tenido el agro uruguayo y las expresiones territoriales de sus cadenas de valor. Esto ha sido en gran medida el producto del boom de precios agrícolas, en particular para el desarrollo del cultivo de soja, sumado al surgimiento de un nuevo sector industrial forestal-celulósico en el país (resultado de una política de promoción forestal que inicio con una ley en 1987). En efecto, estas dos nuevas cadenas de valor no tradicionales en el país, la sojera (vinculada al agronegocio) junto con la forestal-celulósica, se han posicionado en igual nivel de importancia en valor y exportaciones que la ganadería de carne (que desde siempre había sido el rubro más importante de exportación del país). Estas lógicas productivas y sus expresiones territoriales, si bien han contribuido a generar valor local, son reflejo de las estrategias de capitales transnacionales que actúan en función de la maximización de sistemas

globales de valor. Por lo tanto, no se estructuran en función de las necesidades de desarrollo de más mediano y largo plazo de los territorios que alojan a la fase primaria. En efecto, la generación de sinergias favorables al desarrollo territorial no es algo que se le pueda ni deba exigir a los actores que lideran las cadenas globales de valor, sino que debe ser parte de una estrategia liderada por los actores locales y la política pública.

En Martínez, Delgado y Pedrosa (2019) se estudia en profundidad cuáles son los nuevos ejes y corredores logísticos que resultaron del boom agroexportador de los últimos años, y qué territorios se ven más favorecidos y cuáles menos, según las diferentes cadenas agroexportadoras. En este nuevo escenario, la posibilidad de generar procesos de desarrollo local depende en gran medida del equipamiento de las regiones con ciudades pequeñas e intermedias que puedan especializarse en diferentes funciones para potenciar y desarrollar capacidades territoriales propias (Rodríguez Miranda, 2019). Esto supone una mirada territorial del espacio posible de desarrollo, ya no solo como espacio rural o urbano, sino como un espacio integrado. Al respecto, Rodríguez y Meneses (2011) plantean que en los territorios rurales de América Latina la frontera entre lo urbano y lo rural es cada vez más difusa, al tiempo que se impone la identificación de tipologías territoriales en niveles regionales antes que locales. En este sentido, la posibilidad de un escalamiento en capacidades regionales de desarrollo, que se logre sobre la base de la expansión productiva que ha sido liderada por las cadenas globales de valor, no será automática, sino que refiere a un proceso endógeno. Es decir, depende de la estrategia que cada región desarrolle y cómo juegue la política pública para apoyar dicha estrategia.

El gran desafío consiste en cómo lograr la masa crítica de capacidades de capital humano, capital social, infraestructuras y servicios que requiere la competitividad en los mercados. Para desarrollar ese potencial productivo regional es necesario desarrollar interrelaciones sinérgicas y complementarias, en escala supra-local, entre las ciudades intermedias y pequeñas (Rodríguez Miranda, 2019). Ante ese desafío de integrar los espacios locales urbanos-rurales o rurales-urbanos para competir en cadenas nacionales y globales de valor, en Rodríguez Miranda (2019) se dejan planteadas varias preguntas: ¿qué complementariedades y estrategias de especialización serían las más adecuadas en cada región? ¿Sería esta una estrategia adecuada para todos los territorios del país? ¿Cómo se podrían reorientar o reformular los programas y praxis de las políticas públicas que hasta ahora tienden a privilegiar miradas sectoriales que no contemplan las especificidades territoriales? ¿Cómo superar las divisiones político-administrativas y pasar de la competencia entre jurisdicciones a la estrategia de complementariedad regional?¹⁰ No hay respuestas fáciles a estas preguntas, pero sin duda puede resultar fundamental la consideración de las cooperativas agrarias como herramientas que permitan escalamiento de los territorios en capacidades colectivas, visión territorial regional (que supere los “localismos”) y desarrollo de servicios que apoyen la generación de mayor valor. El ámbito rural-urbano y la red de pequeñas ciudades son un escenario ideal para que las cooperativas puedan contribuir a superar estos desafíos.

¹⁰ Es decir, una escala regional que supere los límites político-administrativos de los departamentos.

Por otra parte, existen algunos problemas o desafíos concretos a afrontar que se señalan desde la CAF para contribuir a la mejora de la competitividad de las cooperativas agrarias y, en muchos casos, de los productores pequeños y medianos en general. A continuación se señalan algunos de estos aspectos.

