

UniRío
editora

Ediciones
Idelcoop



El cooperativismo agropecuario argentino entre el Estado y el mercado

Actores y procesos en perspectiva histórica

Rocío Poggetti y Gabriel Carini
(Comps.)

ISBN 978-987-688-439-6
e-book

Colección Académico-Científica



El cooperativismo agropecuario argentino entre el Estado y el mercado : actores y procesos en perspectiva histórica / Rocío Poggetti ... [et al.] ; compilado por Rocío Poggetti ; Gabriel Carini. - 1a ed. - Río Cuarto : UniRío Editora, 2021.

Libro digital, PDF - (Líneas del tiempo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-688-439-6

1. Historia Argentina. 2. Cooperativismo. 3. Desarrollo Agropecuario. I. Poggetti, Rocío, comp. II. Carini, Gabriel, comp.

CDD 306.364

El cooperativismo agropecuario argentino entre el Estado y el mercado : actores y procesos en perspectiva histórica

Rocío Poggetti y Gabriel Carini (Coompiladores)

2021 © *UniRío editora*. Universidad Nacional de Río Cuarto
Ruta Nacional 36 km 601 – (X5804) Río Cuarto – Argentina
Tel.: 54 (358) 467 6309 – Fax.: 54 (358) 468 0280
editorial@rec.unrc.edu.ar
www.unirioeditora.com.ar

Primera edición: *julio de 2021*

ISBN: 978-987-688-439-6



Este obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 2.5 Argentina.

http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/deed.es_AR

Índice

A modo de presentación	5
Los llamados ingenios azucareros cooperativos de Tucumán en el marco de la agitación agraria (1918-1928)	11
<i>María Celia Bravo</i>	
Devenir del cooperativismo algodonero chaqueño	35
<i>Leandro Moglia</i>	
El cooperativismo vitivinícola en la Argentina	59
<i>Juan Manuel Cerdá</i>	
Entre la lógica gremial y la empresarial: CONINAGRO en el vaivén de las políticas públicas	88
<i>Rocío Poggetti y Gabriel Fernando Carini</i>	
Asociacionismo en la agroindustria yerbatera: entre los principios cooperativos y la lógica del mercado (1966-2013)	119
<i>Lisandro Rodríguez</i>	
Expansiones cooperativas. Acciones, estrategias y narraciones de la Unión Agrícola de Avellaneda (Santa Fe) en el agronegocio (1990-2017)	147
<i>José Martín Bageneta</i>	
Sobre las y los autores	175

Entre la lógica gremial y la empresarial: CONINAGRO en el vaivén de las políticas públicas

Rocío Poggetti y Gabriel Fernando Carini

Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC)
Universidad Nacional de Córdoba (UNC)
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET)

Introducción

El campo de estudios sobre el cooperativismo y las instituciones de la economía social tiene una extendida trayectoria en Argentina que se percibe, entre otros indicadores, en la multiplicación de espacios para la discusión de sus problemáticas. Entre los más destacados se encuentra la mesa de Cooperativismo y Economía Social de la Jornada de Historia Económica, uno de los eventos académicos más importantes del país, organizado por la Asociación Argentina de Historia Económica que reúne cada dos años a referentes de Argentina y de América Latina en torno a este tópico. También en los últimos años se observa el surgimiento de revistas especializadas en cooperativismo, libros y capítulos de libros editados sobre la temática y una cantidad cada vez mayor de tesis de posgrado dedicadas a esta temática. A pesar de la significatividad y consolidación de este campo de estudios podemos observar que la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (CONINAGRO), constituida en 1956, no ha sido objeto de reflexión por parte de las y los historiadores. Esto resulta llamativo puesto que, como asociación gremial de tercer grado de alcance nacional que representa los intereses de las distintas vertientes que conforman el cooperativismo agropecuario argentino, ha sido partícipe tanto de la definición de las políticas cooperativas como de los principales acontecimientos

que marcaron la dinámica del sector agropecuario. Es decir, la información que nos llega a partir de diversos textos es fragmentaria, no obstante, nos permite señalar la activa participación de CONINAGRO en las dinámicas intra e intersectoriales desde el momento de su constitución.

En este sentido, se torna necesario avanzar en la reconstrucción de su modelo organizativo y de las lógicas internas que de él se derivan, del proceso de toma de decisiones y de la resolución de conflictos al interior de la organización, de las formas de concebir la acción gremial, de los posicionamientos y discursos públicos, de la relación con el Estado y con las entidades que conforman la red de representación de intereses agrarios. Bajo ese horizonte, el presente capítulo tiene como objetivo brindar un recorrido por coyunturas que se presentan como determinantes para comprender el perfil institucional de la entidad. Esto es aquellos aspectos que hacen referencia a la estructura interna de la entidad como a la externa. Los primeros están constituidos, por ejemplo, por su modelo organizativo, sus roles y funciones, su grado de formalidad y los discursos que se despliegan al interior de la entidad; en tanto que los segundos son los que se ponen de manifiesto en las prácticas, discursos y estrategias de la entidad trasladados al exterior de la misma, especialmente manifestados en la dinámica relacional entre diferentes actores estatales y agrarios. Ambas dimensiones de análisis se tornan visibles si se estudia la trayectoria histórica de la entidad (Olivera, 2008, pp. 228-229).

Con ese trasfondo, el capítulo se organiza a partir del abordaje de tres temporalidades. La primera recorre el período demarcado por el gobierno peronista. En este punto, nos interesa construir una mirada sobre el proceso que derivó en la creación de la entidad en el marco de la centralidad que dicho proyecto le otorgó a las cooperativas para observar la institucionalidad estatal que se construye como soporte para el sector. Asimismo, puntualizaremos en la estructura organizativa que se plasma en el estatuto de la entidad y que servirá, posteriormente, como contrapunto para pensar las lógicas internas, en especial, la autonomía de las federaciones cooperativistas para trasladar sus demandas al interior de la confederación. La segunda abarca los años que van desde 1955 a 1976, período caracterizado por lo que se denominó como estancamiento agropecuario y por el carácter pendular de las políticas agropecuarias. Aquí nos detendremos en un hito importante para la vida organizativa de CONINAGRO como lo fue la incorporación de

dos de las federaciones de cooperativas que habían quedado al margen de la construcción inicial. Consideramos que esto imprimió un nuevo rumbo a las lógicas institucionales de la Confederación que, sin modificar sustancialmente algunas de sus prácticas y acciones, supuso un cambio notable en la forma de concebir las problemáticas del sector. Por último, la tercera se concentra en la temporalidad que abarcó la vigencia de la ley de convertibilidad. Este contexto supuso un cambio significativo tanto en la fisonomía estatal como en las prácticas agropecuarias que alteró la reproducción de las unidades productivas. Así, indagaremos, por un lado, en la situación de la institucionalidad estatal vinculada al cooperativismo y la recepción de estas medidas por parte de la dirigencia de CONINAGRO y, por otro, el ciclo de protesta agraria que se abrió en este período y que supuso una participación activa en diversas acciones colectivas estructuradas en forma conjunta con otras entidades agrarias.

CONINAGRO: acuerdos y desacuerdos en el proceso de institucionalización gremial del cooperativismo agropecuario (1948-1955)

El peronismo supuso una etapa de consolidación de una economía sustitutiva de importaciones, con intenciones autárquicas, mercadointernista, que buscaba el pleno empleo y el aumento del consumo de la población a través de un Estado interventor y planificador que se sostenía y legitimaba en función a nuevas alianzas derivadas del redimensionamiento en las relaciones de dominación (Nun y Portantiero, 1987; Lattuada, 2002 y 2006). La política sectorial del peronismo no puede ser pensada como una unidad. Por el contrario, es posible marcar dos períodos divididos por el parteaguas que supuso la crisis económica y productiva de 1948. Un primer momento, inscripto en la contienda electoral, caracterizado por el acercamiento hacia los sectores chacareros y, a partir de fines de 1940, una segunda etapa que tendió a recomponer las alianzas con los sectores tradicionales del agro a partir de clásicos incentivos para incrementar la producción (Girbal-Blacha, 2002; Lattuada, 2002). La llamada “vuelta al campo” se insertó en este último momento. El giro hacia una postura más ortodoxa para gestionar las políticas sectoriales procuraba zanjar los conflictos con las corporaciones agrarias y supuso, en parte, la desnaturalización de algu-

nos principios del derecho social agrario (Palacio, 2018). No obstante este giro político, los sectores hegemónicos del agro, encabezados en este contexto por la Sociedad Rural Argentina (SRA) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), se manifestaron en clara disputa con un Estado que los desplazaba de su histórica injerencia en la gestión de las políticas públicas y los insertaba en una red de alianzas de la que no sólo eran actores subordinados sino fuente de recursos –apropiación de parte de la renta agraria- para sostener el desarrollo industrial y el pleno empleo. Inscripta en esa coyuntura, esta sección tiene como objetivo historizar la emergencia de CONINAGRO como nuevo interlocutor en la red de representación de intereses agrarios, sus lógicas y desafíos institucionales.

