
**EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS EN LA GANADERÍA URUGUAYA EN EL PERÍODO PROGRESISTA (2005-2019):
EL APORTE DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LAS POLÍTICAS LLEVADAS A CABO POR EL INSTITUTO
NACIONAL DE COLONIZACIÓN**

**Associative experiences in Uruguayan livestock in the progressive period (2005-2019): the contribution of
the social economy in the policies carried out by the National Institute of Colonization**

Valentina Almirón

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República, Uruguay

Resumen

El siguiente trabajo busca analizar la política desarrollada en Uruguay por el Instituto Nacional de Colonización, en el período progresista (2005-2019) a partir de los aportes del enfoque de la economía social y solidaria (Esys), haciendo énfasis en proyectos asociativos vinculados al sector ganadero. En la primera parte se realiza una revisión bibliográfica de los principales conceptos. En la segunda parte se realiza una contextualización histórica relacionada con la problemática de acceso a la tierra, haciendo una breve reseña de las etapas del proceso colonizador en nuestro país, donde se describen las principales políticas llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Colonización en el período progresista. En la tercera parte se analizan este conjunto de políticas desde el enfoque de la economía solidaria y su aporte al desarrollo rural. Por último, se exponen las consideraciones finales.

Palabras clave: Economía social, asociativismo, colonización, cooperativismo.

Abstract

The following work attempts to inquire into the contributions of the social and supportive economy present in the dissociative experiences in the livestock field in Uruguay as a result of a combination of public policies from the National Institute of Colonisation, during the liberal period. The first part of this paper presents a bibliographic description of the main concepts which frame this analysis, following a description of the agrarian social context, and the phases of the colonial process in Uruguay. Subsequently, the main effects of the colonial policies in the area and three cases of dissociative experiences, which have arisen from such policies: Colonia Arerunguá, Misiones pedagógicas Mariano Soler y Colonia Daniel Viglietti, will be described through the perspectives of the tenants and the institutional viewpoint of the occurring transformations. Finally, final considerations, and the challenges and successes of the policies will be exposed in the framework of ES&S.

Keywords: social economy, associationism, colonisation, cooperativism

Cita sugerida: Almirón, V. (2021). Experiencias asociativas en la ganadería uruguaya en el período progresista (2005-2019): el aporte de la economía social en las políticas llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Colonización. *Coordenadas* (8)1, pp. 107-120

Recibido: 13/06/2020 – **Aceptado:** 14/11/2020

EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS EN LA GANADERÍA URUGUAYA EN EL PERÍODO PROGRESISTA (2005-2019): EL APORTE DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LAS POLÍTICAS LLEVADAS A CABO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN

Valentina Almirón*

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República, Uruguay

Introducción

La precariedad de las condiciones de vida de la población rural uruguaya, así como el despoblamiento y sus niveles de pobreza, han sido algunos de los problemas que han obligado a revisar y diseñar políticas orientadas hacia el desarrollo rural en los últimos 15 años. Muchos de estos problemas se vinculan a las herencias del latifundio, en particular a la consolidación de una estructura agraria desigual, y (Moreira, 2009; González Sierra, 1994) y donde se establece un temprano proceso de asalariamiento (Riella y Mascheroni, 2019). Los cambios en la matriz productiva a partir de la década de los '80 también han generado su impacto en el medio rural. La Revolución Verde, con el fin de intensificar la producción de alimentos a través de la implementación de paquetes tecnológicos, no sólo introdujo nuevos rubros productivos como la agricultura de secano y la forestación, sino que trajo consigo la tecnificación y diversificación de la actividad agropecuaria, planteando un escenario heterogéneo en el medio rural. A comienzos del siglo XXI, la globalización llega al campo (Piñeiro, 2014) y Uruguay atraviesa un fuerte proceso de extranjerización de la tierra como consecuencia de la inversión extranjera para la producción de alimentos, lo cual profundiza la concentración de la tierra en pocas manos y acentúa la problemática de acceso a este recurso.

A partir del año 2005 los cambios en la dirección política de nuestro país a partir del ascenso de sucesivos gobiernos de izquierda, rompe con la hegemonía de los partidos tradicionales en el poder. Esta ruptura implicó la expansión del rol del Estado mediante la implementación y activación de diferentes políticas públicas. Estas estuvieron especial énfasis en el sector rural y en el reconocimiento de una serie de derechos laborales de los trabajadores rurales, tales como la regulación de la jornada laboral a 8 horas¹, la Ley de libertad sindical² y la reapertura de los consejos de salarios, incorporando al sector rural y doméstico³.

Otras políticas de desarrollo rural estuvieron centradas en atacar el problema del acceso a la tierra a través del Instituto Nacional de Colonización⁴ y su reestructuración,

* Estudiante avanzada de la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay y estudios cursados en el área de Economía social y Solidaria – Contacto: valmiron26@gmail.com

¹ Directorio Legislativo. Ley 18.441 “Regulación de la jornada laboral y régimen de descanso de los trabajadores rurales” Extraído: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9770460.htm>

² Poder Legislativo. Ley 17.940 “Ley de libertad sindical” Extraído de: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp490402.htm>

³ Presidencia de la República. Decreto 105/2005 “Consejo de salarios, clasificación de los grupos por actividad”. Extraído de: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/105-2005>

⁴ Por colonización se entiende “el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural.” Ley 11.029.

desde donde se llevó a cabo una serie de acciones que reactivaron la finalidad social de la tierra a través de impuestos a los grandes patrimonios, apoyo técnico y económico para favorecer la formación de emprendimientos autogestionados, integrando en esta nueva etapa a los pequeños productores y asalariados rurales.

