



Rivar

REVISTA IBEROAMERICANA DE
VITICULTURA, AGROINDUSTRIA
Y RURALIDAD

Editada por el Instituto
de Estudios Avanzados de la
Universidad de Santiago de Chile

PROMOCIÓN DEL ASOCIATIVISMO PARA LA PRODUCCIÓN FAMILIAR EN ARGENTINA Y URUGUAY (2003-2019)



*Promotion of Associativism for Family Production in
Argentina and Uruguay (2003-2019)*

*Promoção do associativismo para a produção familiar em
Argentina e Uruguay (2003-2019)*

Vol. 11, N° 31, 248-263, enero 2024

ISSN 0719-4994

Artículo de investigación

<https://doi.org/10.35588/rivar.v10i31.6406>

Rocío Soledad Poggetti

Universidad Nacional de Río Cuarto
y Universidad Nacional de Córdoba

ORCID 0000-0003-2489-7249

rpoggetti@hum.unrc.edu.ar

Juan Pablo Martí

Universidad de la República
Montevideo, Uruguay

ORCID 0000-0002-4162-1773

juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy

Recibido

02 de septiembre de 2023

Aceptado

06 de diciembre de 2023

Publicado

Enero de 2024

Artículo científico

El artículo se basa en los proyectos "Políticas públicas de fomento a las cooperativas e instituciones relacionadas al sector en Uruguay" de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, y "Estado, asociaciones agrarias y territorios en disputa: problemas, debates y dimensiones para su abordaje (Argentina, mediados del siglo XX a la actualidad)" de la Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto, Uruguay.

Cómo citar

Poggetti, R.S. y Martí, J.P. (2024). Promoción del asociativismo para la producción familiar en Argentina y Uruguay. *RIVAR*, 11(31), 248-263, <https://doi.org/10.35588/rivar.v10i31.6406>

ABSTRACT

In both Argentina and Uruguay, the agricultural policy of the progressive governments has evidenced two facets: a sustained stimulus to the expansion of agribusiness and a series of compensatory policies for family production and rural wage earners. Within this set, the study focuses on policies to promote associativism in family farming. In particular, it reconstructs the objectives, recipients, and implementation strategies in the territory of rural development programs. The quantitative impact that these programs had on the construction of the network of associations of family producers is also preliminarily. The work is part of agrarian history in a comparative key. It allows a narration that advances in the recognition of the general tendencies that the progressive governments of both sides of the Río de la Plata evidenced for the attention of the most vulnerable sectors of the agrarian structure, based on the complexity of the political-institutional framework and the rural world of each one of the countries involved.

■ KEYWORDS

institutionality, rural development, promotion of associativism, family producers, Argentina, Uruguay.

RESUMEN

Tanto en Argentina como en Uruguay, la política agropecuaria de los gobiernos progresistas ha evidenciado dos facetas: una en la que se estimuló de manera sostenida la expansión de los agronegocios y otra que introdujo una serie de políticas compensatorias para la producción familiar y los asalariados rurales. Dentro de este conjunto, el estudio se concentra en las políticas de promoción del asociativismo en la agricultura familiar. En particular, reconstruye los objetivos, los destinatarios y las estrategias de instrumentación en el territorio de los programas de desarrollo rural. También se introduce de manera preliminar el impacto cuantitativo que tuvieron estos programas en la trama asociativa de los productores familiares. El trabajo se inscribe en la historia agraria en clave comparativa, que permite una narración que avanza en el reconocimiento de las tendencias generales que evidenciaron los gobiernos progresistas de ambos lados del Río de la Plata para la atención de los sectores más vulnerables de la estructura agraria, a partir de la complejidad propia del entramado político-institucional y del mundo rural de cada uno de los países involucrados.

■ PALABRAS CLAVE

institucionalidad, desarrollo rural, promoción del asociativismo, productores familiares, Argentina, Uruguay.

RESUMO

A partir da interrogante “em qual medida a comunidade valenciana tem aproveitado o vinho de Alicante para promover su imagem internacional, seu prestígio, suas exportações e sua proposta turística?”, desenvolvemos um estudo do conceito de enodiplomacia desde a opinião dos produtores alicantinos, a Denominação de Origem Protegida (DOP) vinhos de Alicante, docentes e investigadores do grau em Gastronomia da Universidad de Alicante, divulgadores expertos e o análise de diversas campanhas sobre os vinhos de Alicante. Constatam-se diferenças entre as percepções de estes atores enquanto aos esforços de promoção do vinho alicantino, de defesa do território e seu desenvolvimento sustentável; do mesmo jeito, são identificadas figuras que poderiam se considerar embaixadoras do vinho em geral, e da “terreta” em particular. Infere-se a necessidade de ordenar um conceito como

■ PALAVRAS-CHAVE

institucionalidade, desenvolvimento rural, promoção do associativismo, produtores familiares, Argentina, Uruguai.

A modo de introducción

Durante la ola de gobiernos progresistas que se abrió entre finales del siglo XX y principios del XXI fue posible advertir una profundización de los agronegocios (Gras y Hernández, 2013; Piñeiro y Cardeillac, 2018). En esta coyuntura, caracterizada por la financiarización de la agricultura, las nuevas sinergias en la cadena agroindustrial, la modificación de las lógicas asociativas y la concentración de los factores productivos, se acentuó la desarticulación de algunas de las condiciones que viabilizaban la reproducción de la agricultura familiar.¹ En paralelo, y en parte como reacción a ello, dichos gobiernos desarrollaron un conjunto de políticas compensatorias para los sectores rurales más golpeados por la tónica del modelo agrario dominante (Gaudichaud et al., 2019). Ello supuso la intensificación y la rearticulación de los programas que apuntaban a garantizar la supervivencia de los productores familiares en un contexto que les era desfavorable, en el marco de la construcción de un entramado político-institucional que se abocara a la atención preferencial de estos productores. Dentro de este conjunto de políticas públicas diversos trabajos académicos destacaron la importancia de aquellos programas que procuraron fortalecer las capacidades asociativas de los productores familiares, tanto para Argentina (Lattuada, 2021) como para Uruguay (FIDA, 2014). No obstante, no se han realizado mayores avances al respecto.