El fin del boom internacional de precios agrícolas y agroindustriales, que empieza a declinar desde 2014, generó expectativas de expansión de la actividad económica que en la situación actual de competitividad del sector agrícola no se sostienen. Sin duda se está procesando un ajuste de expectativas y de inversiones, pero en ese proceso puede que algunas cooperativas agrarias tengan dificultades serias. El riesgo de perder capital social acumulado en el sector puede justificar el uso de herramientas de la política pública, como el INCACOOP y, en particular, el Fondo para el Desarrollo (FONDES)¹¹. Relacionado a esta situación compleja de la coyuntura económica, hay problemas más estructurales vinculados con la falta de acceso al financiamiento debido a problemas en el acceso a garantías, los costos de la intermediación financiera y las asimetrías de información. En estos aspectos se debería apuntalar al sector, pero sin perder de vista la necesidad de una estrategia de largo plazo, que permita sostenibilidad de los procesos. En este sentido, el enfoque del desarrollo territorial rural puede ser el marco adecuado para potenciar los apoyos que se valoren necesarios.

Un problema, que se había señalado como característico del medio rural, sigue siendo la baja renovación generacional, la fuerte masculinización de la titularidad de los recursos y la existencia de una brecha en el acceso al empleo entre hombres y mujeres (Marqués et al., 2008; CAF, 2019). En este sentido, promover políticas públicas que sean favorables para la inserción de los jóvenes en el sistema agrario cooperativo y que consideren un enfoque de género parece ser muy necesario. El cooperativismo agrario no puede prescindir del capital humano y la capacidad de renovación que representan los jóvenes y las mujeres en el medio rural.

Otro desafío a nivel nacional refiere al combate del abigeato (el robo de ganado), que afecta particularmente a los pequeños productores familiares que tienen sus establecimientos cerca de zonas urbanas o fronterizas. Otro tema siempre relevante es el riesgo de aparición de enfermedades y plagas con impacto importante no solo en lo económico, sino también en la salud humana, animal y vegetal. Para combatir estos problemas la CAF (2019) señala la importancia de continuar con las políticas de control y erradicación de enfermedades, fortalecer los sistemas de trazabilidad y avanzar en la homogeneización de los requisitos sanitarios en el MERCOSUR.

Por otro lado, el capítulo ambiental es cada vez más relevante cuando se piensa en el desarrollo económico. La intensificación de la producción mediante el uso de agroquímicos ha conllevado a la creación de nuevas regulaciones sobre seguridad y calidad de los productos. La adaptación de la pequeña producción y las cooperativas a estas reglamentaciones debe ser apoyada, así como el control respecto a grandes extensiones productivas que por el uso de malas prácticas afectan a los predios vecinos de pequeños productores. A su vez, el impacto del cambio climático sobre la producción agropecuaria exige avanzar hacia una política integral en la gestión de riesgos

¹¹ Ver: <https://www.inacoop.org.uy/fondo-para-el-desarrollo>

agropecuarios. En este sentido, las cooperativas agrarias pueden ser socios estratégicos para la política pública.

Por último, para poder crecer y desarrollarse, las cooperativas no pueden ni deben estar por fuera de los procesos de innovación que surgen en el marco de la globalización (Martí et al., 2010). En la lógica del desarrollo territorial rural la conexión con mercados competitivos es clave, y para ello es necesario lograr círculos virtuosos de innovación. En efecto, el contexto actual de grandes cambios técnico-productivos se puede mostrar amenazante, pero también presenta oportunidades por parte de las cooperativas para apoyar nuevos desarrollos y estrategias basadas en la ciencia, tecnología e innovación. Para lograr éxito en ese objetivo deben desarrollarse vínculos entre las cooperativas agrarias y el sistema institucional de I+D+i existente en el país. Esto permitiría aprovechar los instrumentos y recursos que el país ha generado en los últimos lustros para promover la innovación e investigación, pero que no han mostrado suficiente conexión con el sector de pequeños productores ni con el cooperativismo agrario.

