

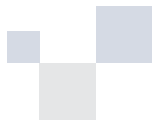
## El rol de las cooperativas agropecuarias en la economía plural y su potencialidad de integración vertical hacia adelante

Sergio G. Villarroel Böhr \*

Diciembre 2014

- Este documento muestra la experiencia nacional de integración vertical de cooperativas agropecuarias, resaltando aspectos de aplicación práctica que permiten visualizar más claramente la forma en que son implementados los conceptos de economía cooperativa y, por ende, de economía plural.
- Varios de los casos analizados han pasado a convertirse en ejemplos productivos emblemáticos del departamento al que corresponden, llegando incluso a traspasar fronteras ya que son frecuentemente citados en la literatura especializada a nivel internacional. Si bien la mayoría de las cooperativas agropecuarias desarrollan sus actividades todavía en condiciones precarias, el grupo en el que se enfoca el presente estudio ha probado exitosamente que la integración vertical puede ser empleada no solo en beneficio de los socios de la cooperativa, sino también como factor catalizador del desarrollo económico local.
- Como toda alternativa de desarrollo, principalmente en lo que a diversificación productiva se refiere, la integración vertical requiere todavía de mucho apoyo y priorización por parte de autoridades nacionales y subnacionales, razón por la cual el documento plantea también algunos desafíos de política pública en materia de incentivos tributarios, innovación tecnológica y empresas público-privadas.

\* Esta investigación fue financiada con recursos de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en el marco del Foro de Desarrollo. Los comentarios y sugerencias son bienvenidos a [villaboehrt@gmail.com](mailto:villaboehrt@gmail.com)



## Contenido

1. INTRODUCCION .....	3
2. EL MODELO COOPERATIVO .....	4
2.1 Principios y definiciones .....	4
2.2 Historia del cooperativismo en Bolivia .....	6
2.3 Algunas estadísticas .....	7
3. INTEGRACION VERTICAL HACIA ADELANTE .....	9
3.1 Breve repaso de la literatura sobre formación de cooperativas .....	10
3.2 Las cooperativas agropecuarias y la opción de integración vertical hacia adelante .....	11
3.3 Integración vertical como estrategia de diversificación .....	15
4. LINEAMIENTOS DE POLITICA PUBLICA .....	16
4.1 El cooperativismo agropecuario y los incentivos tributarios .....	17
4.2 Políticas e innovación en tecnología de producto .....	19
4.3 Asociatividad con empresas públicas locales .....	21
5. COMENTARIOS FINALES .....	22
Referencias bibliográficas .....	23



## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los cuatro pilares de la denominada economía plural, establecida en la nueva Constitución Política del Estado, es la forma de organización social cooperativa (Art. 306 II)<sup>1</sup>. La misma Constitución menciona también que el Estado reconoce y protege las cooperativas como formas de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro, promoviendo principalmente la organización de cooperativas en actividades de producción (Art. 310).

Si bien estas disposiciones recientes jerarquizan el papel de las cooperativas, priorizando su tratamiento al más alto nivel del marco normativo, el rol que han desempeñado las mismas en el ámbito económico nacional es de larga data y con impactos muy variados dependiendo del sector<sup>2</sup>. A fin de adentrarse en un análisis más pormenorizado del asunto, la presente investigación aborda las características de un tipo de cooperativa en particular, como es la de producción agropecuaria, evaluando el largamente difundido fenómeno de Integración Vertical Hacia Adelante (IVHA) en la cadena de valor, y sus posibles implicancias en materia de definición de políticas públicas.

Los ejemplos en Bolivia de este tipo de cooperativas agropecuarias con IVHA son numerosos y, en muchos casos, han pasado a convertirse en iniciativas productivas emblemáticas del departamento al que corresponden. Más aun, su popularidad ha llegado incluso a traspasar fronteras, ya que son frecuentemente citadas en la literatura especializada a nivel internacional. En este sentido, uno de los fines que persigue el presente documento es el de visibilizar una aplicación práctica de la anteriormente mencionada economía plural, resaltando sus fortalezas y debilidades a la luz de un marco conceptual actualizado y consistente con la vertiente académica conocida como teoría económica del cooperativismo.

Por otro lado, el trabajo intenta responder también algunas de las preguntas más frecuentes que surgen al momento de observar dicha IVHA, como por ejemplo ¿Cuáles son los cambios en la gobernanza de la cadena de valor y al interior de las cooperativas a medida que se incursiona en nuevos eslabones de transformación de la cadena? ¿Qué características deberá tener la innovación tecnológica en eslabones superiores de la cadena? ¿Permite la alternativa IVHA hacer frente al desafío de la diversificación, corrigiendo la falla de mercado conocida como inapropiabilidad? ¿Será posible evolucionar hacia conglomerados productivos o clusters, una vez superada la fase IVHA? ¿Existe espacio para modelos híbridos al interior de la economía plural?

Un aspecto adicional que es preciso hacer notar, es que muchos de los principios y conceptos desarrollados en el presente estudio en el marco del cooperativismo, son también aplicables a otro tipo de formas de organización como Asociaciones de Productores, Corporaciones Agropecuarias Campesinas (CORACAs) u otras Organizaciones Comunitarias “de hecho” (que adoptan igualmente esquemas IVHA) pertenecientes a la categoría de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena y Originarias (OECAs), ya que los estatutos o reglamentos de estas últimas instancias suelen reproducir varios de los elementos propios del cooperativismo.

Para lograr los objetivos trazados, el documento ha sido estructurado en cinco grandes secciones. Luego de esta introducción, la segunda sección analiza las características conceptuales del modelo cooperativo, haciendo una breve reseña histórica de la evolución del cooperativismo agropecuario en el país, para después pasar a presentar ciertas estadísticas descriptivas del sector. La tercera sección profundiza sobre el concepto IVHA y sus implicancias en materia de diversificación y etapas de evolución en lo que a sistemas de organización industrial se refiere. La cuarta sección está enteramente

---

1 Las otras tres formas de organización que componen la denominada economía plural son: i) la comunitaria; ii) la estatal; y iii) la privada.

2 En su clasificación más agregada, es posible dividir las cooperativas de producción (mineras, artesanales, agropecuarias, etc.) y de servicios (vivienda, transporte, telecomunicaciones, electricidad, ahorro y crédito, etc.).



dedicada a formular lineamientos de política pública, poniendo especial énfasis en opciones de incentivos tributarios, medidas de innovación tecnológica y modelos híbridos con empresas públicas locales. Por último, la quinta sección cierra con algunos comentarios finales que surgen como consecuencia de la elaboración del presente documento.

## 2. EL MODELO COOPERATIVO

Las características del modelo cooperativo pueden ser abordadas desde diferentes ópticas (sociológica, política, cultural, ambiental, económica, etc.). Para los efectos que persigue el presente documento interesará principalmente la lógica económica, tratando de mantener una clara distancia con respecto al resto de interpretaciones no porque sean menos importantes, sino principalmente por falta de espacio disponible para darles un tratamiento adecuado.

### 2.1 Principios y definiciones

Según la definición oficial de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI, 1995) una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.

Los valores que comparten sus miembros son la autoayuda, auto-responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Además, en la tradición de sus fundadores<sup>2</sup>, los socios cooperativos hacen suyos los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad y vocación social. Todos estos valores son puestos en práctica a través de los principios cooperativos: i) adhesión voluntaria y abierta; ii) gestión democrática por parte de los socios; iii) participación económica de los socios; iv) autonomía e independencia; v) educación, formación e

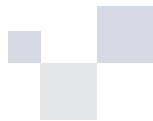
información; vi) cooperación entre cooperativas; y vii) interés por la comunidad (ACI, 1995).

A su vez, estos valores son compatibles con la denominada economía social, habiendo en muchos casos servido incluso de inspiración para la misma. Si bien todavía no existe consenso en la literatura sobre una definición estándar de dicha economía social, uno de los esfuerzos más amplios e inclusivos es el propuesto por Vaillancourt (2009), quien señala que las empresas y organizaciones de la economía social producen bienes y servicios con una misión social clara y como ideal tipo tienen las siguientes características y objetivos: i) la misión es el servicio a los miembros y a la comunidad antes que la obtención de ganancias; ii) la gestión es independiente del Estado; iii) las decisiones son tomadas de manera democrática por los trabajadores y/o usuarios; iv) las personas tienen prioridad sobre el capital; y v) funcionan a partir de la participación, el empoderamiento, la responsabilidad individual y colectiva. El estatus jurídico de estas organizaciones y empresas puede ser el de cooperativas, asociaciones u organizaciones mutualistas.

A nivel nacional, el concepto de economía social es también rescatado en la nueva Constitución, indicando que [...] dicha economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo (Art. 306 III). Por otro lado, un segundo concepto muy ligado al de economía social es el de economía plural, el cual, también según la nueva Constitución, resulta relevante puesto que establece que esta economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia (Art. 306 III). Si bien esta definición resulta todavía un tanto abstracta, no cabe duda que entre sus principios y los valores de las cooperativas descritos anteriormente, existe una relación cercana.

---

<sup>2</sup> Usualmente se considera como fundadores del movimiento cooperativo a los miembros de la Sociedad Equitativa de Pioneros de Rochdale (Inglaterra, 1944), quienes formularon un conjunto de reglas operativas básicas conocidas ahora como los Principios de Rochdale (Ortmann & King, 2007).



Otro aspecto importante que es bueno señalar, es que la idea de economía plural ha sido analizada en la literatura internacional desde finales de la década de los noventa y con una interpretación similar a la de la Constitución Boliviana. Los orígenes del concepto pueden ser rastreados hasta Polanyi (1944)<sup>4</sup>, quien identificó (además de un principio básico de producción para el autoconsumo o uso propio del hogar) tres principios claves de integración social de la economía humana: i) el de reciprocidad; ii) el de redistribución; y iii) el de intercambio de mercado. Apoyándose en estos principios, el documento de Roustang et al (1997) planteó el “triángulo de la economía plural”, colocando el principio de bienestar bajo el paraguas público de un Estado de bienestar (economía estatal), el principio de reciprocidad bajo una lógica original de acción económica no contractual en la que el vínculo social es más importante que el bien intercambiado (economía cooperativa o comunitaria) y, finalmente, el principio de intercambio de mercado bajo las características ortodoxas de la economía neoclásica (economía privada)<sup>5</sup>. Posteriormente, Laville (2003, 2010) siguió profundizando al respecto, indicando que la regla general es que en cada sociedad prime uno u otro principio, siendo la combinación de todos ellos (con distintos pesos específicos y alcances) la que viene a denominarse “economía plural”. Lo interesante aquí es notar que si se junta este último concepto con los valores cooperativos y la definición de economía social, se llega a una descripción muy parecida a la que figura en la Constitución bajo el rótulo de economía plural (Art. 306).

Pasando a las características de gestión administrativa interna de las cooperativas, se puede mencionar que las mismas se constituyen en empresas de participación, donde el vínculo con los socios debería ser más intenso que en otros tipos de organización económica (por los valores y principios cooperativos explicados más

arriba). Esto representa un incentivo (desde el punto de vista de los socios) para intervenir y manejar de mejor manera dichas cooperativas. En términos generales, una cooperativa puede ser vista como una empresa de propiedad de los usuarios y controlada o administrada por los mismos usuarios, la cual distribuye los beneficios obtenidos de forma equitativa sobre la base de reembolsos por participación, es decir, si un productor agropecuario que es socio contribuyó a la cooperativa con 10% del volumen manejado, éste recibirá 10% de las ganancias netas derivadas del giro del negocio.