El presente artículo propone avanzar en la reconstrucción de los programas de promoción del asociativismo para la producción familiar, en particular, a partir de la descripción de los objetivos, los destinatarios a los que se dirigían y las estrategias de intervención en el territorio propuestas. De manera complementaria, se introduce el impacto cuantitativo que tuvieron estos programas en el entramado asociativo de la agricultura familiar para cada uno de los países. A modo de contextualización, se inserta su análisis en el marco político-institucional en el que se gestaron y, en general, en la tonalidad de la política agraria de los gobiernos progresistas en Argentina (2003-2015) y Uruguay (2005-2019).

Para ello, esta investigación se posiciona en el marco de la historia agraria en tanto esta ha sabido resquebrajar las imágenes anacrónicas de un mundo rural latinoamericano sin fisuras (Blanco y Blanco, 2019). Al mismo tiempo, la historia comparada fue habilitando un conjunto de análisis que permiten (o deberían) trascender las fronteras nacionales, en particular en una coyuntura como la actual, donde la internacionalización del capitalismo hace que estas líneas sean cada vez más porosas (Krauss, 2008). En consonancia con esta perspectiva, se recurrió a un abanico de fuentes provenientes de diversas agencias estatales tales como leyes, decretos, resoluciones y publicaciones que permitieron un acercamiento multidimensional a los programas y planes de desarrollo rural.

1 Es habitual el uso del concepto de "agricultura familiar" tanto en trabajos académicos como en documentos de organismos internacionales y así se utiliza en Argentina. En el caso de Uruguay se prefiere el uso de "producción familiar" puesto que gran parte de las explotaciones familiares de producción agropecuaria tienen como rubro principal a la ganadería (Cardeillac, 2019). Estas denominaciones admiten una multiplicidad de sentidos económicos, sociales y políticos, aunque es posible reconocer algunos elementos en común como los vínculos entre la familia y la unidad productiva, la movilización de la fuerza laboral familiar y el gerenciamiento de la unidad (Sabourin et al., 2015).

La exposición de los resultados se organiza en dos partes. En la primera, se recupera la emergencia de una institucionalidad abocada a los agricultores y/o productores familiares en el marco de la política agraria de los gobiernos progresistas de Argentina y Uruguay. A partir de esta contextualización, se introducen algunos de los programas que formaron parte de las políticas compensatorias gestadas a partir de esa renovada trama de agencias estatales. Con dicho trasfondo, en la segunda parte se reconstruyen los objetivos, los destinatarios y las estrategias de aquellos programas que específicamente procuraron fortalecer el entramado asociativo de estos sectores del agro.

Los programas para los productores familiares en el marco de las transformaciones en la institucionalidad agraria

Durante los gobiernos progresistas —identificados con las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) en Argentina y las de Tabaré Vázquez (2005-2009 y 2015-2019) y José Mujica (2010-2015) en Uruguay—, la institucionalidad y la política agraria mantuvieron la tonalidad heredada del neoliberalismo. En concreto, ello supuso la consolidación de los agronegocios en una coyuntura caracterizada por el incremento en la demanda y los precios de las *commodities* agropecuarias. Asimismo, significó la acentuación de ciertas tendencias que ya habían comenzado a advertirse en la estructura agraria de ambos países. Tendencias tales como la concentración de tierras y de capital, la inserción de capitales extra agrarios, el desarrollo de las cadenas de valor con participación de capital transnacional, asociadas a las cadenas cárnica, forestal-celulósica y granaria en Uruguay y de la sojera en Argentina (Gras y Hernández, 2013; Arbeletche, 2020) y la liquidación de unidades productivas. En consecuencia, un importante grupo de productores familiares se vieron expulsados de la producción mientras que otros permanecieron en condiciones de subsistencia.

La baja capacidad estatal para incidir en los destinos del sector agropecuario intentó ser revertida a partir de un conjunto de modificaciones institucionales tales como la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) en Argentina y un abanico de iniciativas legales en Uruguay para regular determinados aspectos de las cadenas de valor (Balsa, 2019; Piñeiro y Cardeillac, 2018). Además, en ese proceso se realizaron esfuerzos por alterar la tonalidad dominante de la institucionalidad agropecuaria (Sabourin et al., 2015; Lattuada, 2021). Las políticas compensatorias fueron claves no solo porque introdujeron a la agricultura familiar como un sujeto específico en la agenda, sino también porque alentaron transformaciones burocráticas y presupuestarias (Gaudichaud et al., 2019). En parte, la visibilización de las consecuencias de los agronegocios sobre la agricultura familiar fueron dinamizadas en Latinoamérica por un conjunto de debates político-académicos que generaron un clima propicio para la construcción de agendas estatales que atendieran a estos sectores de la población rural (Sabourin et al., 2015).