De alianzas sectoriales móviles y políticas cooperativas

A partir de la “vuelta al campo” se afianzó una institucionalidad pública destinada al sector cooperativista que estuvo constituida por un entramado denso de agencias, es decir, por una red de instituciones que orientaban y encauzaban la acción privada al tiempo que generaban diversas instancias de control. En este sentido, las cooperativas agropecuarias pasaron a ser consideradas desde el Estado como actores capaces de reducir la intermediación comercial, amortiguar el potencial conflicto agrario o interpelar los vínculos clientelares imperantes en el agro. Así, se procuró afianzar su participación en la producción y la comercialización agropecuaria de la región pampeana y de algunas economías regionales (Girbal-Blacha, 2002; Olivera, 2015; Poggetti, 2018).

Dentro de esa institucionalidad, se pueden destacar la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) y el Consejo Agrario Nacional (CAN). La primera fue creada en 1949 bajo la dependencia del Ministerio de Industria y Comercio. Tenía como finalidad el registro, control y generación de información sobre las cooperativas del país¹. En articulación con otras agencias del Estado, colaboró en la gestión de medidas tales como la libre contratación de medios de transporte, la exención imposi-

1 Previamente, cuando se sancionó la Ley de Cooperativas n.º 11.388, en 1926, las funciones de registro y control de las cooperativas recaía en el Ministerio de Agricultura. Al año siguiente, un decreto creó la sección de “Registro, Inspección y Fomento de las Cooperativas” dependiente de la Dirección General de Economía Rural y Estadística dependiente del mismo. En 1944 pasó a depender de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (Obschatko, Basañe y Martini, 2011).

tiva del 8 % a las ventas, la desgravación de ganancias, la agilización de los trámites de constitución de cooperativas, la multiplicación de líneas de crédito y los bajos costos financieros de los mismos, su función como intermediarias en la distribución de maquinaria agrícola, la prioridad de las cooperativas en las políticas de comercialización agropecuaria y en la colonización y el fomento a través de distintas instituciones oficiales (Girbal-Blacha, 2002; Mateo, 2012; Olivera, 2015).

El CAN surgió en el marco de la Ley de Colonización 12.636 de 1940 para conducir el proceso de distribución de tierras fiscales, las expropiaciones de tierras privadas y fomentar el cooperativismo. Dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión en 1946 el organismo pasó a la órbita del Banco de la Nación Argentina (BNA) a través de la Gerencia de Colonización y Crédito Agrario. A partir de 1949, además de ocuparse de funciones eminentemente productivas, los Consejos Agrarios o Consejos de Promoción se articulaban con los delegados del BNA y las gerencias de zona para acercar el asesoramiento financiero a los productores. Una cuestión importante para destacar es que desde el CAN se exigía que la creación de colonias debía ser acompañada por la de una cooperativa agraria de consumo, comercialización e industrialización, es decir, se aspiraba a que éstas se constituyeran en un órgano colonizador.

Al mismo tiempo, las cooperativas fueron reconocidas ante el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) como entidades legítimas para efectuar ventas al organismo y recibir mercaderías. No solo comenzaron a tener preferencia en la entrega a plantas industriales, sino que también la entidad estatal encargada de la comercialización bonificaba a estas asociaciones un determinado porcentaje por las entregas de cereales. Para finalizar, diversas agencias estatales instrumentaron programas de asistencia técnica y económica, de provisión de materias primas, se le otorgó a las cooperativas la prioridad en la provisión de los servicios públicos y los trámites administrativos y se desarrolló el dictado de cursos sobre cooperativismo.

Hacia un gremialismo cooperativo: la puja de intereses en la constitución de CONINAGRO

En 1953 el gobierno peronista impulsó la organización de la Comisión Consultiva del Cooperativismo Agropecuario con la finalidad de unificar la representación política del sector. La comisión tenía como cometido construir los acuerdos básicos entre las federaciones de segundo grado para conformar una confederación de tercer grado. Si bien esta se proyectó como una entidad independiente del Estado, le permitía a este crear un espacio privilegiado para canalizar políticas públicas e interceder y mediar entre las federaciones para amortiguar el conflicto latente con los sectores rurales.

Estas intenciones no escaparon a la lectura que hicieron las federaciones cuando fueron convocadas por la Comisión a una plenaria de entendimiento. Para resguardar la autonomía del movimiento en la representación de sus intereses frente al Estado y mantener la iniciativa en el proceso de agremiación, las federaciones se apresuraron a formar, el 24 de marzo de 1953, el Consejo Intercooperativo Agrario de Coordinación y Arbitraje. Poco tiempo después fue reconocido, mediante decreto n.º 9385, su Consejo Directivo Central, integrado por un representante titular y uno suplente de cada una de las federaciones asociadas. El mismo decreto dio origen a una Comisión Consultiva de Cooperativas Agropecuarias “cuya finalidad era la de mantener contacto con el gobierno en todo cuanto se relacione con las cooperativas de producción agropecuaria” (*La Cooperación*, 24 de septiembre de 1996, pp. 6-7).

El Consejo, liderado por Federación Argentina de Cooperativas Agrarias Cooperativa Ltda. (FACA) e integrado por la Asociación de Cooperativas Argentinas Ltda. (ACA), la Asociación de Cooperativas Bonaerense Ltda. (AbCAB) y la Unión de Cooperativas Agrícolas Chaqueñas Ltda. (UCAL) se proyectó como una entidad de transición cuya finalidad era la organización de una confederación gremial de coope-

rativas de alcance nacional². Habilitó, en definitiva, un espacio político-institucional para dirimir las disputas entre las federaciones que representaban las distintas vertientes del cooperativismo agropecuario: gremial, empresarial de servicios y gestión y empresarial agroindustrial de producción y comercialización, encabezadas por Federación Agraria Argentina (FAA), ACA y SanCor respectivamente³.

Antes de proceder a la convocatoria de la Asamblea constitutiva de la nueva entidad de tercer grado, las federaciones asociadas al Consejo, así como otras representativas del cooperativismo agropecuario —como SanCor— debatieron el contenido del estatuto social. Los desacuerdos más sustanciales se plantearon en relación con los perfiles institucionales que asumiría la nueva entidad. Se disputaba entre la institucionalización de un perfil estrictamente gremial, anclado en la representación, reivindicación y defensa de los intereses de las asociadas frente al Estado o uno que complementara esa función con la coordinación de actividades económicas, comerciales e industriales de las cooperativas de primer

2 FACA surgió en 1947 como entidad cooperativa de segundo grado adscrita a FAA. En ese sentido, proyectaba un cooperativismo de tipo gremial, orientándose a la defensa de pequeños productores agropecuarios. Reclamaba la intervención del Estado en áreas sensibles de la producción y la comercialización agropecuaria y apelaba a diversas medidas, de fuerza si fuera necesario, para concretar sus objetivos (Olivera, 2006). ACA, en cambio, nacida en 1922, se planteaba como una entidad apolítica y multclasista que apostaba a las estrategias de negociación frente a las agencias estatales. Su objetivo, discursivamente, era ampliar el poder de negociación de las cooperativas en la comercialización agropecuaria y ofrecer una prestación profesional de servicios para estas y los productores (Mateo y Olivera, 2006). La ACAB fue fundada en 1950 en la provincia de Buenos Aires con el apoyo del gobernador Víctor Mercante en el marco de la Primera Conferencia de Cooperativas Agrarias (Mateo 2002). La estrecha relación con el peronismo hizo que gozara de ciertos privilegios como, por ejemplo, el otorgamiento de maquinarias y envases para la cosecha de manera preferencial. Sostenía en su discurso la defensa del peronismo y argumentaba que asociarse a ella era apoyar los planes de gobierno de aquel y en consecuencia contribuir a mejorar la situación de los productores. A la caída del peronismo cambió su denominación a Asociación de Cooperativas Agrarias Ltda. (AdCA) y luego Unión de Cooperativas Agrarias. UCAL, desde 1934, representó a las cooperativas de primer grado de la zona centro y sudoeste del territorio. Se fundó con el objetivo de eliminar la intermediación con el puerto de Buenos Aires y, por ende, de mejorar los precios de comercialización de los bienes agropecuarios (Moglia, 2011).

3 SanCor, nacida en 1938, articulaba las demandas del cooperativismo agroindustrial vinculado con la producción lechera y, en consecuencia, sus demandas tenían que ver con los problemas sectoriales de la industria láctea y los canales de comercialización tanto internos como externos. Estas demandas acercaban sus diagnósticos a las posturas liberales que encabezaba ACA (Olivera, 2013).

y segundo grado adheridas. Por un lado, los representantes de ACA y de SanCor retaceaban su apoyo a una asociación con capacidad para imponer proyectos económicos colectivos a las federaciones al tiempo que procuraban resguardar su autonomía para esgrimir demandas frente al Estado. Por otro lado, los dirigentes de FACA y de AdCAB evaluaban la posibilidad de crear una entidad con peso político e institucional nacional para apuntalar, a través de acciones colectivas, el desarrollo de las cooperativas y los productores a ellas asociadas.