El siguiente artículo surge del trabajo final realizado en el curso “Tópicos de Economía Social y Solidaria” en el año 2019 donde retomo algunas de las entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración de mi tesis de grado en Sociología, relacionada con el estudio de las relaciones laborales en la ganadería extensiva y sus transformaciones durante el período progresista.

1. La Economía Social y solidaria

Existen diferentes posturas epistemológicas acerca del concepto economía social y la identificación de los diferentes movimientos. La conceptualización de Coraggio, plantea tres corrientes de pensamiento, sobre las distintas prácticas de la ESyS (2013). La primera corriente tiene que ver con la noción de la ESyS entendida como instrumento de reinserción al mercado de trabajo a nivel microeconómico. Se incluye aquí la formación de emprendimientos autogestionados a partir de determinadas políticas públicas. Estas políticas estatales tienen componentes económicos, técnicos y sociales orientados al mejoramiento de la producción y la gestión a través de créditos, la entrega de medios de producción para garantizar igualdad de oportunidades y el acompañamiento de estos nuevos emprendimientos y sus integrantes.

La segunda corriente se refiere a la creación de un sector orgánico, es decir, que además de incentivar la autogestión, es importante que incluya la creación de redes de solidaridad social y política para promover el desarrollo local. En este sentido, se busca articular todas las etapas del proceso económico: producción, distribución, circulación y consumo, creando redes de productores, comerciantes, financiadores y consumidores a través de relaciones de reciprocidad y redistribución desde la intervención estatal. Esta conceptualización comprende la coexistencia de la economía solidaria en una economía de mercado, donde el acento está en las personas y las redes de solidaridad que se tejen entre ellas conviviendo con las lógicas de la economía capitalista.

La tercera corriente, procura la construcción de otra economía como sistema económico, superando las relaciones de explotación del capitalismo hegemónico, así como también visibilizar y superar otras relaciones de explotación que se encuentran en nuestra sociedad como el sistema patriarcal. En este sentido la ESyS se encuentra en una relación de contradicción y conflicto con la economía de mercado, al procurar transformar la estructura de qué se produce y cómo se produce, buscando garantizar el derecho a la soberanía alimentaria, energética, financiera y redefinir las relaciones entre sociedad y naturaleza, dentro de un sistema donde prima la reproducción del capital. Desde este enfoque, se propone revisar el posicionamiento del sistema económico en el sistema interestatal global, sus mecanismos de redistribución, las reglas de apropiación y disposición del dinero y los bienes públicos, así como los medios productivos. Plantea la transformación de los mecanismos de redistribución de la tierra, del agua y del conocimiento.

En consecuencia, la multidimensionalidad que presenta la noción de la economía social dificulta la limitación a una sola definición. No obstante, es posible afirmar que se

constituye como un subcampo dentro de las prácticas económicas que se interrelaciona con el campo de la política (Coraggio, 2013). Es una economía que propone una forma alternativa de comprender la economía que, a diferencia de la economía liberal, pone en el centro en las personas, la sostenibilidad de la vida y un intercambio más justo, considerándose un modelo de transformación social.

La noción de economía solidaria tiene un tronco común con la economía social, en tanto se definen por la producción de bienes y servicios, pero en la economía solidaria hay una primacía de la solidaridad⁵ donde se establecen relaciones de reciprocidad que son el fundamento de sus relaciones de cooperación (Laville y Gaiger, 2013). La práctica de la solidaridad entre sus miembros, la autogestión y la solidaridad hacia la población en general, tiene como objetivo atender ciertas necesidades inmediatas (Singer, 2004). La autogestión significa la existencia de igualdad de derechos entre los miembros de la organización, que favorece el ejercicio de una democracia directa (Mothe, 2009). La noción adquiere un carácter socio político, ya que se centra en las personas y sus relaciones, atravesadas por actitudes de solidaridad y cooperación (Sarachu, 2009). En aquellas organizaciones con una perspectiva de economía social, la obtención de excedentes no es el único ni el principal propósito de la actividad, la autogestión, la construcción de relaciones horizontales entre los miembros son esenciales, así como sistemas de democracia interna en la toma de decisiones (Mothe, 2013).

Los primeros antecedentes de la economía social se remontan a las cooperativas de consumo, destacándose la experiencia de los pioneros de Rochdale en 1844 (Laville y Gaiger, 2013; Singer, 2004) considerada la base del movimiento cooperativo, y sus principios fundacionales, como los valores del cooperativismo. Uno de los referentes teóricos más importantes de la economía social y solidaria es Karl Polanyi, que critica el modelo liberal, y la transición hacia una sociedad de mercado, donde las leyes de oferta y demanda regulan las relaciones sociales y el entorno en función de los intereses del capital. En este sentido, el autor predice una estructura económica dominante y autorreferencial donde se produce una intromisión de la economía en la política y propone que la producción y la distribución sean aseguradas por principios de reciprocidad, redistribución y cooperación con el fin de asegurar una vida e intercambio justo (2007).

En el siglo XX, la economía social en Uruguay tuvo como principal antecedente a los movimientos de inmigrantes que impulsaron las sociedades de socorros mutuos, atendiendo distintas necesidades de sus miembros como el servicio médico. Luego comienzan a desarrollarse las cooperativas de consumo, destacándose diferentes movimientos tanto en Montevideo como en el interior del país, en particular la experiencia del departamento de Río Negro (Cooperativa Liebig) y Colonia (Cooperativa de consumo “La Unión”).

A partir de la década del ´40, se expande el movimiento cooperativo hacia el sector agrario. En los ´60 surgen las cooperativas de producción y trabajo, y a finales de esta década emergieron movimientos sociales que buscaban solucionar el problema de acceso a la vivienda, ante un Estado de Bienestar en retroceso y ascenso de gobiernos neoliberales, tanto en nuestro país como en la región.

