

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**  
**Tesis Licenciatura en Sociología**

**Las organizaciones colectivas del agro y el  
Parlamento uruguayo**

**Marianela Bertoni**

**Tutor: Alberto Riella**

**2003**

## ÍNDICE

Presentación.....	2
1. Introducción.....	3
2. Organizaciones Colectivas del agro: sus demandas en el Parlamento.....	7
3. Los Discursos de las gremiales del agro.....	10
3.1 Análisis cuantitativo.....	10
3.2 Análisis cualitativo de las discursos de las gremiales del agro.....	25
3.3 Análisis cualitativo del discurso de las organizaciones colectivas de los agricultores familiares.....	27
3.4 Análisis cualitativo del discurso de las gremiales ganaderas.....	33
3.5 Análisis cualitativo del discurso de las gremiales de los empresarios agrícolas.....	44
4. Tipología de los discursos de las gremiales del agro.....	50
5. Conclusiones Finales.....	57
6. Bibliografía.....	62

## **Presentación**

El objetivo de este trabajo es realizar una descripción de las demandas de las organizaciones colectivas del agro durante los quince años inmediatos a la restauración democrática en el país (1985 - 2000). El análisis se centra en las organizaciones colectivas que concurrieron al Parlamento, concebidas como formas asociativas creadas por los productores agropecuarios para la defensa y representación de sus intereses.

Se realiza además, un análisis de los discursos de estas representaciones como forma de aprehender las diferentes visiones normativas y valorativas que presentan sobre el mundo rural y su problemática.

En primer lugar se realiza una introducción en donde se describen --de manera somera-- las transformaciones económicas acaecidas en el medio rural a partir de las reformas estructurales de mercado en la década de los años setenta.

El trabajo será desarrollado en cuatro apartados. En el primero se expondrá un análisis cuantitativo de los discursos de las gremiales agrarias. Se describen las demandas que las organizaciones colectivas plantean en las Comisiones Parlamentarias y se elabora una tipología temática de las mismas.

En segundo lugar, se realiza un abordaje cualitativo en donde se analizan los discursos de las gremiales agrarias; en el siguiente apartado se presenta una tipología de los discursos con el fin de establecer semejanzas y diferencias entre los mismos.

Por último se plantean las conclusiones y una breve reflexión final.

## I. Introducción

Los esfuerzos por imponer en el país un modelo de política neoliberal, condujeron al gobierno de fines de los años setenta a la implementación de un conjunto de medidas económicas destinadas al agro. Estas medidas afectaron al medio rural en términos económicos e implicaron el inicio de un proceso de transformaciones sociales.

El país abrió su economía, con la consecuente desprotección del mercado agrícola interno. Se eliminaron los aranceles, aumentaron las importaciones de bienes, disminuyó el salario real y se deprimieron los precios; se contrajo la demanda interna de alimentos afectando de manera directa la producción con destino al mercado nacional, como una forma de mantener la competitividad externa y favorecer la acumulación del excedente.

La imperiosa necesidad de obtener divisas para el pago de la deuda externa, llevó a la promoción de las llamadas “exportaciones no tradicionales”. Un conjunto de rubros tales como la lechería, los citrus, la soja, el arroz, la avicultura, la cebada cervecera, entre otros, encontraron inserción en los mercados internacionales. Concomitantemente, la carne y la lana mostraron una pérdida en la importancia relativa de sus exportaciones.

En esta etapa se reconoce un nuevo “empuje” modernizador en el agro, en donde se expanden y profundizan las relaciones capitalistas de producción. Es la instalación del capitalismo maduro en el agro uruguayo. (Pinciro, Riella, Hein: 1996).

Esta última fase de modernización ha sido de naturaleza excluyente; concentró la producción cada vez más en un número menor de productores, y profundizó los efectos regresivos de la distribución del ingreso y de los recursos naturales. La nueva modalidad del capitalismo agrario articuló la utilización de tecnología innovadora con el uso extensivo de la tierra. Los cambios introducidos en la producción agrícola, elevaron la productividad de la tierra y el trabajo, y creció la necesidad de disminuir los costos de producción.

El cambio en el modelo de desarrollo, no sólo condujo a transformaciones en la estructura productiva agraria; sino que precipitó un proceso de transformaciones sociales.

Los diferentes actores sociales agrarios asistieron a diversos cambios. Las transformaciones económicas trastornaron una de las principales funciones sociales de los agricultores familiares: proveer de alimentos al mercado interno. Desde principio del siglo XX el Batllismo había promovido un modelo de desarrollo capitalista apoyado en la urbanización y el desarrollo industrial. Estos dos procesos coadyuvaron al surgimiento de una agricultura familiar

inexistente hasta la época. A este grupo social se le asignó el papel de satisfacer con alimentos baratos los requerimientos de una creciente población urbana. El cambio de orientación económica, al permitir la importación de alimentos comprometió las posibilidades de existencia y desarrollo de este grupo como tal. (Piñeiro: 1991).

Los ganaderos, históricamente dedicados a la exportación de la carne y la lana, lograron mantenerse sin mayores cambios, pese a que continuó su estancamiento productivo de larga data.

Las nuevas políticas exportadoras promovieron la calidad en el producto, lo que se logró gracias a la capacidad de innovación tecnológica que demostraron ciertos sectores. Surgió en la época un conjunto de agentes económicos que llevaron adelante los procesos de modernización productiva en el agro; empresarios agrícolas capaces de utilizar de manera óptima sus recursos, obteniendo como resultado la producción de bienes competitivos en los mercados internacionales.

Al inicio del período estudiado emerge un nuevo escenario político. A partir de 1985 se reinstaura en el país el régimen democrático. El sistema político nacional se recompuso paulatinamente apoyado en las organizaciones corporativas tradicionales de la sociedad civil, tales como los gremios y los sindicatos. Durante esos años se asistió al desarrollo de la acción colectiva, a la expansión de las organizaciones sociales y al incremento y diversificación de las demandas. La instauración de la Democracia, intensificó la competencia entre los actores sociales por la imposición de sus demandas y supuso nuevas reglas respecto a las formas de intermediación y representación de intereses. (Midaglia: 1982).

Las movilizaciones de los agricultores aumentaron considerablemente en los últimos años de la dictadura y se mantuvieron más allá de los años ochenta. Las más importantes estuvieron relacionadas con el endeudamiento del sector, y la preocupación central radicó en las dificultades que presentaban amplios sectores de la agricultura para insertarse en los mercados internacionales, demandando en consecuencia, políticas específicas y diferenciales para su sector.

Al analizar sociológicamente las organizaciones colectivas del agro, suponemos que los cambios acaecidos (económicos, sociales y políticos) han producido un nuevo contexto en

donde estos actores sociales entran en conflicto, disputándose la voluntad de quienes toman las decisiones (Poder Ejecutivo, Parlamento), presionando para modificar las políticas públicas a su favor.

La centralidad del Estado durante la “Industrialización Sustitutiva de Importaciones” explica - en buena medida- los intentos de las organizaciones colectivas por influir en él. Se trató de un Estado regulador, con injerencia en lo económico y en lo social, que legisló sobre asuntos específicos, afectando los intereses sectoriales sin llegar a establecer un marco general para el desarrollo de la actividad económica.

Pero modificado el rol del Estado, básicamente a partir de las reformas estructurales consolidadas en los años ochenta; la política económica del gobierno emergió de la orientación del Poder Ejecutivo. En el periodo de referencia, la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas macro (fiscal y monetaria) había sido prácticamente nula; mientras éstas se expresan en decisiones no negociables, las disposiciones referidas a políticas comerciales y a los salarios presentan mayores márgenes para la acción y presión de los actores. A la hora de establecer la orientación económica del país surge con nitidez la figura del Poder Ejecutivo y se torna evidente la relativa debilidad del Parlamento en la definición de las políticas económicas.

Sin embargo, nuestro país posee un sistema democrático pluralista que encuentra en el sistema de partidos y en el Parlamento los ejes centrales de la vida política. El Parlamento opera como una “caja de resonancia” de la vida política nacional. Hasta él llegan sin mayores dificultades las organizaciones sociales.

Las asociaciones corporativas, han utilizado una pluralidad de estrategias para transmitir sus demandas al sistema político. La acción política de gremios y sindicatos ha estado dirigida a ejercer influencia sobre las decisiones de políticas públicas, ya sea por medio de contactos directos con miembros del Poder Ejecutivo, la Administración Pública y con el Poder Legislativo; o contactos menos públicos, más discretos con los integrantes del gobierno que deciden las políticas públicas. (Zurbriggen:1999)

La (re)democratización de las estructuras del Estado -luego de 1985- trae consigo una revalorización del Poder Legislativo en la formación de políticas públicas y, por tanto, toma fuerza como referente de las acciones de los grupos de interés. (Riella: 2002).

En este sentido, entendemos que los Parlamentarios, en el desempeño de su tarea política tienen la capacidad de decidir las políticas agrarias; y que a su vez, las organizaciones colectivas intentan dirigir las políticas públicas a su favor, y destacar sus demandas en un cúmulo importante de reclamos económicos y sociales. A lo anterior, se le suma la presunción de que las organizaciones de los productores, valoren el Parlamento por la posibilidad que éste ofrece para dar a conocer sus propuestas en la esfera pública.

En este trabajo se estudian las demandas formuladas a los Parlamentarios por las organizaciones colectivas del agro en las Comisiones Legislativas. Estas comisiones son instancias específicas para tratar de influir en diputados y senadores.

Las demandas, son la forma de expresar los intereses que persiguen los diferentes actores, canalizados a través de las organizaciones colectivas. (Gómez: 1994).

El estudio de las demandas nos permite un acercamiento a las estrategias que los diversos actores han desarrollado para enfrentar las modificaciones acaecidas en el agro. Además, buscamos identificar -por medio del análisis de sus discursos- la existencia de diferencias o similitudes entre las organizaciones colectivas en la forma de interpretar el mundo rural y los problemas del mismo en el contexto esbozado.

## 2. Organizaciones colectivas del agro: sus demandas en el Parlamento.

El análisis que se presenta a continuación está centrado en el discurso que las organizaciones colectivas del agro expresan ante diversas comisiones de trabajo en el ámbito del Parlamento uruguayo.

La estrategia de investigación utilizada implicó la recolección de la evidencia empírica necesaria para reconstruir las demandas realizadas a los Parlamentarios por las gremiales agrarias en el período comprendido entre marzo de 1985 y marzo del año 2000.

Para el período establecido se realizó un relevamiento de las demandas presentadas por las representaciones agrarias en las Comisiones de “Agricultura y Pesca” y “Hacienda” de las Cámaras de Senadores y de Representantes del Poder Legislativo. Para esto se relevó la agenda de los “asuntos” tratados en dichas Comisiones.

Las Comisiones Legislativas –ya sean especiales o permanentes- son organismos fundamentales del sistema parlamentario de nuestro país. En ellas se analizan y discuten proyectos de ley, se procuran informes técnicos y la visita de ministros y de los representantes de la sociedad civil involucrados en el asunto que se analiza.

Más allá de la tramitación legislativa, la importancia de estas Comisiones radica en la discusión que en ellas se procesa y en las negociaciones y compromisos a los que se arriba entre los sectores de los diferentes partidos representados. (Lanzaro y otros: 2000).

Como material de análisis fueron utilizadas las versiones taquigráficas de las Comisiones mencionadas. Dichos documentos surgen como respaldo de lo actuado por los legisladores en su trabajo cotidiano en las Comisiones, y en ellas consta la presencia y lo expresado por los diversos invitados que concurren a las mismas.

Fueron revisadas 1796 carpetas que comprendían el total de los asuntos legislativos analizados en las Comisiones seleccionadas en los quince años estudiados. De 1796 carpetas, 354 contenían temas vinculados al agro, y de éstas, sólo 32 carpetas presentaban versiones taquigráficas en las que constaba la presencia y lo expuesto por las delegaciones colectivas del agro. Las 32 carpetas constituyeron el universo de estudio.