En Argentina, los inicios en la construcción de esta agenda estuvieron vinculados a la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, en tanto sentó las bases del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF), organizado por el Estado junto a Federación Agraria Argentina (FAA) (Sabourin et al., 2015) en el cual se integraron un centenar de organizaciones de la agricultura familiar y que dio origen al Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF). La creación de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) y la elevación de la Subsecretaría de la Agricultura Familiar al rango de Secretaría (SAF) dentro

del MAGyP supusieron la jerarquización de la institucionalidad abocada a estos sectores² y dinamizaron —en articulación con otras agencias del Estado— la gestión de programas que los tenían como destinatarios. Entre las propuestas dependientes del MAGyP se pueden mencionar las vinculadas al desarrollo de innovaciones técnicas y agroindustriales, las que incorporaban la perspectiva de género para la gestión rural, diversos programas de comercialización estatal (ferias, el compra estatal, mercados asociativos mayoristas, entre otros), las referidas al microcrédito, entre otras. Además, algunas políticas para la agricultura familiar se instrumentaron a partir de otros ministerios: las referidas al agua y al saneamiento vinculadas al Ministerio de Planeamiento, el Monotributo Social Agropecuario inscripto en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), fueron algunos de ellos (Nogueira et al., 2014; Sabourin et al., 2015; Lattuada, 2021). A esto se suma la sanción de la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar en 2014 que, aunque no fue reglamentada, incluyó muchas de las reivindicaciones vinculadas a la tierra, el acceso a los servicios sociales, la diversificación y la infraestructura rural, entre otros aspectos (Lattuada, 2021).

En Uruguay se procedió inicialmente a redireccionar algunos programas vigentes y unidades ejecutoras. A este proceso se sumó la creación en 2005 de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), unidad ejecutora del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), con el objetivo de centralizar los programas preexistentes para la población rural y la mejora en su calidad de vida.³ A partir de los debates suscitados por la REAF se creó el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH) el que funcionó en la DGDR.⁴ En 2014, la Ley 19.292 declaró de interés nacional la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal y estableció ventajas en el régimen de compra estatal y algunos mecanismos de reserva de mercado para las organizaciones de productores agropecuarias.⁵ Como política pública para la producción familiar que complementaba la declaración de interés, la definición, el registro, el establecimiento de subsidios y los beneficios en las compras públicas, se creó el Fondo de Desarrollo Rural (FDR) administrado por la DGDR y financiado con aportes de saldos disponibles de convenios y préstamos anteriores que permitió aportar la contrapartida de los proyectos con financiamiento de organismos internacionales.⁶

De acuerdo a sus objetivos, los programas y proyectos se pueden clasificar en tres líneas. En primer lugar, se encuentran aquellos destinados a fortalecer aspectos organizativos de la producción familiar: fortalecimiento de organizaciones sociales, impulso de la participación y asociativismo juvenil en la ganadería y promoción de la participación y capacitación en derechos e incidencia de las mujeres en el territorio. En segundo lugar, se observan proyec-

2 Esto se tradujo en un incremento del presupuesto asignado. En 2003 el presupuesto del Ministerio de la Producción asignó \$76.217.632 en programas de asistencia. Posteriormente, entre el MAGyP y el MDS destinaron, a pesos constantes de 2003, \$3.205.807.336 en 2011 y \$4.818.036.528 en 2015 (lo cual equivale a incrementos del 4.106,12% y 6.221,41% en relación al 2003). República Argentina (RA), Ministerio Nacional de Economía, Oficina Nacional de Presupuesto, leyes 25.725, 26.728 y 27.008 respectivamente.

3 República Oriental del Uruguay, Poder Legislativo (2005), Ley 17.930 de Presupuesto Nacional (2005-2009), artículo 161.

4 ROU. PL (2014), Ley 18.341 de Colonización de Tierras, Uruguay, artículo 32 y ROU. Presidencia (2008). Decreto 778//008.

5 ROU. PL (2014), Ley 19.291 de Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal, artículo 8.

6 ROU. PL (2010), Ley 18.729 de Presupuesto Nacional (2010-2015).

tos vinculados al manejo sustentable de los recursos vinculados a la ganadería, las tecnologías apropiadas y el cambio climático. Finalmente, una tercera línea de trabajo, la constituyen los proyectos dirigidos a fortalecer las cadenas agroindustriales y, especialmente, la comercialización.

Una mención especial merece la revitalización de las políticas del Instituto Nacional de Colonización (INC). Si bien no estaban directamente dirigidas a la producción familiar sino a grupos de colonos y aspirantes, estos eran en su mayoría productores familiares y asalariados rurales. Al igual que en el caso de la DGDR, con la llegada del Frente Amplio al gobierno en el 2005, se abre una etapa de “nueva colonización” (Núñez y Martí, 2021). El INC cambió la política colonizadora, dándole un impulso a la colonización a través de las explotaciones colectivas y orientándose hacia los sectores más vulnerables de la sociedad rural. Una serie de medidas legislativas y el incremento de recursos materiales y humanos fortalecieron la acción colonizadora. A estos cambios legislativos se sumó una nueva concepción de la colonización que definió como sectores sociales priorizados “a los productores familiares y sus familias, con dificultades de permanencia en el campo, así como la lógica reproducción generacional en el contexto productivo agrario y los asalariados rurales”⁷

Planes y programas para la promoción del asociativismo en la agricultura familiar

Las políticas compensatorias para mitigar los efectos más nocivos del agronegocio a través de diferentes planes y programas de desarrollo rural no eran una novedad en la política agraria y social latinoamericana. Sin embargo, la emergencia de los agricultores y/o los productores familiares como categoría política promovió la visibilización y una inserción institucional específica, al tiempo que las políticas evidenciaban cambios en los objetivos y en los mecanismos de instrumentación. En relación a esta última cuestión, es posible advertir un peso importante dentro del conjunto de planes y programas de desarrollo rural de aquellos que procuraban afianzar el componente asociativo de la agricultura familiar como un medio para el fortalecimiento sociopolítico, productivo y comercial de los productores asociados.