Esta disputa se hacía más conflictiva mientras se evidenciaba la hegemonía de FACA en el proceso deliberativo. La dirigencia de FACA pugnaba por un cooperativismo de corte más gremial vinculado a las dinámicas desplegadas en el seno de FAA, cuya orientación favorecía el intervencionismo estatal en algunas áreas consideradas sensibles para ACA y SanCor, más apegadas a las posturas liberales en materia de arrendamientos y de la regulación del comercio interno y externo.

A raíz de esta divergencia, se constituyeron dos entidades representativas del cooperativismo agropecuario nacional: CONINAGRO (1956) y la Junta Intercooperativa Agropecuaria (1958). La primera se formó con la asociación de ACAB, FACA, UCAL, la Asociación de Cooperativas Agrarias zona “Rosafé”, la Federación de Cooperativas Agrícolas de Misiones Coop. Ltda. (FECOM), la Federación Entrerriana de Coop. Ltda. (FECOOP), la Fraternidad Agraria Cooperativa de Coop. Ltda. y la Federación Regional de Río Negro y Neuquén Coop. Ltda. (CONINAGRO, 1956). La segunda, con un perfil organizativo más laxo (Poggetti, 2020), estuvo integrada por CONINAGRO y algunas federaciones no adheridas como ACA y Sancor (*La Cooperación*, 1996, pp. 6-7). En definitiva, aparecía desde el proceso de gestación CONINAGRO una disyuntiva que atravesaría sus lógicas institucionales: la de ser una entidad que representa los intereses del cooperativismo agropecuario nacional y esgrime demandas frente al Estado y la sociedad civil o una que, además del componente estrictamente gremial, gestiona y canaliza proyectos de desarrollo rural y cooperativo colectivos.

CONINAGRO: estructura de gobierno y mecanismos de representación

El proceso de organización institucional de CONINAGRO se concentró en la definición de la estructura de gobierno, en la construcción de un espacio de representación gremial legítimo —que posibilitara la

articulación de consensos con las federaciones no asociadas— y se convirtiera en un canal preferencial para la interlocución frente al Estado. Este aspecto se consideraba de sustancial importancia para consolidar su posición como “la máxima entidad representativa del cooperativismo agropecuario nacional” (CONINAGRO, 1958).

A nivel organizativo e institucional, CONINAGRO era administrada por un consejo de administración o directivo y fiscalizada por la sindicatura, mientras que el gobierno le correspondía a una asamblea de asociadas. Se procuró dotar al consejo y a la asamblea de ecuanimidad. Para ello, el primero estaba integrado por nueve directores —delegados de las federaciones— distribuidos entre los cargos de presidente, vicepresidente, secretario, prosecretario, tesorero, protesorero, nueve vocales titulares y tres vocales suplentes, no pudiendo ser electos más de dos miembros por cada una de las federaciones. Todos disponían de un voto excepto el presidente, que solo podía hacerlo en caso de empate. En las asambleas, cada federación podía estar representada por un número de hasta cinco delegados y uno más por cada cien cooperativas de primer grado adheridas. No obstante, la cantidad de delegados, cada una disponía de un voto en las asambleas (CONINAGRO, 1956, pp. 22 y 25).

Los delegados procuraban atender a las demandas de cada federación sin descuidar, al mismo tiempo, aquellas cuestiones que afectaban al conjunto de las cooperativas agropecuarias del país. Sin embargo, y más allá de los mecanismos formales, en ciertas oportunidades el proceso de negociaciones y definiciones gremiales resultaba conflictivo, en particular cuando las federaciones cooperativas de las economías regionales reivindicaban la escasa relevancia de las propuestas que atendían sus necesidades en el conjunto de las acciones gremiales de CONINAGRO. Cuestionaban, en consecuencia, la atención preferencial de las problemáticas propias de la región pampeana y, por ende, el predominio político dentro del consejo de las federaciones representativas de las cooperativas radicadas en esos territorios como FACA, ACAB y “Rosafé” (Poggetti, 2020).

Estas disyuntivas no derivaron en crisis institucionales como sí lo harían más adelante. De acuerdo con la orientación del gremialismo que FACA impulsó durante su proceso formativo, el contenido sustancial de las reivindicaciones frente al Estado giró en torno al congelamiento de los arriendos, la participación de la Junta Nacional de Granos (JNG) en

la comercialización, la eximición del impuesto a las ventas, entre otras⁴. En definitiva, la defensa de la intervención del Estado en la regulación de la producción y la comercialización agropecuaria condensaba un conjunto de demandas representativas de todas las federaciones nucleadas en CONIANGRO.

La presencia de un nuevo referente institucional de tercer grado en la mediación política frente al Estado —en todos sus niveles— supuso una alteración en el campo político y, por ende, en las dinámicas que se desplegaron desde ese momento. Esto implicó que se supeditaran las acciones que las federaciones desarrollaban de manera autónoma en el espacio público a las prioridades que se definieran mediante la negociación colectiva. Una arista de este proceso fue el disciplinamiento de los delegados de las federaciones que formaban parte del consejo y de aquellos que representaban a CONINAGRO en distintas agencias estatales y privadas. De forma paralela, la dirigencia de la naciente entidad procuró ubicar a delegados en entidades como la Junta Nacional de Granos (JNG), el BNA o el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Al mismo tiempo, los representantes del consejo mantenían vinculaciones directas con miembros de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAyG), de la Secretaría de Comercio Interior, del BNA y/o del Poder Ejecutivo Nacional. Las acciones se concentraban en el envío de memorias en las que se hacían estudios sobre alguna situación, la publicación de comunicados de prensa y la concertación de acciones con otras entidades representativas del sector como SRA y las federaciones no adheridas como SanCor o ACA.

Como consecuencia de este proceso de consolidación de la función gremial, el consejo de administración emprendió desde 1959 un proceso de complejización institucional y afianzamiento económico a través de la incorporación de actividades de intermediación comercial. En este marco, se realizaron exportaciones de maíz de algunas de las federaciones adheridas a través de la firma Intercerea y se concentró un convenio con la Municipalidad de Buenos Aires a través de la cual esta le cedió a CONINAGRO la administración del mercado de concentración cooperativo.

4 Además de estas cuestiones que estaban vinculadas a problemáticas que atravesaban a todo el cooperativismo CONINAGRO intervino o colaboró, a pedido de las federaciones de segundo grado, en asuntos relacionados a la comercialización de arroz, huevos, aves y los envases textiles, entre otros.

CONINAGRO frente a las disputas por la hegemonía y concertación de intereses sectoriales (1955-1976)

Desde el golpe de Estado que señaló la caída del peronismo hasta 1976 es posible reconocer una amplia diversidad de políticas agrarias, en el contexto de proyectos que tendieron a desarrollar un capitalismo capital intensivo y transnacional, con mayores o menores grados de intervencionismo estatal (Olivera, 2018). Con sus matices, las políticas se orientaron a transformar la estructura agraria del país no ya bajo los preceptos de la reforma agraria sino de la introducción de prácticas empresariales y de la tecnificación para incrementar la productividad y salir del “estancamiento” (Lázzaro, 2020). Los sectores agrarios continuaron ostentando su tradicional capacidad como proveedores de divisas, pero la estrategia de acumulación estaba ya instalada en la fracción de la burguesía ligada al capital extranjero, con el protagonismo de la tecnocracia. En parte como consecuencia de ello, las asociaciones más representativas del sector vieron cómo perdía significatividad y peso su capacidad de influir en el contenido y en la instrumentación de las políticas públicas sectoriales (Lattuada, 2006; Muro de Nadal, 2007; Lázzaro, 2020). Así, en un contexto de creciente conflictividad política, en esta sección nos interesa observar cómo se inicia un proceso de deterioro de la institucionalidad estatal asociada al cooperativismo, cómo se comienza a percibir un desplazamiento en la lógica interna de CONINAGRO a partir de la incorporación de nuevas federaciones de cooperativas y cómo se inicia el proceso de concertación de intereses al interior de la red de representación agraria.

Desarrollismo y rearticulaciones en el entramado de la institucionalidad cooperativa

En el cambiante contexto institucional, el movimiento cooperativo encabezado por CONINAGRO se sumó por primera vez al juego de alianzas intrasectoriales. La participación en estos frentes agrarios estuvo vinculada no solo a los problemas económicos, financieros y productivos que compartían con el sector agrario en general, sino también a aquellos que emanaban de las políticas cooperativas⁵. En relación con los primeros, el inicial apoyo que prestó la Confederación al programa

5 Quizás ello contribuye a explicar por qué, con anterioridad, no se habían sumado a proyectos de agremiación rural de similares características.

económico de la Revolución quedó solapado bajo los cuestionamientos a la inflación, la carga fiscal, el encarecimiento del crédito, el excesivo gasto público, el encarecimiento de los costos de producción, la inadecuación de los precios pagados al productor, las deficiencias de la política ganadera y la inexistencia de una política agraria (*La Cooperación*, 8 de enero de 1971; CONINAGRO, 1971, Actas n.º 169, 170, 171, 172 y 173). Vinculado con lo segundo, la red institucional que favorecía al cooperativismo se desarticuló en parte para dar lugar a un conjunto de medidas asistemáticas que pretendieron generar condiciones favorables para las cooperativas vinculadas a los sectores agroexportadores y agroempresariales (Olivera, 2019).