A principios del siglo XXI, con la crisis económica del año 2002, tanto en Uruguay como en Argentina se produce una mayor presencia de experiencias solidarias y

⁵ Cuando se habla de solidaridad se hace referencia a la concepción democrática de la solidaridad, basada en la ayuda mutua y la igualdad de derechos de sus involucrados (Laville, 2013).

autogestionadas: los clubes de trueque y empresas recuperadas por trabajadores, que buscaban sobrellevar los efectos de la crisis económica sucedida en ambas regiones. Algo que podemos encontrar en común en ambas experiencias es que la práctica de la ESyS se manifiesta en momentos de crisis, en donde las personas se organizan de manera colectiva para satisfacer determinadas necesidades.

2. Políticas públicas para la ESyS en Uruguay

El potencial de la ESyS ha sido haber logrado instalar la problemática de la autogestión en la agenda pública. En América Latina hay un avance de la economía solidaria como política pública a partir de la década de los '90, convirtiéndose en una alternativa al modelo neoliberal (Schiocet, 2009). De esta manera se instala el debate acerca de sus aspectos potenciales al brindar instrumentos de formación técnica, créditos a los productores, desarrollo de tecnologías, impulsando otro tipo de sociabilidad basada en la autogestión que promueve sistemas de reciprocidad (Laville, 2009). Las políticas públicas⁶ orientadas hacia una ESyS son intersectoriales, participativas, y horizontales, con un importante trabajo en los territorios, como un espacio de construcción política y social de interacción con múltiples actores (Madoery, 2007) atendiendo a sus demandas y recursos.

Así como esta perspectiva posee ciertas potencialidades, también tiene algunas barreras, vinculadas a la estructura de la política pública basada en proyectos, con limitaciones económicas y temporales para cumplir con determinados objetivos (Hintze, 2014). Esta estructura de políticas basadas en proyectos termina adaptando los objetivos a los recursos disponibles, donde no se contempla los procesos sociales y colectivos. Para ello es necesario trascender hacia políticas tendientes a una participación efectiva de los beneficiarios de esa política donde incluya la evaluación como parte del proceso de construcción de proyectos sociales, (Hintze, 2014).

Los aportes de investigaciones desarrolladas en la región rioplatense sobre cooperativismo agrario han hecho un aporte sustancioso a este debate. A diferencia de nuestro país, Argentina evidencia un crecimiento vertiginoso de cooperativas pampeanas que se desarrolla en el segundo quinquenio del gobierno peronista entre 1940 y 1950, a causa de una serie de políticas de apoyo técnico y económico que le otorga centralidad al cooperativismo agrario (Olivera, 2008). El desarrollo de la historiografía en lo agrario permitió integrar diferentes miradas de la ruralidad, deconstruyendo el imaginario hegemónico de una sociedad rural homogénea y poco dinámica (Poggetti, 2018). El cooperativismo se impregna en la corriente intelectual de la economía social con el surgimiento de diferentes experiencias cooperativas en el siglo XXI para paliar los efectos de la crisis del 2002, lo cual instala el debate en las ciencias sociales acerca del papel de las cooperativas como movimiento que redefine la relación entre economía y mercado, priorizando las relaciones sociales y el medio ambiente.

⁶ La noción de políticas públicas tiene su origen durante el siglo XIX en el contexto de Revolución Industrial y refiere las iniciativas del gobierno organizadas en programas o acciones. Es la relación entre sociedad, economía y Estado en una coyuntura determinada, que representa el proceso social en su conjunto. La intervención estatal se expresa a través de medidas e inversiones en aspectos relevantes para la sociedad civil. Esta mediación busca regular las relaciones entre capital y trabajo, a través de medios de contralor social y legitimidad bajo normas con cumplimiento de carácter obligatorio (Hintze, 2009).

Este análisis histórico un progresivo distanciamiento entre los valores de la lógica cooperativa y sus prácticas, por lo cual se propone para el análisis la mirada de los actores que integran las cooperativas, las redes en las que está inmerso y sus prácticas (Olivera, 2008). El apoyo económico como parte de la política pública es un aspecto fundamental para lograr la movilidad de las organizaciones. Para visibilizar el potencial de las prácticas asociativas es clave integrar al análisis la trayectoria de los socios y dirigentes, el impacto regional/local que involucra a los actores y la incidencia en el espacio rural-urbano (Poggetti, 2018) y pensar en lo que tienen en común diversas experiencias colectivas en sus múltiples relacionamientos (Sarachu, 2009). La especificidad de cada práctica asociativa, las características del territorio, la comunidad hace que políticas uniformes no respondan a las necesidades de cada organización (Hintze, 2014).

3. Contextualización de la problemática de acceso a la tierra en el medio rural uruguayo

A finales del siglo XIX, el alambrado de los campos y la medianería forzosa en nuestro país consolidó la propiedad privada en el campo, la aparición del asalariado y la estructura social basada en la propiedad de la tierra. Las clases sociales en el medio rural son clasificadas en función de la capacidad y productividad de la tierra, entre grandes, medianos y pequeños productores⁷. Esto tuvo como consecuencia una importante concentración de la tierra, la consolidación del latifundio como principal tipo de explotación y un proceso de exclusión social, al producirse el despoblamiento en la campaña, ante el desplazamiento de los pobladores a las ciudades (Barrán y Nahum, 1968).