En primer lugar, se realizó un acercamiento cuantitativo a los discursos de las gremiales; se analizó la frecuencia con que las delegaciones concurrieron a las Comisiones, y se clasificaron temáticamente las demandas realizadas.

Mientras que en el apartado siguiente, presentamos un abordaje cualitativo de los discursos de las organizaciones colectivas del agro. Y finalmente, se elaboró una tipología de los discursos con la que se pretende caracterizarlos y establecer las diferencias y similitudes entre los mismos.

Cada una de las gremiales que concurre al Parlamento fue vinculada a un grupo social agrario; por lo cual para asignar a cada grupo una organización, se tomó como criterio ubicar a cada institución en función de su trayectoria histórica. Al revisar la bibliografía (Astori:1979, 1982; y Piñeiro: 1985, 1991) se procuró identificar los antecedentes institucionales que ayudaran a visualizar los rasgos esenciales de cada organización y las posturas dominantes que han asumido frente a la problemática del sector rural.

Tanto la Asociación Rural del Uruguay (ARU) como la Federación Rural del Uruguay (FRU) son consideradas como las organizaciones cuyo objetivo principal es la defensa de los intereses del colectivo social que representan: **los empresarios ganaderos**. Desde sus orígenes han representado los intereses del mismo grupo social; y si bien se han mantenido como instituciones separadas, esto ha sido una estrategia para aumentar los canales de presión y defender de manera complementaria los idénticos intereses.

Testimonio de lo anterior son los estatutos y los discursos de los sucesivos presidentes de estas organizaciones.(Astori: 1979).

Por estas razones y porque concurren juntas a las Comisiones parlamentarias en la mayoría de las veces, es que en este trabajo son analizadas de manera conjunta.

Como **organizaciones colectivas de los agricultores familiares** identificamos a la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), a la Asociación de Colonos del Uruguay (ACU) y a la Confederación Granjera del Uruguay (CGU).

Las principales organizaciones de productores familiares se han caracterizado por un significativo grado de dispersión; presentan características de atomización, diversa especialización productiva y diferentes condiciones sociales de los productores que

representan; lo anterior contrasta con las organizaciones que representan los intereses de los ganaderos. (Astori: 1982). Son representaciones gremiales que revelan cierto grado de heterogeneidad entre sus productores asociados.

La Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA), la Asociación de Productores Forestales (APF), las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) y la Asociación de Productores Citrícolas Unidos del Litoral Norte (APCLN) son **organizaciones colectivas que representan los intereses del empresariado agrícola nacional**. En general, las representaciones de los empresarios capitalistas guardan bajas relaciones con otras organizaciones rurales y no tienen vinculaciones directas con el sistema político; su independencia en este ámbito ha sido una de sus reivindicaciones. (Améndola:1991)

Las gremiales analizadas, representan a empresarios agrícolas modernos; la base empresarial de este grupo es muy heterogénea, presentan diferentes tipos de intereses, de estrategias y de conductas. Una de las características comunes, es que son empresarios dinámicos y sensibles a los estímulos económicos. Presentan un perfil técnico muy alto y de gran riesgo. Entre los diferentes estratos de este grupo se han dado procesos de selección y exclusión entre sus miembros lo que descubre su vulnerabilidad. Por sus características dinámicas han sido los protagonistas del proceso de reconversión tecnológico, comercial y económico de algunos rubros.<sup>1</sup>

En síntesis, en el presente trabajo fueron analizadas las organizaciones colectivas que representan los intereses de tres grupos sociales del agro: ganaderos, agricultores familiares y empresarios agrícolas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Estos nuevos empresarios rurales han sido agentes modernizadores del agro junto a cooperativas como la CONAPROLE, y grupos de capital extranjero. También el Estado ha participado de este proceso a través del estímulo a ciertos rubros y otorgando créditos. En particular, estos nuevos agentes lograron enfrentar el proceso de apertura y liberalización de los mercados en el marco de la integración regional gracias a las políticas de apoyo del Estado. La intervención estatal les permitió acceder al crédito y a la acumulación del excedente, facilitando las condiciones para la modernización. (Améndola, 1991).

<sup>2</sup> Los sindicatos de asalariados rurales no son analizados en este trabajo. Al realizar el relevamiento de los datos, no se encontraron versiones taquigráficas en las que constata la presencia de delegaciones de asalariados rurales.

### 3. Los discursos de las gremiales del agro

#### 3.1 Análisis cuantitativo

En este apartado se presenta un análisis cuantitativo de las demandas que realizan las gremiales agrarias en las Comisiones Parlamentarias; la fuente de datos son las versiones taquigráficas de dichas Comisiones. El objetivo es realizar un análisis descriptivo amplio de los planteos realizados en las Comisiones. En el cuadro 1 se presenta al conjunto de organizaciones colectivas que concurrieron a las Comisiones en el período seleccionado y se las vincula al grupo social al que representan.

**Cuadro 1.**  
**Presencia de las organizaciones colectivas del agro en las Comisiones Parlamentarias.**  
**Período marzo de 1985 – marzo de 2000**

Grupo Social	Organización Colectiva	Número de veces que concurren a las Comisiones
<b>Agricultores familiares</b>		
	Comisión Nacional de Fomento Rural	5
	Asociación de Colonos del Uruguay	2
	Confederación Granjera del Uruguay	2
Total		9
<b>Ganaderos</b>		
	Asociación Rural del Uruguay	6
	Federación Rural del Uruguay	6
Total		12
<b>Empresarios agrícolas</b>		
	Asociación Nacional de Productores de Leche	4
	Cooperativas Agrarias Federadas	2
	Asociación de Productores Forestales	2
	Asociación de Cultivadores de Arroz	5
	Asociación de Productores Citrícolas del Litoral	2
Total		15

Fuente: elaboración propia.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Todos los cuadros que se presentan a lo largo de este trabajo son de elaboración propia, contruidos a partir de las versiones taquigráficas de las Comisiones parlamentarias para el periodo de referencia.

Observando los datos del cuadro 1 se hace evidente la baja frecuencia con que concurrieron las organizaciones colectivas a las Comisiones. Si consideramos a las organizaciones colectivas en conjunto según el grupo social al que representan, la diferencia en el número de visitas no es demasiado significativo.

El número de gremiales que concurren a las Comisiones -sólo 10 gremiales- es muy bajo; siendo la ausencia de los sindicatos de asalariados rurales la más notable.

La escasa presencia de las representaciones del agro en las Comisiones, puede estar indicando que, para el período considerado los esfuerzos de la acción colectiva estuvieron dirigidos hacia otros espacios de negociación con el Gobierno.

La literatura especializada en la acción colectiva nacional señala que estas organizaciones canalizan sus demandas por vías diferentes a las parlamentarias; visualiza prácticas de acción colectiva que tienden a ejercer presión por medio de contactos directos y personales con la burocracia gubernamental y con miembros de los partidos políticos. Se sugiere una táctica en donde la presión de la acción gremial es aplicada en los ámbitos privados y no en la esfera pública. (Zurbriggen:1999)

El bajo perfil del accionar colectivo en las Comisiones podría encontrar una explicación en el papel central que han desempeñado los partidos políticos en el transcurso de nuestra historia, en tanto articuladores de los diversos intereses y demandas de la sociedad civil. Es decir que, las características del sistema político nacional estarían ofreciendo un conjunto de alternativas por donde canalizar las demandas, y creando otros espacios de influencia hacia donde dirigir los esfuerzos de la acción colectiva. (Zurbriggen: 2002)

Los proyectos de ley que se discuten en las comisiones de trabajo tienen origen en el Poder Ejecutivo, o pueden ser iniciativa de algún legislador. En el cuadro 2 se presenta el “origen de los asuntos” tratados en las Comisiones en aquellas oportunidades en las que concurrieron las representaciones del agro.

**Cuadro 2.**

**Origen del “asunto” por el cual las organizaciones colectivas concurren a las Comisiones Parlamentarias.<sup>4</sup>**

<b>Gremiales</b>	<b>Origen del Asunto</b>
<b>CNFR</b>	Poder Ejecutivo: 2
	Poder Legislativo: 2
	Sin dato: 1
<b>ACU</b>	Poder Ejecutivo: 1
	Poder Legislativo: 1
	Sin dato: --
<b>CGU</b>	Poder Ejecutivo: 1
	Poder Legislativo: 1
	Sin dato: --
<b>ARU - FRU</b>	Poder Ejecutivo: 3
	Poder Legislativo: 3
	Sin dato: --
<b>ANPL</b>	Poder Ejecutivo: 1
	Poder Legislativo: 2
	Sin dato: 1
<b>CAF</b>	Poder Ejecutivo: 1
	Poder Legislativo: 1
	Sin dato: --
<b>APF</b>	Poder Ejecutivo: 2
	Poder Legislativo: --
	Sin dato: --
<b>ACA</b>	Poder Ejecutivo: 3
	Poder Legislativo: 2
	Sin dato: --
<b>APCLN</b>	Poder Ejecutivo: 2
	Poder Legislativo: --
	Sin dato: --

Observando al conjunto de organizaciones colectivas, vemos que el origen del asunto parlamentario se distribuye prácticamente de igual manera entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Las organizaciones colectivas de los agricultores familiares concurren por asuntos cuyos orígenes se distribuyen de igual forma entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (cuatro proyectos de ley originados en el Poder Ejecutivo y cuatro asuntos presentados por los parlamentarios). Lo mismo sucede con las gremiales de los ganaderos (tres asuntos presentados por el Poder Ejecutivo y tres por los legisladores). Esta relación cambia en el caso de las gremiales de los empresarios agrícolas: el Poder Ejecutivo tuvo la iniciativa en nueve oportunidades, mientras que las propuestas de los legisladores son el origen del “asunto” en seis oportunidades.

Y en varias oportunidades, este dato no pudo ser recogido, ya que no hay referencias al origen del “asunto” en las versiones taquigráficas.

Es decir, que el “origen del asunto” no estaría incidiendo mayormente en la decisión de las gremiales de participar en la discusión de las Comisiones.

<sup>4</sup> Las siglas de los nombres de las organizaciones colectivas son : Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Asociación de Colonos del Uruguay (ACU), Confederación Granjera del Uruguay (CGU), Asociación Rural del Uruguay (ARU), Federación Rural del Uruguay (FRU), Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL), Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), Asociación de Productores Forestales (APF), Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA), Asociación de Productores Citrícolas Unidos del Litoral Norte (ANCLN)

El Parlamento no es un espacio neutro ni un receptor pasivo de las demandas que hasta él llegan, con sus acciones y omisiones puede impulsar o deprimir la acción de las organizaciones. La institución parlamentaria “*incorpora y excluye*”, determina qué actores -sobre la base de recursos y demandas- son aceptados como voces válidas en los procesos de elaboración e implementación de decisiones. (O'Donnell:1992).

El hecho de participar en las discusiones de las Comisiones Parlamentarias es una posibilidad de las representaciones de incidir en las decisiones políticas vinculadas al agro; de modificar -a su favor- las políticas del sector.

En el cuadro siguiente se presenta la forma por la cual las organizaciones colectivas llegan a las Comisiones.

**Cuadro 3.**  
**Acceso de las organizaciones colectivas**  
**a las Comisiones Parlamentarias**

	Organizaciones Colectivas								
	CNFRACU	CGU	ARU – FRU	ANPL	CAF	APF	ACA	APCLN	
<b>Piden ser recibidas</b>	1	2	1	6	1	2	0	0	2
<b>Son invitadas a participar</b>	1	0	1	6	0	0	0	1	0
<b>Sin datos</b>	3	0	0	0	3	0	2	4	0
<b>Total</b>	5	2	2	12	4	2	2	5	2

El interés en analizar esta categoría reside en que nos aporta elementos acerca de la “capacidad de llegada” de las gremiales a las Comisiones; el acceso a las mismas es diferencial entre las organizaciones; por un lado se encuentran aquellas *gremiales que piden ser recibidas* por los legisladores, y por el otro aquellas que *son invitadas* a concurrir a las Comisiones.