A diferencia de los negocios que son de propiedad de inversores tradicionales, las cooperativas tienen las siguientes características distintivas:

- Las cooperativas son de propiedad de sus socios y están controladas por los mismos, no por inversionistas. Las decisiones se toman sobre la base del principio de un socio un voto, independientemente de la proporción invertida por dicho socio. Entonces, la redistribución de utilidades está en función a la participación o volumen entregado y no depende del paquete accionario.
- La lógica de funcionamiento de las cooperativas no está guiada por el lucro o la obtención de utilidad, sino por el afán de proveer al socio bienes y servicios que de otra forma serían inaccesibles. En otras palabras, las cooperativas existen solo para servir a sus socios.

En cuanto a la aplicación de teorías económicas al concepto de cooperativismo (economía del cooperativismo), la evolución ha sido similar a la de la disciplina económica en su conjunto<sup>6</sup>. En un principio la creación y funcionamiento de cooperativas agropecuarias se explicaba a través de técnicas tradicionales de economía neoclásica basada en precios y poder de mercado. Con

4 Karl Polanyi fue un científico social y filósofo de origen austrohúngaro que criticó fuertemente la corriente del liberalismo económico, basado en el análisis de hechos históricos relevantes interpretados desde visiones económicas, sociológicas y antropológicas.

5 Una buena descripción de la evolución del concepto puede ser encontrada en Evers & Laville (2004).

6 Los artículos que mejor describen la evolución de la teoría económica del cooperativismo son: hasta antes de la década de los noventa Staatz (1989), posteriormente Cook et al (2004). Una buena síntesis puede ser hallada también en Ortmann & King (2007).



el tiempo, la existencia de asimetrías de información y restricciones institucionales fue tomando cada vez mayor importancia, a medida que se pretendía entender la relación entre el mercado y las distintas formas de organización de los negocios, dando lugar a investigaciones centradas en la economía de costos de transacción, teorías de agencia (agente-principal) y análisis de derechos de propiedad (estas tres últimas disciplinas enmarcadas en lo que se conoce como Nueva Economía Institucional).

En el presente documento se empleará primero la doctrina neoclásica para entender la lógica de formación de las cooperativas (integración horizontal), para luego pasar a analizar las características de IVHA desde la economía de costos de transacción, recurriendo brevemente a conceptos de agencia para comprender algunas características de gobernanza corporativa o gestión administrativa interna de las cooperativas. Por último, se abordará también algo de la teoría de Organización Industrial para explicar tendencias de integración en sectores emergentes, que surgen luego de optar por una diversificación. A fin de no romper el hilo conductor de la lectura, todas estas teorías serán abordadas más adelante en la Sección III del documento.

## 2.2 Historia del cooperativismo agropecuario en Bolivia

El antecedente más antiguo que se tiene sobre la formación de cooperativas agropecuarias en Bolivia, se remonta a mediados de los años treinta cuando concluyó la guerra del Chaco<sup>7</sup>. Según Möller (1986a), algunos excombatientes de dicha guerra (ante la promesa del Comando Militar de proveerles de tierras, semillas, herramientas, etc.), organizaron un tipo "sui generis" de cooperativas agropecuarias que llevaron una vida larvaria y de desaliento (como ejemplo se menciona las cooperativas de Choreti, Camiri y Sanandita). Una segunda etapa (1952-1960), como relatan Mogrovejo & Vanhuynegem (2012), corresponde

al proceso de organización del nacionalismo revolucionario en Bolivia, con la restructuración del aparato público, constituyéndose la Dirección General de Comunidades y Cooperativas Agropecuarias el 20 de octubre de 1952 (la primera Federación de Cooperativas Agropecuarias), y se imparte el primer curso de Capacitación Cooperativa (por la Unión Panamericana). En este período se empieza a debatir una Ley General de Cooperativas, por la demanda de ordenamiento del movimiento y por la necesidad de disponer de una normativa. Dicho proceso condujo, mediante Decreto del 7 de julio de 1952, a la elaboración de un documento que posteriormente se convirtió en la Ley de Sociedades Cooperativas de septiembre de 1958. Una Dirección Nacional de Cooperativas (DNC), como órgano ejecutivo, y un Consejo Nacional de Cooperativas fueron creados para promover y desarrollar la educación cooperativa. Este proceso culminó con la formación del Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO), órgano de capacitación vinculado con las universidades públicas (septiembre de 1959). En 1960 fue instaurado el Consejo Nacional de Cooperativas, dependiente de la Presidencia de la República.

Posteriormente, de conformidad al Plan de Desarrollo Cooperativo del Agro, en 1961 se estableció la zonificación del Movimiento Cooperativo Agropecuario en tres grandes zonas (zona de colonización<sup>8</sup>, zona de producción general<sup>9</sup> y zona de explotación especializada<sup>10</sup>), pasando luego la DNC a elaborar (1962) un estudio integral de crédito (conjuntamente con reparticiones del Ministerio de Asuntos Campesinos, Reforma Agraria y Banco Agrícola) para las cooperativas, comunidades y sociedades agropecuarias, cuyo principal objetivo era el de estimular la elevación del nivel social de estas instancias en franco desarrollo. Otro hecho importante es la creación del Instituto Nacional de Colonización en 1965, el cual afrontó un proyecto extenso y ambicioso destinado a colonizar las zonas de Alto Beni, Chimore y Yapacani, con

---

7 Para una buena descripción de la historia de cooperativas agropecuarias a nivel internacional ver Ortmann & King (2007).

8 Caranavi y Alto Beni, Chapare y Chipiriri, Aroma y Cotoca.

9 Pillapi, Playa Verde, Otavi y Charagua.

10 Santa Cruz (grupo arrocero y tabacalero), Beni y Pando (grupo ganadero y castaño).



alrededor de 5,000 familias campesinas de las áreas densamente pobladas del altiplano y los valles, despertándose así mucho interés entre los colonos de formar todo tipo de cooperativas, incluidas las agropecuarias (Möller, 1986a). Durante la década del setenta las cooperativas en general adquieren una visión más empresarial, pasandoluegoenlosochentaalucharpor sobrevivir durante la crisis económica que desembocó en la hiperinflación. En los años noventa se ingresa al campo de la regulación sectorial, que implica procesos de supervisión y fiscalización a cargo de instancias del poder ejecutivo (DGC, 2008).

Del dos mil en adelante se observa un renovado interés y entusiasmo por el sistema cooperativo, principalmente en lo que a desarrollo normativo se refiere. El primer aspecto relevante es la aprobación de la nueva Constitución (2009), la cual incluye (como se mencionó anteriormente) el tema de economía plural, priorizando el rol de las cooperativas en el quehacer económico nacional. Posteriormente, se aprueba una nueva Ley General de Cooperativas (Ley No. 356 de 11/04/2013), actualizando el marco jurídico y adecuándolo a la nueva Constitución (nótese que hasta el 2013 la antigua Ley General de Cooperativas, Decreto Ley N° 5.035 de 13/09/1958, seguía siendo la única norma que regulaba el sistema cooperativo en Bolivia). La reglamentación de esta nueva Ley salió recién el 2014 (Decreto Supremo No. 1995 de 13/05/2014). En el resto de la legislación vigente es posible encontrar también dos normas importantes para el sector agropecuario, la primera es la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Ley No. 144 de 26/06/2011), la cual en su Artículo 18 señala que el Estado fomentará el desarrollo de la transformación e industrialización de productos agropecuarios de los actores de la economía plural. Por otro lado, está también la Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAs (Ley N° 338 de 26/01/2013), la cual reconoce formalmente que las cooperativas forman parte de las OECAs y les otorga una serie de beneficios, protección y

políticas de fomento (incluida asistencia técnica, capacitación, financiamiento, investigación, provisión de insumos, etc.), permitiéndoles así mejorar sus capacidades institucionales.

Toda esta nueva ola de cambios normativos representa, sin duda, una oportunidad para la profundización y planteamiento de políticas públicas, basadas en los lineamientos establecidos en las leyes antes citadas.

### 2.3 Algunas estadísticas

A pesar de la importancia del sector cooperativo agropecuario, no deja de llamar la atención la falta de información precisa sobre la cantidad de este tipo de organizaciones en el país. Según el registro existente en la Dirección General de Cooperativas (DGC), al 2013 existían 1,708 cooperativas agropecuarias inscritas (de las cuales 22 son centrales y 9 federaciones), sin embargo, no todas se encontrarían operando actualmente<sup>11</sup>.

El año 2008 la DGC, con el apoyo de la Cooperación Internacional, se embarcó en una labor de validación del registro existente, realizando una encuesta a 941 cooperativas agropecuarias (por aquel entonces el 57% del total de cooperativas registradas en ese sector). De las 941 cooperativas visitadas, solo 250 resultaron ser activas (de las cuales 7 eran centrales y 2 federaciones), dejando un total de 691 casos en los que no se encontró información reciente sobre la cooperativa visitada. Si bien la muestra abarcó un poco más de la mitad de organizaciones registradas, al no conocer exactamente la técnica de muestreo empleada no es posible extrapolar automáticamente los resultados a todo el universo de cooperativas, en consecuencia, solo se tiene datos fidedignos para las 250 cooperativas que efectivamente declararon contar con operaciones.

Otro esfuerzo valioso que vale la pena rescatar, es el Censo Nacional de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y

---

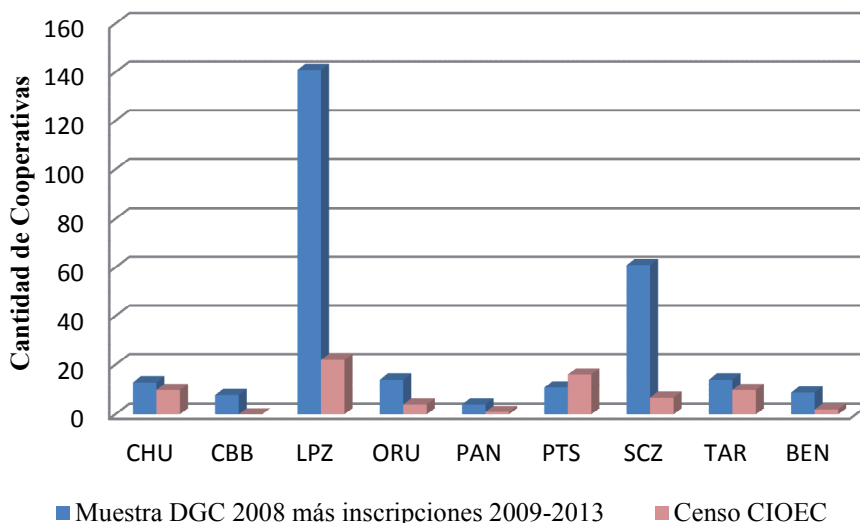
11 Según DGC (2009a), las cooperativas agropecuarias representan aproximadamente el 21% del total de cooperativas (en todos los sectores) existentes en el país.



Originarias (OECAs) efectuado por la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia (CIOEC) el año 2008 (ver CIOEC, 2009). Dicho censo, a pesar de haber sido levantado el mismo año de la muestra de la DGC descrita en el párrafo anterior, identificó solo 80 cooperativas agropecuarias en el país (dentro de un total de 778 OECAs), ya que el eje que guió dicho levantamiento tuvo un fuerte componente indígena-originario, excluyendo así cooperativas importantes como por ejemplo la Cooperativa Agropecuaria Integral San Juan de Yapacaní Ltda. (CAISY), dado que la misma está formada por inmigrantes japoneses.

Para fines comparativos, resulta conveniente efectuar una actualización de la muestra tomada por la DGC el 2008, adicionándole los registros ingresados en el periodo 2009-2013, los cuales llegan a 34 en todo el país (solo cooperativas, sin centrales ni federaciones). De este modo se obtiene una cifra aproximada de 275 cooperativas agrícolas en funcionamiento. El Anexo 1 contiene el detalle de todas estas estadísticas y la Gráfica 1 presenta los resultados desagregados por departamento.