A lo largo del siglo XX, el Estado llevó adelante diversas políticas para paliar la problemática del acceso a la tierra y la pobreza en el medio rural. Es posible identificar diferentes momentos en el proceso colonizador (Vasallo, 2001). La primera etapa se ubica a lo largo del siglo XIX en la cual se promueven iniciativas privadas en acuerdo con el Estado para la gestión de tierras fiscales. En 1853 se creó la Sociedad de Población y Fomento, una empresa privada que promovió la colonización para el establecimiento de los inmigrantes de origen europeo, destacándose la fundación de Colonia Valdense en 1857 y Nueva Helvecia en 1858. En 1880 el impulso colonizador adquirió formalidad a través de la implantación de un régimen de regulación oficial de la gestión de tierras, al mismo tiempo se crean leyes que le dan potestad al Estado para emprender la colonización o que privados a través de ciertos beneficios fiscales realicen emprendimientos colonizadores (Toledo, 2009).

La segunda etapa se ubica a principios del siglo XX, entre 1905 a 1923, y coincide con el ascenso del primer batllismo. En este período se creó la Comisión Honoraria de Colonización que posteriormente pasó a denominarse Comisión Asesora de Colonización, por lo tanto, la gestión de tierras pasa al ámbito estatal. En este período se aprobaron dos leyes importantes. En 1913 se sancionó una Ley que autorizaba al Poder Ejecutivo a la emisión de empréstitos para la compra, expropiación y fraccionamiento de las tierras que sean destinadas a la colonización. La otra Ley fue aprobada en 1921 y autorizaba al Banco Hipotecario al otorgamiento de préstamos para la compra de tierras, financiando el 85% de

⁷ Piñeiro (2008) define a los productores familiares como aquellos que, teniendo tierra, ya sea en propiedad u otra forma de posesión, utilizan como principal aporte de mano de obra a la explotación al trabajo que aporta la familia. También señala que la producción familiar tiene como objetivo producir para los mercados, jugando un rol secundario el autoconsumo. La producción familiar en Uruguay está firmemente vinculada a los mercados (de productos, de insumos, de tierras, de dinero, de trabajo).

su valor, incluyendo una serie de condicionantes: que sea un predio menor a 73 hectáreas, residir en el predio y trabajarlo de forma directa. Los avances en esta etapa fueron importantes desde el punto de vista normativo y simbólico ya que se comenzaba a reconocer la problemática del acceso a la tierra en el medio rural. Sin embargo, en la práctica tuvieron poco alcance ya que se desarrollan unidades de producción dispersas, en lugar de promover el desarrollo de comunidades locales de manera colectiva.

Entre los años 1924 y 1947 se ubica la tercera etapa de la acción colonizadora, ésta es llevada adelante por el Banco Hipotecario a través de la creación de la sección de Fomento Rural y Colonización mediante la Ley 7615⁸, que contaba con independencia económica y financiera de los demás sectores del banco. En este momento se aprueban otro conjunto de leyes con el objetivo de profundizar la colonización. Algunas de ellas supusieron la exoneración del 15% del valor de compra de los inmuebles, la ampliación del tope de superficie adquirida por los colonos, se otorgaron préstamos para la compra de semovientes y mejoras de la superficie explotada y se expandieron los fondos de crédito agrícola para aquellos colonos que se inician en la gestión colectiva al igual que la instalación de cooperativas de producción. Esta serie de medidas tuvieron un mayor impacto, dado que en este período se incorporaron 199.435 hectáreas a la colonización (Toledo, 2012). Es por ello que se la considera una de las etapas más importantes del proceso colonizador y el precedente para el surgimiento del Instituto Nacional de Colonización (INC).

En 1948 se inicia la cuarta etapa colonizadora con la creación del Instituto Nacional de Colonización mediante la Ley N° 11.029. La misma surge como respuesta a las problemáticas del medio rural, en particular, el acceso y la desigual distribución de la tierra. Fue una de las reformas más importantes por haber instalado un marco jurídico excepcional que será considerado modelo para otros países (Tort, 2014). La creación del Instituto instauró una estructura que permitió definir diversos tipos de colonos y formatos de tenencia de la tierra. Los colonos podían ser: individuales (estos explotan el predio con su familia con o sin personal a cargo), cooperativas (cuando la explotación aplica los principios del sistema cooperativista) y colectivo cuando explotan el predio en grupo y se reparten las ganancias entre todos.

Esta cuarta etapa se subdivide en 5 períodos, donde se muestran avances y retrocesos en la política de tierras, (Vasallo, 2001). El primer período se extiende desde 1948 a 1958 y está caracterizado por la conducción política del reformismo neobatllista y reconocido como una etapa de grandes avances en materia social. En ese tiempo nace La Unidad Cooperaria N°1 Cololó: una de las experiencias más exitosas en cuanto a la gestión colectiva de la tierra con un perfil social. Surge con la finalidad de crear un modelo de colonización agraria que mejore las condiciones de vida de sus miembros desde el punto de vista económico, social y cultural. Desde sus inicios ha sido una cogestión Estado-cooperativa, donde la capacitación técnica y las redes de apoyo institucionales han sido aspectos fundamentales para su sostenibilidad.

El segundo subperíodo fue de 1959 a 1968, caracterizado por un fuerte estancamiento de las políticas colonizadoras, que responden a la retracción del impulso batllista y el ascenso de políticas estatales de corte liberal. Sin embargo, se destaca la fundación de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) el 15 de diciembre de 1962, dentro de la Unidad Cooperaria, ante la necesidad de fomentar el

⁸Directorio Legislativo. Ley 7.615. Extraído de: <http://www.impo.com.uy/bases/leves/7615-1923>

cooperativismo de producción como forma colectiva de trabajo. Entre 1969 y 1971 hay un repunte del impulso colonizador sobre la presión de los movimientos sociales y la conducción del INC desde las filas batllistas, que se identifica como un tercer subperíodo. Entre 1972 a 1984 se destacó la etapa de mayor retroceso, ya que coincide con el ascenso del régimen dictatorial, aplicando mayores medidas neoliberales que restringieron el acceso a la tierra y el desarrollo de la agricultura familiar. Posteriormente a la restauración democrática en 1985 se ubica el quinto subperíodo hasta 1998, haciéndose esfuerzos para revitalizar un Instituto debilitado institucional y presupuestalmente por la dictadura. El sexto y último se encuentra entre 1999 a 2004, donde se plantea el cierre definitivo del Instituto por parte del gobierno nacional, iniciativa que finalmente no se pudo llevar a cabo por presiones de diferentes movimientos sociales.