Las representaciones de los agricultores familiares concurren a las Comisiones en nueve oportunidades; de éstas, en cuatro pidieron ser recibidas, y fueron invitadas en otras dos; no hay datos de cómo llegaron a las Comisiones en tres oportunidades. Las gremiales ganaderas fueron invitadas en seis oportunidades y pidieron ser recibidas por los parlamentarios el mismo número de veces y, las gremiales de los empresarios agrícolas fueron invitadas sólo en una

oportunidad, pidieron ser recibidas en cinco oportunidades y en nueve de las veces no se registró la forma en que accedieron a las Comisiones.

La información que presenta el cuadro 3, evidencia la similitud en el número de veces que “piden ser recibidas” las gremiales; si consideramos el criterio de agruparlas por el grupo social al que representan, accedieron a las Comisiones mediante esta modalidad cuatro veces las gremiales de los agricultores familiares, cinco veces las gremiales de empresarios agrícolas y seis veces las gremiales ganaderas. Sin embargo la diferencia se hace mayor cuando observamos la categoría “son invitadas a participar en las comisiones”. Las gremiales ganaderas fueron invitadas en seis oportunidades, y sólo fue cursada una invitación a las representaciones de los empresarios agrícolas y dos a las gremiales de los agricultores familiares.

En general, el acceso de las organizaciones colectivas al Parlamento, no presenta diferencias importantes entre las diversas gremiales; con la información que poseemos no es posible discriminar de manera afinada sobre la capacidad de llegada de las organizaciones a esta instancia de decisión del poder público.

Sin olvidar que en varias oportunidades no hay registros de cómo llegaron hasta el Parlamento las organizaciones —y en el caso de las representaciones agrícolas es importante dicha ausencia, nueve veces en quince— el mejor desempeño lo muestran las gremiales ganaderas. Lo anterior podría estar indicando que los legisladores muestran un reconocimiento (relativamente) mayor a estas gremiales a la hora de discutir y negociar con los representantes del sector rural.

Cuando los Parlamentarios invitan a concurrir a las Comisiones a una organización están influyendo en la constitución y fuerza de este actor gremial a través de la atención que presten a sus reclamos; que una organización no sea recibida, o invitada a participar, o que sus reclamos no sean atendidos dificulta el desarrollo de la acción gremial.

La acción del gremialismo agrario consiste principalmente en ejercer influencia en los centros de decisión relacionados con la política agraria, ya sea a través de estrategias de confrontación o concertación con el poder público.

La estrategia de incidir en el área de las instituciones públicas ha venido guiada por una doble convicción de los dirigentes de las gremiales; por un lado, la convicción de que el contenido de la política agraria se determina en una institución pública relativamente accesible a la influencia directa o indirecta de las organizaciones de naturaleza gremial; y por el otro, el convencimiento

de que tales instituciones gozan de suficientes grados de libertad y autonomía como para merecer la pena invertir recursos organizativos en ellas (Moyano:2002).

En síntesis, en quince años concurrieron al Parlamento tan sólo diez gremiales: tres organizaciones colectivas que representan a los agricultores familiares, las dos gremiales ganaderas y cinco gremiales que representan los intereses del empresariado agrícola. No hay datos que indiquen la presencia de los asalariados rurales en las Comisiones.

Lo anterior evidencia el escaso relacionamiento de estos dos actores sociales. Cualquiera sea el grupo social que se considere, las gremiales que representan sus intereses mostraron una baja concurrencia al Parlamento sin importar cual fuera el tema tratado, y más aún, considerando que el período histórico en que se formulan estas demandas se vio atravesado por una expansión de la acción colectiva y la lucha entre los actores sociales por la imposición de sus demandas. Lo anterior nos hace suponer que las demandas de estas organizaciones son canalizadas por vías diferentes a las instancias formales que brinda el Parlamento.

Las demandas planteadas por las gremiales fueron agrupadas en un sistema de categorías; el mismo consta de seis categorías temáticas que permitió agrupar a las diversas demandas realizadas. Las categorías temáticas construidas y el número de veces que se reiteran se presentan en el cuadro 4:

**Cuadro 4.**  
**Demandas planteadas en las Comisiones Parlamentarias.**  
**marzo de 1985 a marzo de 2000.**

Categorías temáticas	Número de demandas realizadas								
	CNFR	ACU	CGU	ARU - FRU	ANPL	CAF	APF	ACA	APCLN
Aspectos Institucionales	3	-	1	2	2	1	-	2	-
Aspectos Económicos	1	-	1	2	-	1	-	-	-
Aspectos Técnicos Productivos	1	-	-	1	2	-	2	3	2
Aspectos Tributarios	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Créditos y Endeudamiento	2	2	-	1	-	-	-	-	-
Problema de la Tierra	1	2	-	-	1	-	-	-	-
Total de Demandas	8	4	2	7	5	2	2	5	2

Los temas que aparecen con mayor frecuencia son aquellos que presentan mayor interés para las organizaciones gremiales y determinan la agenda de las demandas.

Las organizaciones colectivas de los agricultores familiares presentaron demandas de gran variedad temática. Hay menciones en todas las categorías, salvo en los temas tributarios.

La mayoría de sus planteos estuvieron centrados en los “aspectos institucionales” y en el “crédito y endeudamiento”; en la primera categoría se incluyeron todas aquellas demandas vinculadas a la creación, mantenimiento o cambio de organismos e institutos relacionados con el sector; además recoge las presiones realizadas por la gremiales para integrar dichos organismos y sus posiciones sobre la forma de financiamiento y competencia de los mismos.

En 1988, las Comisiones legislativas trataron la creación del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA); en dos de las visitas realizadas al Parlamento, la CNFR se refirió a la creación de este Instituto, realizó especial énfasis en la función de transferencia de tecnología del Instituto hacia el productor rural, y reivindicó para sí un lugar en la Junta Directiva del mismo. En una tercera oportunidad planteó integrar la Comisión Honoraria del Fondo Nacional Apícola.

La Confederación Granjera planteó que, el INIA debería funcionar por fuera de la órbita del Estado y la gremial ser parte de la Junta Directiva del organismo.

La acción gremial de estas representaciones estuvo dirigida al logro de un espacio de participación en instituciones de carácter público, paraestatal; el participar en institutos como el INIA es una manera de imponer sus visiones; de incidir en aquellos ámbitos que regulan y definen las políticas agrarias. La participación en estos organismos refuerza los mecanismos de influencia política de las gremiales y amplía la red de vinculaciones. Las relaciones institucionales de este tipo no se agotan en los canales formales, sino que aumentan los contactos directos con la burocracia estatal, en especial con los jefes ministeriales.

En la categoría “crédito y endeudamiento” se incluyeron las demandas vinculadas al endeudamiento del sector y a la necesidad de refinanciar la deuda; así como planteos sobre la necesidad de desarrollar líneas de financiamiento especiales (créditos blandos, baratos) que favorezcan el desarrollo del sector. Se recogieron las menciones que refieren a las facilidades de pago, a los plazos y a la refinanciación de la deuda.

Las demandas de la CNFR estuvieron centradas en la necesidad de implementar formas de refinanciación que consideraran las situaciones particulares de los productores de menor tamaño relativo; demandaron por la rebaja y condonación de la deuda y por la obtención de créditos especiales con carácter de fomento para los productores más pequeños.

La gremial de los colonos se centró en la necesidad de una política crediticia diferencial para su grupo social. Su preocupación fue la disponibilidad de créditos accesibles que debería proporcionar el Estado; pero no por medio de los bancos públicos, sino otorgando una mayor dotación de capital al Instituto de Colonización. La condición de colonos los asocia de manera intrínseca al endeudamiento, ya que para poder acceder a la tierra e iniciar los emprendimientos productivos deben tomar créditos.

Los “aspectos económicos” incluyen comentarios sobre la política económica en general; tales como inflación, tipo de cambio, contención del gasto público, protección del mercado interno, desregulación de los mercados, privatización de las empresas públicas, etc., y las referencias a los estímulos económicos (disminución de impuestos, créditos especiales, subsidios, exoneraciones, reglamentación de precios, etc.).

En el caso de las gremiales de los agricultores familiares, en esta categoría se recogieron menciones que aluden a los estímulos económicos. La CNFR demandó por *“créditos blandos e intereses acordes a las posibilidades reales de los productores”*. Los estímulos económicos son planteados como *“necesarias”* políticas que tiendan al desarrollo y al fomento de la agricultura familiar, *“que aseguren la viabilidad del trabajador y su familia”*.

La Confederación Granjera demandó por la protección del mercado interno; para ellos, sin esta estrategia el desarrollo y la supervivencia del sector está comprometida. Advirtió a los legisladores sobre los peligros que representa *“la incertidumbre”* generada por las *“importaciones competitivas indiscriminadas”*.

Los *“aspectos técnicos productivos”* incluyen a las menciones que refieren a la forma de llevar adelante la producción y la gestión del establecimiento agropecuario, así como a los aspectos fitosanitarios y a los factores externos que influyen en la producción, tales como la caminería, la electrificación, los recursos naturales, etc.

Los planteos de la CNFR incluidos en esta categoría se refieren a la forma de gestionar los campos de recría para el ganado lechero.

El *“problema de la tierra”* incluye a las demandas relacionadas con la estructura, la tenencia y la explotación de la tierra. En el planteo de la CNFR, al Estado le corresponde facilitar tierras a los productores por medio del Instituto Nacional de Colonización. Identificaron el tamaño y la tenencia de la tierra como uno de los problemas para el desarrollo de la capacidad productiva de los pequeños productores. En el caso de esta gremial, el problema de la tierra fue planteado cuando se discutía la ley de campos de recría para el ganado lechero. Los campos de recría fueron presentados como una solución a dos de sus problemas estructurales: el tamaño de las explotaciones y la tenencia de la tierra.

La Asociación de Colonos planteó a los legisladores el problema de la tierra como su reivindicación principal; la demanda por tierras consistió --en las dos oportunidades en que concurrió a las Comisiones- en pedir el pasaje de tierras en propiedad del Estado al Instituto Nacional de Colonización.

En síntesis, las organizaciones de los productores familiares plantearon demandas de gran variedad temática. Se encuentran demandas en todas las categorías de la tipología construida, salvo en los “aspectos tributarios”.

Las demandas más reiteradas, se encuentran en los “aspectos institucionales” y en el “crédito y endeudamiento” (cuatro reivindicaciones en cada una de estas categorías).

Los planteos sobre los aspectos institucionales nos refieren a los esfuerzos que realizan estas organizaciones por acceder a instancias en donde se discuten e implementan las políticas aplicadas para el sector agropecuario.

La posibilidad de participar en Institutos paraestatales permite el encuentro con la burocracia gubernamental y administrativa del gobierno de turno; dichos espacios de concertación y enfrentamiento son concebidos como una forma de hacer valer sus intereses e influir eficazmente en las decisiones sobre las políticas agrarias.

Mientras que las demandas incluidas en la categoría “crédito y endeudamiento”, estuvieron centradas en el endeudamiento interno del sector y en la necesaria creación de una política crediticia diferencial para los agricultores familiares.

En los “aspectos institucionales” se incluyeron las opiniones de la ARU y de la FRU sobre la creación del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA). Ambas gremiales argumentaron sobre la necesidad de que dicho Instituto se conformara con una mayoría de productores (y no con una mayoría de representantes del Poder Ejecutivo como proponía el proyecto de ley), e insistieron en que, la participación de los productores en las decisiones fundamentales –administración de los recursos, objetivos de la investigación y definición de las políticas de investigación- no fuera restringida a la órbita del Poder Ejecutivo.

El INIA encontró en el momento de su creación la oposición de la ARU y de la FRU; debido a que el financiamiento del Instituto recaía principalmente en los rubros exportables y a que la conducción del mismo era compartida entre el Estado, los productores rurales, la UdelaR, el CONICYT, además de otros organismos. Los ganaderos, mediante presiones en el Parlamento y en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, lograron que en su financiamiento participaran todos los productores y que el Estado realizara un aporte de igual magnitud. Finalmente, en la conducción del Instituto hay tres representantes del Estado, dos de los

productores, se omitió a la Universidad de la República y a los restantes organismos públicos. (Piñeiro: 1991).