La DNC evidenció una escasa capacidad para gestionar políticas de fomento debido a la constancia fluctuación que sufrió tras pasar por diferentes dependencias de secretarías y ministerios. La autodenominada Revolución Argentina, a pesar de manifestar discursivamente su apoyo al cooperativismo agropecuario, dio el golpe de gracia a ese debilitamiento institucional de la DNC al tiempo que disminuyó la posibilidad de las asociaciones representativas del cooperativismo para accionar en la gestión de la política cooperativa. En lugar de aquella, se creó el Servicio Nacional de Cooperativas, luego Departamento, insertos en las áreas de Acción Social del Estado. A su vez, esta fue reemplazada en 1971 por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM), creado por la Ley n.º 19.219, en el marco de la Ley de Reforma de los Ministerios, momento en que se jerarquizó la Secretaría de Agricultura y Ganadería y adquirió el rango de Ministerio (*La Cooperación*, 17 de septiembre de 1971).

Este organismo descentralizado del Estado, que unificaba la representación de las mutuales y de las cooperativas, reducía la participación del movimiento cooperativo nacional a un solo representante en el directorio y desconocía, por lo tanto, la demanda de incorporar un director para el agro y otro para el cooperativismo urbano⁶. Además, la carencia de la asignación presupuestaria y de contratación de personal constituyeron una manifestación del deterioro de la institucionalidad cooperativa. En paralelo, se disolvieron algunas agencias y políticas que, indirectamente, contribuían al apuntalamiento de las cooperati-

6 El INACyM fue reemplazado por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) en 1973 cuando se sancionó la Ley de Cooperativas n.º 23.338.

vas agropecuarias más vulnerables (Levini y Verbeke, 1997)⁷. En otras, como el BNA o la JNG, las políticas de fomento crediticio o de bonificaciones especiales se fueron haciendo esporádicas y sujetas a decisiones políticas.

Más allá de los mecanismos de mediación institucionalizados: las dinámicas internas de agregación de intereses

La incorporación de ACA (1961) y SanCor (1963) a la Confederación alteró de manera significativa el peso relativo de las distintas federaciones asociadas en el proceso de toma de decisiones. En el caso de ACA, el cambio de postura tuvo que ver con una convocatoria de la SAGyP para ACA y CONINAGRO con la finalidad de “afianzar la unidad del movimiento cooperativo”. Las mismas disputas que se plantearon en el momento de organización de CONINAGRO fueron las que paralizaron las negociaciones. Como consecuencia de ello, la SAGyP le cerró a la ACA el acceso directo a la agencia estatal y priorizó a CONINAGRO como el interlocutor válido para incidir en la definición y en el contenido de ciertas políticas públicas sectoriales (CONINAGRO, 1958, Acta n.º 24, p. 173). La asociación de SanCor, más que con un evento puntual, estuvo vinculada con la consolidación de CONINAGRO y al cambio en la orientación gremial que impuso ACA. Las coyunturas críticas que se abrieron entre 1963 y 1965 en el gobierno de CONINAGRO fueron decisivas para cristalizar la división entre federaciones “grandes” (FACA, AdCA, ACA, UCAL y SanCor) y “chicas” (Rosafé, Fraternidad Agraria, Federación Entrerriana, Federación de Misiones, Federación de Río Negro y Neuquén, Unión de Cooperativas Agrícolas-Rosario) (CONINAGRO, 1963, Acta n.º 81).

El consejo de administración para el ejercicio 1962-1963 estaba presidido por AdCA, la Federación Entrerriana y ACA en los cargos de presidente, vice y secretario respectivamente. No obstante, a dos meses de su conformación, la mayoría de los consejeros presentaron su renuncia, dejando el órgano de administración acéfalo. Las disputas —no resueltas con la reestructuración del consejo, que no alteró la composición del mismo, excepto en el reemplazo de AdCA por UCAL— entre

⁷ En este sentido, entre 1967 y 1968 se eliminaron las cámaras de conciliación y arbitraje y se puso fin a la política de prórrogas en los arrendamientos iniciada en la década de 1930 (Palacio, 2018).

las federaciones por la orientación y el contenido gremial no son ajenas a esta primera crisis institucional.

Los cuestionamientos de algunas federaciones “chicas”, como Fraternidad y la Entrerriana, radicaban en la pérdida de significatividad de los problemas específicos que estas planteaban en la Confederación. Si bien estas tensiones no resultaban novedosas puesto que se habían manifestado inicialmente en la construcción institucional de CONINAGRO, los equilibrios de poder sí habían cambiado. La barrera de contención que ejercía la acción gremial propiciada por FACA al interior de la Confederación había sido desplazada. La hegemonía de ACA y SanCor produjo un desplazamiento de las posiciones favorables a la injerencia estatal iniciales a otras que pugnaban por el libre mercado. Esta postura se traducía en reclamos tales como la eliminación de la intervención del Estado en el sistema de comercialización de carnes y de granos o en la fijación de precios, la crítica a la carga excesiva de impuestos, entre otros.

La disputa continuó durante la elección de los consejeros para el ejercicio económico 1963-1964 a raíz de la presentación de dos listas. Una apoyada por SanCor, ACA, UCAL y FACA y otra, en clara oposición a la hegemonía que comenzaba a ostentar ACA, liderada por AdCA, la Federación Entrerriana y la de Misiones. La disputa se zanjó a favor de la primera y, en consecuencia, consolidó la posición institucional de liderazgo de las federaciones “grandes” dentro de los principales órganos de decisión de CONINAGRO.

Las tensiones y equilibrios de poder al interior no solo se manifestaron en la conformación de listas, sino que se plasmaron en cambios estatutarios que cristalizaron la nueva dinámica institucional. La primera, de 1961, devino como consecuencia de las condiciones que impuso ACA para asociarse a la Confederación. En particular, de aquellas cuestiones atinentes a la reglamentación de los proyectos económicos y comerciales emprendidos colectivamente a través de CONINAGRO⁸. Las innovaciones reglamentarias limitaron la corresponsabilidad de todas las federaciones asociadas a la Confederación en las operaciones económicas y comerciales, es decir, restringieron el alcance de los compromisos asumidos a las federaciones que participaran directamente.

8 CONINAGRO, 16 de diciembre de 1960, Acta n.º 5 del Libro de Actas n.º 1 de Asambleas de Asociados, pp. 23-30; CONINAGRO, 11 de mayo de 1961, Resolución n.º 643, pp. 3-5.

En consecuencia, los gastos y las potenciales pérdidas eran exclusiva responsabilidad de estas para que los resultados no impactaran sobre el resto. Solo las interesadas se veían obligadas a concurrir con la suscripción de acciones para incrementar el capital asociativo necesario a tal fin.

La segunda, de 1975, avanzó en la reestructuración de los órganos de gobierno y en la atribución de la representatividad de las federaciones dentro de los mismos. A los cargos preestablecidos por el estatuto social de 1956 para la integración del consejo de administración, se agregó el de vicepresidente 2.º. El presidente, el vice y el secretario, pasaron a integrar el comité ejecutivo, cuya función era la de cumplir y ejecutar las decisiones del consejo. También se modificó el procedimiento para la asignación de los delegados de las federaciones a las asambleas ordinarias y extraordinarias —cuya potestad más importante continuaba siendo la elección de las personas que integrarían el consejo—, a pesar de los múltiples cuestionamientos que esgrimieron algunas federaciones “chicas” al respecto. El número de delegados con voz y voto pasó a ser proporcional “a la cantidad de cooperativas y de asociados a ellas con que cada una cuenta”.⁹ Esto supuso un mecanismo que institucionalizó el peso desigual entre las federaciones dentro de la asamblea, aunque sostuvo la igualdad formal —un voto para cada federación— en la composición del consejo. Los cambios anunciados contribuyeron a la reproducción de las desiguales relaciones de poder internas entre las federaciones, relaciones que, aunque se fundamentaban en el principio formal de igualdad, abrevaban en la capacidad asociativa, económica y comercial diferentes. En definitiva, legitimaron la primacía de las federaciones “grandes” para definir la orientación del gremialismo confederado y del cooperativismo pampeano para incidir en su contenido y en las estrategias de acción.

Resueltas estas disputas, la unión de las federaciones “grandes” coronó el proceso iniciado a principios de 1950. A partir de allí, CONINAGRO podía presentarse como la “entidad madre” del cooperativismo agropecuario nacional. La consolidación institucional le permitió adquirir un peso creciente en las dinámicas de mediación frente al Estado.

9 CONINAGRO, 20 de diciembre de 1976, Acta n.º 23 del Libro de Actas n.º 1 de Asambleas de Asociados. El artículo 12 establecía el procedimiento de asignación de esos delegados ante las Asambleas: todas debían tener al menos un delegado, hasta las 100 primeras cooperativas asociadas a cada federación les correspondía un delegado, se adicionaba un delegado por cada 50 cooperativas —cuando estas superaran las 100—.