En dicho marco, el objetivo del presente apartado refiere a la descripción de estas políticas públicas dentro de la renovada trama institucional en la que emergieron. En una primera instancia, se describen los planes y programas de desarrollo rural que se desarrollaron en Argentina entre 2003 y 2015. En un segundo momento, se procede de la misma manera para el caso de Uruguay entre 2005 y 2019.

Intensificación de las políticas de promoción del asociativismo para los agricultores familiares (Argentina, 2003-2015)

La elevación al rango de Secretaría de la Subsecretaría de Agricultura Familiar dentro del MAGyP en 2014 coronó los esfuerzos para jerarquizar las agencias públicas abocadas a estos agentes agrarios, proceso que había iniciado entre 2003 y 2008 con la creación de la REAF y la UCAR. Ese entramado institucional propició un marco de contención que albergaba a

7 INC, Plan político estratégico del INC para el periodo 2015-2019. Resoluciones del directorio, 29/07/2015. Acta 5263, página 11.

un conjunto denso de planes y programas de desarrollo rural, dentro de los cuales aquellos destinados al fortalecimiento de la trama asociativa de la agricultura familiar adquirieron un peso relevante.

El más importante de los programas, por su peso presupuestario y el número de familias y organizaciones alcanzadas, fue el Programa de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPyMP),⁸ inserto en el MAGyP. Establecía como un objetivo específico el fortalecimiento de las asociaciones de la agricultura familiar para favorecer el desarrollo autónomo y sustentable de estos productores en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Los destinatarios eran, entonces, las organizaciones de productores familiares, entendidas en el marco de este programa como asociaciones con o sin personería jurídica que estaban constituidas mayoritariamente por este tipo de productores. Los aportes no reintegrables podían ser utilizados para inversiones que mejoraran el agregado de valor, la comercialización y la infraestructura, para el fortalecimiento de las organizaciones, capacitaciones y asesorías.

Dependiente del mismo ministerio, aunque en articulación con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el programa Cambio Rural II se proponía mejorar la calidad de vida de la agricultura familiar, aunque en este caso, a través de inversiones para fortalecer los procesos de agregado de valor. Con su propia clasificación sobre los tipos de agricultores familiares —capitalizados y en transición— no apuntaba a los sectores más vulnerables sino a aquellos que se encontraban insertos en los procesos productivos y comerciales ya sea de manera individual o a través de PyMES. Una línea dentro de la caja de herramientas estaba vinculada a la creación y/o el fortalecimiento de los consorcios regionales con el fin de “generar la institucionalidad local necesaria que facilite el acceso a instrumentos de apoyo públicos y colaboren en la promoción de los productores de grupos sin subsidios”.⁹

Por su parte, el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), aunque se enfocó en la capacitación y la asistencia de los diferentes organismos y agencias provinciales vinculadas a la gestión de políticas públicas para la agricultura familiar, tenía como uno de sus objetivos el fortalecimiento de sus organizaciones —en particular durante la coyuntura en la que dependió de la SAF— (Marcos, 2020). Los beneficiarios de los aportes no reintegrables o de la asistencia técnica, principales modalidades de intervención en el territorio del Programa, podían ser tanto a título individual como colectivo. Entre estos últimos se reconocían varias formas asociativas de la agricultura familiar como cooperativas y sociedades civiles, aunque también se incluían sociedades anónimas, de responsabilidad limitada y comanditaria. Además, promovía la participación y capacitación de mujeres, jóvenes y aborígenes y permitía que los potenciales beneficiarios generaran iniciativas de desarrollo rural factibles de convertirse en proyectos productivos grupales.

Dependiente en este caso de la UCAR, el PRODERI tenía como principales objetivos mejorar las condiciones sociales y productivas de las familias rurales a través del incremento en la producción y la inserción en cadenas de valor. Por lo general, el financiamiento se dirigía a la capacitación y el asesoramiento en gestión y administración de las organizaciones, la

8 Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (2008), Resolución 8/2008 Programa de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPyMP).

9 RA. MAGyP (2014), Programa Cambio Rural II. Innovación e Inversión, página 7.

creación de fondos de crédito para el capital de trabajo y/o el desarrollo de planes de negocios, entre otros (Figura 1). Reconocía dos tipos de destinatarios para el financiamiento de proyectos: cooperativas y otros grupos asociativos y familias rurales. Para los primeros se proponían acciones para que aumentaran su participación en los mercados y en las cadenas de valor agropecuaria a través de aportes no reintegrables para planes de negocios y fondos de crédito dirigidos a la inversión y el capital de trabajo.

Figura 1. Beneficiarios del PRODERI
Figure 1. PRODERI beneficiaries



Fuente/source: DIPROSE (2020).

El Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (PRODAF) estaba inserto en el

MAGyP (bajo la DIPROSE como unidad ejecutora) y fue ejecutado entre los años 2012 y 2017. Entre sus principales objetivos se encontraban el fortalecimiento de la competitividad de los agricultores familiares, su inserción en el mercado y las organizaciones que los nucleaban. En este último caso, las asociaciones cumplían un rol de potenciador para el desarrollo de capacidades productivas, tecnológicas y comerciales al tiempo que eran un medio para contribuir al poder de negociación de los productores. Los destinatarios fueron los sectores más capitalizados.¹⁰

Entre los programas dependientes del MDS vinculados al fortalecimiento de las iniciativas asociativas el más relevante fue el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra.¹¹ El objetivo era promover el asociativismo a través de la puesta en marcha y/o fortalecimiento de emprendimientos socio-productivos, pre-cooperativos, mutualistas y cooperativos que favorecieran la inclusión social. Además de los grupos asociativos que ya estaban en funcionamiento, como las cooperativas y las mutuales, el plan reconocía como tipo de unidades económicas beneficiarias a los proyectos asociativos, pre-cooperativos, comerciales y productivos comunitarios formados por hasta cinco integrantes. Estos últimos admitían un bajo grado de formalización y podían adquirir la forma de asociaciones civiles