Una estrategia de los ganaderos ha sido la de participar en diferentes organismos e institutos vinculados a los temas del agro; este tipo de participación ha sido una forma de imponer su visión sobre las políticas agrarias, además de permitirles estar en condiciones de ejercer presiones en forma más o menos directa y eficaz sobre los decididores de políticas públicas. Según consta en otros estudios, las gremiales ganaderas son las que cuentan con la mayor participación en este tipo de organismos. (Piñeiro: 1991).

En los “aspectos económicos” han sido incluidos los reclamos que aluden a la disminución de la carga impositiva. Ambas organizaciones (ARU y FRU) consideran que el sector es el mayor responsable de la generación de riqueza en el país, y que con su aporte – vía impuestos-subsidias al aparato estatal y contribuyen al desarrollo de otros sectores económicos. Las medidas que atentan contra el buen desempeño del agro, “*que agobian con los impuestos*”, se convierten en absurdos económicos, ya que de ellos depende la viabilidad y continuidad económica del país.

Dentro de los asuntos discutidos en las Comisiones se encuentran alusiones a ciertos aspectos fitosanitarios (forma de tratar la sarna ovina). Dichas menciones fueron incluidas dentro de la categoría “aspectos técnicos - productivos”; estas demandas fueron menores en comparación con el resto; no sólo en términos cuantitativos sino por el énfasis puesto en las argumentaciones. Más que preocupados por la manera de implementar la erradicación de la enfermedad revelan un desacuerdo en las sanciones económicas impuestas a los productores por el incumplimiento de la ley.

Los “aspectos tributarios” fueron vinculados a las demandas relacionadas con impuestos, tasas y deducciones (fundamentalmente derogación y exoneración de los tributos); y a planteos que denuncian las altas cargas tributarias que soporta el sector agrícola. En concreto, la visita a las Comisiones fue para contener la creación de nuevos impuestos que “*perverten el ingreso del sector agropecuario*” y evitar “*que no se caiga, como en el pasado, en la traslación de impuestos en beneficio de otros a expensas del sector*”. La disminución de la carga impositiva se articula y justifica con la idea de que, por medio de las transferencias que realiza el sector subsidian al resto de los sectores y

mantiene al aparato estatal. El planteo radica en corregir lo que consideran una injusticia que recae en los productores rurales. Por otro lado, argumentaron en contra de la aplicación de detracciones a la carne y a la lana con el objeto de investigar para las industrias cárnica y textil.

Desde la década del ochenta, una de las principales preocupaciones de estas organizaciones ha sido el refinanciamiento del endeudamiento interno de los productores rurales. En la categoría “créditos y endeudamiento” hemos incluido las soluciones propuestas por estas gremiales para resolver el endeudamiento interno. Plantearon el apoyo del Estado, ya que el endeudamiento afectaba a los productores de tal forma que debería ser asumido de manera compartida por toda la sociedad; las consecuencias del endeudamiento no son sólo económicas sino fundamentalmente sociales.

Es decir que, las representaciones de los ganaderos realizaron planteos que pueden ser distribuidos en casi todas las categorías temáticas, salvo en la del “problema de la tierra”; y son las únicas gremiales que aluden a los “aspectos tributarios”. La frecuencia con que se distribuyen estas demandas es muy homogénea. Ninguna de las reivindicaciones concentró especialmente los esfuerzos de estas gremiales.

Lo anterior cambia al observar a las gremiales de los empresarios agrícolas. La mayor cantidad de demandas (nueve) se concentró en los “aspectos técnicos productivos”; en ellas se menciona de manera reiterada a la eficiencia productiva del sector, tanto a nivel de los cultivos como de las formas de comercialización.

En esta categoría, para la Asociación Nacional de Productores de Leche se recogen las menciones que realizan en torno a las modificaciones introducidas en la manera de llevar adelante la producción, tales como las modificaciones en las prácticas sanitarias, la introducción de maquinarias de ordeño, equipos de frío y transporte, la incorporación de praderas artificiales y de campos de recría. La gremial consideró que a este conjunto de cambios técnicos la lechería le debe el crecimiento de su producción. Los argumentos utilizados por la Asociación hicieron especial énfasis en la importancia estratégica de la tecnología empleada; la incorporación de tecnología es planteada como necesaria para el desarrollo y crecimiento del sector. La demanda concreta giró en torno a la necesidad de

legislar sobre los campos de cría para el ganado lechero y en evitar la creación de nuevas plantas pasteurizadoras.

La participación de la Asociación de Productores Forestales en las Comisiones parlamentarias estuvo vinculada al tema del desarrollo de la apicultura. Concurrieron dos veces y en ambas oportunidades la demanda fue la misma: la apicultura para los productores forestales es una actividad complementaria que no debería estar comprendida en la ley de forestación; ningún productor forestal puede ser obligado a incorporar la apicultura como actividad secundaria. Todos los argumentos esgrimidos versaron sobre la incompatibilidad de llevar de manera conjunta las dos actividades en un mismo establecimiento.

La Asociación de Productores Citrícolas Unidos del Litoral Norte realizó una fuerte protesta por la forma en que desde los organismos estatales se llevaba adelante la campaña contra el cancro cítrico. Lo notable en estos dos casos es que el orden del día preveía la discusión en torno a la creación de un Fondo de apoyo para la citricultura y la representación de la Asociación no realizó mención alguna sobre el tema; en cambio, se concentró en una furibunda crítica hacia la campaña del cancro cítrico llevada adelante por el Ministerio de Ganadería (Protección Agrícola) y a demandar un conjunto de medidas fitosanitarias que revertieran los resultados de la campaña ministerial.

En la misma categoría temática, para el caso de la Asociación de Cultivadores de Arroz recogimos las demandas por el agua. Por la naturaleza del cultivo, el agua es el recurso natural y productivo que más les preocupa a estos empresarios agrícolas; las demandas específicas en torno a este tema pueden resumirse en un único pedido: las aguas de arroyos y las pluviales deben ser consideradas de dominio público y no como recursos privados; de lo contrario corre peligro el desarrollo futuro del cultivo. Las valoraciones vertidas se refirieron a la conducción eficiente y racional de los recursos y la tecnología (embalses y represas de agua) para que los establecimientos arroceros desarrollen con éxito el cultivo.

Los “aspectos institucionales” incluyeron las demandas de las representaciones de los empresarios agrícolas por participar en los institutos públicos, salvo en los casos de la Asociación de los productores citrícolas y de los productores forestales en que no se registraron demandas de este tipo.

La ANPL presionó en las Comisiones legislativas por integrar los organismos de dirección del INIA; la CAI<sup>1</sup> apoyó la creación de este instituto y resaltó la capacidad de los productores para elegir a sus delegados en los organismos de dirección, discrepando con la intromisión del Poder Ejecutivo en el nombramiento de los miembros de la Junta Directiva. Cuando la ACA concurrió por la creación del INIA, el énfasis estuvo puesto en la descentralización del instituto, en la participación de los productores y en la transferencia de tecnología. Además participaron en la discusión que se dio sobre el Instituto Nacional de la Semilla; apoyaron la creación del INASE, pero reclamaron la inclusión del arroz en la órbita del organismo e integrar la Junta Directiva de éste.

En la categoría “aspectos económicos” incluimos la demanda que la CAI<sup>1</sup> realizó sobre la protección arancelaria; el pedido concreto se centró en la fijación de precios de referencias para las importaciones; en la necesaria protección del Estado para poder ser competitivos. En la visión de esta gremial, ciertos rubros de la agropecuaria nacional deberían estar protegidos mediante políticas específicas y diferenciales para lograr ser competitivos.

La última de las categorías temáticas, el “problema de la tierra” fue sólo planteado por la Asociación de los lecheros. La misma solicitó créditos al Estado para la compra de tierras. El tamaño de la explotación lechera es vista como un freno estructural para el desarrollo del sector en la medida que incide negativamente en la fertilidad y productividad de la tierra. Junto a este planteo se proponen los campos de recria, como una manera de resolver el impedimento estructural de la falta de tierras; con el sistema de recria se aumenta el tamaño del establecimiento y se mejoran las condiciones de producción.

En síntesis: los mayores esfuerzos de las gremiales empresariales se centraron en las demandas sobre los aspectos productivos (nueve demandas). Lo anterior mantiene cierta coherencia con el perfil de la base social que representan estas gremiales: a empresarios agrícolas modernos preocupados por llevar adelante los procesos productivos de manera eficaz y competitiva.

En segundo lugar, le siguen los planteos que versan sobre los aspectos institucionales (cinco demandas); los mismos no difieren -en su contenido- de las demandas planteadas por el resto de las gremiales. Básicamente el planteo estuvo centrado en la participación de las

organizaciones respectivas en los organismos de dirección de los Institutos que se analizaban en las Comisiones.

## Conclusiones

En este capítulo hemos identificado a las gremiales que concurren a las Comisiones parlamentarias; el número de veces que asistieron a las mismas y las demandas que realizaron en ellas. Cada gremial ha sido vinculada a un grupo social agrario.

Tan sólo diez gremiales del agro concurrieron a las Comisiones en el período estudiado. El análisis de los datos deja en evidencia la escasa presencia de las organizaciones y el ínfimo número de veces que participaron en estas instancias legislativas.

En los quince años analizados, ninguna de las gremiales concurre a las Comisiones más de una vez por año.

Asimismo, se presentó un cuadro en donde consta el “origen del asunto” por el cual las organizaciones concurren a las Comisiones; que los proyectos de ley tengan origen el Poder Ejecutivo o sean iniciativa de los Legisladores, no revela ninguna conexión con la presencia de las gremiales del agro en las Comisiones. La misma apreciación es válida si consideramos la forma por la que las gremiales llegan a las Comisiones; que sean invitadas o que pidan ser recibidas no difiere demasiado y no brinda demasiados elementos para el análisis, cualquiera sea la organización analizada; aunque en el caso de las gremiales ganaderas parecería que hay una mayor inclinación por parte de los parlamentarios a cursarles invitación. De todas maneras, con los datos obtenidos a partir de las versiones taquigráficas, lo anterior no deja de ser una presunción.

Se presentó además, un sistema de seis categorías en donde las demandas fueron agrupadas temáticamente. Las demandas realizadas y los temas involucrados en ellas no implicaron grandes diferencias al discriminar por organización colectiva. El tenor de los planteos no presenta --en términos generales-- variaciones de contenido, cualquiera sea la representación colectiva que los realice las demandas son similares.

Es decir, que pese a ser organizaciones que representan los intereses de diferentes grupos sociales, las demandas planteadas en las Comisiones parlamentarias tienden a converger.

### 3.2 Análisis cualitativo de los discursos de las gremiales del agro.

El contenido de las versiones taquigráficas fue considerado como un discurso por medio del cual las organizaciones colectivas expresan un conjunto de valores y creencias sobre el funcionamiento del sector agropecuario.

Estos documentos fueron analizados por medio de la técnica denominada “Análisis Sociológico del Discurso”.(Alonso: 1995). Los discursos son prácticas realizadas desde los intereses de los diferentes actores sociales; actores sociales que por medio de estas prácticas demuestran su capacidad para intervenir en los conflictos y en las negociaciones.

La utilización de esta técnica permitió contextualizar los discursos de manera histórica y social. En el contexto se encuentra la posibilidad de comprensión y lo expresado toma sentido en relación con los actores que lo enuncian y enmarcados en un conjunto de fuerzas sociales en conflicto que los originan.

Interpretar, es el intento de descubrir el sentido, pero no de manera arbitraria, sino apuntando a la reconstrucción de los intereses de los emisores (organizaciones colectivas) y de sus receptores (parlamentarios), y lo anterior, en el marco de los procesos de la acción social de aquellos que producen los discursos. (Alonso: 1995)

La naturaleza ideológica de los discursos de las organizaciones colectivas –de modo más o menos explícito- nos proporciona una forma de interpretar los problemas e intereses de la base social que representan; nos definen un sistema de valores compartidos, que es el eje central de sus acciones.