Se profundizó la incorporación de delegados en diferentes agencias y entes descentralizados del Estado a lo que se le adicionó la participación en órganos provinciales y municipales. Estos debían seguir protocolos estrictos de consulta a las federaciones que representaban y de elaboración de informes para presentar ante el consejo. También la convocatoria a reuniones personales con las más altas autoridades ejecutivas se hizo más intensiva. CONINAGRO evidenció un estricto control de las manifestaciones públicas de sus delegados y representantes, así como un celoso resguardo del lugar que le correspondía en la representación del movimiento cooperativo. En este sentido, en diversas oportunidades rechazó la creación de organismos públicos o privados que competirían por la representación del sector como fue el caso de la proyectada Comisión Pro-defensa del Cooperativismo Agropecuario (CONINAGRO, 1963, Acta n.º 89).

En paralelo a este proceso de expansión de las actividades de la Confederación, se fue complejizando la estructura funcional y administrativa con la contratación de asesores especialistas y la designación de comisiones internas permanentes de trabajo. La creación de las Comisiones Asesoras Regionales (CAR), también estaba relacionada a la asociación de otras federaciones a CONINAGRO tales como la Unión de Cooperativas Ganaderas (UCoGa), la UCA Rosario y el Instituto Nacional Productor de Semillas y Anexos Cooperativas Unidas Ltda. (INASE). Estaban formados por las federaciones de cada una de las regiones en que se dividió organizativamente el movimiento cooperativo y sus principales funciones eran concertar sobre los problemas atinentes a las mismas y actuar en nombre del consejo de administración si este lo autorizaba. Estaban obligadas a “defender los principios estatutarios, la declaración de principios y la orientación que CONINAGRO imprima” (CONINAGRO, 1963, Acta n.º 87).

Cooperativistas en la Comisión de Enlace: demandas y dinámicas de la acción gremial del cooperativismo agropecuario

Desde finales del siglo XX hasta la década de 1970 la estructura de representación de los intereses del sector agrario se fue haciendo más heterogénea y fragmentada (Lattuada, 2006). Esto era resultado de un proceso de complejización de las relaciones económicas que se percibían en la estructura social agraria. De esta manera, las asociaciones rurales asumían la representación de diversos segmentos de la estructura agraria

y habían construido históricamente demandas y lógicas institucionales disímiles entre sí. Esta característica no impidió que las asociaciones sectoriales buscaran generar instancias que tendieran hacia la unificación intereses. Estas confluencias transitorias y defensivas se agudizaban en momentos en que ciertas políticas públicas tendían a amenazar la reproducción de los intereses de las bases sociales y de las asociaciones (Lázzaro, 2020).

En particular, desde 1950 a 1970 el agro fue muy reactivo a las políticas públicas que suponían grados poco permisibles de intervención en el proceso de producción e industrialización y de apropiación de la renta agraria. Estas confluencias cristalizaban en asociaciones de cuarto grado o bien en alianzas transitorias que apostaban a realizar estrategias coordinadas y conjuntas en defensa de los intereses sectoriales. Algunos ejemplos de esos agrupamientos sectoriales fueron: Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias (SRA, CRA, entidades rurales independientes y de cultivos intensivos),¹⁰ Comisión de Enlace (SRA, CRA, FAA, CONINAGRO), Comité de Acción Agropecuaria (SRA, CRA, CONINAGRO) que posteriormente devino en la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Agropecuarias (APEGE) (Lázzaro, 2020).

Dentro de esas instancias, la Comisión de Enlace (1970-1973) resulta paradigmática dado que constituyó el primer mecanismo de agregación de intereses sectoriales en el que participó CONINAGRO y que de su dinámica se configuran contrapuntos que no solo permiten explicar la relación con las otras entidades del agro sino también sus dinámicas internas. La dirigencia cooperativista planteó algunas reticencias en la convocatoria inicial y las sostuvo a lo largo de su participación en la Comisión de Enlace¹¹. En ese sentido, acordó dialogar con las otras “entidades madres” del agro en lo atinente a los distintos actos organizados en diversos puntos del país, pero se reservó la potestad de definir de manera unilateral acciones vinculadas al cooperativismo agropecuario.

10 La dirigencia rechazó la participación orgánica en la misma, aunque mantuvo contactos con los representantes de la Comisión Coordinadora. El debate giraba en torno a la posibilidad de concertar solamente cuando en aquella se traten cuestiones vinculadas a las problemáticas comunes del sector agrario. No obstante, se evidencia como telón de fondo, la prerrogativa de CONINAGRO de mantener su autonomía y la hegemonía alcanzada dentro de algunas instituciones como la CAP (CONINAGRO, 1963, Acta n° 82; CONINAGRO, 1964, Acta n° 90, 94 y 96).

11 Los mismos recaudos gremiales sostuvo cuando fue invitada a participar en el Movimiento Campo Unido (CONINAGRO, 1971, Acta n° 165 y 166).

Así, en general se concertaba con las “entidades madre” en acciones que tuvieran que ver con los problemas agropecuarios generales y que fueran coherentes con su orientación gremial que, resumida en el slogan de “la cooperación libre”, se inspiraba en el rechazo a las restricciones políticas que alteraban el funcionamiento del libre mercado (CONINAGRO, 1972, Acta n.º 181). En función de ello, se acordaron medidas que tenían que ver con reclamos sobre las vedas, los precios máximos y “otras formas de distorsión del mercado” de comercialización de la carne, los derechos de exportación, los precios máximos para los granos (*La Cooperación*, 12 de marzo de 1971, pp. 1-2). En el marco de la disputa con los sectores de la burguesía industrial por la orientación del contenido de las políticas públicas, reclamaban una política agropecuaria coherente que no “sofocara la producción” y que diera a los sectores representantes del agro participación en el proceso de gestión de las mismas (*La Cooperación*, 26 de marzo de 1971, pp. 1; ACA, 23 de abril de 1971, pp. 4-5).

Fueron esos acuerdos de base los que posibilitaron concertar la presentación de una lista común entre cooperativistas y ruralistas para las elecciones de la Corporación Argentina de Productores (CAP).¹² Las dilaciones al respecto tuvieron que ver con los conflictos entre ACA y SanCor para consensuar la figura que encabezaría esa nómina y que se resolvieron con la designación de Aldo Mosse, candidato de FACA. Otras acciones colectivas se relacionaron a la necesidad de aglutinar las fuerzas del sector frente a la modificación de algunas reglamentaciones —como el Estatuto del Peón— o la iniciativa del gobierno para fomentar concertaciones entre diferentes sectores de la economía, tal como ocurrió con el intento de formar el Consejo Social Económico por el gobierno de Lanusse (CONINAGRO, 1971, Acta n.º 174).

A pesar de estos acuerdos, hubo diversos momentos en que los consensos entre ruralistas y cooperativistas fueron conflictivos. Uno de ellos se planteó a raíz de las posturas ambiguas que sostuvieron las asociaciones ruralistas en torno a los paros decretados por FAA a finales de 1971. El rechazo de CONINAGRO a las medidas gremiales de fuerza y las vacilaciones de la Comisión en torno a la postura pública asumi-

12 Por este acuerdo, la lista quedaba integrada por 49 cooperativistas y 41 ruralistas. El directorio quedaría constituido por 15 personas, 8 y 7 respectivamente. Los cargos de presidente, vicepresidente y secretario fueron reservados para el cooperativismo (CONINAGRO, 1970, Acta n.º 158).

da, irrumpieron con los acuerdos que se habían consensuado con anterioridad en torno a la apuesta por los mecanismos democráticos para resolver los conflictos¹³.

CONINAGRO frente a la ruptura del andamiaje cooperativo y a la profundización de las políticas neoliberales (1991-2002)

La vigencia de un nuevo régimen social de acumulación durante el último cuarto del siglo XX supuso para los actores socioeconómicos en general y los del mundo rural en particular un drástico proceso de estructuración y desestructuración que, como toda transición, no estuvo exento de tensiones. Entre las transformaciones que se registraron a nivel productivo, el fenómeno más visible fue el crecimiento exponencial de la superficie implantada con soja que dio paso a un esquema de producción más capital-intensivo cuyos principales rasgos fueron: la aceleración del proceso de liquidación de explotaciones agropecuarias, una nueva articulación en la relación agricultura-ganadería y la generalización de formas más flexibles de organización del trabajo agrícola¹⁴. Esto fue acompañado por la transformación en las capacidades estatales del sector. Desde fines de 1991 el gobierno de Menem eliminó un conjunto de mecanismos y atribuciones que hasta ese momento le permitían intervenir y regular lo atinente a la producción agropecuaria. Asimismo, se desregularon diversos mercados y se flexibilizaron actividades económicas —como la portuaria— que supusieron una resignificación de las dinámicas vigentes (Neffa, 1998 y Lattuada, 2006). Este conjunto de cambios tuvo como resultante una creciente conflictividad que se tradujo a lo largo de la década de 1990 en reiterados paros, movilizaciones y otras formas de protesta que serán objeto de estudio en esta sección.