5.2 El potencial del cooperativismo agrario para generar desarrollo territorial

Desde el movimiento cooperativo se plantea que las cooperativas agrarias tienen el poder de generar conocimiento a los productores medianos y pequeños que no tienen oportunidad en el marco del modelo capitalista de la gran empresa y el capital global (CAF, 2019). A esta condición se le agrega, como se ha señalado anteriormente, que las cooperativas agrarias son uno de los modos de producción que permiten ir distribuyendo el valor generado a lo largo del proceso de producción, así como favorecer su reinversión en el sistema productivo local. Además, como se observa en la práctica (por ejemplo, en las experiencias dentro de la CAF), también surgen oportunidades de desarrollo en la interacción entre las cooperativas agrarias y otros actores locales que no son cooperativas (empresas con fines de lucro). A su vez, las cooperativas son actores que trascienden lo productivo y pueden impulsar mejoras en infraestructuras y servicios que repercuten positivamente en la calidad de vida de la población. Incluso dichas mejoras pueden ser beneficiosas para otros sectores y agentes de cuyas actividades también depende la economía local.

Otra contribución importante refiere a la construcción de capacidades locales endógenas de innovación. Una de las dificultades más grandes de los territorios es lograr generar procesos de innovación liderados por actores locales, produciendo conocimiento propio, debido a los altos riesgos y costos de la innovación. De las experiencias que se recogen en la CAF se puede observar que surgen procesos de innovación donde la participación de varios socios hace viable una actividad que no sería posible realizar individualmente. A su vez, los casos en los que las cooperativas han logrado conformar una fase industrial propia se destacan por mostrar un importante rol de esas industrias en el fomento de la innovación en la fase primaria. Estos son los casos de la industria láctea de CONAPROLE, la industria de tops de Central Lanera Uruguay, y las plantas de silos de COPAGRAN y la Unión Rural de Flores.

Dentro de una mirada sistémica, el cooperativismo agrario puede ser un factor relevante para lograr una estrategia de desarrollo territorial rural para el país. Al respecto, en Rodríguez Miranda (2014) se pone énfasis en que el componente de endogenidad del desarrollo hace que el desempeño de un territorio dependa en última instancia de su capital humano y relacional. Por lo tanto, una de las mejores formas de trabajar en desarrollo territorial es fortalecer esas capacidades, para que el territorio vaya asumiendo desafíos abordables y que permitan ir construyendo más capacidades. Esta visión del problema del desarrollo encierra oportunidades para importantes contribuciones del movimiento cooperativo agrario y otras iniciativas que incrementen el potencial humano y el activo relacional local.

En cuanto a los grandes desafíos del desarrollo económico territorial para Uruguay hay que señalar que, más allá de haber transitado durante la historia nacional por períodos de crecimiento económico y periodos de recesión y crisis, en una mirada de muy largo plazo, se observan algunas inequidades territoriales que persisten en el tiempo. Una de esas inequidades estructurales es el rezago relativo de la región noreste del país, fenómeno que permanece incambiado desde principios del siglo XX hasta la actualidad (Martínez-Galarraga, Rodríguez Miranda y Willebald, 2020, en prensa). Esta evidencia sugiere que para modificar esa realidad es necesario mejorar la aproximación territorial al problema, con una verdadera consideración del territorio y sus especificidades como espacio privilegiado del desarrollo. Puede no ser casual que en la región noreste sea donde hay menos concentración de cooperativas agrarias. Estudiar las posibilidades de que el cooperativismo agrario pueda tener un espacio de desarrollo en esta región, o las razones por las que no lo tiene, podría aportar a la elaboración de una estrategia de desarrollo adecuada para superar el rezago histórico del noreste en términos de desarrollo.

Por otro lado, para la mayoría de las economías locales del interior del país se puede establecer que el espacio relevante de desarrollo es rural-urbano (Rodríguez Miranda, 2010, 2019), por lo que parece pertinente trabajar con un enfoque de desarrollo territorial rural. Al respecto, Schejtman y Berdegué (2004) plantean una tipología de territorios que considera la combinación de dos dimensiones que son, el grado de desarrollo de la transformación productiva y el grado de desarrollo de las instituciones locales y el capital social local. En el período 2003-2015, de gran crecimiento económico en el país, en todas las regiones se generaron importantes transformaciones productivas que vincularon competitivamente lo local con cadenas globales de valor (Martínez et al., 2019, Rodríguez Miranda et al, 2017). Sin embargo, sin una transformación en las capacidades colectivas del territorio que se exprese en la construcción de capital social local y mejores instituciones locales, no será posible compatibilizar territorios con vínculos competitivos con los mercados (territorios que exportan) con espacios de inclusión y concertación (territorios con desarrollo y bienestar social). Este desafío se vuelve aún mayor en el contexto actual en el que el crecimiento económico se ha desacelerado.