**GRÁFICA 1**  
**Distribución de Cooperativas Agropecuarias a Nivel Nacional**



**FUENTE:** Elaboración con base en Anexo 1.

Como se puede apreciar en la Gráfica 1, solo en los departamentos de Chuquisaca, Potosí y Tarija los datos del CIOEC (2009) y DGC (2009a) se aproximan en algo. En el resto de departamentos existen, además de las cooperativas identificadas como indígena-originarias (CIOEC), muchas otras de carácter campesino pero no necesariamente con rasgos étnicos distintivos.

Volviendo a la relación entre cooperativas agropecuarias y su capacidad de IVHA, no todas las 275 identificadas anteriormente tendrían el mismo potencial de integración, ya que según DGC (2008) son pocas las cooperativas que poseen una estructura empresarial dotada de infraestructura industrial. La mayoría desarrollan economías de subsistencia caracterizadas por baja productividad, rezago tecnológico, falta de equipo y asistencia técnica, tanto para la optimización de su producción como para el manejo empresarial y acceso a mercados.

Las excepciones que rompen con esta regla y, en gran medida sirven de inspiración para el presente documento son las que se detallan en el Cuadro 1, todas ellas con al menos cierto grado de IVHA.



## CUADRO 1 Cooperativas Agropecuarias Integradas Verticalmente Hacia Adelante

No.	Nombre de la Cooperativa	Departamento	Rubro	Figura Legal
1	Central de Cooperativa El Ceibo	La Paz	Cacao, Chocolate	Central de Cooperativas
2	Central de Cooperativas Agropecuarias Operación Tierra (CECAOT)	Potosí	Quinua	Central de Cooperativas
3	Central de Cooperativas Agropecuarias (AGROCENTRAL)	Chuquisaca	Orégano	Central de Cooperativas
4	Central Regional de Cooperativas Agropecuarias del Valle de Tarija (CERCAT)	Tarija	Pollo	Central de Cooperativas
5	Cooperativa Agropecuaria Integral Nor Este (COAINE)	La Paz	Café	Cooperativa Integral
6	Cooperativa Integral de Servicios Cochabamba (CISC)	Cochabamba	Leche	Cooperativa Integral
7	Cooperativa Agroforestal Integral Campesino (CAIC)	Beni	Castaña	Cooperativa Integral
8	Cooperativa Agropecuaria Integral San Juan de Yapacaní (CAISY)	Santa Cruz	Arroz, Avicultura	Cooperativa Integral

**FUENTE:** DGC (2008), Laguna (2011), Montoya & Paz (2013) y Pinto (2002).

Lo primero que hay que notar es que posiblemente existan muchas más experiencias de IVHA que las mostradas en Cuadro 1, pero lamentablemente no son muy difundidas y no cuentan con reportes escritos de sus experiencias. Una oportunidad importante para mejorar esta falta de información, se abrirá al momento de adecuar el registro de cooperativas existente (a cargo de la DGC) a la nueva Ley y su respectivo reglamento. En segundo lugar cabe recalcar que, como se mencionó en la sección introductoria, existen otro tipo de formas de organización además de las cooperativas (Asociaciones de Productores, CORACAs, etc.) que adoptan igualmente esquemas de IVHA y cuyas experiencias son también valiosas. Algunos ejemplos emblemáticos de estas últimas son la Asociación Nacional de Productores de Quinua – ANAPQUI, la Corporación Agropecuaria Campesina Regional Irupana – CORACA Irupana (café) y la Asociación Integral de Ganaderos Camélidos de Los Andes Altos – AIGACAA, COPROCA.

También es importante destacar que no solo las centrales de cooperativas suelen adoptar iniciativas IVHA, sino también las cooperativas como tales, dejando así un universo de aplicación mucho más grande.

Para sustentar los planteamientos expuestos a lo largo del presente documento, se utilizarán como ejemplos mayormente los casos descritos en el Cuadro 1, ya que varios de ellos cuentan con estudios de referencia que pueden ser consultados en la bibliografía.

### 3. INTEGRACIÓN VERTICAL HACIA ADELANTE

En la literatura especializada (ver Bresnahan & Levin, 2012) y al más alto nivel de abstracción, existen dos ramas teóricas que explican las tendencias de IVHA, una basada en temas de Economía Organizacional con fuertes componentes de la Nueva Economía Institucional (costos de transacción, teorías de agencia y análisis de derechos de propiedad), y otra enfocada a lo que se conoce como Organización Industrial.

En esta sección del documento se analizan ambas ramas teóricas, haciendo previamente un repaso



de la doctrina neoclásica para entender la lógica de formación de las cooperativas (integración horizontal). El único componente que no será abordado es el relacionado a derechos de propiedad, ya que el mismo trata de explicar las diferencias en el nivel de IVHA a través de los incentivos para la inversión con los que cuentan los socios de las cooperativas y, como se verá más adelante, en la gran mayoría de experiencias Bolivianas fue más bien la cooperación internacional la que asumió la mayor parte de las inversiones de integración, impidiendo así recurrir a los derechos de propiedad para explicar el fenómeno en cuestión<sup>12</sup>.

### **3.1 Breve repaso de la literatura sobre formación de cooperativas**

La explicación de porqué se forman las cooperativas agropecuarias (dentro del primer eslabón de la cadena y sin considerar todavía una posible IVHA) puede ser abordada desde la teoría neoclásica. Como explican Ortmann & King (2007), dicha teoría neoclásica considera que cada unidad productiva maximiza sus beneficios sujeta a restricciones impuestas por su estructura de costos y demanda del producto (nótese que bajo esta lógica los costos de transacción son cero o no existen).

Normalmente, los pequeños productores agropecuarios son víctimas de agentes económicos inescrupulosos presentes en la cadena de valor, que toman ventaja de ciertas vulnerabilidades propias de dichos productores, como ser su limitado acceso a información o capital. Por ejemplo, si cada productor negocia de manera independiente con un intermediario (rescatista) o dueño de una empresa de transformación, su capacidad de influir sobre el precio es reducida, ya que el volumen que está en condiciones de ofertar representa solo una mínima parte del que existe en el mercado. Además, dicho intermediario o dueño de empresa transformadora puede en muchos casos ejercer poder de monopsonio (único comprador), ya que

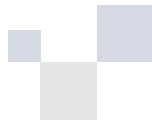
debido a la distancia y, en muchos casos, carencia de medios o vías de transporte, el productor no logra acceder (o le es económicamente imposible) a otros espacios de intercambio donde el precio puede ser más próximo al competitivo.

Un ejemplo de estas relaciones desiguales entre intermediarios y productores agrícolas, específicamente para el caso de la quinua, puede encontrarse en Laguna (2011). Este autor relata que la comercialización del grano estuvo controlada desde 1940 por redes de intermediarios, quienes imponían términos de intercambio desfavorables para los productores, suministrándoles (como adelanto a cambio de su cosecha) alimentos, vestimenta y otros bienes domésticos. Ante este hecho y, en algunas comunidades del Perisalar, surgió el rechazo por parte de los productores (algunos de ellos socios ya de CECAOT), quienes buscaron organizarse para controlar la comercialización de sus productos y eliminar así la dependencia de los intermediarios, obteniendo al mismo tiempo una mayor plusvalía o valor agregado.

Es por esta razón que los productores suelen asociarse en cooperativas, a fin de ampliar el volumen ofrecido y pedir mejores precios. Por otro lado, una cooperativa permite también acceder a descuentos por volumen al adquirir como organización ciertos insumos como abonos, semillas, maquinaria, etc., en grandes cantidades, repartiéndolos luego a sus socios a precios más accesibles. Como se puede ver, todo está en función del volumen (o escala) logrado como consecuencia de la asociación, eliminando así (o reduciendo) el papel de los intermediarios y empresas transformadoras en la negociación. En definitiva, la agregación en cooperativas (integración horizontal) tiene un efecto directo sobre las utilidades (maximización de beneficios desde la visión neoclásica), puesto que sin duda mejora el margen de ganancia ya sea por el mejor precio de venta obtenido, o por la reducción de costos de aprovisionamiento al comprar insumos más baratos directamente de su cooperativa.

---

12 Para mayores referencias sobre una aplicación práctica de derechos de propiedad a IVHA, ver Salazar & Galve Górriz (2011).



Otra forma interesante de analizar el fenómeno del cooperativismo es a través de la teoría de agencia. Para facilitar la comprensión, considérese que existen relaciones de agencia cuando un individuo (agente) actúa a nombre de otro (principal). El problema surge cuando el objetivo del agente (caracterizado por su tendencia al oportunismo) no es el mismo que el del principal (cuyo objetivo es maximizar sus beneficios a través de la relación que entabla con el agente) debido a la existencia de asimetrías de información, llegándose así a que los intereses del principal sean mal representados por el agente. En el caso de formación de cooperativas al interior del eslabón primario agropecuario, tanto los agentes (representados por directivos o personal jerárquico que también son productores y socios de la cooperativa<sup>13</sup>) como el principal (socios de la cooperativa) comparten no solo los mismos valores y principios cooperativos (explicados en el subtítulo 2.1) sino también el mismo conocimiento de la actividad agropecuaria propiamente dicha, en consecuencia, es mucho menos probable que surjan problemas de agencia. Además, como se mencionó anteriormente, las decisiones en las cooperativas están separadas de la proporción de inversión (a diferencia de la empresa capitalista tradicional donde el poder de decisión está en función a la proporción de capital invertido por cada accionista), lo cual previene también en gran medida conflictos de intereses. En cambio, cuando se avanza en IVHA la situación puede ser distinta y emerger el tema de agencia, ya que las capacidades técnicas para administrar empresas de transformación son diferentes a las que poseen los productores agropecuarios (futuros directivos de la empresa industrial) y el marco normativo en el que se desenvuelven estas empresas transformadoras requerirá de modificaciones en la estructura legal de la nueva organización (haciéndose necesario pasar a sociedades anónimas o sociedades de responsabilidad limitada).

### 3.2 Las cooperativas agropecuarias y la opción de integración vertical hacia adelante

Dentro del enfoque de Economía Organizacional, la relación entre integración vertical y costos de transacción fue en gran medida desarrollada por Williamson (1971), quien planteó que:

- La integración vertical puede darse para reducir los costos de transacción (costos de búsqueda y obtención de información, costos asociados a negociaciones y formalización de contratos, costos de vigilancia y cumplimiento del contrato si éste es infringido) existentes en los intercambios de mercado<sup>14</sup>. En otras palabras, si dichos costos de transacción son altos en las operaciones de mercado tradicionales, convendrá más coordinar diferentes etapas o eslabones de la cadena al interior de una misma empresa.
- Otra concepción de los costos de transacción, es verlos como los perjuicios ocasionados por conductas oportunistas, entendidas como aquel comportamiento que ocurre cuando un individuo toma ventaja de cierto poder de mercado que posee o de alguna característica en las cláusulas del contrato (el cual por definición es además incompleto) firmado entre las partes. Uno de los factores clave que provee poder a un individuo, es la existencia de “especificidad de activos”, presente cuando los costos de transferir el activo a otra actividad productiva son muy altos o simplemente no es posible optar por dicha transferencia. Entonces, la falta de un uso alternativo para el activo hace que se incremente la amenaza de aprovechamiento o explotación de este aspecto por parte de los agentes económicos, proviendo así un incentivo para la integración vertical.

---

13 Nótese que si la cooperativa contrata personal externo para que administre la organización, la situación es distinta y pueden surgir problemas de agencia.