CONINAGRO frente a la ruptura de la institucionalidad estatal cooperativista

Los años comprendidos por la vigencia del esquema de convertibilidad cambiaria supusieron una profunda ruptura con prácticas y formas de

13 La renuncia de Antonio Di Rocco a la cartera de agricultura poco tiempo después estuvo, en parte, vinculada a estos disensos.

14 Ver Reca (2010).

comprensión de lo rural que en el pasado habían caracterizado a los sectores representados por CONINAGRO. Este contexto, de creciente incertidumbre, colocó a los productores agropecuarios frente a diversas disyuntivas que implicaron para la dirigencia cooperativista asumir el desafío institucional de lograr la reproducción económica de sus bases sociales. Uno de esos desafíos consistió en desarrollar las actividades productivas con nuevos marcos institucionales. Un elemento central en la configuración de ese proceso fue el decreto 2284/91 que estableció una desregulación casi generalizada de los mercados, para dejar librado —al menos en teoría— al libre juego de sus fuerzas la tarea de efectuar la mejor asignación de los recursos y, de esa forma, ajustar progresivamente los precios internos a los del comercio internacional. En su extenso articulado la normativa ponía fin a todo un entramado de instituciones, mecanismos y disposiciones que desde la década de 1930, habían regulado las facultades de intervención del Estado sobre los diferentes campos de la economía y, consecuentemente, hacía lo mismo con diferentes tasas y contribuciones destinados a solventarlos.

Para los actores rurales los alcances de esta medida implicaron la supresión de instituciones y mecanismos que tenían como objetivo regular la producción y comercialización de productos agrícolas así como las tasas e impuestos que contribuían a su sostenimiento. De esta forma, se avanzó decididamente en el desmantelamiento de la arquitectura institucional estatal vinculada al agro, lo que marcó un hito en el sostenido deterioro de la institucionalidad agraria (Barsky y Dávila, 2009). Entre los organismos con atribuciones que suponían intervenciones directas y la posibilidad de regular los mercados de productos agropecuarios se encontraban: la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Corporación Argentina de Productores de Carnes, el Mercado Nacional de Hacienda, la Dirección de Yerba Mate, la Comisión Reguladora de la Producción y comercio de Yerba Mate, el Instituto Forestal Nacional y el Mercado de Contratación Pesquera. También se eliminaron los cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de caña de azúcar y azúcar, yerba mate y viñedos, uva y vino. Se dejaron sin vigencia las regulaciones del mercado de leche e industria láctea, se derogaron las contribuciones e impuestos que financiaban a los organismos disueltos, se vendieron los bienes de dichos organismos (Neffa, 1998; Lattuada, 2006; Barsky y Dávila, 2009).

Así, en virtud del mencionado decreto —y de sucesivas medidas— se evaporó todo un entramado institucional de contención económica y social para los productores, en particular, para los pequeños y medianos.¹⁵ Esta normativa tuvo una recepción favorable por parte de un importante sector de las asociaciones rurales puesto que concretaba demandas históricamente sostenidas por su dirigencia. La dirigencia de estas asociaciones entendía que el gobierno de Menem cumplía con una aspiración largamente sostenida que tenía que ver con la reducción del tamaño del Estado y la eliminación de su injerencia en los “asuntos privados” (Carini, 2019). Tres aspectos del nuevo marco normativo eran los que mayor ‘satisfacción’ generaban en las expectativas de gran parte de los dirigentes rurales, en especial, de los que pertenecían a Confederaciones Rurales Argentina (CRA) y Sociedad Rural Argentina (SRA). En primer lugar, consideraban que la medida produciría una disminución más o menos inmediata de sobrecargos, impuestos y contribuciones en forma directa que realizaban los productores. En segundo lugar, y en estrecha vinculación con lo anterior, sostenían que se observaría un mejoramiento del tipo de cambio ‘efectivo’, es decir, el percibido por el productor. Finalmente, en tercer lugar, la libertad de mercados implicaría el abaratamiento de toda una gama de servicios, especialmente

15 No obstante, el gobierno de Menem avanzó en la instrumentación de políticas focalizadas que —con distintos alcances y resultados— se encontraban destinadas a favorecer la reconversión productiva como a sostener el entramado social de pequeños productores. Muchas de estas iniciativas se encontraban coordinadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y eran financiadas por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Entre las más relevantes se pueden mencionar: el Programa Cambio Rural, el Programa Social Agrario (PSA), el Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (PRODERNEA), el Programa de Asistencia Subvencionada para Productores Ganaderos Ovinos de la Patagonia (PROSUB), el Programa de Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA), el Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios (PROMSA), el Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP), el Programa de Promoción de Carnes Argentinas (PROCAR), el Programa de Exportación de Productos no Tradicionales (PROMEX) y el Programa de Dinamización Productiva Regional. (Lattuada, 2006).

del transporte y de las prestaciones de diversos profesionales (Carini, 2017)¹⁶.

Sin embargo, la dirigencia de CONINAGRO se mostraba más cautelosa a la hora de evaluar las consecuencias aparejadas en la eliminación de los diferentes organismos estatales. Esto se vinculaba principalmente a cómo se reordenarían algunas de las funciones que hasta ese momento habían tenido a su cargo, cuáles serían los procedimientos que regularían la industrialización y comercialización de carnes y granos y qué pasaría con la infraestructura de los organismos desmantelados. En ese sentido, si bien se celebraba la eliminación del impuesto del 3 % en concepto de derecho de estadísticas se establecían serios reparos tanto en torno al destino de las instalaciones portuarias –consideradas estratégicas– como sobre la entrega de cupos para la exportación que regulaba la resolución 1825 de la JNG ahora disuelta.¹⁷ Los cooperativistas se oponían a las propuestas del gobierno que contemplaban la venta en subasta pública “al mejor postor” de toda la infraestructura del organismo y la absorción por parte de la Bolsa de Comercio del servicio contemplado para el otorgamiento de cupos, control de embarque y calidad. Consideraban que la Bolsa de Cereales no podía asumir la prestación del servicio en forma generalizada y que implicaba el riesgo de que se posicionara monopólicamente en el mercado. En contrapartida, proponían que las entidades agropecuarias y las Bolsas de Cereales formen un consorcio de usuarios para administrar las instalaciones portuarias estratégicas. Este criterio, en la perspectiva de la dirigencia cooperativista, era necesario para garantizar el vacío generado tras la disolución de la Junta Nacional de Granos (CONINAGRO, 1991, Acta n.º 420).

16 Respecto del transporte, el decreto 2284 consagraba el libre tránsito de mercaderías por vía terrestre. Esto implicaba la supresión de las tasas que se le imponían a los camiones que transportaban mercancías de una provincia a otra y que generaban múltiples sobrecostos. Asimismo, se liberaba los aranceles de profesionales que usualmente interactuaban con el sector. Aunque las colegiaturas fijaron valores indicativos se tendió a la libre negociación entre las partes. El decreto liberaba la competencia y ese fue el mecanismo que permitió que los aranceles bajaran. La misma observación es válida para los costos generados por los intermediarios en venta o locación de inmuebles y en comercialización de productos e insumos (Carini, 2017, p. 243).

17 Un informe técnico de una entidad asociada a CRA preveía que para el año 1992 el sector agropecuario se ahorraría en concepto de impuestos una suma cercana a los 340 millones de dólares producto de la eliminación de la tasa del 3% destinada a las estadísticas a las exportaciones y otras contribuciones referidas a la comercialización de granos y carnes (Carini, 2017, p. 242).

Estas críticas nutrían el posicionamiento de la dirigencia de CONINAGRO sobre los alcances del decreto 2284/91 que se presentaba como concluyente:

Esta desregulación al igual que las normas generales que orientan la política económica y las privatizaciones lleva a una creciente concentración empresaria con predominio de grandes grupos multinacionales y con grave riesgo para la vigencia de una efectiva competencia en los mercados. Se está pasando de un régimen de regulación estatal excesiva a otro de regulación privada monopólica que se considera peligroso. En este medio, la situación de las cooperativas es difícil y se requiere una creciente acción de integración y complementación cooperativa que debe darse en todos los niveles (CONINAGRO, 1991, Acta n.º 420).

Se planteaba, de esa forma, un curso de acción institucional que se sostendrá a lo largo de la década y que se anclará en la crítica a aspectos nodales de las políticas públicas. No obstante, las transformaciones que impulsó el menemismo en la estructura estatal oficiaron de límite para la constitución de políticas sectoriales concertadas. Bajo la idea de modernizar y otorgar eficiencia al funcionamiento del Estado se avanzó decididamente en la reducción del tamaño de la administración pública. La necesidad de saldar el déficit fiscal no solo habilitó la venta de activos, sino que también procuró la eliminación de reparticiones o su descentralización y la reducción de personal más que la modernización de las mismas. Este proceso resultó sumamente ambiguo y dispar puesto que convivían en el mismo Estado áreas que evidenciaban cierto grado de modernización y tecnificación mientras que en otras se mantenían los esquemas de funcionamiento y planteles tradicionales aun cuando se hubiera creado una cúpula o sector tecnocrático en ellos (Palermo y Novaro, 1996, p. 299; Rapoport, 2010, p. 387).