Por otra parte, las diferentes regiones del país muestran diferentes especializaciones productivas y diferentes capacidades endógenas, por lo que una estrategia nacional de desarrollo debería tener en cuenta este mapa productivo territorial diferencial (Rodríguez Miranda, 2014). En particular, para maximizar el potencial productivo del

país se hace necesario una mirada de regiones que configuren áreas de especialización productiva con lógicas supra e inter-departamentales (Rodríguez Miranda et al, 2017). Esto requiere de la generación local de masa crítica de capital humano y social y de la construcción de estrategias de desarrollo que se sustenten en alianzas y coaliciones sociales de base territorial.

Surge entonces la pregunta de quiénes y cómo van a generar esas estrategias de desarrollo para mejorar la calidad de vida en los diferentes territorios del país, con equidad y parámetros adecuados de competitividad internacional. El marco de la política nacional y subnacional, si bien es ingrediente totalmente indispensable, no será suficiente por sí solo. Es necesario contar con actores territoriales que sean los constructores de la estrategia territorial. Actores que alimenten el capital social que sirva de protección y sustento de la estrategia y que aseguren las coaliciones económicas y sociales que permitan verdaderas transformaciones en clave de desarrollo local. Las cooperativas agrarias y las SFR constituyen en Uruguay actores privilegiados para cumplir esa función. Seguramente junto con otros actores y otras expresiones colectivas de los territorios.

En la línea de resaltar la importancia de la acción del actor local, Arocena y Marsiglia (2017) plantean que hay tres tipos de acciones locales para el desarrollo. La acción innovadora, que cumple las funciones de creación y diversificación de la actividad local, liberar capacidades creadoras y evitar la dependencia de la acción exógena y monoprodutiva. La acción concertante, que cumple con establecer mínimos de cooperación que permiten construir una estrategia compartida. Por último, la acción crítica, que es capaz de criticar el modo de desarrollo existente y proponer alternativas. A partir de este planteo, comprendiendo que las cooperativas agrarias son parte de un sistema territorial de actores, y no el único actor, sin duda pueden ser muy relevantes para asumir alguna de esas acciones locales para el desarrollo o contribuir a generar el espacio favorable para que estas acciones tengan lugar.

Trabajar en este sentido supone abordar definitivamente el problema del desarrollo desde la perspectiva territorial y endógena, abandonado la idea de que el desarrollo solo nos puede ser concebido desde la gran inversión externa o desde cualquier otro factor o fenómeno exógeno. Por lo tanto, esto también implica un debate de trasfondo ideológico, en el que el espíritu del cooperativismo tiene mucho para aportar a la visión del desarrollo territorial. Visión que como señalamos antes es en el fondo un tema de principios y valores.