Para realizar el análisis cualitativo de los discursos nos hemos detenido en ciertos elementos que nos refieren a las actitudes de los dirigentes gremiales en los siguientes temas:

- la función que desempeña la agricultura
- el rol asignado al Estado
- la visión sobre las políticas agrarias
- la forma en que se auto perciben, o status del agricultor

La selección de estos elementos se vincula a su relevancia en el debate actual que se procesa en torno a la agricultura y que señalan diferencias dentro de las organizaciones colectivas<sup>5</sup>. (Mollano: 2002)

Nos resulta interesante analizar si la diversidad y heterogeneidad presentes en el gremialismo agrario de nuestro país, se ve reflejada en la existencia de formas diferenciadas de interpretar al sector agrícola y sus problemas.

---

<sup>5</sup> Para autores como E. Moyano, un problema que surge al definir los discursos ideológicos, son los criterios de análisis. Éstos son elementos contingentes, sometidos a constante revisión conforme cambia el contexto en que se mueve el gremialismo agrario. (Moyano, en “Interlocución social en la agricultura española”)

### 3.3 Análisis cualitativo del discurso de las organizaciones colectivas de los agricultores familiares.

En la visión de las representaciones colectivas de los agricultores familiares, la concepción de la agricultura presenta una dimensión económica, pero también social. La función que desempeña la agricultura no sólo es productiva sino que es la actividad en torno a la cual se articula el tejido social del mundo rural.

En las argumentaciones de estas gremiales, la agricultura de tipo familiar debe continuar ocupando un lugar central como elemento dinamizador de la sociedad rural.

Testimonio de lo anterior son las palabras que transcribimos de diferentes dirigentes de dichas representaciones colectivas:

*" (...) nuestra preocupación involucra algo más que un sistema cooperativo de producción, que es la preocupación por el medio y por la zona en la que viven y actúan esos productores. La preocupación está en el mejoramiento del Correo, del Telégrafo, de las escuelas y todo aquello que puede llegar al medio rural como elemento del progreso, tranquilidad y paz, siendo una forma de incentivar a la agricultura del país ... "* (Sr. Falconi, CNFR 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores. VT N° 186; Pág. 20 y 21).

*" (...) me tocó crecer en una colonia de 248 hectáreas y donde el que llevó más capital lo hizo con un caballo y un arado. Actualmente, en esa colonia debe haber 4 tractores, 10 cosechadoras, 40 vehículos y también cuenta con el doble de vacas y ovejas por hectáreas tomando como referencia lo que existía en lo que era una estancia. Téngase en cuenta que estoy hablando de una colonia agrícola; en la agricultura no se hacía nada, mientras que en el 70% de su área hoy sí se practica. En esa colonia (hoy) deben vivir 200 familias entre propietarios colonos y sus colaboradores. (Sr. Vilas, ACU 1990, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores. VT N° 263; Pág.7.)*

*" (...) entendemos que los campos de cría resuelven el problema productivo y también, y fundamentalmente el social, en la medida en que muchos productores pueden permanecer en el campo gracias al apoyo que ellos les otorgan. (...). Consideramos que los campos de cría deben prestar un servicio social y resolver el conjunto de problemas que tiene el productor lechero, y también debe brindar un beneficio económico a los usuarios". (Sr. Marzaroli, CNFR 1993, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes. VT N° 1486; Pág.2.)*

Las valoraciones de tipo social asignadas a la agricultura familiar atribuyen una dimensión social a sus demandas que legitiman el tratamiento especial que esperan del Estado.

Plantean la necesidad de aplicar criterios diferenciadores en el reparto de la ayuda pública; la ayuda debe concentrarse en los segmentos de explotaciones con mayores dificultades para ser competitivas, si es que, se desea que los agricultores familiares no abandonen la actividad:

*“Es cierto que los costos internos en su mayor parte, no dependen de la eficiencia del agricultor. Por el contrario, impuestos a los combustibles y otros insumos, aportes a la seguridad social. Costos de tarifas públicas y otros servicios como conservación, transporte y manipuleo, que inciden en proporción mayoritaria en los costos finales, que determinan en definitiva, el grado de competitividad de nuestra producción. No es razonable, prescindir totalmente del entorno nacional para fijar el horizonte protector. Si no somos sensibles a esto tendremos repercusiones serias socio – económicas en el sector. ¡Cuidado que no va a quedar nadie trabajando en el campo! Cada vez somos menos y no vemos que alguien haga nada.(...) Conviendría si, a nuestro juicio, dejar aclarado en la ley, que quien fijará los precios de referencia de los productos hortifrutícolas, será el Ministerio de Agricultura y Pesca, preceptivamente asesorado por el organismo especializado, y no el Ministerio de Economía y Finanzas, como ocurre actualmente”.* (Sr. Taranco CGU 1990, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 146; Pág.7).

Para estas organizaciones, el Estado ha de continuar jugando un papel equilibrador que compense las desigualdades propias del mercado:

*“Creemos que al Estado le corresponde facilitar la creación de campos de cría, proporcionando tierras y otros beneficios. Creemos en la autogestión de estos campos, contando con el apoyo del Estado, al que le corresponde facilitar, reitero, los aspectos formales, legales, etc. El Estado debe facilitar el acceso de los grupos de productores a dichos campos con destino a la cría, a través del Instituto Nacional de Colonización, al que nuevamente habría que dotar de los recursos necesarios; debería adquirir los campos para luego ponerlos a disposición de los productores.(Sr. Margaroli, CNFR, 1993, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes. VT N° 1486; Pág.2 y 3).*

En algunas de estas gremiales (como es el caso de la Confederación Granjera) encontramos exposiciones que abogan por una política nacional para el sector. Expresan su disconformidad con la tarificación interna de los precios, por considerar que este sistema perjudica sus posibilidades de desarrollo. Además, hay una fuerte protesta por la disminución progresiva de la protección sobre la producción agraria. Es decir que, por un lado, hay argumentaciones que defienden implícitamente al mercado como el instrumento que asigna los recursos y determina los precios, pero por el otro, manifestaron su oposición a medidas de talante neoliberal (como la desgravación arancelaria):

*“ (...) consideramos que la proyección de la producción granjera hacia el exterior, pasa inevitablemente por la consolidación económica de los productores, sin los cuales será imposible realizar las inversiones y asumir los riesgos que el acceso a los mercados externos conlleva. Y tal consolidación comienza por un mercado interno*

*protegido, donde los productores puedan comercializar su producción, sin la incertidumbre que representa la posibilidad de importaciones competitivas indiscriminadas". (Sr. Taranco CGU 1990, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 146; Pág.4).*

*"Ya es tradicional que los productores reciban bajos precios cuando hay producción excedente, y que se vean amenazados por importaciones, cuando altos valores pueden paliar en parte las consecuencias de malas cosechas. Esto no hace otra cosa que provocar la incertidumbre del productor y consecuentemente desalentarlo en la inversión y cuidado de sus cultivos, con el lento pero constante deterioro resultante, el económico y social". (Sr. Taranco CGU 1990, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 146; Pág.4).*

*"Es necesario romper ese círculo vicioso comenzando a incursionar en los mercados externos con los saldos excedentes, mientras la protección del mercado interno va creando las condiciones de confiabilidad que induzcan a los productores a mejorar la tecnología de sus cultivos. Ellos les permitirá, en un tiempo prudencial, constituirse en una actividad netamente exportadora, sin perjuicio del abastecimiento sostenido del consumo local". (Sr. Taranco CGU 1990, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 146; Pág.4 y 5).*

*"Es posible que la protección reclamada, puede significar en alguna circunstancia un pequeño costo para la sociedad, pero no cabe duda que ella resultará ampliamente recompensada con el desarrollo del sector. (...) Estos temas merecen, sin duda, una gran discusión nacional y probablemente sea ésta la ocasión, en el ámbito del Poder Legislativo". (Sr. Taranco CGU 1990, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 146; Pág.5).*

*"Por último, la Confederación Granjera desea señalar, que la solución de los numerosos problemas que afectan al sector serán el resultado de diversas medidas que apunten coherentemente en una misma dirección y que respondan a una política clara y definida. Ellas deberán abarcar numerosas áreas como producción, tecnología, crédito, industrialización, comercio interno y exportación, transporte, aun la protección del mercado local, no dará los resultados buscados si no va acompañada de varias otras coincidentes y complementarias. (Sr. Taranco CGU 1990, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 146; Pág.6).*

*" (...) el Ministerio de Economía y Finanzas del anterior gobierno, sólo procuró evitar que la suba de precios ocasional de algunas frutas y verduras, incidiera en el aumento del índice de precios al consumidor, y sin detenerse a analizar las consecuencias negativas que traería aparejada para el sector granjero, rebajó los aranceles y los precios mínimos de exportación, desoyendo al Ministerio de Agricultura que se oponía sostenidamente. Para evitar la inestabilidad que representa para los productores la posibilidad del cambio de horizonte protector por la vía administrativa, bueno será dar las seguridades de la ley, además de una política nacional en tal sentido". (Sr. Taranco CGU 1990, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 146; Pág.6).*

La gremial reclama por la malla de contención que ha perdido el sistema productivo; el mismo ha quedado casi sin apoyo para enfrentar los desafíos de la competitividad en el mercado agroalimentario mundial.

En un esquema de economía abierta, se reconoce que muchos de los problemas provienen del exterior; pero el Estado puede atemperar esos efectos con medidas tomadas en el "interior".

Las demandas por un tratamiento diferencial se expresan en la necesidad de obtener políticas diferenciadas –tales como las crediticias- que mejoren las condiciones del grupo social al que representan:

*"(...) deseamos destacar que tenemos problemas crediticios. A los colonos siempre nos resultó difícil acceder a los créditos, en algunas épocas más y en otras menos. Pero, siempre en nuestra condición de pequeños y medianos productores –cinta más bien pequeños- hemos sufrido este problema crediticio como una traba importante para nuestro desarrollo. Todos ustedes saben perfectamente lo que cuesta el dinero y debido a las altas tasas de interés que establece tanto la banca privada como la oficial, nos resulta sumamente difícil acceder a los créditos. Pensamos que a través de esta Comisión y poniendo todo lo que esté a nuestro alcance, se podría lograr que el colono accediera a la financiación, a su desarrollo (...). No necesitamos solamente más tierras que se destinarían para arreglar las colonias que tienen una subdivisión que agrónomicamente las hace inviables, sino que además pensamos que hay que lograr una financiación a través del Instituto de Colonización." (Sr. Díaz Bono, ACU, 1990, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores. VT N° 263; Pág.4.)*

*"Pensamos que el Estado debe colaborar para que el Instituto de Colonización sea el que conjuntamente con los colonos maneje el tema de los créditos, para que cada colonia tenga el dinero en tiempo y forma. Creo que colonización siempre fue un buen negocio y va a seguir siéndolo". (Sr. Díaz Bono, ACU 1990, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores. VT N° 263; Pág.6.)*

Hay un uso ideológico del término pequeño productor mediante el cual se establecen diferencias entre los productores; el menor tamaño de la explotación justifica el uso de mecanismos diferenciadores por parte del Estado. Esta diferenciación de los productores junto a la dimensión social de sus demandas se transforman en los pilares de una filosofía reivindicativa para los agricultores familiares:

*" (...) el (Estado) debería atender las situaciones de los productores con menor tamaño relativo. En éstos deberían determinarse las rebajas en las deudas en forma inversamente proporcional a su potencial económico. El Estado debe dar apoyo crediticio y asesoramiento técnico para enfrentar el pago de la deuda y reactivar las explotaciones afectadas por el endeudamiento (esto debería contemplarse como política general y no solo para aquellas explotaciones endeudadas). El apoyo a través del crédito debe poseer carácter de fomento, con intereses anódes a las posibilidades reales que tienen los productores y con destino a producciones que brinden los retornos convenientes que aseguren la viabilidad. (Memorando de la CNFR, 1991, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. Versión taquigráfica N° 1144, Pág.2)*

*" (...) hay que tener en cuenta la necesidad de frenar el deterioro que están sufriendo los productores y sus familias, y posibilitar la reinserción de aquellos que han sido ejecutados hasta el presente. El Estado debe facilitar los mecanismos para que esto no siga sucediendo. Quien pierde su campo no sólo pierde su fuente de trabajo, también*

*pierde una forma de vivir*" (Memorando de la CNFR. 1991, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 1144; Pág. 1.)