Esta disminución de la capacidad y la voluntad de intervención y regulación se vio reflejada para el sector cooperativista en la eliminación de las partidas presupuestarias para financiar el funcionamiento del Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) hizo que prácticamente se paralizaran sus actividades y que muchas de sus funciones recayeran

sobre las entidades gremiales (CONINAGRO, 1992)¹⁸. La situación de marginalidad dentro de la estructura estatal que había colocado las políticas públicas del menemismo al cooperativismo agropecuario también se expresó en la fusión, en 1996, del INAC con Instituto Nacional de Acción Mutual (INAM) en un nuevo organismo el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM) bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social. Esto implicó que la participación de los representantes del cooperativismo agropecuario se diluyera con aquellos que lo hacían por otras formas cooperativas como, por ejemplo, la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERA)¹⁹. La subordinación expresada en términos de representación institucional también se observó en la acción propiciada por el nuevo instituto que, en sus cuatro años de vida, no generó ningún tipo de intervención legislativa sobre el cooperativismo agropecuario.

CONINAGRO en el ciclo de protesta agraria de la década de 1990

La profundización de la orientación neoliberal de las políticas públicas impulsadas por el gobierno de Carlos Menem implicó, entre otras cuestiones, la eliminación de ciertos márgenes de previsibilidad con los que los productores agropecuarios habían contado históricamente que se acentuaron con las transformaciones que el modelo productivo propició en las formas de operar dentro y fuera del mismo. Este contexto

18 El INAC había reemplazado, en 1989, a la Secretaría de Acción Cooperativa, en cuyo directorio estaba representada CONINAGRO. El INAC, creado cuando se sanciona la Ley de Cooperativas 23.337, se proponía hacer cumplir dicha normativa para ello procuraba coordinar las políticas de los demás organismos del Estado en relación a las cooperativas, elaborar políticas de certificación y fiscalización, promover el perfeccionamiento de la legislación cooperativa, organizar un servicio estadístico para el sector y, en general, fomentar su desarrollo a través de la celebración de convenios. El INACyM era un ente descentralizado del Estado que tenía por objetivo tanto desarrollar políticas de promoción y fomento para ambos tipos de entidades como acciones de capacitación y educación. Entre los fundamentos de tal reestructuración es posible mencionar la reducción de los costos operativos, la unificación en el proceso de concertación de políticas para ambos tipos de entidades —lo cual derivaría en mayores grados de coherencia— y la promoción para el desarrollo de nuevas entidades cooperativas y mutuales. Cfr. Decreto 420/1996.

19 El decreto 420/1996 de constitución del INACyM establecía que de los seis cargos habilitados en el Directorio para vocales solo dos podían ser ocupados por representantes del cooperativismo y quedaban supeditados a la elección por parte del Poder Ejecutivo Nacional por medio de una terna propuesta por las “entidades cooperativas más representativas”.

colocó a los sectores representados por CONINAGRO frente a una situación que planteó la necesidad institucional de profundizar los procesos de acción gremial. En la búsqueda por lograr evitar la erosión de sus bases sociales la dirigencia procuró establecer alianzas con el resto del arco asociativo del agro argentino, en particular con FAA y las CRA, a los fines de amplificar sus demandas.

A pesar de que en este período se eliminaron los derechos de exportación, es decir, se clausuró un elemento sobre el cual se estructuraron numerosos contrapuntos entre diferentes gobiernos y las asociaciones rurales, se generaron nuevas tensiones referidas a las consecuencias que el esquema cambiario introdujo para el sector agropecuario. La convertibilidad supuso la vigencia de una nueva estructura de precios que alteró de forma significativa las posibilidades de reproducción de muchas explotaciones agropecuarias puesto que afectó a los bienes transables y no a los que tenían escasa o nula exposición a la competencia extranjera o que gozaban de regímenes especiales como muchos de los servicios que habían sido privatizados. De esta forma, el dólar “anclado” resultaba poco “competitivo” debido a que los productores veían reducido el poder adquisitivo local de sus divisas ocasionado por la inflación de los precios internos de los servicios y los bienes no transables. Es decir, la relación de precios entre el dólar y el peso tuvo una gran influencia sobre el desempeño económico, puesto que tenían sus ingresos atados en una moneda y debían afrontar los egresos que requería su reproducción en otra, por lo que existía una ecuación desfavorable entre valor nominal de la divisa y el costo de vida interno (Basualdo, 2010, p. 315; Fernández, 2008, pp. 36-37)²⁰.

Se abrió así un ciclo sostenido de conflictividad con el gobierno que se mantendrá casi sin fisuras durante toda la década. La preocupación y el descontento sobre los efectos adversos del modelo convertible se canalizaron mediante acciones colectivas de diversa intensidad y capacidad performativa que fueron acentuándose desde la segunda mitad

20 En este punto, un temprano trabajo de Miguel Peretti (1998) para la zona núcleo de la región pampeana mostró —al comparar el desempeño de las unidades productivas en el período 1982-1988 con 1992-1998— cómo a pesar de cierta racionalización en la producción, estas sin variar el tamaño de la explotación no alcanzaban a sostener el ingreso real en el período de la convertibilidad. Concluyendo que la variable “precios relativos” fue el principal motivo de la desaparición de gran cantidad de empresas agropecuarias en los noventa y a profunda modificación en las que continuaron existiendo.

de la década de 1990²¹. Los diagnósticos realizados por las entidades en general y CONINAGRO en particular tienen en común poner de manifiesto el deterioro del entramado social y económico en especial de los sectores asociados a la agricultura familiar. El crecimiento de los pasivos y la necesidad de refinanciación de deudas con el sistema financiero público y privado aparecían como una constante en los reclamos. Cabe recordar que la necesidad de hacer frente a la denominada “reconversión empresarial”, es decir, a la adopción de los imperativos productivos y organizacionales vinculados con el agronegocio para muchos productores agropecuarios supuso asumir significativas inversiones destinadas, fundamentalmente, a la renovación de implementos y maquinaria agrícola. Muchos de estos gastos se habían afrontado asumiendo obligaciones crediticias que no pudieron ser canceladas y que motivaron la expulsión del proceso productivo de un número significativo de productores.

También invariable era la solución que, en principio solapada y abiertamente hacia la finalización de la década, se presentaba desde la entidad cooperativista. Se sostenía que dada la magnitud de la crisis era necesario avanzar en una refinanciación de largo plazo de los pasivos y procurar rentabilidad para las explotaciones agropecuarias para lo cual, en la perspectiva de la dirigencia, se requería una mejora en el tipo de cambio real. En este punto, se eludía referirse concretamente a las alternativas que implicaba esta solución, es decir, una salida del esquema convertible. En otras palabras, se advertían las consecuencias adversas de la convertibilidad, pero discursivamente no eran atribuidas a la misma. Las protestas eran motivadas por la ausencia de una política agropecuaria clara, por la excesiva presión fiscal o por la necesidad de que se habiliten líneas de crédito. Consideramos que esta cuestión es un

21 En ese período podemos reconocer las siguientes: las jornadas de defensa de la producción y el trabajo nacional los días 2 y 3 de noviembre de 1992 convocada por CONINAGRO, FAA y CRA que consistió en el cese de la operatoria comercial y la continuidad del trabajo tranqueras adentro; las jornadas nacionales para la recuperación y el crecimiento del 30 de marzo de 1993 propuesta por FAA y CONINAGRO; el “camionetazo” del 27 de julio de 1993 que culminó con la elaboración de un petitorio conjunto entre CRA, CONINAGRO y FAA; el paro nacional agropecuario de 1994 que reunió a todas nuevamente a FAA, CRA y CONINAGRO; el año 1998 se realizó la Asamblea Agraria Nacional en forma conjunta o alternada entre CRA, SRA, FAA y CONINAGRO, la Semana Nacional de Protesta Agropecuaria, desde el 6 hasta el 14 de junio, y la Marcha Federal Agropecuaria. El establecimiento y profundización del plan de lucha agropecuario que culminó con un paro nacional en abril de 1999 al que se sumó SRA después de más de dos décadas.

indicativo de la performatividad política que continuaba ejerciendo la convertibilidad sobre el campo político, puesto que la estabilidad que había logrado este régimen cambiario había ingresado como un valor social que era necesario conservar (Carini, 2019). Fue recién en el contexto de crisis generalizada que se evidenció en diciembre de 2001 que los productores plantearon la necesidad de acudir a una devaluación monetaria como solución a la conflictiva situación.

Consideraciones finales

El recorrido propuesto nos permite señalar algunas dimensiones que emergen del análisis de los perfiles institucionales de CONINAGRO a partir de su trayectoria histórica. Una primera cuestión para señalar es el efecto estructurante de la acción estatal sobre los intereses agrarios. Como se pudo observar, resultó clave para comprender el proceso de construcción institucional y el rol que se le asignó —o pretendió asignar— a las cooperativas en los procesos de intermediación económica. La acción estatal fue también la que determinó la incorporación de dos referentes importantes como ACA y SanCor que habían propiciado otros espacios de asociatividad. Así, el nucleamiento de la totalidad de las federaciones cooperativas del país supuso virajes importantes en las lógicas internas de la institución que se proyectaron, obviamente, en sus posicionamientos y discursos públicos. Es decir, a partir de la segunda mitad del siglo XX se observa otra modalidad de articulación de intereses cooperativista que le imprimirá un nuevo formato a la relación con el Estado y con el resto de las entidades que componen la red de representación de intereses agrarios.