Referencias

- Arocena, J. y Marsiglia, J. (2017) *La escena territorial del desarrollo: Actores, relatos y políticas*. Montevideo: Taurus.
- Achkar, M., Freitas, G., Bessonart, M. y Díaz, I. (2018) “Permanencia de productores familiares en la Región Noreste de Uruguay: una aproximación desde los referentes institucionales”. *Geografía Ensino & Pesquisa*, [S.l.], p. e27.
- Alburquerque, F. (2015) "El enfoque del desarrollo económico territorial", en Costamagna y Pérez Rossi: *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes de ConectaDEL*, pp.15-44. FOMIN-BID y ConectaDEL, Buenos Aires.
- Berdegué, J.; Bebbington, A.; Escobal, J.; Favareto, A.; Fernández, I.; Ospina, P. Munk Ravnborg, H.; Aguirre, F.; Chiriboga, M.; Gómez, I.; Gómez, L.; Modrego, F.; Paulson, S.; Ramírez, E.; Schejtman, A.; Trivelli, C. (2012) “Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina”. Documento de Trabajo N° 110. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- Bertullo, J.; Castro, D.; Isola, G.; Silveira M. (2003) “El cooperativismo en Uruguay”. Red Universitaria De las Américas en Estudios Cooperativos y Asociativismo.
- Boisier, S. (1993) “Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿ Utopía o necesidad ?”, en *Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.
- Brugger Jakob, S.; Dávila Moreno, M. (2013) “Las cooperativas agrícolas ecológicas como motor del desarrollo sustentable. Un estudio neo-institucionalista de las cooperativas coreanas Hansalim e Icoop en Corea del Sur”. *Revista Académica PROCOAS – AUGM*. Revista 1, año 5. Noviembre de 2013.
- CAF (2014) “30 años produciendo futuro. 1948-2014”. Cooperativas Agrarias Federadas, Uruguay.
- CAF (2014) “Dinámica competitiva agropecuaria en Uruguay y los principales desafíos de corto y mediano plazo. Propuestas programáticas: reflexiones y aportes para la discusión.” Cooperativas Agrarias Federadas, Uruguay.
- CAF (2019) “Propuestas al próximo gobierno”. Cooperativas Agrarias Federadas, Uruguay.
- García-García, F. (2017) “Debate sobre la inclusión del cooperativismo dentro de las políticas de la nueva ruralidad en América Latina”. *Panorama Económico – Vol. 25, No. 3 - Julio - Septiembre de 2017*.
- Gutierrez, D. y Reyes, S (2009) “Uruguay” en Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM): “Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR”, RECM-Serie Jurídica, Tercera edición actualizada y ampliada.
- Fernández, M. I. y Hernández, R. (editores) (2012) *Coaliciones Sociales y Desarrollo Territorial*. Lima: Publicaciones IEP.
- INACOOOP-CAF (2014) “Estudio: Asimetrías Tributarias de las Cooperativas Agrarias en el actual Marco Normativo”. Programa INACOOOP-CAF

- Lamenza, A.; Montes, G. y Reyes, S. (2018) “Políticas públicas en materia de cooperativismo y economía social y solidaria”. En: *4º Encuentro Nacional de Cooperativas “Miguel Cardozo”*. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), pp.60-73.
- Ley N° 18.407: Ley de cooperativas, regulación, constitución, organización y financiamiento (2008) IMPO. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>
- Ley N° N° 19.337: Creación del Fondo para el Desarrollo (FONDES) (2015) IMPO. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19337-2015>
- Magri, A., Abrahan, M. y Ogues, L. (2014) *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*. Colección Interdisciplinarias 2014. Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República, Fondo de Cultura Universitaria.
- Marqués, J. y Pastorini, M. (2010) “Informe de la trayectoria de las cooperativas agrarias en el Uruguay”. En Martí, J.P. (coord.) *Los procesos de integración regional y de globalización en el cooperativismo agrario del Uruguay*. Unidad de Estudios Cooperativos, Universidad de la República.
- Marqués, J., Pastorini, M. y De Torres, F. (2008) “Los procesos de integración regional y de globalización en el cooperativismo agrario del Uruguay”. En “Revista de Estudios Cooperativos”, Vol 13, N°1, diciembre 2008. Unidad de Estudios Cooperativos, UdelaR.
- Martí, J.P. (2011) “Legislación y fomento del cooperativismo en Uruguay. Esfuerzos espasmódicos fragmentarios y reactivos”. En *Revista de Estudios Cooperativos*, Vol 16, N°2, año 2011. Unidad de Estudios Cooperativos, UdelaR.
- Martí, J.P. (coord.), Marqués, J., Pastorini, M., De Torres, F., Isola, G., Cánepa, G. (2010) *Los procesos de integración regional y de globalización en el cooperativismo agrario del Uruguay*. Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio, Unidad de Estudios Cooperativos. Universidad de la República.
- Martí, J.P. (2018) “Implicancias y oportunidades para las cooperativas uruguayas de los objetivos de desarrollo humano”. En: *4º Encuentro Nacional de Cooperativas “Miguel Cardozo”*. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), pp.49-57.
- Martínez, E., Delgado, M. & Pedrosa, R. (eds.) (2019) *Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente de Uruguay, Montevideo.
- Martínez-Galarraga, J., Rodríguez Miranda, A. & Willebald, H. (2020, en prensa) “Patterns of regional income distribution in Uruguay (1872-2012): a story of agglomeration, natural resources and public policies”. En: Badia-Miró, Tirado-Fabregat & Willebald (ed.) *Time and Space: Latin American Regional Development in Historical Perspective*. London: Palgrave MacMillan.