En este discurso, la explotación agraria es un modo de vida y un instrumento de trabajo; el productor rural sobrevive en el campo gracias al trabajo que realiza en su establecimiento junto a su familia. El perfil del agricultor no es definido a partir de los criterios de eficiencia y competitividad. Sostener la explotación agraria no es sólo una decisión que se tome a partir de la viabilidad económica de la misma; sino que lo anterior se mezcla con valoraciones sociales; la agricultura familiar hace la diferencia entre lo que son extensiones de campos deshabitados y una comunidad que se articula en torno al trabajo del agricultor y su familia :

*"Sabido es que en los campos que compró el Instituto, normalmente había un galpón 4 ó 5 peones y media docena de perros. Y eso es fácilmente demostrable; sólo basta con ir a verlo. Colonización llega hasta determinado punto, porque pasando esa línea la diferencia es abismal. De un lado hay un galpón, un peón soltero y 4 ó 5 perros; pero del otro lado, hay una colonia con más de 40 familias, escuela, policía, policlínica y cabina de teléfono.(Sr. Díaz Bono, ACU 1990, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores. VT N° 263; Pág.6)*

*"Muchas veces se resalta el hecho de que el Gobierno nos da las tierras y que nosotros somos complicados; que hay colonias con chircas y con alambrados en el suelo. Pero también hay cosas que no se dicen. Por ejemplo, hay colonias en San Javier cuyos trabajadores no deben sacar de ganancia por día ni siquiera el equivalente a un sueldo mínimo nacional, a pesar de contar con 2.600 litros de leche por hectárea,(...) con lo que tiene que invertir para darle de comer a las vacas, poco es lo que ganan. (...) También hay colonias en el Norte con cultivos de citrus, los rendimientos mayoritarios de papa están en campos de Colonización; (...) En consecuencia, podemos decir que los colonos seríamos, somos gente de trabajo sin embargo, ¿por qué se nos descuida tanto?. Desde hace aproximadamente 12 años, existen 21.000 aspirantes a colonos. Es decir que hay gente que quiere ir a trabajar al campo, que quiere vivir ahí con sus familias establecerse, hay que darle los medios para que puedan desarrollarse. En un país agropecuario, el que a su vez vive de la tierra fértil que posee, ¿qué sucede con los trabajadores y sus familias?, ¿ya no le interesamos a nadie? (Sr. Vilas, ACU 1990, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores. VT N° 263; Pág.7)*

En cierta medida, por detrás de estos planteos hay una demanda mayor vinculada al grado de ruralidad que a la sociedad le interesa conservar; una dimensión de lo rural que se ubica por fuera de las leyes del mercado y se liga más a la definición del tipo de sociedad que se pretende mantener.

Los elementos que articulan el discurso de las organizaciones colectivas de los agricultores familiares pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- ✓ **Concepción de la agricultura:**
  - Función productiva y social
  - A través de la agricultura se mantiene articulada a la sociedad rural
- ✓ **Rol asignado al Estado:**
  - Criterios diferenciadores en la aplicación de las políticas públicas
  - El Estado debe compensar las desigualdades provenientes del mercado
- ✓ **Visión sobre las políticas agrarias:**
  - Lógica productiva y social integrada a un modelo de desarrollo que implique sostenibilidad social
- ✓ **Status del agricultor:**
  - El agricultor es un trabajador

### 3.4 Análisis cualitativo del discurso de las gremiales ganaderas.

En este apartado se transcriben y analizan algunos párrafos en donde las organizaciones colectivas de los ganaderos expresan sus argumentaciones sobre los diferentes asuntos por los que concurren a las Comisiones Parlamentarias; de ellas se intenta aprehender la posición que presentan frente a los ejes seleccionados para el análisis.

En el discurso de estas gremiales, la agricultura es concebida como una actividad que va más allá de las consideraciones económicas; si bien la participación económica del sector es fundamental en el conjunto de la economía, hay cierto énfasis en su importancia en términos sociales. Transcribimos algunas citas que ejemplifican lo anterior:

*“Resulta obvio que no es necesario cuantificar los efectos sociales y humanos, ya que por el simple hecho de que fuera una sola persona en esa situación (endeudamiento), uno se sentiría tentado a darle solución, aunque en ese caso no sería imprescindible abordar una solución legislativa. Desconecto que todos compartimos esa preocupación, pero quiero centrarme en la valoración económica para el conjunto del agro, porque tiene que ver con la integración, con el crecimiento del país y con el papel fundamental que tiene el sector agropecuario en su crecimiento”. (Sr. Gasparri, ARU 1991, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, VT N° 841, Pág. 33)*

*“No sabemos con exactitud la cantidad de productores que actualmente se encuentran en situación de endeudamiento – que por otra parte es un endeudamiento histórico – por que la única información que poseemos son algunos datos brindados por el Banco de la República, de acuerdo con las cifras dadas por esta institución, con este plazo de 90 días se estaría contemplando la situación de 1.100 productores. Más allá del endeudamiento real – cuyo monto consideramos que no debe ser muy importante – creemos que es necesario tener en cuenta otros aspectos, como el efecto social y el efecto futuro. (...) Reitero que es necesario considerar el efecto social y futuro y con esto me refiero a la integración, y a lo que se ha hablado sobre un país distinto, que no puede continuar cargando sobre sus espaldas el efecto de un endeudamiento que ya tiene 10 años”. (Sr. Gasparri, ARU 1991, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, VT N° 841 Pág. 32 y 33).*

La agricultura es considerada como el espacio económico sobre el que se asienta el crecimiento del resto de la sociedad. Estas representaciones esgrimen argumentos en donde el sector agrario es quién sostiene con su esfuerzo productivo –vía transferencia de recursos- a otros sectores y al Estado.

*“Cabe destacar que los productores han realizado muchas investigaciones, no así el Estado, invirtiendo hasta su propio patrimonio y arriesgando absolutamente todo lo que tenían a favor del Estado. Sin embargo muchos quedaron por el camino, no obstante haber aplicado la tecnología entonces existente e inclusive después de haber*

*hecho investigaciones en cuanto a la implementación de semilla importada, recordemos que en el país no había experiencia en ese sentido, como por ejemplo el sembrado de trébol blanco italiano, que lamentablemente no dio sus frutos por que no se adaptó a esta tierra. Lo cierto es que las deudas se pagaban al Banco de la República, pero lo único que quedaba en el suelo eran los fertilizante” (Sr. Luce, FRU 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 661, Pág. 13)*

*“Fue así que el productor muchas veces obró de conejillo de Indias, ofreciendo su capital, y pagando créditos por mejoramiento que nunca tuvo. Eso lo hizo en aras de mejorar la situación del país. (...) En concreto, podemos decir que una cosa es la investigación y otra la disposición que se tenga para ella, porque todas sabemos que lo que sea bueno para el productor, también lo va a ser para el país. Esa fórmula siempre la hemos compartido. Los productores necesitamos investigar e invertir más, pero con confianza. No creo que ningún país pueda existir, pueda exigir desarrollo hipotecando exclusivamente el capital de los productores. Precisamente, en el Congreso de la Federación Rural celebrado en Melo se expresó claramente que se estaba dispuesto a invertir, pero con una administración y financiación totalmente autónoma, (...) como forma de poder alcanzar un mejor desarrollo”.* (Sr. Luce, FRU 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 661, Pág. 14).

Hay un esfuerzo importante por demostrar lo “valioso” que es el sector que representan; la eficiencia del agro se define al compararlo con la incapacidad de otros sectores (en particular con la industria); este sector es desacreditado por ineficiente. La estrategia de desacreditación al “otro” presenta como contracara una exigencia inmediata: evitar la transferencia de riqueza del sector que más produce hacia los sectores productivamente ineficientes:

*“Pienso que la detracción a la larga no cumple con los objetivos del Mensaje del proyecto de ley. Dicho Mensaje dice claramente: “el fomento de las exportaciones de manufacturas relativamente intensivas en servicios del trabajo nacional y el mejoramiento de la competitividad de tales productos compensando a sus exportadores por la desventajosa situación a que se ven sujetos por políticas similares otros países (...). En consecuencia, queda claro que el objetivo es mantener el nivel de ocupación y mejorar la capacidad de competencia del exportador, detrayendo el precio del producto, o sea, ofertando materia prima más barata. Con respecto a lo que decía el señor senador Flores Silva sobre si nosotros nos opondríamos a cualquier transferencia, para ser sincero, debo decirle que es así. De todas formas creo que la instrumentación de la política de distribución de riquezas no es una tarea que nos competa a nosotros, sino a los sectores políticos. Sabemos que de todas formas existen transferencias porque los productores pagan impuestos directos, todavía persisten algunos impuestos indirectos y niveles de detracción para la carne y la lana, todo lo cual forma un conglomerado de riqueza que es distribuida por el Gobierno. Pensamos que esta es la forma más ineficaz de encarar el problema, porque aunque Uruguay invirtiera esto en investigación agropecuaria, el círculo se cierra por las causas que expuse anteriormente”.* (Sr. Coubrough, FRU 1987, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, VT N° 101, Pág. 48 y 49).

*"El objetivo es mejorar la competitividad del exportador; pero debemos reconocer que en la industria no se está mejorando la competencia; no se está mejorando a través de nuevos procesos industriales, de nuevas formas de investigación en el procesamiento de cueros, de nuevas formas de teñido, tal como lo hacen los países productores de materias primas como Australia y Nueva Zelanda, cuyos institutos de química proteica investigan sobre rubros tales como la lana, el cuero y otros. Indudablemente cuando venga la oferta crecida, el parque industrial aumentará la transferencia de recursos del sector productor hacia el sector industrial. Desde hace 25 ó 30 años hemos estado provocando transferencia de recursos hacia el sector industrial sin ver progresos sustanciales en este aspecto". (Sr. Coubrough, FRU 1987. Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 101, Pág. 50).*

*"Hay un tercer factor que me gustaría presentar en forma exclusiva porque no pertenece a nuestro campo y es el de que vemos aquí, como ocurre en otros sectores, existe dispersidad entre los intereses de los manufactureros, de los curtidores y de los productores. Lo único que sabemos es que hay pocas curtiembres, mucha capacidad ociosa, mano de obra subutilizada y que la solución más fácil que se encuentra es la de bajar el precio de la materia prima". (Sr. Coubrough, FRU 1987. Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 101, Pág. 51).*

*"Lo que buscamos son objetivos en el tiempo, que no se caiga, como en el pasado, en la traslación de impuestos en beneficio de otros a expensas del sector. Reconocemos que el problema es complicado y que existen muchos sectores con intereses contrarios. Esto se da en todas las etapas desde los productores hasta los fabricantes de guantes, cintos y zapatos. El país, en su conjunto tiene un problema y todos debemos ayudar a solucionarlo. Insisto en que éste es un mecanismo ineficiente y con él no se solucionan los dos objetivos que el propio Mensaje del proyecto expone, y que por otra parte también han estado en los listos y considerandos de los decretos de prohibición de exportación de cueros. Quizás sólo uno de ellos contempla la situación cuando señala que estamos en una etapa coyuntural y que la oferta de cueros es menor que la capacidad industrial instalada. Nos aventuramos a asegurar que esa menor oferta se mantendrá aproximadamente por dos años, y a pesar de todas las transferencias provocadas por el mecanismo de las deducciones, no se solucionó el problema. A la hora de la verdad, las fábricas entran al personal al seguro de paro, disminuyen su nivel de actividad o terminan cerradas. Lo que está sucediendo ahora es que los obreros defienden a la patronal tratando de reabrir las fábricas. Los productores estamos pagando el más alto nivel de ineficiencia que por este mecanismo se pueda conocer". (Sr. Coubrough, FRU 1987. Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 101, Pág. 54).*

Realizan un sutil cuestionamiento hacia las políticas redistributivas al reclamar por las transferencias sugeridas en los proyectos de ley:

*"En principios nuestra institución, como la Federación Rural, se opone a toda aplicación de deducciones. Consideramos que no es saludable para el sector agropecuario y que tenemos que manejarlo a otro nivel. Así se lo manifestamos al señor Ministro de Economía y Finanzas, cuando salió una prohibición de exportación de cueros. Le señalamos que no nos oponemos a todo lo que sea utilización de mano de obra —al contrario, la apoyamos— pero entendemos, si que hay que buscar otra solución". (Sr. Coubrough, FRU 1987. Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 101, Pág. 42).*

*“Es muy fácil detraer parte del precio del cuero; podríamos establecer varios destinos para esos fondos: la pensión social, la construcción de carreteras o la investigación. Entiendo que es un mal mecanismo tratar de capturar recursos a través del precio y distribuirlos. Si miramos hacia atrás advertimos que la experiencia ha indicado que estos mecanismos han sido siempre ineficientes en cuanto a la asignación de recursos. Eso obedece a dos razones. En primer lugar, el Estado se encuentra con una masa de recursos y luego, a fin de asignarlos, debe crear las instituciones y demás. Esto plantea el grave problema de seguir agrandando la actividad no productiva. En segundo término, es ineficiente porque captura recursos del sector que más produce.”*(Sr. Coulbrough, FRU 1987. Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VI N° 101, Pág. 45).