En términos generales, desde la fundación del INC en 1948 hasta el año 2005, las políticas impulsadas por el Instituto no tuvieron un alcance escaso en cuanto a la redistribución de la tierra, asociado a un ente recaudador de rentas. Según datos del INC, hasta el año 2005 el instituto concentraba el 3% del territorio nacional, es decir unas 530.000 hectáreas⁹.

3.1. Reapertura del Instituto Nacional de Colonización en el período progresista

A partir del año 2005 se genera un punto de inflexión en la política uruguaya con el ascenso del Frente Amplio al gobierno, que irrumpe la gobernanza de 150 años de conducción por los partidos tradicionales. La izquierda da un giro político al enfoque de las políticas públicas que adquieren un carácter regulacionista e intervencionista. En este sentido se instrumentalizan políticas públicas horizontales orientadas a la regulación de las relaciones laborales, reformas en el sistema tributario y promoción de inversiones. Se destaca un mayor reconocimiento a la función social de la tierra como condición necesaria para el desarrollo y la soberanía alimentaria, integrando distintas áreas institucionales que abordan lo político, económico, ambiental y social, con mayor presencia en los territorios.

Esta nueva etapa se identifica como el quinto período de la acción colonizadora con la reestructuración del INC, que tuvo diversos objetivos: gestionar la tierra en clave de desarrollo rural sustentable promoviendo la solidaridad, la cooperación y la participación en los procesos colonizadores, la organización y la inclusión social de los sectores más vulnerables de la sociedad, la promoción en la innovación y la mejora de los procesos colonizadores. En el plan político quinquenal se redefinen las características de los beneficiarios: a) asalariados rurales; b) pequeños productores con problemas de escala y c) colonos con dificultades socioeconómicas. Sobre estos principios se plantean tres líneas de acción: "1) modernización y reestructuración organizacional de la institución; 2) apoyo en el desarrollo de las colonias y los colonos y 3) creación de nuevas áreas de colonización"¹⁰.

En este contexto se aprobaron una serie de leyes que buscaron incrementar la cartera de tierras y los recursos económicos del instituto, flexibilizando la colonización de tierras estatales inutilizadas mediante la Ley 18.187, lo cual permite que pasen a manos del INC. También se sanciona la Ley 19.577 que establece que todas las transacciones de

⁹ INC. Relevamiento de tierras bajo el Instituto Nacional Colonizador. Uruguay, 2019.

¹⁰ INC. Libro de Actas n° 10 del Directorio. Acta n° 5051.

compraventa mayores a 500 hectáreas con índice CONEAT ¹¹ deben pasar previamente a ser analizados por el Instituto, con el objetivo de que puedan ser adquiridas por el instituto. También se creó el impuesto a la concentración de bienes rurales, destinado a los predios mayores a 2000 has con índice de productividad Coneat 100¹², también se crea un impuesto a las transmisiones patrimoniales, que permite una mayor recaudación y la creación de un Fondo Nacional de Colonización.

Esta serie de medidas permitieron que más personas pudieran acceder a la tierra e eliminar la condición de tener vínculos familiares como inicialmente la Ley de Colonización de 1948 disponía. En este marco, cualquier persona asociada con otras pueda presentar un proyecto productivo. Como forma de acompañar y evaluar los proyectos productivos, se creó en el año 2009 el Departamento de Experiencias Asociativas. También se otorgaron líneas de crédito y asistencia técnica con el fin de fortalecer los grupos. En este período no es menor la introducción del régimen de cotitularidad de la tierra, para enfrentar la desigualdad desde una perspectiva de género, promover la responsabilidad compartida e impulsar la autonomía económica de las mujeres rurales.

3.2. Preparando el terreno: aumento de cartera de tierras e inclusión de asalariados en proyectos asociativos

Según datos del portal de Presidencia¹³ el INC cuenta en el año 2018 con 600.000 hectáreas, de las cuales 120.000 se incorporaron en el período 2005-2018. Estas cifras significativas evidencian el impacto de estas políticas siendo una de las etapas de mayor crecimiento de la cartera de tierras del ente y convirtiéndolo en el principal dueño de tierras en Uruguay. De acuerdo con los datos del INC¹⁴ a junio de 2019 existen 3.383 unidades de producción familiar y 264 unidades de producción asociativa con 2.050 titulares, donde predomina la explotación directa¹⁵. En cuanto al sector productivo de las colonias, el 49 % de los emprendimientos se dedican a la actividad ganadera, seguido por la lechería con un 23%.