10 RA. MAGyP (2022), Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. <https://www.argentina.gob.ar/Ministerio%20de%20Agricultura%2C%20Ganader%C3%ADa%20y%20Pesca/PRODAF/%20Objetivo%20y%20estrategias>

11 RA. (2004), Ley 1375, Programa Manos a la Obra.

o grupos pre-cooperativos, es decir, grupos de personas que tuvieran como objetivo constituirse en una cooperativa en el mediano plazo. Entre las herramientas que se dispusieron al efecto, las más relevantes fueron los proyectos integrales socioproductivos y de actores de la economía social, comercialización y “compre local” y marca colectiva. Los proyectos integrales tenían como finalidad proveer o financiar, a través de aportes no reintegrables, bienes de uso y capital de trabajo, así como asistencia técnica y asesoramiento para mejorar los procesos organizativos, productivos y de comercialización. En este sentido, se priorizaban proyectos socio-productivos de gestión asociativa vinculados a estrategias de inclusión social. El compre local y la marca colectiva apuntaban al desarrollo de procesos y canales de comercialización, al igual que el fortalecimiento de redes de proveedores entre los emprendimientos de la economía social y el Estado.

Por su parte, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) acompañó este proceso con propuestas de financiamiento de proyectos cooperativos, mutuales y, en general, de la economía social. Así, en 2010 resolvió el financiamiento de proyectos de inversión colectiva —compra de insumos y maquinarias o contratación de recursos humanos y asesores— gestionados por cooperativas y mutuales para productores minifundistas, destinados fortalecer la inserción en el mercado de los productores en situación de vulnerabilidad socioeconómica.¹²

Este conjunto de propuestas colaboró al crecimiento del número de asociaciones de la agricultura familiar. De hecho, de las 3.628 registradas hacia 2018, 1.530 fueron creadas entre 2004 y 2015.¹³ A esta conclusión abona el hecho de que aproximadamente el 50% de ese universo eran asociaciones civiles o grupos de hecho, es decir, asociaciones con bajo grado de formalización y que, hacia 2018, el número de asociaciones sin personería jurídica igualara a las que sí la tenían (Alcoba y Maggio, 2021), tal como se observa en Tabla 1.

Tabla 1. Asociaciones de la agricultura familiar en Argentina por tipo
Table 1. Family farming associations in Argentina by type

Tipo de asociación	Total a nivel nacional	Asociaciones con personería en trámite	Asociaciones sin personería	Asociaciones con personería
Comunidad o pueblo originario	972	82	181	693
Asociación civil	813	72	90	623
Grupo de hecho	808	55	732	1
Cooperativa	572	59	35	449
Feria	178	2	152	22
Consortio	162	-	25	130
Otras*	78	-	-	-
Total	3.628	270	1215	1.918

*Incluye centros vecinales, cámaras, fundaciones, federaciones, gremios, asambleas, comisiones. Fuente: elaboración propia en base a SAF (2015). *Includes neighborhood centers, chambers, foundations, federations, unions, assemblies, commissions. Source: own elaboration based on SAF (2015).

12 RA. INAES (2010), Resolución 4156/2010 Pautas para el financiamiento de proyectos de desarrollo Cooperativo y Mutual.

13 Ese número incrementa su participación relativa sobre el total, puesto que de las 3.628 registradas solo se conoce el año de creación de 2.107.

Jerarquización institucional y un crecimiento del número de asociaciones (Uruguay, 2005-2019)

Las políticas públicas para la producción familiar en los gobiernos del Frente Amplio partían del convencimiento de que las organizaciones de productores jugaban —o deberían jugar— un rol importante. Las distintas asociaciones de productores eran visualizadas como un instrumento necesario para que las políticas públicas tuvieran una amplia base territorial y llegaran al conjunto de productores familiares (Arboleya et al., 2015). Es por ello que la implementación de políticas para la producción familiar constituyó un estímulo para la conformación de algunos grupos asociativos y la reapertura de otras organizaciones.

Las políticas y programas dirigidos a la producción familiar tuvieron a la asociatividad como uno de sus componentes novedosos. Entre los cambios en la normativa y la institucionalidad y el peso que adquirió la dimensión asociativa, se destaca la DGR que, desde su creación por Ley 19.930, tenía entre sus cometidos fortalecer las instituciones representativas del sector.¹⁴ También en el reconocimiento y registro de la producción familiar estuvo presente el componente asociativo. La Ley 19.292 de 2014, que declaró de interés nacional la producción familiar agropecuaria, estableció instrumentos de promoción de las organizaciones del sector, creó el RENAOH (artículo 8) y dispuso mecanismos de reserva de mercado para las organizaciones de productores familiares (artículo 3), a las que definía como “toda aquella que esté integrada por al menos cinco productores agropecuarios, de los cuales como mínimo el 70% deben ser productores familiares agropecuarios y/o pescadores artesanales” (artículo 5).¹⁵

Referido a los cambios institucionales, la Ley 18.126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental, creó las Mesas de Desarrollo Rural (MDR).¹⁶ De acuerdo al artículo 12 de dicha ley, uno de los cometidos de las MDR era promover un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector. En 2018, casi al final del período de gobierno, existían más de 41 MDR distribuidas en los 19 departamentos y reunían a más de 450 organizaciones de la sociedad civil: sindicatos y grupos de productores, distintos tipos de cooperativas (agrarias, de trabajo y sociales), sociedades de fomento rural, ligas de trabajo, organizaciones comunitarias, sindicatos de asalariados rurales, instituciones públicas. Si bien las MDR estaban pensadas para representar a todos los actores rurales, Arbeletche et al. (2019) señalan que las organizaciones empresariales agrarias se fueron retirando y permanecieron las de productores familiares.