En esta visión, el Estado es relegado al papel de garante del orden institucional; debe funcionar como orientador de la economía pero no intervenir en ella como un agente más. Muchos de los “males” del sistema económico son atribuidos al exceso de intervencionismo estatal que permanece desde el modelo de desarrollo anterior.

El rol que ha sido asignado al Estado encuentra su sustento en elementos que provienen de la “realidad”:

*“(…) la situación de los mercados internacionales, hoy en día está indicando el repliegue del Estado de los mercados, (...) en épocas en las cuales el mundo se orienta al libre comercio, por lo menos nos gustaría que existiera una menor intervención estatal en la comercialización. No obstante, nos parece que este proyecto de ley sigue denotando en demasía una filosofía extremadamente paternalista desde el punto de vista del Estado. Se regula prácticamente todo lo que es la comercialización. Nos parece bien que existan algunas líneas vectoriales, pero no a nivel del detalle que se pretende legislar”.* (Sr. García Pintos, ARU 1996, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VI N° 886, Pág. 1)

Este discurso ubica al Estado como un espacio en donde se concentra el poder, la ingerencia de los entes públicos (por ejemplo los ministerios) frena las posibilidades de autonomía y quita flexibilidad a los agentes privados. El excesivo poder del Estado -fundamentalmente representado en la figura del Poder Ejecutivo- limita la capacidad de maniobra de los productores:

*“Nos inquieta la excesiva presencia estatal porque ello puede conducir a mayores costos y entorpecer a los productores (...) se habla de que los representantes del sector privado serán designados por el Poder Ejecutivo. Al respecto cabe recordar que es una vieja tradición del Uruguay que dicho Poder designe a los representantes del sector privado. Estamos en una época en que el sector privado está formado por entidades con amplia trayectoria y responsabilidad. Esto es suficiente para que, por sí mismo, nombre a sus representantes, sin tener que pasar por un aparente filtro del Poder Ejecutivo”.*(...) “Nuestra propuesta es recibir menos del Poder Ejecutivo y

*recargar menos a la dirección del Instituto. Así, podremos encargarlos de nuestros representantes del sector privado (Sr. García Pintos, ARU 1996, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 886, Pág. 2 y 3).*

*“El hecho de que el Poder Ejecutivo reglamente quiénes podrán estar allí, constituye siempre una intervención de dicho Poder. Aunque desde nuestro punto, esta es una intervención menor que cuando se designa indirectamente a nuestros representantes”. (Sr. García Pintos, ARU 1996, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 886, Pág.4).*

*“(…) decimos que hay una excesiva intervención del Estado, del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca”. (...) queremos reafirmar nuestra preocupación porque se crea el INASE, es decir, un Instituto que va a tener una serie de gastos. Pero, por otro lado, sigue la intervención del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en esta área. Nos preocupa el hecho de que se esté creando un nuevo instituto y que, a su vez, el Ministerio siga realizando la supervisión, con lo cual, de alguna manera, se podrían estar duplicando las funciones”. (Sr. García Pintos, ARU 1996, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 886, Pág.11).*

Se desprende de lo expuesto una posición anti – estatista en la cual el Estado es concebido como un actor que burocratiza la acción de los agentes privados; una visión que critica la ineficiencia de sus servicios y lo acusa de consumir fondos de manera poco eficiente:

*“(…) podemos decir que se comparte la idea de crear el Instituto, pero la inquietud es que se esté instrumentando un “elefante blanco”, es decir, un organismo que incida demasiado en la comercialización y que no permita a los agentes privados, con la flexibilidad del caso ejercer el comercio. Asimismo se nos han comentado, como elemento preocupante, las rigideces que señalábamos en cuanto que el proyecto establezca que las evaluaciones deben ser llevadas adelante por el INIA (...) el tema debe dejarse librado a la competencia”. (Sr. García Pintos, ARU 1996, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 886, Pág.6 y 7).*

*“Esto trae como consecuencia la inquietud de muchos productores que nos han solicitado, de alguna manera, que se la traslademos a los señores Senadores, a los efectos de que no se forme un aparato demasiado grande, voluminoso, pupetesco, sino que se transforme en algo concreto y práctico que vaya de la fuente a la investigación y retorne inmediatamente”. (Sr. Luce, FRU 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 661, Pág. 4).*

*“Cuando al productor le hablan de hacer algo nuevo, olvidándose de que en una época hubo algo que funcionó y que ahora no, no se tiene en cuenta que él tiene mucho temor de que aparezca nuevamente una estructura burocrática desmesurada, que se multipliquen los empleados públicos y que todo termine –tal cual lo manifestaron al señor Presidente y los demás compañeros- en un monstruo que luego no lo podemos gobernar”. (Sr. Chiarino, FRU 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 661, Pág.16).*

*“En la práctica hemos visualizado que a medida que aumenta la independencia y el grado de decisión que podemos tener las agremiaciones rurales, los organismos funcionan mejor. (...) por eso vemos que es adecuada la*

*creación del Instituto de Investigación sobre la base de una cierta autonomía financiera y administrativa. Hacer un arreglo a un jeep, significa elaborar un expediente de trámite largo, engorroso. Esto no le hace bien al Instituto y por eso hemos tenido conversaciones con el Poder Ejecutivo tendientes a dotarlo de una mayor autonomía". (Sr. Pages, FRU 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 186, Pág. 3).*

Pero no todas las argumentaciones referidas al Estado implican liberalismo económico y político. Frente al tema del endeudamiento interno del sector exigen soluciones a los Parlamentarios.

*"Pensamos que el tema endeudamiento aún no ha tenido una solución definitiva, a pesar de que durante estos largos años se han resuelto muchos casos. Sin embargo persisten efectos residuales bastante importantes y varios miles de productores involucrados. En ese universo de endeudados hay una gran heterogeneidad dada por los tamaños, los niveles de endeudamiento e incluso las conductas que se han seguido. Consideramos que al arbitrase soluciones debe tomarse en cuenta esa heterogeneidad y otorgarse tratamientos diferenciados. Este proyecto pretende postergar ejecuciones de pequeños productores y creemos que la idea es plausible, aunque entendemos que el plazo de 90 días quizás sea exiguo. De todas formas, pensamos que lo importante es tomar un tiempo prudencial para hallar soluciones de fondo, que es lo que reclamamos". (Sr. Curbelo, FRU 1991, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, VT N° 841, Pág. 32)*

*"Creo que el Parlamento, a través de estos años, ha obtenido información suficiente como para redactar en poco días un proyecto de ley que ponga punto final a este tema que tantos sinsabores ha traído a los productores rurales, provocando incluso disoluciones de familias, suicidios – que por razones obvias durante la época de la dictadura no fueron publicitados – y, en definitiva la desintegración de la familia rural en el país". (Sr. Tartaglia, FRU 1991, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores VT N° 841, Pág. 32).*

Lo mismo sucede con la investigación agropecuaria; el Estado debe apoyar financieramente el desarrollo de la investigación tecnológica que haga cada vez más competitivo al sector; dicha demanda encuentra sustento en la creencia de que el desarrollo del sector agropecuario implica el desarrollo de todo el país:

*"La investigación se mueve hoy en un marco de escaseces materiales y humanas, sólo sobrellevadas por la tremenda vocación de técnicos que luchan a brazo partido con las dificultades. El marco político en que se mueve el sector agropecuario son condiciones necesarias pero no suficientes para su crecimiento y desarrollo. Sin la aplicación de técnicas generadas como respuesta a necesidades reales del sector y otras importadas y adoptadas cuando fuere necesario con sentido práctico, no habrá desarrollo y no nos podremos incorporar al conjunto de países que luchan vivamente por un segmento del mercado externo. Ello es condición previa e indispensable. Enfrentado el sector a esta disyuntiva, con un Estado que tiene prioridades rígidas en la asignación de sus recursos y donde la investigación agropecuaria insólitamente no figura en los primeros puestos de la lista, los productores debemos nuevamente plantear y aceptar un desafío histórico. Contribuiremos a financiar la*

*investigación agropecuaria mediante la asignación de recursos específicos con ese fin, pero de igual manera le exigimos la responsabilidad de coparticipar en su administración, tanto financiera como de objetivos técnicos".* (Sr. Pages, FRU 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 186, Pág. 1 y 2).

*"Entonces, señor Presidente, vemos que repartimos la investigación en corto y largoplacista. Los productores esperan que se investigue en el corto plazo y aquí consta en actas nuestra voluntad de colaborar y aportar dinero. El otro aspecto es la investigación a largo plazo (...) y ahí debe aportar el Estado; pero el 50% que va aportar el Estado, en alguna medida, ya fue dado por los productores porque han pagado impuestos y tasas. De esa manera, el Estado tiene disponibilidad de dinero aportado por ese sector. Queremos que la investigación de respuesta inmediata, la que pueda pagar el productor. Pero la de largo plazo tiene que ser pagada por la comunidad, porque en su conjunto ésta va a ser receptiva del progreso que pueda tener el país; consideramos que en la riqueza que nosotros los productores podamos generar va a estar el progreso de todo el país."* (Sr. Luce, FRU 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 661, Pág. 5 y 6).

En este discurso, hay cierta contradicción entre los postulados de carácter más doctrinarios, y lo que efectivamente se determina demandando al Estado; estas contradicciones se ponen de manifiesto al observarse el discurso que defienden y las demandas realizadas sobre los temas de contingencia en la agenda del período.

Hay un esfuerzo por delimitar las funciones que debe cumplir el Estado; por un lado, debe dar apoyo económico (financiamiento) para que el sector se desarrolle, pero por el otro no debe participar de manera directa en la economía. El Estado ha de jugar un papel funcional a los intereses específicos del sector.

El modelo de desarrollo "descable" en el discurso de estas representaciones es el de un país agro exportador basado en las ventajas comparativas. Con un Estado orientador de la economía pero no participando de ella como un sector más. La acción pública, debe apoyar los "necesarios" procesos de desarrollo ofreciendo espacios a la iniciativa de los agentes privados. Hay un énfasis especial en "hacer entender" que nuestro país es básicamente agropecuario y que la salida económica se encuentra en las exportaciones de los bienes generados en el sector agrario.