- Méndez, R. (2006) “La construcción de redes locales y los procesos de innovación como estrategias de desarrollo rural”. *Problemas del Desarrollo*. vol.37 no.147.
- MGAP-DIEA (2011) *Censo General Agropecuario 2011. Resultados definitivos*
- MGAP-DIEA (2018) *Anuario Estadístico Agropecuario 2018*.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. y Tomaney, J. (2007) “What Kind of Local and Regional Development and for Whom?” *Regional Studies*, Vol. 41.9, pp. 1253–1269.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. y Tomaney, J. (2011) “Local and regional development. Reflections and futures”, in PIKE, A., RODRÍGUEZ-POSE, A. and TOMANEY, J. (ed.) *Handbook of Local and Regional Development*, London, Routledge.
- Riella, A. (2005) “Trabajo no agrícola y pluriactividad en el medio rural”. En: *El Uruguay desde la Sociología III*. Mazzei, E.(compilador). Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.
- Riella, A. y Mascheroni, P. (2006) “La pluriactividad en el medio rural uruguayo”. En: “Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos”. Riella, A. (comp). Red de Desarrollo Territorial e Integración Regional. Montevideo.
- Rodríguez Cohard, J.; Mozas Moral, A.; Bernal Jurado, E. (2002) “Desarrollo local por cooperativas: Diversificación productiva en el ámbito rural Andaluz. El caso de Bedmar”. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 76, 2002, pp. 173-189. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Madrid, España
- Rodríguez Miranda, A. (2010) “Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: articulación rural-urbana y organización productiva”. Serie Documentos de Trabajo, DT 03/2010, Instituto de Economía, FCEA, UDELAR.
- Rodríguez Miranda, A. (2014) *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. Cuaderno N°03, Serie El Futuro en Foco, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Montevideo: PNUD Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A. (2019) “Dinámicas productivas regionales y sistema urbano nacional”. En: Martínez, E., Delgado, M. & Pedrosa, R. (comp.) *Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente de Uruguay, Montevideo.
- Rodríguez Miranda, A., Galaso, P., Goinheix, S. & Martínez, C. (2017) “Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay”, Serie Documentos de Trabajo, DT 07/2017. Instituto de Economía, FCEA, UDELAR.
- Rodríguez, A. y J. Meneses (2011), “Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto.
- Rodríguez-Pose, A. (2013) “Do Institutions Matter for Regional Development?” *Regional Studies*, 47:7, 1034-1047.
- Rossi, V., Filardo, V, y Chia, E. (2019) “Tipos de resistencia de la ganadería familiar en el noroeste uruguayo”. *EUTOPIA*. Núm. 15, pp. 33-56.

- Salazar Arguedas, S. (2017) "The Creation and Distribution of Benefits in Cooperatives: Some Comparative Findings". *Review of International Co-operation*. Volume 104/2017, pp. 135-147.
- Schejtman, A. y Berdegúe, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Rimisp (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), Santiago de Chile.
- Segura Castro, A.; Céspedes Oreamuno, J. (2017) "Contributions from Cooperatives to Development: Methodological Input for Awareness of the Cooperative Phenomenon". *Review of International Co-operation*. Volume 104/2017, pp. 148-161.
- Storper, M. (1988) "Las economías regionales como activos relacionales", *Economiaz*, 41, 10-45.
- Terra, J. P. (1986) *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. NNUU. CEPAL. División de Desarrollo Social. Recuperado 10/12/2019: <https://repositorio.cepal.org/>
- Torrelli, M. (2018) "Cambios sociales y económicos a largo plazo y nuevas oportunidades para la cooperación". En: *4º Encuentro Nacional de Cooperativas "Miguel Cardozo"*. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), pp.27-47.
- Vázquez Barquero, A. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*. Madrid: Antoni Bosch.
- Vázquez Barquero, A. (2018) "Reflexiones teóricas sobre la relación entre desarrollo endógeno y economía social". *Revista Iberoamericana de Economía Social y Solidaria*. Vol. 1 (2018), pp.11-22.

Otras fuentes:

- Entrevistas realizadas a los directivos de Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), provenientes de diferentes cooperativas de todo el país.
- Entrevistas realizadas al Gerente y equipo técnico de Cooperativas Agrarias Federadas (CAF).
- Entrevistas realizadas a socios de la cooperativa CALIMA (cooperativa ganadera del departamento de Maldonado).
- Información solicitada y obtenida del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP).