Agrociencia Uruguay 2025 | Volume 29 | Number NE4 | Article e1679
DOI: 10.31285/AGRO.29.1679
ISSN 2730-5066

Agricultura familiar: desafíos y perspectivas

Acción colectiva y políticas públicas: Cambios recientes en la ganadería familiar de Uruguay

Courdin, V.[1]; Sabourin, E.[2]

[1]*Universidad de la República, CENUR Litoral Norte, Departamento de Ciencias Sociales, Paysandú, Uruguay*
[2]*CIRAD, UMR Art-Dev, Montpellier, France*

Editor
Miguel Sierra
Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Montevideo, Uruguay

Received *13 Feb 2025*
Accepted *23 May 2025*
Published *27 Nov 2025*

Correspondence
Virginia Courdin
vcourdin@fagro.edu.uy

Resumen

Uruguay históricamente ha brindado la imagen de una ganadería basada en productores independientes, aislados en explotaciones dispersas. Sin embargo, en los ganaderos familiares la acción colectiva es una práctica frecuente que constituye una de las estrategias económicas para la persistencia y la reproducción. Las políticas públicas implementadas entre 2005 y 2019 promovieron diversas formas de acción colectiva para la producción familiar desde una visión de desarrollo rural territorial. El artículo proviene de un estudio que procuró caracterizar la acción colectiva de los ganaderos familiares de la región Litoral norte del país, mediante la revisión de fuentes documentales y la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes calificados (30) y referentes de colectivos (50). En la región existe una diversidad de colectivos que, según objetivos y trayectorias, se clasifican en cuatro tipos, integrales, económicos, tradicionales y productivos. En los cuatro tipos se observan procesos de coordinación de acción colectiva, que se diferencian en el grado de madurez logrado de acuerdo con las trayectorias recorridas. En todos los casos se evidencia que la formalización o institucionalización de los colectivos otorga legitimidad a prácticas desarrolladas desde siempre por los ganaderos familiares, como la ayuda mutua o la gestión compartida de bienes.

Palabras clave: procesos colectivos, producción familiar, ganadería, desarrollo rural

Collective action and public policies: Recent changes in family livestock farming in Uruguay

Abstract

Uruguay has historically projected the image of a livestock industry based on independent producers, isolated on dispersed farms. However, in family farmers, collective action is a frequent practice, constituting one of the economic strategies for persistence and reproduction. The public policies implemented between 2005 and 2019 promoted various forms of collective action for family production from a vision of territorial rural development. The article comes from a study that sought to characterize the collective action of family ranchers in the North Coast region of the country, through the review

CC BY

Courdin V, Sabourin E. Acción colectiva y políticas públicas: cambios recientes en la ganadería familiar de Uruguay. Agrociencia Uruguay [Internet]. 2025 [cited dd mmm yyyy];29(NE4):e1679. Doi: 10.31285/AGRO.29.1679.

of documentary sources and conducting semi-structured interviews with qualified informants (30) and collective references (50). In the region, there is a diversity of groups that, according to objectives and trajectories, are classified into four types: integral, economic, traditional and productive. In all four types, collective action coordination processes are observed, which differ in the degree of maturity reached according to the trajectories followed. In all of them, it is evident that the processes of formalization or institutionalization of the collectives grant legitimacy to practices that have always been developed by family ranchers, such as mutual help or shared management of assets.

Keywords: collective processes, family production, livestock, rural development

Ação coletiva e políticas públicas: Mudanças recentes na pecuária familiar do Uruguai

Resumo

O Uruguai forneceu historicamente a imagem de uma pecuária baseada em produtores independentes, isolados em fazendas dispersas. Porém, para os pecuaristas familiares, a ação coletiva é uma prática freqüente, constituindo uma das estratégias econômicas de persistência e reprodução. As políticas públicas implementadas entre 2005 e 2019 promoveram diversas formas de ação coletiva para a produção familiar a partir de uma visão de desenvolvimento rural territorial. O artigo é oriundo de um estudo que buscou caracterizar a ação coletiva de agricultores familiares do Litoral Norte do país, por médio da revisão de fontes documentais e da realização de entrevista semiestruturadas com informantes qualificados (30) e referencias coletivas (50). Na região existe uma diversidade de grupos que se classificam de acordo com objetivos e trajetórias em quatro tipos: abrangente, econômico, tradicional e produtivo. Nos quatro tipos são observados processos de coordenação da ação coletiva, que diferem no grau de maturidade alcançado de acordo com as trajetórias seguidas. Em todos eles, fica evidente que os processos de formalização ou institucionalização dos coletivos legitimam práticas que sempre foram desenvolvidas pelos agricultores familiares, como a ajuda mútua ou a gestão compartilhada de bens.

Palavras-chave: processos coletivos, produção familiar, pecuária, desenvolvimento rural

1. Introducción

La ganadería en Uruguay ha sido históricamente un sector productivo de importancia, con una amplia distribución territorial y basada en un perfil exportador de productos pecuarios[1], manteniendo un modelo de estancias[2]. Tradicionalmente, el ámbito técnico ha percibido a los productores ganaderos como individualistas, que desarrollan actividades colectivas de manera aislada y solo entre algunos productores[3]. Según Alonso y Pérez Arrarte[4], esta limitada tradición asociativa se debe a la debilidad de las organizaciones de base y a la escasa representatividad de las agrupaciones de segundo grado. Sin embargo, investigaciones recientes revelan que la acción colectiva en la ganadería ha existido desde hace mucho tiempo, especialmente en la de tipo familiar. Prácticas como las aparcerías productivas y la cooperación entre vecinos en tareas como yerras, esquilas, alambrados, entre otras, han sido habituales, y constituyen una estrategia económica clave para la supervivencia de los productores familiares en Uruguay[5][6].

La historia de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), como la principal organización en defensa de la producción familiar en Uruguay, refleja la presencia y el desarrollo de la acción colectiva en el país, siendo referente social e ideológico de este sector. Inicialmente, sus acciones, a comienzos del siglo XX, promovidas desde las organizaciones de base (las Sociedades de Fomento Rural, SFR) buscaron superar restricciones y desafíos que planteaban los mercados agropecuarios. Con el tiempo, comenzaron a enfrentar los desafíos que implicaba la modernización tecnológica, cuyos requerimientos de escala y capital podían excluir a la producción familiar[7]. En años recientes, las SFR, distribuidas en todo el territorio nacional, han trabajado en su articulación para fortalecer su capacidad de negociación y competitividad frente a otros actores empresariales, además de incorporar una agenda cada vez más amplia de temas vinculados al desarrollo rural[8].

En el país, la expansión del agronegocio al comenzar el siglo XXI provocó transformaciones territoriales que registraron cambios en la base económica, productiva, social y cultural del espacio agrario[1][9]. Estas transformaciones, además de modificar las relaciones de producción[10], como por ejemplo la forma de hacer negocios, las relaciones laborales, etcétera, también cambiaron aspectos estructurales de la vida rural, como las formas de sociabilidad, la residencia, entre otros[11].

En este contexto, desde 2005 con el cambio en la orientación política del gobierno se impulsaron una serie de políticas públicas diferenciadas enfocadas en los sectores más vulnerables, como la producción familiar. El modelo político implementado se basó en tres pilares: a) cambios institucionales, b) reconocimiento e identificación de la producción familiar y c) apoyos productivos y comerciales[12], los que procuraron fortalecer el sector desde una perspectiva integral. En el marco del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), en 2008 se crea la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), que llevó adelante programas y proyectos de la cartera que estuvieron basados en la promoción de formas de acción colectiva. En paralelo, el Instituto Nacional de Colonización (INC) privilegió la entrega de tierra en modalidades asociativas, para permitir que más beneficiarios pudieran acceder al recurso y de esa manera estimular la cooperación entre productores.

Desde una perspectiva conceptual de la acción colectiva, se entiende que los colectivos de productores perduran gracias al conocimiento local, lo que les permite superar limitaciones estructurales, especialmente cuando se fortalecen los procesos de generación de capital social[13][14]. No obstante, los productores enfrentan diversos desafíos en la acción colectiva, ya que no basta con estar organizados o agrupados en torno a un objetivo común. Es fundamental que se desarrollen procesos de reconocimiento mutuo, de construcción de una identidad compartida, de delegación de poder, de adaptación de normas y generación de aprendizajes, entre otros aspectos[15]. En este marco, se sostiene que el capital social es una condición necesaria pero no suficiente para impulsar el desarrollo local[16]. También es esencial contar con recursos como capital humano, infraestructura, financiamiento, capital cultural, ya que el capital social puede influir en su valorización, crecimiento y actualización constante mediante la cooperación entre actores.

En este sentido, se debe considerar las distintas configuraciones sociales, culturales, económicas, etcétera, de los colectivos en la intervención de las políticas públicas, ya que estas influyen en el comportamiento de sus miembros. Además, es fundamental analizar su trayectoria como instituciones políticas, dado que sus resultados dependen de decisiones tomadas en función de las dinámicas sociales. Por ello, no basta con determinar si un colectivo es formal o informal, o si está institucionalizado, sino que es necesario examinar a quiénes y qué aspectos se incluyen en los procesos de toma de decisiones, cómo se gestiona la información, qué medidas pueden adoptarse y en qué orden, así como la manera en que las acciones individuales se articulan en decisiones colectivas. Estas cuestiones solo pueden comprenderse plenamente mediante una observación sostenida en el tiempo[15].

A partir del análisis de trayectorias y los objetivos de los procesos organizativos, el artículo tiene como objetivo caracterizar y analizar la acción colectiva de los ganaderos familiares, tomando en cuenta la realidad territorial y el contexto socioeconómico en el que se desarrollan.

2. Metodología

La investigación se realizó en la región Litoral norte de Uruguay, un área con tradición ganadera que en los últimos años ha registrado cambios significativos en la dinámica productiva y socioeconómica, impactando especialmente a la producción familiar[1][17]. Desde un enfoque cualitativo y de carácter exploratorio[18], el estudio se llevó a cabo con el objetivo de comprender la construcción de la acción colectiva, la cooperación y la autogestión de las interacciones sociales, considerándolas como mecanismos para el desarrollo rural territorial.

El proceso de pesquisa se dividió en una etapa exploratoria (2.1), una de profundización (2.2) y una de actualización (2.3), en las que se combinaron distintos tipos de técnicas de recolección y análisis de la información, tanto documentales como de interpretación.

2.1 Etapa exploratoria

En esta etapa se utilizó la revisión documental[19] y la realización de entrevistas semiestructuradas[20] a informantes calificados. La recopilación de información se basó en la sistematización de datos provenientes de documentos institucionales, publicaciones académicas, sitios web y artículos de divulgación, entre otras fuentes. Su análisis permitió identificar los distintos tipos de colectivos de productores ganaderos presentes en la región estudiada, así como elaborar un listado preliminar que posteriormente fue verificado en el terreno mediante entrevistas. Las entrevistas a informantes calificados, además de corroborar la veracidad del listado construido, procuraron indagar sobre aspectos del funcionamiento de los colectivos. En la elección de los informantes se tuvo en cuenta: i) la vinculación con colectivos, ii) el conocimiento del territorio, y iii) los perfiles etarios y la perspectiva de género. Se realizaron 30 entrevistas semiestructuradas[20], entre marzo y diciembre de 2017.

2.2 Etapa de profundización

Entre febrero y junio de 2018, se realizaron entrevistas semiestructuradas[20] a 50 referentes de los colectivos identificados, con el propósito de conocer sus principales características. A partir de la sistematización de la información, se desarrolló una tipología[21] de las formas de acción colectiva y se georreferenciaron los colectivos relevados. Para la clasificación se consideraron variables clave como origen, antigüedad, función, integrantes, grupos de referencia, cobertura, funcionamiento, toma de decisiones, recursos y vínculo con el entorno, estableciendo entre dos y cuatro categorías por variable. Además, las entrevistas fueron analizadas mediante el método de análisis temático de contenidos[22], lo que permitió interpretar los resultados en relación con el contexto socioeconómico y político de la producción familiar.

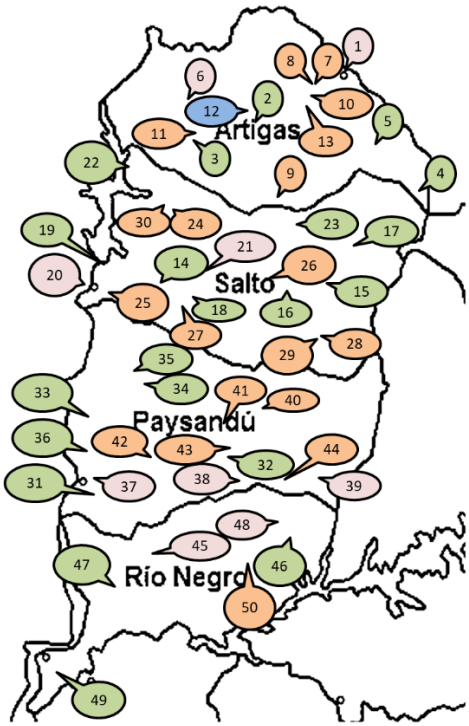
2.3 Etapa de actualización

Entre marzo y abril de 2021, se procedió a realizar una revisión de información secundaria[19], principalmente de documentos institucionales y sitios web estatales, así como la realización de cinco entrevistas semi-estructuradas[20] a informantes calificados (dos funcionarios ministeriales, dos productores familiares integrantes de colectivos y un dirigente gremial). El propósito de esta etapa fue revisar lo sucedido con las políticas públicas destinadas a la producción familiar y las acciones en territorio a partir del cambio en la orientación política del gobierno ocurrido en 2019.

3. Resultados y discusión

3.1 Los colectivos de ganaderos familiares

En la región Litoral norte de Uruguay se identificaron una diversidad de colectivos que se diferencian en sus formas de acción, métodos operativos, objetivos, composición de sus integrantes, entre otros aspectos. Estos fueron clasificados en cuatro tipos: tradicionales, integrales, económicos y productivos (**Figura 1**)[23]. La mayoría de los ganaderos familiares de la región forman parte de los colectivos integrales y económicos. En los integrales, la identidad y el reconocimiento como ganaderos adquiere un papel central, permitiéndoles lograr representatividad para acceder a políticas públicas. Por otro lado, los económicos se enfocan en canalizar sus necesidades de autonomía financiera, asegurando así la sustentabilidad de la familia[23].



REFERENCIAS:

Tradicionales (rosado)	Integrales (verde)	Económicos (naranja)	Productivos (azul)
1. Asociación Agropecuaria de Artigas 6. Liga del Trabajo de Tomás Gomensoro 20. Asociación Agropecuaria de Salto 21. Asociación Fomento Rural de Valentín 37. Asociación Rural y Exposición Feria de Paysandú 38. Liga del Trabajo de Guichón 39. Liga del Trabajo de Merinos 45. Sociedad Rural de Rio Negro 48. Liga del Trabajo de Algorta	2. SFR Colonia Artigas 3. SFR Cabellos 4. SFR Masoller 5. SFR Catalán 14. SFR Estación Itapebí 15. SFR Basalto Ruta 31 16. SFR Vera y Cañas 17. Asociación Fomento Mataojo Grande 18. SFR Colonia Rubio 19. SFR Colonia Gestido 22. SFR Belén 23. Sociedad Rural de Guaviyú de Arapey 31. SFR Porvenir 32. SFR Colonia Juan Gutiérrez 33. SFR Guaviyú 34. SFR Santa Kilda 35. SFR Santa Blanca 36. SFR Las Delicias - Arroyo Malo 46. SFR Este de Río Negro 47. SFR San Javier Offir 49. SFR Colonia Tomás Berreta	7. Grupo Guaviyú 8. Grupo Topador 9. Grupo El Rejunte 10. Grupo La Esperanza - Carlesa 11. Grupo Caballeros 13. Grupo El Entrevero 24. SAUPA 25. Asociación Civil Parada Viña 26. CAMANO 27. Grupo San Diego - Itapebí 28. Grupo Nuevo Horizonte 29. Grupo Arerunguá 30. CALAHUE 40. Cooperativa DAYQUE 41. Grupo Ruta 26 42. Grupo Paso de los Carros 43. Grupo Tierra para todos 44. Grupo Nuevo Amanecer 50. Grupo El Arranque	12. Grupo Colonia Artigas

Figura 1. Distribución geográfica de los cuatro tipos de colectivos en la región Litoral norte

Fuente: tomado de Courdin y Sabourin[23].

En el departamento de Salto, la alta concentración de colectivos dispersos a lo largo del territorio está vinculada a la significativa presencia de explotaciones familiares, que representan 70% del total[24], y al predominio de la ganadería. Aunque en Artigas este rubro también es la principal actividad productiva desarrollada por productores, el número de explotaciones de pequeña escala es menor debido al aumento en las últimas décadas de establecimientos de mayor tamaño, impulsado por la llegada de ganaderos de otros departamentos. Un

fenómeno similar ocurrió en Paysandú y Río Negro, aunque con mayor intensidad, como resultado de la expansión del agronegocio —especialmente en agricultura y forestación—, lo que provocó una reducción en el número de explotaciones ganaderas de menor escala (medias y pequeñas explotaciones).

La implementación de un conjunto de políticas públicas diferenciadas destinadas a favorecer la producción familiar marcó el punto de inflexión en la evolución y la diversificación de la acción colectiva de los ganaderos familiares. Estas políticas, impulsadas tras la llegada de un gobierno de izquierda en 2005, otorgaron visibilidad y reconocimiento a la categoría de agricultura familiar, asignándole un presupuesto específico que garantizó recursos para su desarrollo. En este contexto, la intervención pública fue un factor clave en la rápida transformación de la estructura organizativa del ámbito rural, especialmente en la región analizada, lo que se reflejó en un aumento de colectivos: de 22 a 50 entre 2005 y 2018.

Hasta ese momento, en la zona estudiada predominaban colectivos con décadas de trayectoria, caracterizados por contar con estructuras organizativas consolidadas, reglamentadas mediante estatutos y conformadas por un amplio número de socios. Estas organizaciones han desempeñado un papel fundamental en la preservación del tejido rural, funcionando de manera dinámica y esencial para la sostenibilidad de la ganadería familiar. Entre ellas, se destacan las SFR, integradas a la CNFR, que a lo largo del tiempo han experimentado fluctuaciones en su funcionamiento, ajustándose a la realidad de los productores y sus sectores productivos, pero manteniéndose activas en la defensa de estos actores.

El surgimiento de nuevos colectivos estuvo directamente vinculado a los requisitos de acceso a los beneficios establecidos por las políticas diferenciadas mencionadas en la introducción, que exigían la pertenencia a una organización. Como resultado, productores familiares y asalariados rurales de diversas zonas comenzaron a agruparse en función de la cercanía geográfica, de los lazos de confianza y de los vínculos familiares o vecinales, con el propósito de aprovechar las oportunidades de los programas y los proyectos ministeriales. Un proceso similar tuvo lugar en Argentina durante la década de 1990, cuando diversas políticas públicas promovieron la estrategia asociativa como un eje central para apoyar a los estratos medios y bajos del sector agrario[25].

Muchos de estos nuevos colectivos surgieron en territorios donde previamente no existían organizaciones de este tipo o donde las existentes se habían debilitado o inactivado, lo que facilitó la creación o revitalización de procesos de cooperación localizados. Su desarrollo se dio principalmente en áreas donde la proximidad entre productores favoreció la construcción de redes de colaboración, como en las colonias del INC o en localidades con una alta concentración de pequeños productores o trabajadores rurales. De acuerdo con el trabajo de Brunori y Rossi[26], se podría considerar que en estos territorios ya existían redes sociales y económicas previas, lo que facilitó la generación de vínculos de cooperación. Esto explica por qué en ciertas zonas la consolidación de colectivos integrales (según la tipología mencionada anteriormente) fue más sencilla, dado que los productores tenían una experiencia previa en la cooperación y estaban predispuestos a adoptar nuevas formas de trabajo colectivo.

Además, la experiencia individual previa de los productores en la construcción y el mantenimiento de relaciones sociales resultó fundamental para fomentar una mayor interacción a través de redes ya existentes[27]. La participación en comisiones vinculadas al funcionamiento de la escuela rural o la policlínica comunitaria o la gestión entre vecinos de servicios básicos como caminos y electricidad actuaron como un punto de partida para la repetición de experiencias colectivas. Estas interacciones que se dan de forma constante en el medio rural fortalecen la confianza y amplifican los efectos de futuras iniciativas de acción colectiva.

En esta línea, y en consonancia con otros estudios nacionales[28], esta investigación confirma que la cercanía en el espacio social favorece la interacción entre productores. Sin embargo, se identificó que, en ciertas zonas, especialmente en el este de los departamentos de Salto, Paysandú y Río Negro, la falta de infraestructura vial

genera un aislamiento geográfico que limita las interacciones y el conocimiento mutuo entre productores. Esta situación dificulta su participación en actividades de intercambio y en otros espacios que promueven la interacción, lo que restringe el acceso a la información y obstaculiza la construcción de confianza y reciprocidad, ralentizando así el desarrollo de la acción colectiva. En este sentido, el estudio de Urcola[29] introduce el concepto de «distancias útiles» para describir cómo la proximidad física y social influye en la formación de asociaciones, señalando que aquellos productores con mayor cercanía desarrollan con más facilidad experiencias de colaboración en comparación con los que están más alejados.

Si bien las condiciones geográficas influyen en la capacidad de los actores para establecer redes y construir identidades colectivas, es posible generar estrategias que fomenten el intercambio y la cooperación. El tiempo es un factor determinante en la aparición de oportunidades para el desarrollo, ya sea a través de la búsqueda de soluciones a problemas estructurales del medio rural, como la falta de servicios básicos (electricidad, caminos, educación, etcétera), o mediante el fortalecimiento de los vínculos entre productores. Estos aspectos deben ser considerados en las estrategias de intervención política para promover un entorno propicio para la acción colectiva y la cooperación en el ámbito rural.

3.2 El rol de las políticas «promotoras» de acción colectiva

En los procesos analizados en este estudio, el Estado actúa como promotor de la participación y la interacción comunitarias, a través de la generación de espacios de socialización, teniendo un rol de inductor de estas acciones[30]. Por su parte, los técnicos extensionistas desempeñan un papel clave como mediadores entre el Estado y los productores, actuando como agentes locales de las políticas. Su intervención territorial facilitó la acción colectiva en diversas modalidades, sobre todo llevando recursos a productores distantes o aislados. Esta actuación como promotores del desarrollo rural, alineando intereses y necesidades para lograr objetivos específicos y fomentando el comportamiento colectivo, constituyó una pieza clave dentro de las acciones según lo resaltando en las entrevistas. La aplicación estratégica desde la institucionalidad estatal de políticas de incentivos positivos[31], que brindan estímulos para que los productores cooperen, es un fin instrumental para asignar recursos y fortalecer a los productores frente al mercado.

La articulación y la promoción otorgadas desde las políticas públicas a la producción familiar viabilizaron el crecimiento territorial de la labor gremial de la CNFR mediante la creación y la reactivación de las SFR. Esto permitió ampliar la base social de la organización principal y consolidarla como el interlocutor clave ante el gobierno nacional. Esta dinámica también favoreció la construcción de redes entre ganaderos familiares, técnicos y organismos estatales, que empoderaron a los productores y contribuyeron a visibilizar de forma acentuada y progresiva la producción familiar dentro de la estructura agraria del país. Cabe destacar que, dentro del Mercosur, la relevancia de la producción familiar también fue en aumento, especialmente con la creación de la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF), que permitió el reconocimiento político e institucional de un sector hasta entonces marginado y dio respuesta a demandas históricas de los movimientos sociales rurales[32].

El crecimiento de la acción colectiva en la producción familiar ha sido impulsado en gran medida por la aparición de grupos pequeños, de productores, asalariados, mujeres y jóvenes, más que de asociaciones de mayor tamaño. Este fenómeno se debe, en parte, a que estos grupos requieren menores costos de organización y transacción[31][33], lo que les facilita conocer rápidamente los recursos disponibles, las expectativas y la disposición a cooperar de cada integrante. Esto les permite cumplir en el corto plazo con los requisitos exigidos para acceder a los beneficios de las políticas públicas. Además, estos grupos han sido priorizados en varios programas ministeriales, otorgándoles reconocimiento como sujetos de derechos.

La intervención del Estado en la promoción de colectivos, sin embargo, no siempre ha resultado exitosa, de acuerdo con lo mencionado en las entrevistas, especialmente en el acceso y la gestión de la tierra a través de

la política del INC. Los testimonios dan cuenta de que más de la mitad de los grupos enfrentaron dificultades, como también señalan los estudios de Ferreira[34], Repetto[35] y Rodríguez D'Avila[36]. En muchos casos, no se consideraron adecuadamente las condiciones del territorio, las relaciones sociales preexistentes, el contexto familiar de los beneficiarios ni su situación socioeconómica. En algunas ocasiones, la falta de involucramiento de actores clave de la comunidad afectó el desarrollo de estos colectivos, mientras que en otras se debió a la escasa relación previa entre sus miembros, lo que obstaculizó la acción colectiva. Incluso, en varios casos, los grupos se conformaron con personas que no se conocían, lo que generó conflictos internos y una percepción negativa sobre este modelo de intervención como herramienta de promoción para el desarrollo rural sostenible.

Cabe destacar que, en algunas experiencias, las personas entrevistadas destacan que las tensiones internas se lograron resolver con mayor facilidad cuando emergieron liderazgos claros. Los líderes cumplen un rol fundamental en la cohesión de la red de relaciones y en la circulación de información, fortaleciendo la confianza y la reciprocidad entre los productores. Su papel otorga legitimidad a los procesos asociativos, actuando como nexo entre el colectivo y su entorno. Para ello, un líder debe ganarse la confianza de sus compañeros, motivar la organización, articular lenguajes, reforzar el sentido de pertenencia y demostrar capacidad para mediar entre diferentes intereses y perspectivas[38]. Entre las cualidades esenciales de un líder se destacan la honestidad, la confiabilidad, el conocimiento del territorio y la experiencia en la organización. Su capital social[39] es un factor determinante en su desempeño dentro del grupo.

A lo anterior, algunas de las personas entrevistadas añaden que las características individuales de los miembros de un colectivo introducen diversidad en las estrategias empleadas para resolver los desafíos de la acción colectiva. Estas diferencias influyen en la toma de decisiones, la generación de acuerdos, la participación en actividades, la gestión de conflictos internos, entre otros. Como resultado, la delegación de roles y responsabilidades dentro del grupo se convierte en una estrategia clave para minimizar tensiones. Este conjunto de dinámicas conforma el capital organizacional, que incluye la autogestión, las normas de convivencia y el control social[40]. A su vez, este capital organizacional está vinculado con el nivel de estabilidad y confianza en las relaciones dentro del colectivo, tanto en el plano horizontal (entre pares, los productores) como vertical (de acuerdo con el nivel jerárquico), según el nivel organizativo alcanzado.

Considerando estos aspectos y con base en la tipología de modos de organización, es posible observar diferencias en los procesos de construcción de la acción colectiva, de manera que podrían distinguirse colectivos endógenos y exógenos. Los primeros serían lo que surgen por iniciativa de los propios productores, mientras que los segundos son impulsados por factores externos, como las políticas públicas.

Los colectivos endógenos, generalmente consolidados bajo estructuras jurídicas formales, tienden a acumular mayor capital social y experiencia, lo que facilita su integración institucional. En ellos, las relaciones entre los miembros se dan de forma más espontánea y basadas en la cercanía territorial, los lazos familiares o los vínculos comunitarios preexistentes, lo que crea un escenario favorable para la aplicación de reglas[15]. Este entorno propicia la construcción de confianza y el intercambio de conocimientos y prácticas[41], capital social que actúa como «unión» para establecer el vínculo comunitario[42]. Con el tiempo, la cooperación entre los productores ha permitido la integración de bienes y servicios comunes (infraestructura comunitaria, maquinaria, herramientas, tierras, etcétera), fundamentales para el desarrollo local. Estos colectivos, que han demostrado capacidad de adaptación a distintos contextos, han sido los más favorecidos por las políticas públicas debido a su estructura sólida y sus redes de relaciones consolidadas, que facilitaron la captación de beneficios.

Por otro lado, los colectivos exógenos surgieron mayoritariamente después de 2005 con el propósito de acceder a los incentivos estatales, como el financiamiento, la asistencia técnica, la formación, etcétera. En muchos casos, la participación de los productores responde más a una oportunidad individual que a la construcción de un verdadero colectivo, lo que a menudo compromete su sostenibilidad a largo plazo. Ello refleja una falta de

vínculos previos entre los integrantes que hace que la confianza se base en el sistema y en la mediación de técnicos extensionistas más que en la construcción colectiva. Estos técnicos cumplen un rol clave como «puente»[42] al crear conexiones entre los productores y facilitar el acceso a recursos, pero también pueden generar dependencia y fomentar un asistencialismo que limite el desarrollo autónomo del colectivo. A pesar de estas limitaciones, algunos de estos colectivos han logrado avances significativos, como la compra grupal de insumos (fertilizantes, específicos veterinarios, semillas, etcétera), bienes (animales) o la contratación de servicios en conjunto (esquila, siembra de pasturas, etcétera). Sin embargo, no siempre han conseguido llevar la acción colectiva a un nivel de mayor impacto, como la inversión en infraestructura comunitaria o el acceso a tierra colectiva. Para fortalecer estos colectivos y garantizar su viabilidad, se requiere un acompañamiento técnico que no solo se limite a cumplir con los requisitos de las políticas públicas (seguimiento y evaluación, por ejemplo), sino que también contribuya a la consolidación del colectivo mediante el apoyo en la resolución de conflictos, la definición de roles, la toma de decisiones, etcétera.

3.3 Cambios recientes en la acción colectiva y las políticas públicas

Luego de la puesta en marcha del paquete de políticas públicas diferenciadas y el protagonismo que adquirió la producción familiar como actor social, se observan cambios internos en las dinámicas de las SFR. Anteriormente estas tenían como principal fin lo reivindicativo; ahora los aspectos económicos y productivos de desarrollo de la producción familiar pasan a tener un mayor protagonismo en las acciones que desempeñan. Por ejemplo, aspiraciones que refieren a asistencia técnica, capacitación, financiamiento de equipamientos o insumos, acceso a tierra, etcétera. Este proceso se refleja en los servicios que la organización ofrece a sus asociados, que se capitalizan en el corto plazo, fortaleciendo así la estructura organizativa. Además, estos objetivos han funcionado como un incentivo para la participación de los productores, acercándolos a la acción colectiva y, en muchos casos, aumentando el número de asociados. Este cambio institucional también tuvo un impacto en la organización madre (CNFR), donde en los espacios de diálogo con el Estado comenzó a prevalecer una actitud de cooperación en lugar de confrontación, que hasta entonces había sido la dinámica predominante.

Esta transformación en el funcionamiento de las SFR pone en evidencia, por un lado, las dificultades económicas de un sector históricamente relegado en la estructura agraria del país y, por otro, la capacidad de adaptación de las organizaciones de base, que han evolucionado en función de intereses colectivos vinculados a nuevas necesidades. Este proceso representa un cambio en la estructura organizativa de los productores, donde el capital social se convierte en un recurso clave para lograr resultados en la acción colectiva.

Las políticas públicas impulsadas desde la DGDR también promovieron la creación de espacios de participación para los colectivos de la producción familiar, como las Mesas de Desarrollo Rural (MDR). Estos ámbitos han permitido a los ganaderos familiares visibilizar problemáticas territoriales y demandas históricas, tales como el acceso a energía eléctrica, educación, infraestructura vial, salud, vivienda, tierra, financiamiento mediante créditos accesibles, etcétera. Asimismo, las MDR también han otorgado mayor reconocimiento al sector, incentivando la cooperación entre productores familiares y facilitando la consolidación de nuevas formas de organización colectiva. Además, han favorecido la articulación institucional con y entre diversos actores del territorio, como se analiza en el estudio de Arbeletche y otros[43] sobre las experiencias de las MDR de la región. Si bien muchas de estas necesidades son propias de la producción familiar en general, en algunos casos presentan particularidades. La ganadería familiar específicamente adopta prácticas sociales y productivas vinculadas al territorio, lo que genera peculiaridades en la cohesión social, como un mayor distanciamiento físico entre productores, una menor demanda de insumos o la estacionalidad en la venta de productos, entre otros factores, aspectos que son resaltados en el trabajo de Severo y Matte[44], al referirse a la dinámica sociocultural y económica de este sector particular.

Luego del cambio de gobierno en 2020, con la llegada de una coalición de centroderecha, se produjo una reorientación en las políticas agrarias. Estas nuevas estrategias favorecieron mayormente a los productores empresariales, limitando tanto los recursos como las iniciativas destinadas al fortalecimiento de la producción familiar. Para Sabourin y otros[45], el desvío de atención del gobierno y el parlamento fue más simbólico o por un cambio de arena que por alteraciones activas o efectivas, según el análisis de desmantelamiento de las políticas públicas. La reducción de la intervención estatal en los territorios y la pérdida de representatividad de la producción familiar en los espacios de decisión pública provocaron una disminución en la participación de las organizaciones a causa de la desarticulación del entramado social, y, en consecuencia, un debilitamiento de la acción colectiva de la producción familiar.

El papel del Estado como facilitador de la acción colectiva y como un punto de referencia clave para los productores hace que estos últimos encuentren en él un canal para expresar sus demandas y sostener la continuidad del sector. La institucionalización de estos procesos también puede conllevar riesgos, como la generación de dinámicas asistencialistas, especialmente considerando que muchos colectivos aún presentan una gestión social incipiente. En este sentido, lo ocurrido en los últimos años lleva a pensar que el fortalecimiento organizacional se vuelve esencial, requiriendo una estructuración adecuada de los recursos disponibles, en particular del capital social de los productores, para consolidar las organizaciones y asegurar el desarrollo sostenible de la producción familiar.

4. Conclusiones

En el transcurso del siglo XXI, los productores familiares han sido reconocidos como actores clave en la implementación de políticas públicas orientadas a su desarrollo. Para ello se han utilizado estrategias que buscaron fortalecer y fomentar la acción colectiva con el propósito de mejorar sus capacidades productivas, facilitar su acceso a los mercados y, en consecuencia, elevar su calidad de vida. En este contexto, los productores han demostrado una notable capacidad de adaptación a este nuevo marco institucional. Las políticas impulsadas por la DGDR, y en particular a través de las MDR, han incentivado la organización de los colectivos de productores a nivel territorial, permitiéndoles gestionar mejoras en los servicios públicos que favorecen su convivencia en el medio rural. Por su parte, la política del INC ha favorecido el acceso a la tierra para grupos organizados, de un recurso escaso y altamente demandado en el país.

Si bien los procesos internos de los colectivos pueden ser difíciles de identificar, comprender y evaluar a simple vista, la investigación ha permitido constatar la existencia de resultados concretos que evidencian la construcción de un sentido compartido, que facilita el establecimiento de relaciones de confianza.

Los ganaderos familiares que forman parte de estas estructuras asociativas (organizaciones o grupos de productores) aportan recursos a los colectivos mediante sus relaciones y prácticas sociales específicas. Cada colectivo está influenciado por las diferencias en el capital social de sus integrantes, el que depende de su origen y trayectoria. La forma en que estos productores logran articularse —ya sea a través de su organización, participación e interacción— es lo que permite la distribución de roles y la construcción de liderazgos. Estos factores generan sinergias y reciprocidades que benefician tanto a los individuos como al grupo en su conjunto.

El análisis de los diferentes colectivos relevados refleja que, independientemente de su tipo, todos presentan procesos de coordinación de la acción colectiva, aunque con distintos niveles de madurez según su trayectoria. En algunos casos, estos procesos emergen de manera espontánea (proceso endógeno) a partir de la necesidad de los propios productores de encontrar soluciones o alternativas a problemáticas comunes. Estos grupos, al intensificar sus interacciones sociales, desarrollan una mayor capacidad de cooperación. En otros casos, la acción colectiva es incentivada externamente, principalmente por políticas públicas, lo que dificulta la

construcción de objetivos compartidos y obstaculiza los procesos de integración social, ralentizando o incluso limitando el desarrollo del colectivo.

De manera general, la diversidad de formas organizativas presentes en la región del Litoral norte muestra que la formalización o la institucionalización de los colectivos de productores pueden resultar necesarias para legitimar prácticas preexistentes entre los ganaderos familiares, tales como la cooperación mutua y la gestión compartida de bienes. En este sentido, las políticas públicas han contribuido, a través de incentivos económicos que actúan como elementos de cohesión, a moldear el comportamiento de los productores ganaderos de la región, evidenciando su disposición natural hacia la cooperación y la solidaridad.

El impulso a la creación de estos colectivos ha generado una red de acción colectiva en el ámbito de la producción familiar, ya sea mediante las SFR vinculadas a la CNFR o los grupos organizados a través del acceso colectivo a tierras del INC. Esto representa una oportunidad para canalizar con mayor eficacia las políticas públicas y fomentar un compromiso activo por parte de las comunidades rurales en el desarrollo territorial. Como resultado, las decisiones políticas podrían alinearse de manera más precisa con la realidad de los ganaderos, sus capacidades e intereses, otorgando mayor protagonismo a las particularidades de la producción familiar.

Asimismo, la consolidación de estos colectivos ofrece una vía para enfrentar los desafíos derivados del cambio climático y promover estrategias de adaptación. La producción en esquemas asociativos fortalece prácticas y valores fundamentales como la reciprocidad y la solidaridad, tanto en el ámbito económico como en el social. Acciones como la ayuda mutua, el aprendizaje conjunto y el uso compartido de recursos fomentan decisiones colectivas orientadas al beneficio común de los productores, reforzando así la resiliencia del sector.

Agradecimientos

Agradecemos a los productores, las productoras y los profesionales que gentilmente brindaron información sobre la acción colectiva y compartieron percepciones respecto a la implementación de políticas públicas.

Transparencia de los datos

Parte de la información que da sustento a los resultados de este estudio fue publicada en el propio artículo.

Declaración de contribución de los autores

	V Courdin	E Sabourin
Conceptualization	■	■
Investigation	■	
Supervision		■
Writing – original draft	■	
Writing – review and editing		■

Referencias

(1) Vassallo M. Dinámica y competencia intrasectorial en el agro: Uruguay 2000-2010. Montevideo: Universidad de la República; 2011. 170p.

(2) Moraes I. Estado de la cuestión agraria en Uruguay y las fuentes para su estudio. Am Lat Hist Econ. 1998;5(10):35-44.

(3) Larrambebere F. Enfoque complementario: el Grupo Francia Navarro. In: Morales H, Dieguez F, editors. Familias y campo: rescatando estrategias de adaptación. Montevideo: Instituto Plan Agropecuario; 2009. p 185-95.

(4) Alonso J, Pérez Arrarte C. La modernización agraria ¿cuál es la alternativa viable? Montevideo: Ciedur; 1989. 37p.

(5) Rossi V. Prácticas de resistencia de los productores familiares en el agro uruguayo [doctoral dissertation]. Córdoba (AR): Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Centro de Estudios Avanzados; 2017. 375p.

(6) Courdin V. Acción colectiva y capital social en la ganadería familiar del Uruguay [doctoral dissertation]. Montevideo (UY): Universidad de la República, Facultad de Agronomía; 2021. 228p.

(7) Contribución del cooperativismo al desarrollo de la agricultura familiar en el Uruguay. Montevideo: FIDA Mercosur; 2014. 10p.

(8) Cabrera G. Políticas públicas para la agricultura familiar: el caso de Uruguay. Montevideo: Universidad CLAEH; 2019. 96p.

(9) Arbeletche P, Courdin V, Oliveira G. Soja y forestación: los impactos sobre la ganadería uruguaya. In: V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales; 2007 Nov 7-9; Buenos Aires, Argentina. Buenos Aires: CIEA; 2007. 1 Cd-Rom.

(10) Carámbula M. Imágenes del campo uruguayo en-clave de metamorfosis: cuando las bases estructurales se terminan quebrando. Rev Cienc Soc. 2015;28(36):17-36.