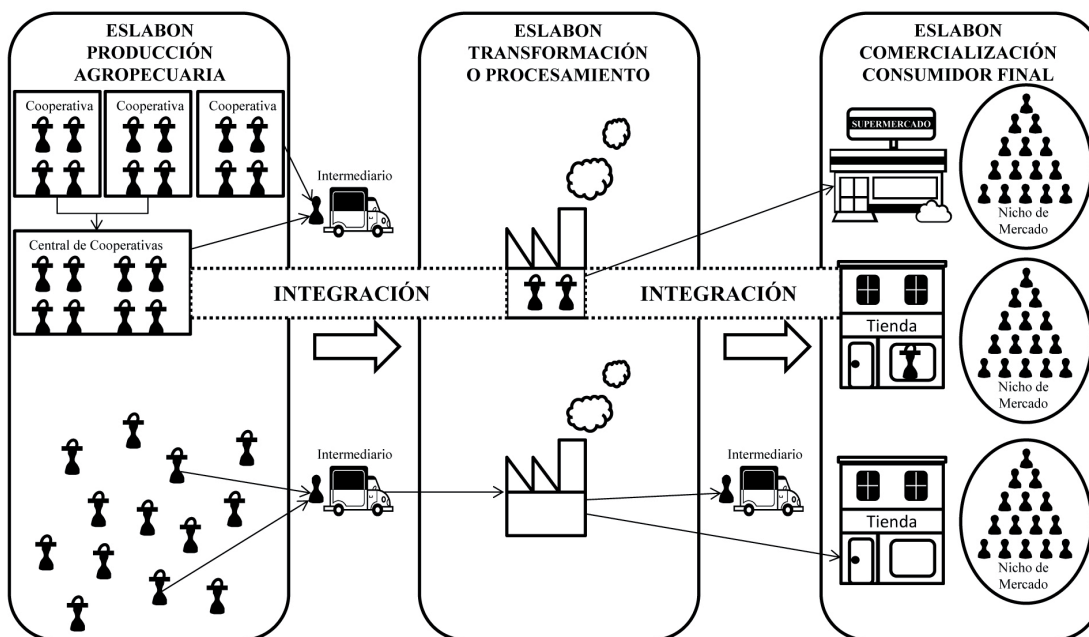
14 Nótese que todo intercambio de mercado involucra estos costos en mayor o menor medida, ya que las transacciones se encuentran inevitablemente influenciadas por las instituciones políticas, económicas y sociales propias de cada población.



Si bien en Bolivia el primero de estos argumentos puede ser válido, dada la precariedad de los intercambios de mercado en un entorno económico sumamente incipiente<sup>15</sup>, en el caso del sector agropecuario es el segundo el que cobra mayor relevancia, ya que varios autores han reconocido (ver por ejemplo Torgerson et al, 1998; Harris et al, 1996; y Valentinov, 2005) que dicho sector adolece del problema de especificidad de activos<sup>16</sup>, entre otras razones porque: i) la marcada diferencia entre altos costos de puesta en marcha y bajos costos de salvataje existentes en esta rama de actividad; ii) la particularidad de altamente perecederos, propia de los productos agropecuarios, hace que se conviertan rápidamente en activos hundidos una vez cosechados los mismos; iii) los insumos como abonos, fertilizantes, semillas, vacunas, etc., son solo utilizables en el sector agropecuario, posiblemente para diferentes productos pero únicamente dentro de dicho sector. Además, no solo los activos físicos adolecen de especificidad, sino también los activos humanos (las habilidades de los productores agropecuarios para relacionarse y trabajar con los demás agentes de su sector son muy particulares y poco reproducibles en otros sectores), los activos intangibles (el prestigio ganado como buen productor agropecuario no es automáticamente reconocido en otros sectores) e incluso la misma ubicación (espacial) de estos activos (una vez sembrada la parcela del productor la misma es inamovible) puede estar sujeta a esta restricción.

En términos genéricos, la IVHA no es más que el control o involucramiento de los agentes económicos del primer eslabón agropecuario, en actividades situadas en niveles superiores de la cadena de valor, tal como muestra el Diagrama 1.

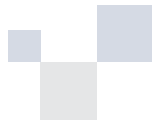
**DIAGRAMA 1**  
**Esquematzación de la IVHA en la Cadena de Valor<sup>17</sup>**



15 Sin embargo, nótese que todos los sectores están sujetos a los mismos costos de transacción elevados en el mencionado entorno incipiente, pero no todos optan por integrarse verticalmente, en consecuencia, la potencia del argumento tiende a diluirse.

16 Nótese que además de la especificidad de activos físicos, existe también especificidad de activos de localización, de activos humanos y de activos intangibles.

17 Nótese que hay una paradoja lingüística al esquematizar la IVHA, ya que si bien la literatura habla de integración "vertical" hacia adelante, las cadenas de valor suelen dibujarse de forma horizontal, en consecuencia, solo para efectos diagramáticos, daría la impresión de que se trata de una integración "horizontal" hacia adelante.



Como se puede ver, una razón más intuitiva y menos técnica para optar por la IVHA, es el simple deseo de capturar mayores márgenes de utilidad a medida que se avanza en la cadena de valor (visión neoclásica de maximización de beneficios), ya que en la mayoría de los casos son los eslabones de transformación y comercialización final los que brindan mejores rendimientos. En Bolivia, el estudio de PNUD (2008) mostró que por ejemplo en la cadena del café las familias que recogen el fruto reciben aproximadamente 0.33 \$us./kg. El denominado café mote, cuyo proceso de beneficiado es usualmente local, se vende a 0.75 \$us./kg. A medida que se agrega valor a través de mayor transformación, el precio llega a 1.63 \$us./kg para el café pergamino, 1.98 \$us./kg para el café oro (en planta) y 2.64 \$us./kg para el mismo café en puerto de exportación. A nivel internacional los valores llegan a cerca de 10 \$us./kg para mayoristas y 17 \$us./kg en supermercados europeos y norteamericanos.

Otro ejemplo es la quinua (ver FAUTAPO, 2013a), donde si bien los productores agropecuarios suelen recibir una buena proporción del ingreso generado en la cadena, existen canales en los que las plantas beneficiadoras y empresas de transformación de quinua en derivados pueden llegar a retener proporciones del 42% y 51% respectivamente. También en la cadena de valor de la fibra de camélidos sucede algo parecido, ya que el primer eslabón accede únicamente al 7% del valor de las ganancias, mientras que las fases de transformación textil y confección de prendas se quedan con el 40% y 52% respectivamente (ver UPC, 2005).

Entonces, ya sea por temas de especificidad de activos o por búsqueda de mayores márgenes de ganancia, algunas cooperativas a nivel nacional han tendido históricamente a la IVHA. A principios de los años ochenta, CECAOT se propuso como objetivo mejorar las condiciones de vida de sus productores a través de la obtención de mejores precios y de valor agregado, integrando niveles en la cadena de

la quinua al asumir su acopio, beneficiado<sup>18</sup> (desaponificado, limpieza y calibrado del grano), transformación parcial y comercialización (ver Laguna et al, 2006 y Laguna, 2011). En el caso de El Ceibo, también a principios de los ochenta, las cooperativas empezaron montando centros de acopio, para luego pasar a la construcción de plantas fermentadoras y posteriormente plantas de secado. De este modo, el Ceibo se convirtió en una organización cada vez más compleja, multifuncional y moderna, evolucionando desde simples actividades de comercialización del caco, hasta el procesamiento del producto, apertura de nuevos mercados y generación de tecnología. Todo esto condujo a que El Ceibo instale una fábrica de chocolates en la ciudad de El Alto a mediados de los años ochenta, abriendo luego diferentes puntos de venta para llegar hasta el consumidor final (ver Möller, 1986b; Bazoberry & Salazar, 2008 y Bebbington et al, 1996).

Por otro lado, está el emblemático caso de la Central de Cooperativas AGROCENTRAL en Chuquisaca y su producción de orégano. Como se menciona en Montoya & Paz (2013), hace solo catorce años no existía un solo cultivo de esta especia en el país y, hoy en día, ha pasado a ser uno de los rubros más importantes del departamento de Chuquisaca, beneficiando a más de 1,500 familias productoras<sup>19</sup>. Al inicio del nuevo milenio, luego de verificar la viabilidad técnica de producción de orégano y su mercado potencial a nivel internacional, las cooperativas socias de AGROCENTRAL sembraron las primeras parcelas e incursionaron en el eslabón de transformación, haciéndose cargo del deshidratado, secado, despalillado, tamizado, zarandeo, limpieza en túneles de aire, empaçado y control de calidad. Todo eso para el orégano seco, en tanto que el aceite de orégano pasa por un proceso distinto de destilación por arrastre de vapor. Toda la línea de producción y planta de procesamiento se instaló en el Municipio de Tomina el año 2003, exportándose desde ahí el producto terminado a Brasil, Uruguay y Paraguay. Un rasgo distintivo de esta iniciativa fue la conformación (el año 2005)

18 Según Laguna (2011), en 1979 CECAOT logró instalar la primera planta industrial de beneficiado de quinua de Bolivia.

19 Todo el proceso contó con el importante apoyo técnico y financiero de la Organización No Gubernamental SOCODEVI y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).



de una empresa con características de “Sociedad Anónima” encargada de la producción, procesamiento y comercialización del orégano (Unidad de Negocios de Especies y Condimentos – UNEC), cuya participación accionaria hoy en día está dividida entre AGROCENTRAL (67% de acciones) y la ONG SOCODEVI (33% de acciones)<sup>20</sup>. Esta empresa es la única en esta rama de actividad a nivel nacional y no solo maneja y organiza el funcionamiento de toda la cadena de valor, sino que se ha convertido también en un modelo de emprendimiento con enfoque inclusivo en el que los agricultores, siendo dueños (o accionistas) de la empresa UNEC, gestionan la misma con criterios de solidaridad pero también basados en principios de eficiencia y competitividad, generando así un modelo híbrido (economía cooperativa y economía privada amalgamadas) muy interesante.

Se tiene también a la Cooperativa Agropecuaria Integral San Juan de Yapacaní (CAISY) en el departamento de Santa Cruz, la cual fue fundada el año 1957 por inmigrantes japoneses interesados en desarrollar labores agropecuarias. Entre sus productos destacan el arroz, la ganadería de carne vacuna, cítricos, nuez de macadamia, entre otros. La línea de producción en la que esta Cooperativa se encuentra integrada verticalmente es la avicultura, ya que cultiva soya en aproximadamente 5,000 hectáreas, para luego procesarla en una planta de alimento balanceado para aves que saca 3,500 toneladas de alimentos por mes. Este producto sirve para alimentar las gallinas ponedoras que son criadas y distribuidas a los socios de la cooperativa, quienes luego producen y comercializan cerca de 20 millones de huevos por mes en las principales ciudades del país<sup>21</sup>.

Otro ejemplo es la Cooperativa Integral de Servicios Cochabamba (CISC), la cual forma parte de la Asociación Nacional de Industrias Lácteas<sup>22</sup>. Esta Cooperativa alberga a más de 300 productores lecheros del Valle Alto, quienes

hace más de una década tuvieron la iniciativa de industrializar su materia prima y crearon Industrias Lácteas de Valle Alto – ILVA (que pertenece a la Cooperativa). La planta se construyó con apoyo de la Cooperación Japonesa y cuenta con todos los módulos clásicos de una industria lechera (pasteurizadora, homogeneizadora y esterilizadora), produciendo cerca de 20,000 litros por día que son comercializados en el mercado local y abastecen también diferentes desayunos escolares y el subsidio de lactancia. También en el sector avícola está la Central Regional de Cooperativas Agropecuarias del Valle de Tarija (CERCAT). Esta organización agrupa a productores de diferentes rubros pero está integrada en la actividad de pollos, ya que, además de la crianza de dichos pollos, cuenta con una planta de alimento balanceado y una línea de faenado y conservación<sup>23</sup>.