14 ROU. PL (2005), Ley 17.930 de Presupuesto Nacional (2005-2009), artículo 161, inciso F.

15 ROU. PL (2014), Ley 19.292 de Producción Familiar agropecuaria y pesca artesanal, artículo quinto.

16 ROU. PL (2007), Ley 18.126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental (PL) de la ROU. Capítulo V, artículo 11.

Figura 3. Asamblea de colonos de Comisión Nacional de Fomento Rural
Figure 3. Assembly of settlers of the Nacional Rural Development Comission



Fuente/source: Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur en <https://coprofam.org/2019/06/27/comision-de-tierras-de-comision-nacional-de-fomento-rural-convoco-al-inc/>.

Finalmente, los cambios normativos e institucionales referidos a los instrumentos de financiamiento de la producción familiar también incluyeron el componente asociativo. Entre los cometidos del FDR establecidos por la Ley 18.719 se encontraba el “financiar el fortalecimiento institucional público y privado, fomentando el asociativismo rural y el apoyo a las organizaciones rurales”.¹⁷

En este marco, la DGDR desarrolló un conjunto de programas y proyectos dirigidos a fortalecer las organizaciones del sector. El más importante fue el Programa Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI), desarrollado entre 2012 y 2016. A través de las PFI, la DGDR propuso un conjunto de acciones y actividades con el objetivo de

mejorar las capacidades de las organizaciones del medio rural para analizar, proponer y ejecutar acciones que contribuyan al desarrollo, apoyando la integración de la organización de productores, trabajadores y otros pobladores rurales a través del financiamiento de equipos multidisciplinares de asistencia técnica e inversiones. (Blanco et al., 2017: 32)

Las destinatarias del proyecto fueron 174 organizaciones del medio rural que recibieron un monto aproximado de 8,5 millones de dólares, provenientes del FDR, el BID y el BM (Rodríguez et al., 2016). Los problemas a los que apuntaba la intervención fueron: el déficit de las organizaciones en sus capacidades de análisis, propuestas y negociación; las dificultades para brindar nuevos servicios o mejorar los existentes y las carencias de las organizaciones y sus socios de llevar adelante un manejo adecuado y sostenible de los recursos. La intervención implicó el financiamiento de distintas actividades: asistencia técnica, capacitación,

17 ROU. PL (2010), Ley 18.719 de Presupuesto nacional (2010-2014), artículo 383 i.

inversiones en infraestructura y equipamiento institucional, financiamiento de la gestión del proyecto (administración y secretaría), desarrollo de acciones de promoción territorial y fomento de la participación, desarrollo de servicios para integrantes de la organización, actividades de difusión y promoción de tecnologías adecuadas para la producción familiar, asistencia a la comercialización, actividades de sensibilización respecto del cambio climático, entre otras. La intervención fue llevada adelante por la DGDR y sus divisiones de Fomento y Extensión Rural y Promoción y Desarrollo Territorial con sus equipos territoriales. A su vez contó con el trabajo de las organizaciones beneficiarias y técnicos privados contratados para el proyecto.

Una de las políticas de asociativismo rural que tuvo mayor impacto durante los gobiernos progresistas en Uruguay fue la promoción de iniciativas asociativas para el acceso a la tierra desde el INC. La colonización cooperativa ya estaba prevista en el artículo séptimo de la Ley 11.029 de 1948. Sin embargo, fueron pocas las colonias que se organizaron de forma asociativa para emprender actividades en común y las formas asociativas en las colonias no se generalizaron (Vassallo, 2001). A partir de 2010, el INC estableció como uno de los lineamientos estratégicos "Promover la radicación y el desarrollo rural a través de múltiples medios y acciones, reactivando a las colonias existentes y desarrollando nuevos procesos colonizadores que tienen como característica principal la pluralidad de modelos, *con énfasis en emprendimientos asociativos*" (las cursivas son nuestras).¹⁸ La prioridad debían ser las familias integradas por personas jóvenes y niños y productores que ya estuvieran realizando explotaciones asociativas.¹⁹

El impulso de la colonización asociativa durante estos años dio como resultado un total de 101.395 hectáreas bajo modalidad asociativa en 2020, es decir un 22% de la superficie total explotada por unidades de producción y que abarcaba a un 7% del total de adjudicaciones (Núñez y Martí, 2021). La colonización asociativa del INC se hizo a través del Departamento de Experiencias Asociativas (DEA) creado en 2009 en el marco de la División de Asistencia Técnica y Desarrollo de Colonias, con el objetivo de facilitar el acceso colectivo a la tierra mediante adjudicaciones a grupos de familias productoras y a grupos de personas asalariadas rurales. El cometido era acompañar los procesos colectivos, ser nexo entre la institución y la población beneficiaria de dicha política, y colaborar en la consolidación de aprendizajes devenidos de la experiencia del emprendimiento grupal.

Para el INC la asociatividad permitía mejorar la escala de producción y el acceso a tecnología, insumos, bienes, servicios, asistencia técnica y financiamiento. La colonización asociativa se podía hacer bajo distintas modalidades. La primera eran las explotaciones productivas directas, emprendimientos de acceso a la tierra, donde la gestión y el trabajo se realizaba en forma colectiva y compartía algún capital colectivo (semovientes, cultivos, maquinaria, etc.). Otra modalidad fueron las explotaciones productivas indirectas, el acceso a la tierra también era colectivo, pero el objetivo era brindar servicios (pastoreo, maquinaria, comercialización, etc.) a los integrantes de la organización. El DEA trabajaba con las explotaciones productivas directas y realizaba un trabajo de acompañamiento a los colectivos en su organización, funcionamiento y gestión, así como del proyecto socio-productivo en sus comienzos.