(11) Moraes I. Mundos rurales. Montevideo: IMPO; 2013. 62p.

(12) Mascheroni P, Riella A. La influencia de la REAF en la política diferenciada para la agricultura familiar en Uruguay (2005-2019). R Bras Planej Desenv. 2019;9(5):841-65.

(13) Ostrom E. Social capital: a fad or a fundamental concept? In: Dasgupta P, Serageldin I, editors. Social Captial: a multifaceted perspective. Washington: World Bank; 1999. p. 172-214.

(14) Ostrom E, Ahn T. Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. Rev Mex Sociol. 2003;65(1):155-233.

(15) Ostrom E. El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva. México: Fondo de Cultura Económica; 2000. 402p.

(16) Durston J. El capital social en seis comunidades campesinas de Chile: adelantos y desafíos de una investigación en marcha. In: Durston J, Miranda F, editors. Capital social y políticas públicas en Chile: investigaciones recientes. Vol. 1. Santiago de Chile: CEPAL; 2001. p. 39-51.

(17) Mondelli J, Arbeletche P, Courdin V, Oliveira G. Los cambios en la ganadería por la competencia por el recurso tierra. In: I Congreso de Ciencias Sociales Agrarias; 2012 Ago 16-17; Montevideo, Uruguay. Montevideo: Universidad de la República; 2012. 1 Cd-Rom.

(18) Vieytes R. Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas. Buenos Aires: Editorial De las Ciencias; 2004. 732p.

(19) Cea D'Ancona M. Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social. Madrid: Síntesis; 1996. 416p.

(20) Blanchet A, Gotman A. L'enquete et ses méthodes: l'entretien. Paris: Nathan; 2005. 128p.

(21) López P. La construcción de tipologías: metodología de análisis. Papers. 1996;48:9-29. Doi: 10.5565/rev/papers.1811.

[22] Krippendorff K. Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica. Barcelona: Piadós; 1990. 279p.

[23] Courdin V, Sabourin E. Continuidad y renovación en la acción colectiva de los ganaderos familiares del litoral noroeste de Uruguay. Eutopía. 2018;13:11-32.

[24] Sganga F, Cabrera C, González M. Estado de situación del registro de productores familiares como herramienta para la aplicación de políticas públicas para el desarrollo rural. In: Anuario OPYPA. Montevideo: MGAP; 2014. p. 653-75.

[25] Lattuada M. Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina: transformaciones institucionales a fines del siglo XX. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes; 2006. 267p.

[26] Brunori G, Rossi A. Synergie and coherence through collective action: some insights from wine routes in Tuscany. Sociol Ruralis. 2000;40(4):409-23. Doi: 10.1111/1467-9523.00157.

[27] Putman R. Making democracy work: civic traditions in modern Italy. Nueva Jersey: Princeton University Press; 1993. 280p.

[28] Baptista R. Análisis de redes rurales: una apuesta metodológica para el abordaje de los sistemas productivos [master's thesis]. Montevideo (UY): Universidad de la República, Facultad de Veterinaria; 2020. 101p.

[29] Urcola M. Promoción, desarrollo y persistencia de la agricultura familiar y sus formas asociativa: el caso de las asociaciones apícolas en la provincia de Chaco, Argentina (1999-2005). Rev Econ Sociol Rural. 2018;56(2):293-310. Doi: 10.1590/1234-56781806-94790560207.

[30] Evans P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. World Dev. 1996;24(6):1119-32. Doi: 10.1016/0305-750X(96)00021-6.

[31] Olson M. The logic of collective action: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press; 1965. 188p.

[32] Grisa C, Sabourin E. Agricultura familiar: de los conceptos a las políticas públicas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: FAO; 2019. 21p.

[33] North D. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica; 1993. 190p.

[34] Ferreira E. La nueva colonización “Maestro Soler”: su impacto y comparación con las formas clásicas [master's thesis]. Montevideo (UY): Universidad de la República, Facultad de Agronomía; 2013. 136p.

[35] Repetto C. Estudio y evaluación de la Cooperativa Agraria Mundo Azul [master's thesis]. Montevideo (UY): Universidad de la República, Facultad de Agronomía; 2013. 143p.

[36] Rodriguez D’Avila H. Nuevas formas de colonización: Colonia Líber Seregni [master's thesis]. Montevideo (UY): Universidad de la República, Facultad de Agronomía; 2013. 151p.

[37] Sabourin E, Antona M. Action collective et développement rural: l’apport d’Elinor Ostrom. In: Sabourin E, Antona M, Coudel E, editors. Actes du Séminaire Permanent Action Collective. Montpellier: CIRAD; 2003. 10p.

[38] Luna M, Velazco JL. Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: problemas y mecanismos de integración. Redes. 2009;17(4):76-99.

[39] Bourdieu P. Razones prácticas: sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama; 1994. 232p.

[40] Durston J. ¿Qué es el capital social comunitario? Santiago de Chile: CEPAL; 2000. 44p.

[41] Sabourin E. Manejo dos recursos comuns e reciprocidade: os aportes de Elinor Ostrom ao debate. Sustentabilidade Debate. 2010;1(2):141-58.

[42] Woolcock M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. Theor Soc. 1998;27:151-208. Doi: 10.1023/A:1006884930135.

[43] Arbeletche P, Courdin V, Guibert M, Sabourin E, Saravia A, Tourrand J. La experiencia en Uruguay de las Mesas de Desarrollo Rural en territorio de agricultura familiar. Eutopía. 2019;15:147-66.

[44] Severo C, Matte A. Comunalização da gestão do sistema socioecológico do bioma Pampa: análise de um coletivo de pecuaristas tradicionais do Uruguai. Polis. 2020;(57):73-91. Doi: 10.32735/S0718-6568/2021-N57-1565.

[45] Sabourin E, Craviotti C, Milhorance C. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. Int Rev Public Policy. 2020;2(1):45-67. Doi: 10.4000/irpp.799.