Por último, se puede mencionar también a la Cooperativa Agropecuaria Integral Nor Este (COAINE) y a la Cooperativa Agroforestal Integral Campesino (CAIC). La primera fue fundada por productores cafetaleros de Caranavi en 1989 y viene exportando café orgánico desde hace más de 10 años, el cual pasa por un beneficiado primario (despulpado, lavado y secado) en plantas de la misma zona y luego es procesado (descascarillado, seleccionado y embolsado) en una planta ubicada en la ciudad de El Alto, llegando incluso hasta el tostado y molido pero a través de FECAFEB (Federación de Caficultores Exportadores de Bolivia) de la cual es afiliada COAINE (ver Pinto, 2002 y Monasterios, 2011). La segunda Cooperativa (CAIC), funciona desde 1980 y está compuesta por recolectores de castaña en el Beni que abarcan todos los eslabones de la cadena: recolección, acopio, transporte, secado, sancochado, quiebra, selección, clasificación y embalaje. Su planta de procesamiento se ha convertido en un modelo de gestión que le permite acceder a mercados de comercio justo y orgánico (ver PNUD, 2008).

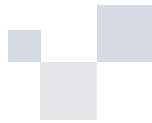
---

20 En un inicio, la Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario de los Valles (FDTA-Valles) contaba también con un tercio de las acciones.

21 Ver <http://www.caisybolivia.com>

22 Ver <http://www.andil.com.bo/asociada-1.asp?codigo=33>

23 CERCAT contó con el apoyo financiero de la Cooperación de Dinamarca.



Como se puede apreciar, la práctica de IVHA está bastante difundida en el país, constituyéndose en un ejemplo claro de aplicación de economía cooperativa que va más allá del simple eslabón primario.

### **3.3 Integración vertical como estrategia de diversificación**

La idea de dar un papel relevante a la diversificación económica, surge a mediados de los años 2000 con investigaciones empíricas que muestran cómo en las primeras etapas de desarrollo, los países tienden a diversificar fuertemente sus economías (Imbs & Wacziarg, 2003). Dicha diversificación ocurre hasta alcanzar cierto umbral, a partir del cual se evidencia nuevamente una especialización, tal como plantea la teoría clásica de economía internacional. Es con estos aportes a la economía del desarrollo que se empiezan a replantear varias de las líneas de política pública relacionadas a la promoción de actividades productivas, siendo el nuevo objetivo el de buscar la diversificación por todos los medios disponibles.

Lamentablemente, la evidencia muestra que el proceso de diversificación está lleno de obstáculos y complicaciones, principalmente relacionados a lo que se conoce como externalidades de información. En pocas palabras, se puede decir que el proceso de descubrimiento de aquellos productos en los que los diferentes países son competitivos (que es donde debería apuntar la diversificación), está plagado de problemas de información e inapropiabilidad, ya que se requiere de mucha investigación y experimentación previa, hasta alcanzar un producto con las especificaciones suficientes como para poder competir exitosamente en los mercados (Hausmann & Rodrik, 2003).

El tema está en saber qué se entiende específicamente por diversificación, ya que las interpretaciones varían dependiendo del marco teórico empleado. Una de las mejores

aproximaciones conceptuales es la que hace Rodrik (2004). Según este autor, el principal objetivo de la política industrial debe ser el de diversificar la economía generando nuevas áreas de ventaja comparativa. Entonces, los incentivos deben focalizarse en actividades económicas que son “nuevas” al interior de la economía doméstica, entendiendo por nuevas: i) nuevas tecnologías para fabricar productos ya existentes; o ii) nuevos productos en sectores alternativos de la economía doméstica.

Más adelante (subtítulo 4.2) se profundizará sobre el tema de nuevas tecnologías. Por lo pronto, vale la pena concentrarse en el segundo aspecto relacionado a nuevos productos en sectores alternativos de la economía. Para desarrollar estos nuevos productos, es preciso crear cadenas de valor que sustenten la obtención de los mismos. Sin embargo, la creación de dichas cadenas se ve frenada nuevamente por el problema de la inapropiabilidad. En términos generales, la inapropiabilidad surge cuando un agente privado es reacio a invertir en nuevos productos o sectores, ya que duda que luego pueda beneficiarse o apropiarse debidamente de su inversión. El origen de esta inapropiabilidad es la característica de bien público que adquiere la información<sup>24</sup> (en Bolivia, el informe temático del PNUD, 2008 resaltó este problema de la información como bien público). Entonces, cuando se quiere promover una determinada cadena, uno de los desafíos más importantes es el de facilitar la generación y flujo de información entre los distintos eslabones y agentes de la misma. Lamentablemente, en la práctica, las capacidades requeridas para generar y difundir información varían dependiendo del eslabón de la cadena que se considere. Esto quiere decir que hay organizaciones que están mejor capacitadas para solucionar problemas de información en ciertos eslabones, pero no necesariamente en otros, y es ahí donde la IVHA puede ser de mucha ayuda.

Como se mencionó al inicio de esta tercera sección, existen dos ramas teóricas que explican

---

24 Un bien público se caracteriza (desde el punto de vista económico) por ser no rival en el consumo (puede ser consumido por muchas personas al mismo tiempo y en la misma magnitud) y no excluyente, es decir que una vez producido resulta muy difícil excluir a otros de su uso, apareciendo así agentes que se benefician del mismo sin haber incurrido en ningún esfuerzo o inversión.



las tendencias de IVHA, una basada en temas de Economía Organizacional o Nueva Economía Institucional (desarrollada en el subtítulo 3.2), y otra enfocada a lo que se conoce como Organización Industrial. Esta última enfatiza más sobre los patrones de integración al nivel del mercado o de un sector industrial en particular. El punto recurrente de discusión en esta corriente académica está relacionado a la conexión entre las decisiones de integración y la estructura del mercado, dejando así de prestar atención a la teoría contractual o de costos de transacción. El autor más representativo es Stigler (1951), quien argumenta que en las fases primarias de formación de un sector, las empresas tienden a estar integradas verticalmente ya que no existen mercados en los que se pueda adquirir los insumos requeridos. Entonces, el costo de organizar dichos mercados es más alto que el costo de coordinar la fabricación de insumos al interior de la misma empresa, en consecuencia, la respuesta lógica es integrarse. Recientemente, Sabel (2012) retomó este aspecto, mostrando como ciertos emprendimientos en Latinoamérica, tienden a recurrir a IVHA como una de las tres alternativas de organización industrial capaces de reducir el problema de la inapropiabilidad<sup>25</sup>.

En Bolivia, el caso más representativo es el del orégano (explicado anteriormente en el subtítulo 3.2), ya que dicha cadena de valor se constituye en un ejemplo claro de diversificación (antes del año 2000 no existía ni un solo cultivo de orégano en el país) en el que solo una central de cooperativas (AGROCENTRAL), totalmente integrada verticalmente hacia adelante, fue la pionera en el rubro y mantiene el control de todos los eslabones de la cadena (sin tener que lidiar con otro competidor), lo que le da la suficiente ventaja competitiva como para poder apropiarse de los beneficios de su inversión<sup>26</sup> y penetrar mercados

internacionales en condiciones favorables.

Para concluir, cabe resaltar que Stigler (1951) hace mención también a una secuencia dinámica en el uso de estas formas de organización industrial, puesto que señala que la integración vertical experimentada por algunas organizaciones, tiende a diluirse cuando empiezan a emerger empresas geográficamente concentradas en una locación específica (efecto conocido como conglomerado o cluster). Entonces, a medida que un rubro industrial crece, evoluciona de una forma de organización con integración vertical, hacia un cúmulo de firmas densamente ubicadas en un determinado espacio territorial. A nivel nacional, es posible observar este fenómeno solo en el caso de la quinua, cuya cadena de valor, luego de estar fuertemente integrada verticalmente durante los primeros años (con CECAOT y ANAPQUI a la cabeza), empezó a experimentar el ingreso de nuevos actores a diferentes eslabones de la cadena y, particularmente en el área de transformación, con fuerte concentración geográfica en los departamentos de La Paz y Oruro (específicamente en las ciudades de La Paz, El Alto, Oruro y Challapata<sup>27</sup>).

#### 4. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas públicas de fomento al sector cooperativo han sido siempre tema de debate, independientemente de la orientación política de los diferentes gobiernos. A fines de la década pasada (coincidiendo con los cambios introducidos en la nueva Constitución), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (a través de la Dirección General de Cooperativas) elaboró un proyecto para el diseño de lineamientos de política y estrategia de cooperativas. A fin de llevar adelante un trabajo coordinado y conjunto, dicho Ministerio suscribió un acuerdo

25 Las otras dos alternativas identificadas por Sabel, 2012 son los conglomerados (o clusters) y las plataformas de subsistemas independientes pero a la vez interconectados.

26 Aunque debe tenerse muy en cuenta que gran parte de dicha inversión proviene de la Cooperación Internacional.

27 En el caso de la ciudad de La Paz con 2 empresas de carácter industrial, 7 semi-industriales y 3 de tipo artesanal. En El Alto con 6 empresas industriales y 1 semi-industrial. En Challapata con 4 empresas industriales y 1 semi-industrial. En la ciudad de Oruro con 6 empresas industriales, 1 semi-industrial y 6 de tipo artesanal. En total, de las 62 empresas existentes en este sector, 60% están situadas en estas cuatro ciudades y 40% solo en Oruro y La Paz, más o menos en proporciones similares (ver FAUTAPO, 2013b).





con la Confederación Nacional de Cooperativas (CONCOBOL) y las federaciones nacionales de los diferentes sectores cooperativos, quienes designaron a sus respectivos representantes para conformar un comité de seguimiento encargado de acompañar el proceso de formulación de las mencionadas políticas de fomento.

La propuesta fue concluida el año 2009, luego de una serie de consultas y mesas de trabajo en distintos espacios de reflexión, procediéndose inmediatamente a la presentación oficial de resultados a autoridades del Ministerio.

Los lineamientos de política priorizados fueron los siguientes<sup>28</sup>: i) políticas de orden normativo e institucional<sup>29</sup>; ii) políticas de formación y educación cooperativa<sup>30</sup>; iii) políticas de acceso a recursos y tratamiento tributario<sup>31</sup>; iv) políticas de producción y mercado<sup>32</sup>; y v) políticas de dignificación del trabajo, responsabilidad social y medio ambiente<sup>33</sup>. Si bien los lineamientos eran bastante genéricos, no cabe duda que el logro principal de este esfuerzo conjunto fue el de agendar y luego impulsar la aprobación de la nueva Ley General de Cooperativas el 2013 (en el marco del lineamiento "i"), la cual, como se señaló en la segunda sección del presente documento, actualiza el marco jurídico del cooperativismo en el país, adecuándolo al papel protagónico y jerarquizado que le da la nueva Constitución.

Con el fin de seguir enriqueciendo este debate, a continuación se desarrollan tres componentes de política pública que podrían contribuir a mejorar la gestión de las cooperativas agropecuarias integradas verticalmente.

#### **4.1 El cooperativismo agropecuario y los incentivos tributarios<sup>34</sup>**

Generalmente, las Constituciones de los países Latinoamericanos cuentan con un tratamiento específico para el tema de cooperativas, reconociendo la validez del acto cooperativo y brindando los lineamientos para su promoción, pero no acostumbran plantear (a este nivel del marco legal) la posibilidad de otorgarles beneficios tributarios específicos. Más bien son las leyes que regulan el sector cooperativo las que usualmente contienen ciertos incentivos tributarios, aunque es importante resaltar que, anteriormente (décadas atrás), dichas leyes contaban con mayores beneficios en materia fiscal, evidenciándose así una tendencia gradual en la región a la reducción de estos beneficios con el transcurso del tiempo. Lo que sí prevalece es que, cuanto menos desarrollado es un país, mayores suelen ser los incentivos tributarios a las cooperativas, dadas sus características de elementos catalizadores del desarrollo económico y social (Villarroel-Böhr, 2013).

---

28 Estos lineamientos fueron publicados en el documento DGC (2009b).

29 Encargadas de adecuar el marco jurídico del sistema cooperativo, fortaleciendo a las organizaciones cooperativas, así como a la estructura estatal vinculada al sector.