Del total de las experiencias asociativas ganaderas en el territorio, el norte y noreste del país concentran la mayor cantidad de Unidades de producción Asociativa: Artigas con 41 unidades; Tacuarembó y Rivera con 35 ; Paysandú con 29, y Cerro Largo 22 (8%). Desde la perspectiva de género, según datos del mismo documento, en la producción familiar se registran 3697 titulares de los cuales 902 son mujeres y 2795 varones., en tanto en las unidades de producción asociativa de 2050 titulares 592 son mujeres. Los datos presentados, evidencian un aumento del asociativismo del medio rural en los gobiernos del

¹¹ El índice CONEAT determina la capacidad actual de los suelos del país, evaluados en kilos de carne bovina. ovina y kilos de lana por hectárea de campo natural, cuyo promedio es el índice 100. La superficie equivalente Coneat 100 de un padrón surge de multiplicar la superficie real del mismo por su índice de productividad Coneat, dividido 100. (Estas superficies se expresan en el IC100). Extraído de la web de INC.

¹² Portal de la Presidencia de la República. 18. 876 “Impuesto a la concentración de bienes inmuebles rurales”, Extraído de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp857433.htm>

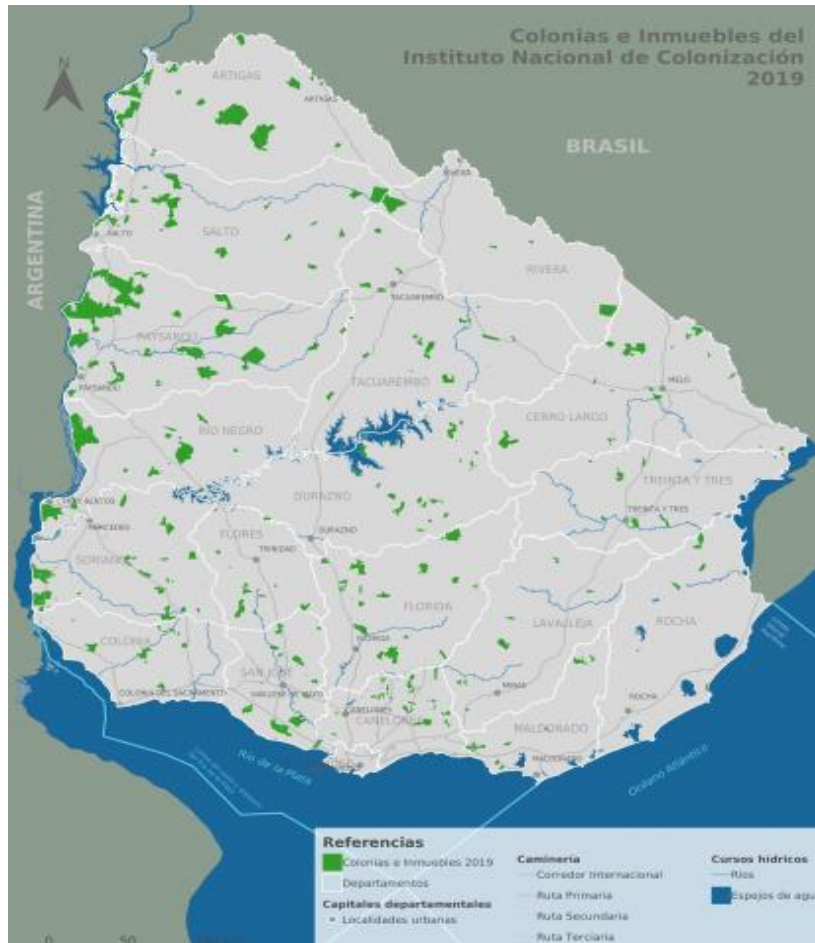
¹³ Portal de la Presidencia de la República. “Colonización incorporó 120.000 hectáreas y posibilitó el acceso a la tierra de 3.000 familias rurales en últimos 13 años” extraído de: <https://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/colonizacion-aniversario-120-mil-hectareas-incorporadas#:~:text=El%20INC%20 gestiona%20 uñas%20600.000,desde%202005%20a%20la%20 fecha.>

¹⁴ INC. “Datos globales de la política de tierras del Instituto Nacional de Colonización. Unidad Seguimiento y Evaluación de procesos colonizadores”. Uruguay, 2020.

¹⁵ Se denomina explotaciones directas a aquellos emprendimientos que acceden a la tierra de manera colectiva, la gestión, el trabajo y el capital también es colectivo.

Frente Amplio, producto de las principales políticas llevadas a cabo en el periodo. Si bien esto no ha solucionado las problemáticas de fondo del acceso a la tierra, ha creado nuevos caminos para acceder a ella.

Mapa n° 1: experiencias asociativas en la ganadería uruguaya



Fuente: INC, 2020.

3.3. ¿Qué aportes de la Economía social hay en las políticas de Colonización?

El diseño de las políticas públicas elaboradas por el INC reconoce un problema social histórico como es la desigualdad social en el medio rural vinculada con el acceso a la tierra y se instala en el debate público. “Hay una cuestión, se está como del 2005 para acá, volviendo al fin social de la tierra. Desde una lógica más pretenciosa hacia la redistribución de la tierra, la desconcentración, siempre marginal¹⁶.

¹⁶ Martina, comunicación personal, 24 de octubre de 2019.

Para los colonos –pequeños productores y asalariados rurales- la política de colonización significó un escenario de oportunidades para permanecer en el campo, mejorar la escala y acceder a la tierra. En este sentido, un colono y dirigente sindical mencionó lo siguiente “creo que es una cosa muy positiva porque en el medio de la concentración de la tierra, colonización ha logrado comprar mucha tierra y apuntar a ese perfil de gente: pequeño productor de escala, asalariado rural, tratando de mantener gente en el medio”¹⁷. El hecho de incluir a los asalariados rurales en la posibilidad de aspirar a tierras de colonización ha sido uno de los hitos en este período progresista, en tanto trabajadores históricamente precarizados como los peones de estancia han podido acceder a un predio para la gestión colectiva.