Igualmente, central aparece la acción estatal en el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a la promoción de las actividades cooperativista. Esta acción se institucionalizó en diversas reparticiones que —con alcances dispares— construyeron un entramado institucional denso que generó marcos normativos para el desarrollo de la actividad cooperativista. Sobre este punto se percibe cómo desde la segunda mitad del siglo XX se asistió a un proceso —pronunciado— de inestabilidad de la institucionalidad estatal vinculada al cooperativismo. El cambio de jerarquía de las agencias estatales con las consecuentes implicancias presupuestarias, la variación de su inserción en el diagrama ministerial, su fusión o eliminación determinó no solo una disminu-

ción de las capacidades estatales, sino que supuso, para la dirigencia de CONINAGRO, la disminución de su capacidad de incidir en las políticas sectoriales.

Lo anterior puede ser un indicador para pensar los procesos de mediación política. La participación en frentes agrarios posibilitó a la entidad poder discutir los efectos de las políticas públicas y participar junto con las otras entidades del sector de los mecanismos de negociación con el Estado. Aquí se puede observar cómo rápidamente CONINAGRO se convirtió en un interlocutor privilegiado con el Estado y un actor ineludible para la concertación de políticas cooperativistas. La participación en estas instancias supuso asumir demandas y diagnósticos que no necesariamente se ajustaban a los intereses de la totalidad de las bases sociales representadas en CONINAGRO. No obstante, esta tensión no impidió el sostenimiento de una activa estructuración de acciones colectivas que se incrementó en las coyunturas históricas más recientes.

Todas estas transformaciones implican observar el interior de las relaciones que se desplegaron en CONINAGRO. Su trayectoria histórica nos permite observar cómo se produjo un desplazamiento desde posturas que reivindicaban la intervención estatal en la comercialización de productos agrarios o en la regulación de precios a otra que se ubicaba en las antípodas de estas concepciones agraristas. Esto se explica por las modalidades en que se proyectaban los liderazgos de las federaciones al interior de CONINAGRO y que en muchas oportunidades se cristalizó en reformas estatutarias. Así, del predominio inicial de FACA —y, por ende, de FAA— le otorgó un perfil eminentemente gremial que se alteró con la llegada de ACA y SanCor. La incorporación de estos actores generó desequilibrios a favor de las entidades que poseían un perfil más empresarial y que centraban su actividad en cuestiones no reivindicativas. Si bien esto no supuso un abandono absoluto del componente gremial, moderó la tónica de las intervenciones públicas de la dirigencia.

En definitiva, la orientación del accionar gremial de CONINAGRO se ha transformado de acuerdo con el contenido de las políticas agrarias y cooperativas y al carácter receptivo —o no— del Estado para negociar y concertar el contenido de las mismas. Los cambios en esas posturas también reflejan cómo se reestructuran las dinámicas de poder internas y los mecanismos de construcción de consensos entre las federaciones de segundo grado asociadas, a lo cual no son ajenos los modelos agrarios hegemónicos propios de cada coyuntura. Desde las posturas iniciales

favorables al intervencionismo estatal, pasando por las que apostaban al libre mercado, hasta aquellas “intermedias” propias de la década de 1990, el gremialismo de CONINAGRO manifiesta el peso desigual de las federaciones para definir las tónicas dominantes. Los intereses del agro pampeano han hegemonizado la definición de los problemas y las acciones gremiales. No obstante, este liderazgo ha sido más o menos permeable a la inclusión de temáticas propias de las economías regionales.

Fuentes

ACA. *La Cooperación*, año XXXVII y LXX

CONINAGRO, libro de actas de comisión directiva, 1956-1958-1960-1961-1963-1964-1970-1972-1976-1991-2020.

Referencias bibliográficas

Barsky, O. y Dávila, M. (2009). *La rebelión en el campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Sudamericana.

Basualdo, E. (2010). *Estudios de Historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI.

Carini, G. (2016). *Discursos, prácticas y estrategias en mutación: la Sociedad Rural de Río Cuarto en el marco del nuevo régimen social de acumulación de los noventa*. [Tesis de doctorado en Historia]. Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

Carini, G. (2019). Convertibilidad, performatividad política y protesta agraria de los consensos iniciales y sus límites en la pampa cordobesa (1991-2002). *Trabajo y sociedad*, n.º 33, pp. 131-140.

Fernández, D. (2008). El fuelle del Estado: sobre la incidencia de las políticas públicas en la concentración de la producción agrícola pampeana (1989-2001). *Documentos del CIEA: Políticas, tendencias y problemas en el agro argentino*.

Girbal-Blacha, N. (2002) Políticas públicas para el agro se ofrecen. Llamar al Estado peronista. *Mundo Agrario*, vol. 3, n.º 5.

Lattuada, M. (2002). El peronismo y los sectores sociales agrarios. La resignificación del discurso como articulador de los cambios en las relaciones de dominación y la permanencia en las relaciones de producción. *Mundo Agrario*, vol. 3, n.º 5.

- Lattuada, M. (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Lázzaro, S. (2020). ¿Reforma agraria en Argentina? Entre el desarrollo rural y la modernización excluyente. Políticas, corporaciones y conflictividad rural. En Carini, G., Poggetti, R. y Barrera Calderón E. (Comps.), *Estado, políticas públicas y asociaciones agrarias. Claves para la comprensión de la Argentina rural*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Levin, A. y Verbeke, G. (1997). El cooperativismo argentino en cifras Tendencias en su evolución: 1927-1997. *Documentos*, 6.
- Mateo, G. y Olivera, G. (2006). Corporaciones agrarias y cooperativismo en la Argentina peronista (1946-1955). Un Estudio comparativo entre la Federación Agraria Argentina (FAA) y la Asociación Argentina de Cooperativas (ACA). En Olivera, G. (Comp.), *Cooperativismo agrario: instituciones, políticas públicas y procesos históricos*. Ferreyra.
- Mateo, G. (2012). *Cooperativas agrarias y peronismo. Acuerdos y discrepancias. La Asociación de Cooperativas Argentinas*. CICCUS.
- Moglia, L. (2011). Conflicto en el Territorio Nacional del Chaco. Las Cooperativas agrícolas frente al Estatuto del Peón Rural. *Mundo Agrario*, vol. 11, n.º 22.
- Muro de Nada, M. (2007). La Sociedad Rural Argentina y el gobierno de Onganía. Afinidades y problemas. *Actas de las VII Jornadas de Sociología*. Buenos Aires, Argentina, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Neffa, J. (1998). *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996): una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. EUDEBA.
- Nun, J. (1987). La teoría política y la transición democrática. En Nun, J. & Portantiero, J. C. (Comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Puntosur.
- Obschatko, E., Basañes, C., Martini, G. (2011). *Las cooperativas agropecuarias en la República Argentina: diagnósticos y propuestas*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- Olivera, G. (2006). La conformación histórica de una institución paradójica: un diseño institucional gremial-cooperativo. El caso de una cooperativa asociada a FACA, durante los primeros gobiernos peronistas. En Olivera, G. (Comp.), *Cooperativismo agrario: instituciones, políticas públicas y procesos históricos*. Ferreyra.

- Olivera, G. (2008). Cooperativismo agrario: una nueva área temática en la renovación de la historia rural. En Balsa, J. y otros (Comps.), *Pasado y presente en el agro argentino*. Lumiere.
- Olivera, G. (2013). Cultura cooperativa y gestión empresarial en la cuenca lechera cordobesa-santafesina. Argentina, fines del siglo XIX a 1970. *América Latina en la Historia Económica*, vol. 20, n.º 1, pp. 199-232.
- Olivera, G. (2015). Cooperativas y gremios chacareros como piezas claves en la policía agraria peronista. En Graciano, O. y Olivera, G. (Comps.), *Agro y política en la Argentina. Tomo II. Actores sociales, partidos políticos e intervención estatal durante el peronismo 1943-1955*. CICCUS.
- Olivera, G. (2019). La reforma agraria en la política peronista, desarrollista y la Federación Agraria Argentina, 1945-1959. *Estudios Rurales*, vol. 9, n.º 17, pp. 103-131.
- Poggetti, R. (2018). De casa de ramos generales a cooperativa agrícola: la transformación institucional como estrategia de reposicionamiento en el marco de las políticas públicas peronistas (1953-1955). *Estudios Rurales*, vol. 9, n.º 17, pp. 132-163.
- Poggetti, R. (2020). Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada, 1956-1961. En Muzlera, J. y Salomón A. (Eds.), *Diccionario del agro iberoamericano* [tomo II]. Teseo.
- Palacio, J. M. (2018). *La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Palermo, V. & Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires, Argentina: Norma.
- Peretti, M. (1998). Competitividad de la empresa agropecuaria argentina en la década de los '90. *Actas de las XXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria*. Asociación Argentina de Economía Agraria-Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Planeta.