30 Destinadas a promover y fortalecer la educación cooperativa y apropiación de la filosofía, valores y principios cooperativos en el sistema y la comunidad.

31 Orientadas a establecer un ámbito económico-financiero y tributario favorable para el desarrollo de las actividades cooperativas.

32 Dirigidas a mejorar las condiciones para la producción de bienes y prestación de servicios de las empresas cooperativas, permitiéndoles que compitan con eficiencia y eficacia en el mercado.

33 Pensadas para promover una gestión integral de responsabilidad social, ambiental y de dignificación del trabajo en el sector cooperativo.

34 Los incentivos tributarios son solo un mecanismo de promoción, dentro de otras medidas de fomento disponibles en la normativa, que incluyen facilitación de asistencia técnica, capacitación, tratamiento prioritario en licitaciones públicas, provisión de insumos, etc. Este subtítulo se centra solo en dichos incentivos tributarios, pero es bueno recalcar que el marco legal actual plantea algunas de las medidas de fomento mencionadas (por ejemplo la Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAS, Ley N° 338 de 26/01/2013), aunque la gran mayoría de ellas todavía no se han hecho efectivas debido a que las normas son relativamente recientes y carecen de instrumentos efectivos de implementación. Además, dentro de los incentivos tributarios se analizan preferentemente impuestos, dejando las tasas y contribuciones especiales para otra oportunidad.



En Bolivia, la antigua Ley General de Cooperativas (Decreto Ley N° 5.035 de 13/09/1958) contenía exenciones tributarias importantes aplicables por lapsos de tiempo determinado, pero lamentablemente nunca fue respetada y las cooperativas se vieron obligadas a pagar todos los impuestos en igualdad de condiciones con el resto de agentes económicos<sup>35</sup>. Actualmente, un hecho que vale la pena destacar es que la nueva Ley General de Cooperativas, en su Disposición Transitoria Tercera, establece que: “la legislación tributaria deberá tomar en cuenta la naturaleza de las cooperativas incorporando las categorías económicas propias del cooperativismo”. Este es un aspecto muy positivo, ya que la mencionada clausula abre una oportunidad para futuros incentivos tributarios, obligando a los legisladores a brindar un tratamiento diferenciado al sector en función de su llamada “categoría económica propia”. Lo malo es que deberá esperarse la voluntad política de los legisladores para que entre en agenda dicha modificación al sistema tributario vigente.

Efectuando un análisis comparado de la legislación a nivel sudamericano, se puede ver que los impuestos comúnmente empleados para materializar las políticas de fomento a las cooperativas son: i) el impuesto sobre la renta<sup>36</sup>, en reconocimiento de que el acto cooperativo con los socios es sin ánimo de lucro, pero abarcando también poco a poco otras alternativas de exoneración preferenciales más imaginativas y adecuadas a la naturaleza de estas organizaciones, nótese además que dichos impuestos sobre la renta son también frecuentemente usados para promover el sector agropecuario en general, no solo el sector cooperativo; y ii) el Impuesto al Valor Agregado – IVA, el cual es empleado con mucha intensidad tanto para promover cooperativas como para fomentar los productos e insumos del sector agropecuario, así como también los regímenes de importación/exportación de bienes y servicios vinculados a este sector, de hecho, casi la

mitad de los países sudamericanos recurren al IVA como única herramienta de apoyo.

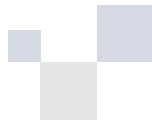
En el resto de la legislación vigente solo es posible rastrear dos normas que contienen indicios de incentivos tributarios para las cooperativas agropecuarias. La primera de estas normas es el Decreto Supremo N° 24.463 (de 27/12/1996) que regula el Régimen Agropecuario Unificado (RAU). Los sujetos pasivos del RAU son personas naturales y sucesiones indivisas que realizan actividades agrícolas o pecuarias en predios pequeños cuya superficie está dentro de ciertos límites. Las cooperativas agropecuarias están sujetas al RAU, a no ser que presten servicios a terceros. Tratándose de un régimen orientado a pequeños productores, al tributar bajo RAU dichas cooperativas agropecuarias se acogen a la liquidación y pago anual simplificado de otros impuestos (Impuestos al Valor Agregado, a las Transacciones, a las Utilidades de las Empresas y Régimen Complementario al IVA), lo cual en sí es una ventaja tributaria, ya que de otro modo quedarían inevitablemente sometidos al régimen general de tributación. La segunda norma es la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Ley N° 144 de 26/06/2011). En su Artículo 18, esta Ley señala que el Estado fomentará el desarrollo de la transformación e industrialización de productos agropecuarios de los actores de la economía plural, mediante la dotación de créditos en especie e “impositivos”, en materia ambiental por el uso de tecnologías limpias y otras que fomenten las iniciativas de organizaciones comunitarias, comunidades campesinas, cooperativas y asociaciones de productores. Esta es otra de las pocas ventanas de oportunidad que se han abierto recientemente en la normativa, favoreciendo con “crédito impositivo” (que se puede interpretar como crédito fiscal) a aquellas cooperativas que opten por implementar tecnologías limpias.

En cuanto a los incentivos para productos e insumos del sector agrario en general, al cual

---

35 Se sabe que mucho tiempo atrás existió una Resolución de la Dirección de Impuestos por la que, a través de un trámite individual, era posible lograr la exención del Impuesto a las Utilidades de las Empresas, sin embargo, dicha Resolución dejó de estar vigente hace varios años.

36 En el caso de Bolivia el beneficio tendría que ir por la vía del Impuesto a las Utilidades de las Empresas.



automáticamente están sujetas las cooperativas agropecuarias, también se rescatan dos normas. La primera es la Ley de Reforma Tributaria (Ley N° 843 de 20/05/1986), que en su Artículo 57 establece una alícuota baja del 0.25% a la base imponible del Impuesto a la Propiedad Inmueble Agraria (hoy en día de dominio de los municipios). Al respecto, vale la pena mencionar también que con lo dispuesto en la nueva Constitución y en la Ley de Clasificación de Impuestos (Ley N° 154 de 14/07/2011), la posibilidad de legislar, reglamentar y ejecutar este impuesto recae sobre los gobiernos municipales. En este sentido, si bien la pequeña propiedad agraria y la propiedad comunitaria no están gravadas, el resto de propiedades de mayor tamaño de las cooperativas agrícolas podrían ser sujetas de modificaciones en función a la capacidad de agendación de la temática en los distintos consejos municipales. La segunda norma de este tipo es la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley N° 1.715 de 18/10/1996), la cual en un artículo simplemente elimina el trámite que deja exento el pago del impuesto sobre la pequeña propiedad agraria (Art. 4), pero en otro plantea una interesante disposición que promueve las inversiones en los predios agropecuarios, al no contemplarlas en la base imponible del impuesto a la propiedad inmueble agraria.

Para concluir, resta mencionar que el régimen de importación/exportación presenta también un par de normativas bien conocidas por la mayoría de los agentes económicos. En primera instancia está la Ley de Revolución Productiva antes citada, la cual incorpora un beneficio específico para comunidades indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas, que es un arancel diferenciado de 0% para la importación de maquinaria, equipos e insumos agropecuarios. Aquí vale la pena destacar que la asimilación a uno de estos grupos en la práctica puede ser alta, beneficiando así a muchos productores agropecuarios. El Decreto Supremo N° 0943 de 02/08/ 2011 sacó la lista de bienes vinculados a este beneficio, entre las que están semillas, vacunas de veterinaria, fosfatos de calcio naturales, arados, sembradoras,

cosechadoras, etc. En segundo lugar está la Ley de Exportaciones (Ley N° 1.489 de 16/04/1993), con la devolución del IVA pagado por insumos usados en la elaboración del producto exportado, y del IVA más el Impuesto a las Transacciones e Impuesto a los Consumos Específicos de insumos internados al país bajo el Régimen de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo (RITEX), aunque es bien conocido por todos el retraso que experimentan los exportadores al momento de acogerse a este beneficio.

De todos modos se puede señalar que, en la mayoría de los casos, se trata de beneficios muy modestos con poca capacidad de influencia en los costos efectivos del productor agropecuario, debiéndose trabajar todavía bastante en el diseño de políticas tributarias adecuadas al contexto cooperativo y agropecuario.

#### **4.2 Políticas de innovación en tecnología de producto**

Fomentar la innovación tecnológica en las distintas unidades económicas, ha sido siempre un reto en países en desarrollo. Normalmente, existe una inversión sub-óptima en investigación y desarrollo debido al mismo problema de inapropiabilidad tratado anteriormente (Subtítulo 3.3), ya que los agentes económicos se enfrentan a la imposibilidad de apropiarse plenamente de los beneficios generados por su inversión, debido a problemas de bien público que adquiere la innovación tecnológica. En esta parte del documento se hará referencia a una experiencia exitosa de innovación en tecnología de producto implementada en la Central de Cooperativas El Ceibo, la cual puede servir de ejemplo para futuras intervenciones estatales.

Usualmente, se interpreta que la innovación tecnológica debe ir necesariamente acompañada de adquisición o mejora de maquinaria y equipo, cuando en realidad el paquete tecnológico de una iniciativa productiva está compuesto por tres componentes igualmente válidos. A fin de ampliar esta idea, es importante recordar que dicho paquete tecnológico está conformado por<sup>37</sup>: i) tecnología de producto;

37 Para mayores referencias sobre el paquete tecnológico ver Naranjo (2004).



ii) tecnología de equipo<sup>38</sup>; iii) tecnología de proceso<sup>39</sup>; y iv) tecnología de operación<sup>40</sup>. La primera de estas tecnologías está relacionada con las normas, especificaciones y requisitos generales de calidad y presentación que deben contener los productos o servicios (como por ejemplo los manuales de uso, los diseños o dibujos de empaque, fórmulas y composiciones, especificaciones de materias primas y todas las cuestiones relacionadas con la propiedad industrial, tales como patentes y marcas).

En primer lugar, es bueno hacer notar que los productos alimenticios derivados de la agroindustria son intensivos en el uso de tecnología de producto y de equipo<sup>41</sup>, reduciendo así el espacio de intervención a ser considerado. Por otro lado, ciertos autores<sup>42</sup> coinciden en señalar que se debe empezar por distinguir dos capacidades básicas relacionadas con la noción de ventaja innovativa: i) la capacidad de adquirir e incorporar nuevas tecnologías, generalmente vía transferencia tecnológica; y ii) la capacidad de generar un flujo de innovaciones menores de producto y de proceso.

Lo que sucede en la práctica es que luego de su puesta en marcha, las empresas pasan por una secuencia de aprendizaje técnico. Primero desarrollan precisamente capacidades innovativas relacionadas con el producto. Las habilidades de ingeniería de procesos y de organización industrial (planeamiento y control del proceso productivo, etc.) comienzan a acumularse muy lentamente, de un modo informal. Con este tipo de procesos de aprendizaje, unido a la experiencia productiva en la actividad, las empresas adquieren eventualmente la capacidad de generar un flujo

de innovaciones menores. En consecuencia, al brindar el Estado asesoramiento en innovación tecnológica de producto, la intervención sería consistente con la secuencia lógica de adquisición de capacidades por parte de las empresas.

La experiencia de El Ceibo es muy ilustrativa al respecto. Hace algunos años, la fábrica de chocolates de esta central de cooperativas decidió, con el apoyo de la cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales locales, diferenciarse del resto de la competencia vía innovación en tecnología de producto. Para tal efecto, desarrolló una línea de chocolates amargos sin recurrir a cambios en materia de maquinaria y equipo, sino más bien apostando a introducir en su producto una serie de innovaciones e intangibles que tienen buena aceptación en ciertos mercados nicho de alto valor adquisitivo (nacionales e internacionales).