Se evidencia que el proyecto asociativo que promueve el INC introduce algunos valores que son propios de una ESyS como la reciprocidad, el trabajo en equipo, la democracia, la equidad, la igualdad y la solidaridad. Esto implica pensar en una forma de organización diferente y en un cambio de mentalidad dentro de una lógica capitalista y mercantilista. En este sentido, el principal desafío que tienen por delante las prácticas asociativas es recuperar un sentido de trabajo orientado hacia la autonomía y la horizontalidad (Sarachu, 2009). Un colono contaba como es la experiencia en su colectivo:

(...) más que nada es la confianza entre ellos como vecinos y el respeto por trabajar juntos aun con diferencias pero lo importante es resolverlas y luego bueno empezar a asimilar que es necesario una organización diferente, el trabajo tener una reunión mensual de planificación, constituir entre comillas como se le llama una secretaria un ejecutivo, lo que sea o un elección que sea rotativa para que todos aprendan a desempeñar los roles, establecer un estatuto de funcionamiento interno por acuerdos, es decir toda una incorporación de otras reglas y criterios para funcionar.¹⁸

La colonia también ha significado un espacio de participación para el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, como una estrategia para que los trabajadores puedan reunirse y capacitarse, considerando las dificultades de los sindicatos rurales, como la dispersión geográfica o la represión sindical. Esto subraya la importancia de estos espacios ya que la condición de ser colonos brinda una flexibilidad que permite representar a los trabajadores rurales en las reuniones que se realizan en Montevideo, “(...) lo que si tengo que preocuparme es que voy a representarlos y al otro día tengo que estar trabajando, pero no hay esas limitaciones, entonces termina siendo bastante importante”¹⁹.

Otro de los aspectos de la ESyS que está presente en las experiencias asociativas fomentadas por el INC, es la formación de redes de productores, evidenciando el desarrollo de relaciones de reciprocidad para el intercambio de conocimiento y experiencias dentro de lo que implica integrar una experiencia asociativa:

hay un desarrollo en las capacidades y aprendizajes que entiendo que repercuten en otras esferas de la vida cotidiana de la gente. Porque conoces la

¹⁷ Marcelo, comunicación personal, 16 de abril de 2019.

¹⁸ César, comunicación personal, 16 de abril 2019.

¹⁹ Marcelo, comunicación personal, 16 de abril de 2019.

institucionalidad, te vinculas de otro modo con el territorio, con la gestión de los recursos, o sea empiezas a ... cuando logras hacer este proceso como de planificar la producción de poder establecer una idea previa a lo que yo hago hay como en ese proceso de desarrollo de capacidades y aprendizaje que es bien interesante²⁰.

Estos elementos hacen del proyecto colonizador un proyecto sociopolítico orientado a un fin de justicia social a través del reconocimiento de las desigualdades y la redistribución a partir de la fijación de impuestos patrimoniales a las grandes propiedades, así como también, introduce la perspectiva de género dentro del problema del acceso a la tierra “yo creo que la figura del colono de colonización y esto corre por cuenta mía, pero yo creo que se hizo una especie de reforma agraria, distinta, silenciosa”²¹.

Podemos decir que el diseño de la política desarrollada en colonización articula las distintas esferas: económica, social y cultural. El proyecto asociativo contempla el interés por garantizar la igualdad de derechos del acceso a la tierra, desde el punto de vista económico, promoviendo el acceso al empleo, la autogestión y desde el punto de vista social la de estos cambios en los individuos y en la comunidad local. Esto subraya la importancia de la participación estatal en la promoción del cooperativismo agrario uruguayo. Podría decirse que de acuerdo a la tipificación de Coraggio, la política colonizadora tiene una fuerte orientación hacia un sector orgánico donde se combina la promoción de la autogestión, que a su vez crea fuentes de trabajo y es importante el establecimiento de redes entre productores, comerciantes. El apoyo brindado por el INC para muchos productores que integran proyectos asociativos es un complemento de sus ingresos que permite sobrellevar vaivenes productivos, la lógica estatal convive en una economía dominante, donde las experiencias asociativas coexisten bajo estos condicionamientos reproduciéndose (Sarachu,2009).

Una de las principales limitaciones de la política de colonización es la dificultad de articular los tiempos y los recursos de la política pública con los procesos subjetivos y colectivos de las experiencias asociativas. Aspectos como la autonomía, el trabajo en equipo, la horizontalidad son construcciones colectivas que implican procesos complejos y que se extienden en el tiempo.

si vos tenés un grupo que ingresó hace dos años difícilmente a los dos años logré hacer ese salto, logre tener el emprendimiento consolidado, logre cambiar esa racionalidad desde el asalariamiento a una lógica más empresarial y mucho más desde lo individual a lo grupal y más teniendo en cuenta las condiciones de subsistencia o de materialidad de esa población, las necesidades son muchos más inmediatas que en cualquier otra. Entonces ahí hay un desfase entre las necesidades individuales familiares, las necesidades colectivas, las posibilidades reales del emprendimiento asociativo, el interés del sindicato, las expectativas de colonización y como todo eso se vincula²².

²⁰ Martina, comunicación personal, 24 de octubre de 2019.

²¹ José, Comunicación personal, 13 de julio de 2019.

²² Martina, comunicación personal, 24 de octubre de 2019).

Consideraciones finales

El recorrido histórico de las etapas del proceso colonizador uruguayo hace visible un cambio significativo en las políticas de desarrollo rural a partir del año 2005, cuando el INC procede a una reestructuración de su política, hacia medidas redistributivas como la implementación de mecanismos tributarios que aumentaron la cartera de tierras y el desarrollo de proyectos productivos. Ello significó un aumento en los llamados para otorgamientos de tierras, que devino en el crecimiento de emprendimientos asociativos, principalmente en la zona norte del país. Se destaca también la incorporación del régimen de cotitularidad de la tierra como políticas de género en la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres rurales.