18 ROU. INC (2011), Plan estratégico del INC para el periodo 2010-2014. Resoluciones del directorio, 1/06/2011. Acta 5056, página 20.

19 ROU. PL (2007), Ley 18.187 de Colonización de tierras, artículo 13.

Este trabajo ha permitido que, de acuerdo a información proporcionada por la Unidad de Seguimiento y Evaluación del INC, existan 274 emprendimientos asociativos colonos con más de dos mil beneficiarios (Núñez y Martí, 2021). Las experiencias asociativas son de muy diverso tipo: algunas son cooperativas —agrarias, de trabajo y sociales— y la mayoría presentan otra forma jurídica: sociedades de hecho, asociaciones agrarias, sociedades agrarias y asociaciones civiles. En 2012 se hizo un convenio entre el DEA y el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) con el objetivo de apoyar a los grupos de colonos que opten por la figura jurídica de cooperativa y requieran asesoramiento jurídico, formación cooperativa y de gestión, acompañamiento en el proceso y, eventualmente, créditos para su desarrollo. La Tabla 2 muestra la importancia de la política de promoción de la colonización en el total de organizaciones asociativas.

Tabla 2. Experiencias asociativas en el agro uruguayo según origen y forma jurídica
Table 2. Associative experiences in Uruguayan agro according to origin and legal form

	Cooperativas	Sociedades de fomento rural	Otras formas jurídicas	Total
Experiencias asociativas vinculadas al INC	47*	25	202**	274
No vinculadas al INC	102	62	***	164
Total	149	87	202	438

*Incluye asociaciones agrarias, sociedades agrarias, asociaciones civiles y sociedades de hecho. **Incluye cooperativas agrarias, cooperativas de trabajo y cooperativas sociales. ***No existen registros de otras formas jurídicas en el INACOOP. Fuente: elaboración propia, en base a experiencias asociativas vinculadas al INC a partir de INC (2020) y cooperativas y sociedades de fomento rural no vinculadas a INC a partir de INACOOP (2022). *Includes agricultural associations, agrarian societies, civil associations and de facto societies.

Includes agrarian cooperatives, work cooperatives and social cooperatives. *There are no records of other legal forms in INACOOP. Source: own elaboration based on associative experiences linked to INC (2020), and cooperatives and rural development societies not linked to INC from INACOOP (2022).

Consideraciones finales

Los planes y programas de desarrollo rural focalizados en los sectores vulnerables del agro no fueron una novedad de los gobiernos progresistas. No obstante, en este contexto se produjo un viraje en la concepción y la organización de esas propuestas de intervención en los territorios, en el marco de la emergencia de la agricultura familiar como sujeto sociopolítico. Los debates que se suscitaron en el marco de la REAF del MERCOSUR habilitaron un espacio de diálogo y visibilización que cada país fue recuperando de acuerdo a las dinámicas propias de sus ruralidades.

Dentro de los planes y programas que se diseñaron para la agricultura familiar, un número importante de ellos tenía a las organizaciones y/o asociaciones de estos sectores rurales como parte de sus objetivos, de sus destinatarios y/o de los instrumentos de intervención en el territorio.

En el caso de la Argentina, el MAGyP, la SAF y la UCAR se articularon con otras agencias públicas que, aunque no de manera prioritaria, gestionaron políticas para estos sectores del agro argentino, tales como el INTA y el MDS. El nudo de la intervención de esta institucionalidad estuvo centrado en planes y programas que, en muchos casos, adolecían de coordinación y de una inserción institucional sólida. Solo excepcionalmente, las intervenciones estuvieron

vinculadas a medidas legislativas, lo cual contribuía, entre otras cuestiones, a esa dinámica. Muchos de esos programas tenían como objetivo, destinatario o medios de intervención en el territorio a las asociaciones de la agricultura familiar, ya sea porque apuntaban a afianzar la trama asociativa, el carácter sociopolítico o el perfil empresarial de estos sectores. Ello se tradujo en un sustancial aumento cuantitativo de las asociaciones que nucleaban a los productores familiares, por lo general, de aquellas con menor grado de formalización. Un número importante de estas provenían de iniciativas del MDS y, en función de ello, se vinculaban más a propuestas de inclusión laboral que a las que específicamente apuntaban al fortalecimiento de capacidades asociativas, económicas y productivas de estos sectores.

Por su parte, en el caso de Uruguay, también fue posible advertir un proceso de jerarquización institucional de las políticas y un crecimiento progresivo del número de asociaciones de productores familiares entre 2005 y 2019, a partir de distintas líneas de acción. En primer lugar, cambios legales que reconocieron y dieron un nuevo marco normativo a la producción familiar. En segundo lugar, la nueva institucionalidad que tuvo su centro en la DGDR en el marco del MGAP, desde donde se formularon y coordinaron los distintos planes y programas. En tercer lugar, se desplegaron planes y programas de apoyo a la producción familiar con componentes de género, generaciones, sustentabilidad y asociatividad. El componente asociativo de las políticas se expresó en la generación de espacio de participación para las organizaciones y en estrategias de intervención que incluían el fortalecimiento institucional a través de asistencia técnica, capacitación, inversiones en infraestructura y equipamiento institucional. Por último, se destacan las políticas de colonización asociativa del INC que promovieron la creación de un número importante de organizaciones.