La nueva línea fue bautizada como "fine dark chocolate" y está compuesta principalmente por diferentes barras con mezclas de chocolate amargo orgánico que incluyen trozos de granos de cacao (nibs), pedazos de sal del salar de Uyuni, quinua e incluso café. El empaque fue renovado totalmente y la presentación es ahora mucho más elegante y en idioma inglés (con miras a la exportación), donde resalta el slogan "our land, our trees, our chocolate" (que en español significa nuestra tierra, nuestros árboles y nuestro chocolate) que es precisamente la característica de IVHA siendo aprovechada con fines comerciales, ya que posiblemente se trate de una de las pocas empresas de chocolate en el mundo, cuyos dueños son los mismos productores de cacao integrados verticalmente

---

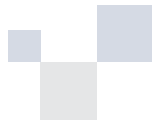
38 Se refiere a la parte del paquete tecnológico relacionada con las características que deben poseer los bienes de capital necesarios para producir bienes y servicios. En este caso la parte medular de la tecnología se encuentra concentrada en: la maquinaria de producción, especificaciones, manuales de uso, manuales de mantenimiento, listas maestras de partes y refacciones, etc.

39 Se refiere a la parte del paquete tecnológico relacionada con las condiciones, procedimientos y formas de organización necesarias para combinar insumos, recursos humanos y bienes de capital, en la producción de un bien o servicio. Por ejemplo el lay-out en planta, estudios de tiempos y movimientos, etc.

40 Se refiere a la parte del paquete tecnológico relacionada con normas y procedimientos aplicables a la tecnología de producto, de equipo y de proceso, necesarias para asegurar la confiabilidad, seguridad física y durabilidad de la planta productiva y sus productos.

41 Ver Rebois & Aguirre (1994).

42 Como por ejemplo Burachik (2000).



en toda la cadena de valor. Esto es muy valorado por consumidores informados que conocen las inequidades tradicionales en la distribución de recursos al interior de las cadenas, donde, como se vio en el Subtítulo 3.2, los productores del primer eslabón suelen ser los más damnificados en la repartición de beneficios.

Con el transcurso del tiempo, fue interesante ver cómo la competencia empezó también a mejorar su tecnología de producto, al grado de que hoy en día todas las empresas grandes de chocolates en el país, cuentan con líneas similares de productos catalogados como gourmet. Este efecto de réplica en el entorno de innovación es sumamente positivo, ya que deja entrever que existe potencial de transferencia tecnológica inter-industrial.

El papel del Estado en este tipo de iniciativas puede ser variado, por ejemplo facilitando el acceso a certificaciones (orgánico, comercio justo, calidad, etc.), brindando asistencia técnica en diseño y empaque, promoviendo mejores normas técnicas de calidad y presentación, dando acceso a tendencias internacionales en materia de requisitos fitosanitarios y zoonosanitarios, promoviendo marcas regionales o nacionales con alto valor de intangibles, agilizando los procesos de registro de marcas, etc. Todo siempre bajo la premisa de facilitar la innovación en tecnología de producto, la cual está en igual nivel de importancia que la tradicional tecnología de equipo.

### **4.3 Asociatividad con empresas públicas locales**

Otra alternativa interesante, más en el ámbito subnacional, es la posibilidad de establecer alianzas con empresas públicas municipales o departamentales. La nueva Constitución, en sus Artículos 300 I-29 (para el caso departamental) y 302I-26 (para el caso municipal), abre la posibilidad de que los gobiernos subnacionales creen dichas

empresas públicas, pudiendo legislar, reglamentar y ejecutar la mencionada competencia. Como se vio anteriormente (Subtítulo 3.2), al incursionar ciertas cooperativas con IVHA en el eslabón de transformación, optan por conformar empresas tradicionales del tipo Sociedades Anónimas (caso de AGROCENTRAL en la cadena del orégano), con distintas proporciones accionarias en función a las necesidades y características de los socios. Dado el marco normativo actual, nada impide que uno de esos socios sea precisamente el municipio o la gobernación.

Esta particular simbiosis, daría lugar a lo que se conoce como Sociedades de Producción Público-Privadas o P-P-Ps. Básicamente, estas P-P-Ps<sup>43</sup> son formas de colaboración en las que el sector público y privado se convierten en copropietarios y comparten beneficios y riesgos sobre una determinada iniciativa, firmando contratos de largo plazo en los que se estipulan los aportes y responsabilidades de cada una de las partes. Además, son recomendables en aquellas circunstancias en las que ni el sector privado ni el público por separado, podrían implementar de forma unilateral una determinada actividad de forma exitosa.

Otro aspecto que es importante resaltar, es que, si bien el instrumento puede ser empleado en una amplia gama de opciones<sup>44</sup> y por todos los niveles de gobierno, estudios especializados sugieren que se trata de una herramienta particularmente poderosa al momento de ser utilizada por los gobiernos subnacionales para promover desarrollo productivo<sup>45</sup>, ya que permite incubar empresas y resolver cuellos de botella en cadenas de valor con potencialidad de crecimiento.

A diferencia de experiencias pasadas, en que empresas públicas de propiedad 100% Estatal terminaron siendo sumamente burocráticas y deficitarias, las P-P-Ps aportan con el capital y conocimiento de un socio privado (que en este caso vendrían a ser las cooperativas agropecuarias),

---

43 También conocidas en idioma inglés como Public-Private Partnerships.

44 A nivel internacional se le ha dado un uso intensivo en la construcción de infraestructura pública como carreteras, puertos, etc.

45 Ver por ejemplo Walzer & Jacobs (1998) y Enright (2000).



el cual conoce el funcionamiento del sector y, normalmente, está muy involucrado no solo en las decisiones estratégicas de la empresa, sino también en la parte operativa de transformación. Las experiencias de este tipo en el país son sumamente escasas<sup>46</sup>. Hace algunos años, la empresa de cemento chuquisaqueña FANCESA podía ser considerada como un P-P-P subnacional, pero dejó de serlo con la salida del socio privado. Actualmente, los gobiernos subnacionales todavía no han empezado a legislar sobre este aspecto, aunque bien podrían hacerlo (incluso sin haber aprobado los estatutos o cartas orgánicas) ya que se trata de una competencia exclusiva. Los detalles de la forma en se conformarían las P-P-Ps deben ser cuidadosamente analizados y consensuados con los actores económicos de cada región (incluidas las cooperativas agropecuarias y todo tipo de OECAs), a fin de lograr acuerdos de largo plazo que promuevan el desarrollo económico local por la vía de canales innovadores y más efectivos.

## 5. COMENTARIOS FINALES

Los comentarios finales que surgen como consecuencia de la elaboración del presente estudio son los siguientes:

- La mayoría de las cooperativas agropecuarias, hoy en día articuladoras de la denominada economía plural, desarrollan sus actividades todavía en condiciones precarias, sin embargo, un grupo interesante de estas organizaciones ha incursionado exitosamente en lo que se conoce como IVHA, probando el potencial de esta herramienta como factor catalizador del desarrollo económico local.
- El fenómeno de integración de productores agropecuarios en cooperativas al interior del primer eslabón (integración horizontal), no solo tiene un efecto directo sobre las utilidades (mejorando las ganancias por mejores precios negociados en volumen y reducción de costos de aprovisionamiento al adquirir grandes cantidades de insumos con descuentos), sino que también nivela las relaciones desiguales que existen con los intermediarios, quienes suelen tomar ventaja de ciertas vulnerabilidades propias de los productores (como ser limitado acceso a información o capital). Al seguir integrándose hacia adelante en la cadena de valor, los productores agropecuarios reducen además ciertos costos de transacción y, más importante aún, neutralizan el problema de especificidad de activos, evitando así el aprovechamiento o explotación de este aspecto por parte de otros agentes económicos involucrados en la cadena. Todos estos cambios modifican, sin lugar a dudas, la gobernanza al interior de la cadena a favor de los cooperativistas agropecuarios.
- Al incursionar en actividades del eslabón de transformación, las cooperativas agropecuarias se enfrentan a nuevos retos en materia de administración (cumplimiento de normativa laboral, impositiva, etc.), debiendo en muchos casos formalizar ciertos requisitos exigidos por el propio funcionamiento del mercado. Esto abre la posibilidad de innovar en modelos híbridos de gestión, como es el caso de AGROCENTRAL y la Unidad de Negocios de Especies y Condimentos (UNEC). Esta empresa (cuya figura legal es la de Sociedad Anónima) se ha convertido en un modelo de emprendimiento con enfoque inclusivo a nivel nacional, ya que los agricultores, en su calidad de dueños o accionistas, gestionan UNEC con criterios de solidaridad (propios de la economía cooperativa) pero también basados en principios de eficiencia y competitividad (característicos de economía privada pura y empleando además la herramienta jurídica de Sociedad Anónima), generándose así una combinación muy virtuosa entre dos de los ejes de la denominada economía plural.
- Dado el marco normativo vigente, incluso se podría pensar en empresas del eslabón de transformación que surjan como consecuencia de alianzas de Producción Público-Privadas (P-P-Ps) entre las cooperativas agropecuarias y algún gobierno subnacional (municipios o gobernaciones). Actualmente, los niveles subnacionales todavía no han empezado a legislar al respecto, aunque se conoce (por experiencias comparadas

internacionales) que esta herramienta de P-P-P es particularmente poderosa en manos de dichos gobiernos subnacionales, ya que les permite incubar empresas y resolver cuellos de botella en cadenas de valor con alto potencial de crecimiento.

- Si bien las nuevas tendencias de desarrollo coinciden en señalar que los países deben diversificar sus economías, la evidencia muestra que dicho proceso de diversificación está lleno de obstáculos y complicaciones, principalmente relacionados a lo que se conoce como externalidades de información o, más específicamente, inapropiabilidad. La estrategia IVHA es precisamente una forma de organización industrial capaz de reducir el problema de inapropiabilidad, tal como demuestra el exitoso caso de diversificación de la cadena del orégano en las cooperativas de Chuquisaca.
- También es importante tener en cuenta que, a medida que un rubro industrial crece, el mismo puede evolucionar de una forma de organización con IVHA, hacia un conglomerado de empresas densamente localizadas en un mismo espacio territorial (conocido como cluster). A nivel nacional solo es posible observar este fenómeno en el caso de la quinua, cuya cadena de valor, luego de estar fuertemente integrada verticalmente durante los primeros años (con CECAOT y ANAPQUI a la cabeza), empezó a experimentar el ingreso de nuevos actores a diferentes eslabones de la cadena y, particularmente en el área de transformación, con fuerte concentración geográfica en los departamentos de La Paz y Oruro (específicamente en las ciudades de La Paz, El Alto, Oruro y Challapata).
- Respecto a los incentivos tributarios, es bueno destacar que, a nivel sudamericano, Bolivia es el país que menos beneficios otorga. Los incentivos que existían en la antigua Ley General de Cooperativas nunca se cumplieron, constituyéndose así en un pésimo antecedente jurídico que forzó a las cooperativas a cancelar los impuestos en igualdad de condiciones con el resto

del sector privado tradicional. No obstante, la nueva Ley de Cooperativas abre la posibilidad de que la legislación tributaria brinde un tratamiento diferenciado a dichas cooperativas en función de su "categoría económica propia". Por otro lado, la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Art. 18) señala que el Estado fomentará los productos agropecuarios mediante la dotación de créditos en especie e "impositivos", a aquellas cooperativas que opten por implementar tecnologías limpias. Estas dos ventanas de oportunidad deben ser aprovechadas, diseñando políticas tributarias adecuadas al contexto cooperativo y agropecuario.