Tanto las políticas redistribución como de reconocimiento de la población rural ampliaron el esquema de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, aumentando los niveles de formalidad, seguridad social y participación ciudadana. Las diferentes acciones emprendidas introducen valores propios de la ESyS, como la reciprocidad, la redistribución, equidad, igualdad, solidaridad y democracia que están presentes en las características del proyecto asociativo.

La introducción de esta perspectiva en el ámbito público evidencia su potencial como alternativa para enfrentar los efectos de la economía de mercado y la importancia de la intervención estatal para llevarlo a cabo. Al mismo tiempo la intervención estatal plantea un escenario incierto acerca del futuro de estas políticas cuando se produce un cambio en la orientación política del gobierno, que amenaza su continuidad.

Es destacable la introducción de instrumentos de evaluación de la política pública que han permitido redefinir su diseño y reflexionar sobre la complejidad de los procesos colectivos y la articulación de los proyectos productivos con los tiempos, recursos y objetivos de las comunidades. Es necesario incluir herramientas que permitan generar procesos de autonomía desarrollando el análisis de los procesos sociales que impulsan la gestión colectiva. Considerando las perspectivas teóricas, analizar la trayectoria de los integrantes y características del territorio podrían ser herramientas facilitadoras a la comprensión de los procesos individuales y grupales que entran en juego en los grupos cooperativos y sus interrelaciones.

Las políticas tendientes a la promoción del asociativismo en Uruguay también ponen en tensión las contradicciones que podrían producirse entre aquellos trabajadores que se encuentran en un proceso de transición a ser colonos. Si bien el trabajador pluriactivo integra la estructura social agraria, es novedosa la posibilidad de los asalariados, puedan aspirar a un campo de colonización. ¿Es posible ese salto? Quizá tengamos que esperar la evolución de estos grupos en el tiempo para analizar el impacto en la clase asalariada.

Referencias bibliográficas

- Cattani, J., Coraggio, J. y Laville, L. (2009). *Diccionario de la Otra Economía*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Coraggio, J. L (2013). Tres corrientes en la ESS. *Temas. Cultura Ideología Sociedad*, N° 75, pp. 4-11.

- González Sierra, Y. (1994). *Los olvidados de la tierra: vida, organización y luchas de los sindicatos rurales en el Uruguay*. Montevideo: Editorial Nordan.
- Hintze, S. (2009). Aportes a la noción de políticas públicas para la economía social y solidaria en América latina. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires.
- Hintze, S. (2014). Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate. *Voces en el Fenix*, N° 37, pp. 20-27.
- Kapron, S. y Fialho, A. L. (2004). Políticas públicas para la economía solidaria. En Cattani, A. (Comp.). *La otra economía*. Buenos Aires: Fundación OSDE. Pp. 345-351.
- Madoery, O. (2007). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de San Martín.
- Moreira, B. (2009) El juego de la mirada. Inferencias sobre el trabajo y los procesos de contratación en la ganadería a partir de un estudio de caso en el Noreste de Durazno. En: Aparicio, S., Neiman, G. y Piñero, D. (Coord.). *Trabajo y trabajadores en el agro rioplatense: nuevos temas y perspectivas*. Montevideo: Letraeñe ediciones.
- Nahum, B. (1968). *La estancia alambrada*. Montevideo: Arca, Editores Reunidos.
- Poggetti, R (2018) ¿Área de investigación o subcampo historiográfico? Análisis de la agenda y los desafíos de los estudios sobre cooperativismo agrario en la actualidad. En: Olivera, G., et al. (Coord.) *La cuestión agraria y el agronegocio desde una perspectiva histórica*. Córdoba: ediciones Ferreyra. Pp 239-277.
- Olivera, G. (2008) El cooperativismo agrario, los chacareros y la renovación de la historia rural. *E-l@tina*, vol. 6, pp. 31-48.
- Polanyi, K (2007). *La gran transformación*. Madrid: Quipu Editorial-Ediciones de la Piqueta.
- Riella, A. y Romero, J. (2014). Continuidades y Rupturas en la Estructura Agraria en el Uruguay del siglo XXI. *Pampa*, vol. 1, N° 10, pp. 159-171.
- Riella, A y Mascheroni, P. (2016). Gobiernos progresistas, políticas públicas y asociaciones agrarias en Uruguay. *IDeAS*, vol. 9, n° 2, pp. 98-128.
- Riella, A y Mascheroni, P (2017). *Las políticas públicas y las organizaciones agrarias en el Uruguay progresista*. Montevideo: UCUR, ediciones universitarias.
- Riella, A y Mascheroni, P.(2019). La organización sindical de los trabajadores agrarios en Uruguay: origen, trayectoria y perspectivas. *Mundo agrario*, vol.20, n° 43, pp. 4-40.
- Sarachu, G. (2009). Límites y posibilidades de la economía social y solidaria: la recuperación del sentido del trabajo en movimiento. *PROCOAS*, año 1, n° 1, pp. 98-105.
- Singer, P. (2004). Economía Solidaria. En Cattani, A. (Coord.). *La otra economía*. Buenos Aires: Fundación OSDE. Pp. 199-212.
- Valetutti, C. (2016). Economía social y solidaria en Uruguay: discurso y prácticas de las organizaciones de articulación. Tesis de grado para optar por el título de Licenciado en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Vassallo, M. (2001). *Desarrollo rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales*. Montevideo: UCUR, ediciones universitarias.
- Toledo, M. (2012). Nuevas políticas de colonización y trabajo asociativo. Tesis para optar por el título Maestría en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.