De lo expuesto podemos apreciar que, en ambos casos, las herramientas de promoción de la asociatividad fueron de diverso tipo incluyendo financiamiento, asistencia técnica y capacitación específica para las organizaciones agrarias. Asimismo, que los institutos públicos de promoción del cooperativismo acompañaron las políticas, pero el rol central estuvo depositado en la institucionalidad agropecuaria. Finalmente, destacamos el incremento en el número de asociaciones de la agricultura familiar, en particular de aquellas formas jurídicas con menor grado de formalidad, como las asociaciones civiles o las sociedades de hecho.

Las diferencias están vinculadas al marco legal e institucional que sostenía estas propuestas de intervención. En Uruguay, los cambios legales fueron más sustanciales, así como la institucionalización de los mecanismos de descentralización y participación de las organizaciones representativas. Asimismo, la política de colonización de tierras ocupó un lugar preponderante en la promoción del asociativismo. Argentina en cambio, asumió una dinámica centrada en planes y programas, más que en instancias legislativas. Las agencias estatales que ponderaban la construcción de nuevo sujeto político, en el marco del conflicto con los sectores concentrados del agro, suscitaban dinámicas divergentes entre sí que, junto a otros factores, acentuaron el carácter compensatorio de los planes y programas de promoción de la agricultura familiar.

Bibliografía

- Alcoba, L.N. y Maggio, A. (2021). *La organización de la agricultura familiar en los procesos de organización territorial*. SAF-INTA.
- Arbeletche, P. (2020). El agronegocio en Uruguay: Su evolución y estrategias cambiantes en el siglo XXI. *RIVAR*, 7(19), 109-129. <http://dx.doi.org/10.35588/rivar.v7i19.4355>
- Arbeletche, P., Courdin, V., Guibert, M., Saravia, A. y Tourrand J.F. (2019). La experiencia en Uruguay de las Mesas de Desarrollo Rural en territorios de agricultura familiar. *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 59, 147-166. <https://doi.org/10.17141/eutopia.15.2019.3888>
- Arbolea, I. et al. (2015). *Factores de cambio en la ganadería y líneas de trabajo para la extensión*. CCU.
- Balsa, J. (2019). Modelos agrarios en disputa y el posicionamiento del kirchnerismo. En J. Balsa (Comp.), *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo* (pp- 37-51). UNQ.
- Blanco, G. y Blanco, M. (2019). La historia agraria y la historia rural. Enfoques y fuentes para su estudio. En C. Tarquini y P. Laguarda (Eds.), *El hilo de Ariadna. Propuestas metodológicas para la construcción histórica* (pp. 177-183). Prometeo.
- Blanco, R. et al. (2017). *Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI)*. OPP-MGAP. <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/Propuesta%20de%20Fortalecimiento%20Institucional%20para%20el%20Desarrollo%20Rural%20Sustentable%20%28PFI%29.pdf>
- Cardeillac, J. (2019). *Las transformaciones del agro uruguayo entre 1990 y 2011 desde una perspectiva de la estructura agraria: descomposición de la producción familiar, acaparamiento de tierra por centralización de capital y polarización*. [Tesis de pregrado]. UDELAR.
- DIPROSE (2020). *Sistematización de experiencias de desarrollo rural incluyente. Nueve casos para extraer aprendizajes de la implementación de PRODERI*. Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales.
- FIDA (2014). *Contribución del cooperativismo al desarrollo de la agricultura familiar en el Uruguay*. Programa FIDA MERCOSUR CLAEH y CCU.
- Gaudichaud, F., Modonesi, M. y Webber, J.R. (2019). *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*. UNAM.
- Gras, C. y Hernández, V. (2013). *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Biblos.

- INACOOP (2022). *Listado de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural*. Instituto Nacional del Cooperativismo. https://www.inacoop.org.uy/_files/ugd/356d79_2b6f77a7a2be4a3b8aed7ecf68a97008.pdf
- INC (2020). *Colonos beneficiarios de la política del INC*. Colonos Beneficiarios en Unidad de Producción Asociativa. <https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/141456/20200228-INC-BeneficiariosDeUPA.csv/73489ad3-b774-42b2-bfa8-8d0af9550ed7>
- Krauss, H.R. (2008). "Despedida de la torre de marfil". Historia comparada. una introducción. *Espacio, tiempo y forma, Serie III, Historia Medieval*, 21, 159-183. <https://doi.org/10.5944/etfiii.21.2008.3788>
- Lattuada, M. (2021). *La política agraria en tiempos de la grieta. Argentina (2003-2019)*. Teseo-UIA.
- Marcos, M.F. (2020). Producción de instituciones estatales de desarrollo rural: el caso del PSA y el PROINDER. *Huellas*, 24(2), 109-126.
- Nogueira, M.E. et al. (2014). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 11(4), 23-59.
- Núñez, V. y Martí, J.P. (2021). Acceso a la tierra, asociativismo y colonización. Entre la innovación, el fomento cooperativo y la herencia institucional. En *Seminario del PHES (FCS-UDELAR)*. Montevideo.
- Piñeiro, D. y Cardeillac, J. (2018). El Frente Amplio y la política agraria en el Uruguay. En C. Kay y L. Vergara-Camus (Eds.), *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América latina. Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo* (pp. 259-286). CLACSO.
- Rodríguez, S. et al. (2016). El Registro de Productores Familiares como base para la ejecución de políticas diferenciadas. En MGAP (Ed.), *Anuario OPYPA* (pp. 397-408). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.
- Sabourin, E. et al. (Eds.). (2015). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas perspectivas*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- SAF (2015). *Las organizaciones de la AF campesina e indígena de la Argentina. Un estudio de construcción colectiva*. Inédito.
- Vassallo, M. (2001). *Desarrollo rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales*. UDELAR.