- Por último, en lo que a políticas de innovación tecnológica se refiere, la experiencia de El Ceibo y su reciente desarrollo de tecnología de producto (en la línea de chocolates fine dark) puede ser de mucha utilidad, ya que, al brindar el Estado asesoramiento en este componente del paquete tecnológico, el apoyo sería consistente con la secuencia lógica de adquisición de capacidades por parte de las empresas, aprovechando al mismo tiempo el hecho que los productos alimenticios son intensivos en el uso de la mencionada tecnología de producto.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alianza Cooperativa Internacional – ACI (1995). "Los principios cooperativos del siglo XXI". CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Vol. 19, pp. 37-39.
- Bazoberry, O. & Salazar C. (2008). "El cacao en Bolivia: una alternativa económica de base campesina indígena". Cuadernos de Investigación No. 72. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – CIPCA.
- Bebbington, A., Domingo, T., Kopp, A. & Quisbert, J. (1996). "Organizaciones Campesinas en la Generación y Transferencia de tecnologías Agrícolas: Tres Estudios de Caso". La Paz: Centro de Información para el Desarrollo – CID y COSUDE.



- Bresnahan, T. F. & Levin, J. D. (2012). "Vertical Integration and Market Structure", en Gibbons, R. & Roberts, J. (editores). *Handbook of Organizational Economics*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 853-890.
- Burachik, G. (2000), "Cambio Tecnológico y Dinámica Industrial en América Latina", *Revista de la CEPAL No. 71*, agosto, pp. 85 – 104.
- Cook, M. L., Chaddad, F. R., & Iliopoulos, C. (2004). "Advances in cooperative theory since 1990: A review of agricultural economics literature", en Hendrikse, G. W. J. (editor) *Restructuring Agricultural Cooperatives*. Amsterdam: Erasmus University Rotterdam, pp. 65-90.
- Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia – CIOEC (2009). "1er Censo Nacional de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias: Aporte de las OECA's al índice de desarrollo productivo". La Paz: CIOEC.
- Dirección General de Cooperativas – DGC (2008). "Diagnóstico del Sector Cooperativo". Diseño de la Política y Estrategia Nacional de Cooperativas. Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.
- (2009a). "Diagnóstico Nacional Cooperativo". Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social. Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia – CONCOBOL.
- (2009b). "Lineamientos de Política Pública del Sector Cooperativo". Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, CONCOBOL.
- Enright, M. (2000), "Public-Private Partnerships for Economic Development and Competitiveness: with Special Reference to the African Experience", Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial – ONUDI, Vienna, Febrero.
- Evers, A. & Laville, J-L. (2004). "Defining the Third Sector in Europe", en Evers, A. & Laville, J-L (editores) *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 11-42.
- FAUTAPO, (2013a). "Experiencias y Logros en Desarrollo Social y Tecnológico del Programa Complejo Quinoa Altiplano Sur de Bolivia". Programa COMPASUR.
- FAUTAPO, (2013b). "Atlas Productivo de la Quinoa Real". Programa COMPASUR. Reino de los Países Bajos.
- Harris, A., Stefanson, B., & Fulton, M. (1996). "New generation cooperatives and cooperative theory". *Journal of Cooperatives*, Vol. 11, pp. 15-28.
- Hausmann, R. & Rodrik, D. (2003). "Economic development as self-discovery", *Journal of Development Economics*, Vol. 72 (2), pp. 603-633.
- Imbs, J. & Wacziarg, R. (2003). "Stages of Diversification". *American Economic Review*, Vol. 93 (1), pp. 63-86.
- Laguna, P., Cáceres, Z. & Carimentrand, A. (2006). "Del altiplano sur Boliviano hasta el mercado global: coordinación y estructuras de gobernanza en la cadena de valor de la quinua orgánica y del comercio justo". *Agroalimentaria*, Vol. 12 (22), pp. 65-76.
- Laguna, P. (2011). "Mallas y Flujos: acción colectiva, cambio social, quinua y desarrollo regional indígena en los Andes Bolivianos". Holanda: Wageningen University. *Disertación Doctoral*.
- Laville, J-L. (2003). "A new European socioeconomic perspective". *Review of Social Economy*, Vol. 61 (3), pp. 389-405.
- Laville, J-L. (2010). "Plural Economy", en Hart, K.; Laville, J-L.; Cattani, A. D. (editores) *The Human Economy: a citizen's guide*. Cambridge: Polity Press, pp. 77-83.
- Mogrovejo, R. & Vanhuynegem, P. (2012). "Visión panorámica del sector cooperativo en Bolivia: Un modelo singular de desarrollo cooperativo". La Paz: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos. Alianza Cooperativa Internacional – ACI.





- Möller, E. (1986a). "El Cooperativismo como proceso de cambio: de la comunidad tradicional a la cooperativa moderna". Tomo II. La Paz: Editorial Los Amigos del Libro.
- (1986b). "El Cooperativismo como proceso de cambio: las cooperativas y empresas sociales productivas en Bolivia (Agrarias, Artesanales y Mineras)". Tomo III. La Paz: Editorial Los Amigos del Libro.
- Monasterios, R. (2011). "Cooperativa Agropecuaria Integral Nor Este (COAINE): Estudio de Caso". La Paz: CIOEC – ESFIM.
- Montoya Pérez, M. P. & Paz Ybarnegaray, R. (2013). "El orégano de Chuquisaca: un estudio descriptivo del proceso de innovación, la sucesión de eventos, y los actores involucrados". Documento de Trabajo No. 184, Estudios sobre el Desarrollo (8), Lima: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-IDRC; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola-FIDA; Instituto de Estudios Peruanos-IEP.
- Naranjo González, M. A. (2004) "Innovación y Desarrollo Tecnológico: Una Alternativa para los Agronegocios", Revista Mexicana de Agronegocios No. 14, Enero – Junio, pp. 237 – 250.
- Ortmann, G. F. & King, R. P. (2007). "Agricultural cooperatives I: history, theory and problems". Agrekon, Vol. 46 (1), pp. 18-46.
- Pinto, R. L. (2002). "Estudio de mercado de productos orgánicos bolivianos". Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI. Publicación No. 06/02. Departamento de Promoción Económica. Montevideo.
- Polanyi, K. (1944). "The Great Transformation: the political and economic origins of our time". New York: Farrar & Rinehart. Reprinted by Beacon Press, Boston 2001. Second Edition.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-Bolivia. (2008). "La otra frontera: usos alternativos de recursos naturales en Bolivia". Informe Temático sobre Desarrollo Humano. La Paz.
- Rebois, R. y C. Aguirre Bastos (1994). "Ciencia, Tecnología e Innovación: Conceptos y Prácticas", Universidad Andina Simón Bolívar, Proyecto de Monitoreo de Nuevas Tecnologías, primera edición.
- Rodrik, D. (2004), "Industrial Policies for the Twenty-First Century". Working Paper Series No. 04-047 John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Roustang, G.; Laville, J-L.; Eme, B.; Mothé, D.; & Perret, B. (1997). "Vers un nouveau contrat social". Paris: Desclée de Brouwer.
- Salazar, I. & Galve Górriz, C. (2011). "Determinants of the differences in the downstream vertical integration and efficiency implications in agricultural cooperatives". The BE Journal of Economic Analysis & Policy, Vol. 11 (1), pp. 1-24.
- Sabel, C. (2012). "Self-discovery as a coordination problem", en Sabel, C., Fernández-Arias, E., Hausmann, R., Rodríguez-Clare, A. & Stein, E. (editores), Export Pioneers in Latin America, Inter-American Development Bank, pp. 1-45.
- Staatz, J. M. (1989). "Farmer Cooperative Theory: Recent Developments". ACS Research Reports No. 84. United States Department of Agriculture. Rural Development Business and Cooperative Programs.
- Stigler, G. J. (1951). "The division of labor is limited by the extent of the market", Journal of Political Economy, Vol. 59 (3), pp. 185-193.
- Torgerson, R. E., Reynolds, B. J., & Gray, T. W. (1998). "Evolution of cooperative thought, theory, and purpose". Journal of Cooperatives, Vol. 13, pp. 1-20.
- Unidad de Productividad y Competitividad-UPC (2005). "Estudio identificación, mapeo y análisis competitivo de la cadena productiva de camélidos". Sistema Boliviano de Productividad



y Competitividad – SBPC. La Paz.

Vaillancourt, Y. (2009). "Social economy in the co-construction of public policy". *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 80 (2), pp. 275-313.

Valentinov, V. (2005). "The organizational nature of agricultural cooperatives: a perspective from the farm problem theory". *Journal of Rural Cooperation*, Vol. 33 (2), pp. 139-151.

Villarroel Böhr, S. G. (2013). "Análisis comparado del régimen fiscal tributario de empresas cooperativas en Sudamérica: con énfasis en cooperativas agrícolas". Informe Empresa Consultora Enclave S.R.L. Sociedad de Cooperación para el Desarrollo Internacional.

Walzer, N. & Jacobs, B. D. (1998), (editores), "Public-Private Partnerships for Local Economic Development", Westport, CT: Praeger.

Williamson, O. E. (1971). "The vertical integration of production: market failure considerations". *American Economic Review*, Vol. 61 (2), pp. 112-123.

ANEXO 1

Estadísticas del Sector Cooperativo Agropecuario en Bolivia

FUENTE DE INFORMACIÓN	DEPARTAMENTO									TOTAL
	CHU	CBB	LPZ	ORU	PAN	PTS	SCZ	TAR	BEN	
<b>Registro Histórico Dirección General Cooperativas</b>	<b>65</b>	<b>159</b>	<b>627</b>	<b>115</b>	<b>10</b>	<b>139</b>	<b>458</b>	<b>68</b>	<b>67</b>	<b>1.708</b>
- Central	1	2	8	1		2	6	2		22
- Cooperativa	64	156	616	113	10	136	450	66	66	1.677
- Federación		1	3	1		1	2		1	9
Cooperativas inscritas periodo 2009-2013	0	2	26	1	2	1	0	2	0	34
<b>Muestra Dir. Gral. Cooperativas (2008)</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>119</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>65</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>250</b>
- Central	1		4				2			7
- Cooperativa	13	6	115	13	2	10	61	12	9	241
- Federación							2			2
<b>Censo CIOEC (2008)</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>80</b>
- Central	1		4			1	1			7
- Cooperativa	10		22	4	1	16	7	10	2	72
- Federación							1			1

FUENTE: Elaboración con base en DGC (2009a), CIOEC (2009) y datos extractados del registro nacional de cooperativas (Dirección General de Cooperativas).



**Autor:**

**Sergio G. Villarroel Böhr.**

Ingeniero industrial con maestrías en economía aplicada (Georgetown University) y políticas públicas (Universidad Católica Boliviana). Cuenta también con cursos ejecutivos de posgrado en macroeconomía (Harvard University) y en gobernabilidad local (Local Autonomy College, Tokio). Sus veinte años de experiencia profesional fueron principalmente en áreas de desarrollo económico y descentralización, habiendo trabajado para agencias de cooperación como GIZ, Aecid, Cida, USAID, entre otras. Fue director de desarrollo industrial en el ex Ministerio de Desarrollo Económico e imparte docencia en la Universidad Católica Boliviana y en la Universidad Andina. También es miembro de la red de expertos internacionales en descentralización del PNUD (base Panamá) y de la red de expertos latinoamericanos en tributación de la Friedrich-Ebert-Stiftung (base Colombia). Ha publicado dos libros y varios artículos especializados en revistas locales y extranjeras.

*Queda terminantemente prohibido el uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich - Ebert - Stiftung (FES) sin previa autorización escrita de la misma.*

*Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich - Ebert - Stiftung.*

#### Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung Bolivia

Av. Hernando Siles C/14 Obrajes N° 5998

La Paz - Bolivia

ISBN: 978-99974-0-624-8

DL: 4-4-542-19

#### Contacto

Tel: +591 2-2750005

Fax: +591-2-2750090

[www.fes-bolivia.org](http://www.fes-bolivia.org)

[info@fes-bolivia.org](mailto:info@fes-bolivia.org)

Facebook: Fundación

Friedrich Ebert Bolivia

Twitter: @BoliviaFes