*"El grueso de la producción agropecuaria del país se destina fundamentalmente a la exportación y debe competir en un mundo cambiante, donde se requiere cada vez mejores productos y más baratos (...). debemos aprovechar nuestras naturales ventajas, me refiero al clima, a nuestro suelo. En realidad quien compra las mercaderías es el Estado y, en consecuencia las políticas tecnológicas, a nuestro juicio, deben estar acordes con las necesidades que demande el mercado y no con las políticas que impongan los Gobiernos, que pueden ser*

*discutibles*”. (Sr. Luce, FRU 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 661, Pág. 6).

*“No es fácil administrar todos los procesos de generación de tecnología con una eficiencia y eficacia adecuadas a los tiempos externos. En los países de tecnología avanzada esa administración se plantea en franca competencia entre los institutos generadores de tecnología, que se transforman en vendedores de servicios. Dichos institutos se hacen cada vez más famosos por los mejores servicios que venden, reclutan los profesionales más capaces y prestan los servicios más eficientes y exitosos en la resolución de los problemas en cuestión. Además, ello le permite mejorar su organización, aplicar nuevos métodos y tener otra dinámica distinta a la que nosotros hemos conocido tradicionalmente en los institutos generadores de tecnología, dirigidos con objetivos no siempre en concreto, que no son comprendidos por los productores ni están alineados a las necesidades del mercado. (...) Dicha estructura (flexible) le permitiría estar adecuándose a las condiciones cambiantes de la demanda y a las variables del mercado, cosa que no siempre está gobernada ni por quien genera la tecnología o por quien elige el objetivo, ya que son decisiones de países que tienen una economía muy fuerte y se la imponen al resto del mundo. Cualquiera de los instrumentos que adoptemos, en alguna medida, tienen que contemplar esa flexibilidad, a fin de poder estar rápidamente, acercándonos a lo que la demanda quiere, y permitir la necesaria expansión que el sector requiere y el país necesita”.* (Sr. Coubrough, FRU 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 661, Pág. 7).

*“¿Por qué pensamos que tendría que haber una mayor flexibilidad en el mercado de semillas? Porque, potencialmente, puede ser un rubro exportable de buena rentabilidad para el productor.(...). Nosotros podríamos ser multiplicadores de semillas para condiciones de producción, que no necesariamente sean las uruguayas y esto constituir un rubro de exportaciones que dé muy buenos dividendos al país y a los productores, este es el tipo de política agraria que el país necesita y el sector está en condiciones de brindar”.* (Sr. Aguirrezabala, ARU 1996, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 886, Pág.8).

*“En definitiva, creo que el esquema de certificación podría dar al sector agropecuario y el agroindustrial uruguayo, una muy buena competitividad, siempre y cuando tuviera menor regulación y fuera más flexible. (...) La flexibilidad facilitar la comercialización con el exterior. Nuestra salida como país está en la posibilidad de comercializar los bienes del agro en el exterior, tenemos todo a nuestro favor para hacerlo, no nos olvidemos de esto y no permitamos que el Estado nos obstaculice.”* (Sr. Aguirrezabala, ARU 1996, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 886, Pág.8).

La forma en que se auto perciben nos habla de un actor social que es “presionado” -en términos económicos- sin fundamentos y de manera exagerada (por medio de impuestos); de un productor que tiene la capacidad de sacrificarse en aras del progreso de toda la sociedad y no sólo de su sector o de sus intereses particulares; de un productor que es responsable del mantenimiento económico de otros sectores (vía transferencias):

*“Debemos señalar que en la actualidad estamos bastante agobiados de impuestos. Aunque en nuestro sector circula a la vista bastante dinero, también se nos va mucho dinero. Hemos hablado que sobre el ingreso bruto la*

*presión fiscal supera el 36% de un establecimiento. Esto (se refiere a la deducción al cuero del 31%) significaría un 3% más a esa presión. Por supuesto que no estamos de acuerdo en que se le agregue esto: siempre hemos colaborado con el resto de la sociedad, pero este desangre tiene un límite". (Sr. Gasparri, ARU 1987. Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 101, Pág. 39).*

*"Quiero manifestar que la preocupación que impera en el campo es de que nos estamos jugando a la carne y a la lana. Inclusive todos los impuestos que se están estableciendo en nuestro país están basados, precisamente, en estos dos productos. Al mismo tiempo, en el sector agropecuario existen rubros que están pagando esos impuestos y que si bien no han dejado de ser rentables, presentan dificultades, como ser el caso de la leche. Estamos dispuestos a sacar el país adelante, pero no hay que abusar siempre del productor rural. Seguir gravando con más impuestos al sector es una locura que no favorece al país y desanima al productor". (Sr. Bonomi, ARU 1987. Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. VT N° 101, Pág. 47 y 48).*

El concepto de productor rural es muy vago y abarcativo; no se precisa que es lo que se entiende por "productor". El productor rural es el sujeto que habita el mundo rural, y no se aclara que actividades realiza específicamente. Se mencionan actividades vinculadas directamente con el grupo social que estas gremiales representan –tales como carne, lana y cuero- pero también hay referencias a las agroindustrias, a la producción de semillas, a la producción de leche, entre otras.

No se distingue al productor por su tamaño -el pequeño, el mediano y el grande son todos "productores"-, aunque si se reconoce cierta heterogeneidad en la composición social del agro.

Encontramos en este discurso un sistema de convicciones y valores de carácter general que abarca a toda la sociedad; esto les permite reflexionar sobre la problemática del país en general y no sólo sobre aquello que atañe de manera estricta al mundo rural:

*"Si bien en un inicio tuvo magníficas instalaciones (el Instituto Boerger) y se contrataron excelentes técnicos, luego empezó lentamente a decaer, aunque ignoro los motivos de ello. Lo cierto es que los episodios políticos y sociales se comenzaron a suceder e hicieron que muchos de nuestros técnicos se fueran y que los recursos menguaran. Fue así que entramos en un período histórico del país penoso, en una etapa de supervivencia, donde sólo el esfuerzo intelectual y el estado espiritual muy particular de aquellos pocos que fueron quedando, mantuvieron viva la idea. Esta ha sido siempre la actitud de nuestros compatriotas (...). Sin embargo, luego se entró en una etapa de decadencia y de falta de recursos, que hacían que no se cumpliera con lo dispuesto en el primer momento. (Sr. Chiarino, FRU 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 661, Pág. 15).*

Se presentan como los mayores responsables del destino de los uruguayos; el progreso del país es vinculado de manera indisociable al sector agropecuario; en el agro están puestas las esperanzas:

*"Deseo agregar que todos estamos trabajando con mucha confianza por el MERCOSUR y, si no llegamos a esa instancia con una agropecuaria pujante para competir, todos los esfuerzos que el país está haciendo y las ilusiones que la gente tiene van a quedar dibujados ante este problema tan importante que todavía está sin solucionar".* (Sr. Tartaglia, FRU 1991, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores VT N° 841, Pág. 37).

*"(...) consideramos que en la riqueza que nosotros los productores podemos generar va a estar el progreso de todo el país."* (Sr. Luce, FRU 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 661, Pág. 6)

Estas gremiales pretenden representar a todos los grupos sociales que comprenden el sector agrario. Lo anterior puede ser interpretado como un mecanismo que legitima sus demandas y obliga a que se adopten las políticas que reclaman a favor de sus intereses particulares:

*"Creemos que las instituciones que tienen una estructura representativa de carácter general son más adecuadas que las que tienen un plano de representación más específico en cuanto a sectores de producción. En el caso de la Federación Rural, queremos informar que existe una red de sociedades por todo el país, que cubre todas las áreas de producción y eso se refleja en la integración de los Consejos Directivos; representamos a toda la agropecuaria nacional. Esta situación nos permite traer al seno del Instituto puntos de vista bastante generales (...). En cuanto a la representatividad de los sectores creemos que existen suficientes garantías para que las instituciones que representamos (ARU y FRU) tengan en cuenta los intereses generales de todos los productores en las distintas etapas del mejoramiento productivo.* (Sr. Pages, FRU 1988, Comisión de Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 186, Pág. 4 y 5).

Las diferentes argumentaciones encontradas en las versiones taquigráficas conforman un discurso articulado de gran coherencia interna.

Es posible rastrear una cadena de razonamientos firmemente conectados entre sí; dicha concatenación causal lógica aparece como parte de los "obvios" razonamientos que se exponen: el endeudamiento es un problema social –y no sólo económico–; del agro depende en buena medida el desarrollo del país; entonces, resolver dicho problema es responsabilidad de toda la sociedad. Y ¿quién sino el Estado representa al todo social?; por ende, los parlamentarios deben encontrar la solución (colectiva) al endeudamiento interno del sector. Las soluciones a dicho problema, deberían ser asumidas por toda la comunidad.

Este tipo de razonamiento, termina reforzando y legitimando las demandas realizadas al "demostrar la justeza" de los reclamos.

Los elementos que articulan el discurso de las gremiales ganaderas pueden sintetizarse de la siguiente manera:

✓ **Concepción de la agricultura:**

- Espacio económico que sustenta el crecimiento y desarrollo de toda la economía nacional.
- La principal fuente de los recursos productivos del país

✓ **Rol asignado al Estado:**

- Orientador de la economía
- Niegan la posibilidad de participar en el mercado como uno más de los agentes económicos
- Le atribuyen responsabilidades de índole financieras en aquellas actividades en donde los actores particulares no encuentran estímulos o no poseen recursos materiales.

✓ **Visión sobre las políticas agrarias:**

- Modelo agro exportador, basado en las ventajas comparativas que el país posee

✓ **Status del agricultor:**

- El agricultor es un productor

### 3.5 Análisis cualitativo del discurso de las gremiales de los empresarios agrícolas

En la visión de estas gremiales, la función de la agricultura a de ser funcional en términos productivos para el sistema económico:

*"A pesar de todos los problemas, vacíos y carencias de la legislación anterior, el cultivo de arroz en este país pasó de 75.000 hectáreas hace diez o doce años a 150.000 hectáreas. Esa es una realidad. Como decían los compañeros de la Directiva, buena parte del crecimiento se dio con el aprovechamiento más eficiente de los cursos de agua naturales, fundamentalmente en la zona este. El crecimiento importante de la superficie de cultivos de arroz en el norte y el noroeste del país se está dando fundamentalmente con el aprovechamiento de las aguas de escorrentía pluvial. Ese crecimiento se ha dado porque el rubro arroz es competitivo y rentable. Si uno mira las estadísticas de productividad de arroz del último quinquenio, se ve que Uruguay no solamente es el sexto exportador mundial, sino que tiene niveles de productividad más altos que los promedio de los estados arroceros de los Estados Unidos. Me refiero a Estados Unidos para hablar de un país en el que hay recursos, tecnología y eficiencia. En ningún otro rubro alcanzamos ese nivel de productividad". (Sr. Aguerre ACA1997, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT N° 618, Pág. 6)*

*"A modo de introducción debemos decir que pensamos el conjunto de la producción forestal integrado al resto de las producciones del agrario como, por ejemplo, la ganadería y la agricultura, como actividades dirigidas a la exportación y a competir en los mercados internacionales. (...) El proyecto forestal debe tener un proyecto ganadero secundario –vacuno o lanar- para el mejor aprovechamiento de recursos y de aguas y para el control de erosión y de incendios. También puede tener alguna producción agrícola en suelos marginales o anexos al suelo forestal. Incluso puede haber un proyecto apícola: de hecho, algunos proyectos forestales ya tienen encaminados proyectos apícolas internos. El problema radica en que estos proyectos secundarios deben estar coordinados y supervisados por el proyecto forestal, que es el fin principal al que se destina la tierra y al que apunta el objetivo económico. (...). No estoy diciendo que la forestación no tenga su complemento en la apicultura, sino que ésta debe ser controlada de acuerdo con el mismo proyecto; deberíamos estudiar un poco más lo de la apicultura. El sector forestal no puede encontrar trabas a su desarrollo productivo". (Sr. Faroppa, API 1997, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT N° 811, Pág. 17).*

En los argumentos expuestos, encontramos que aceptan una intervención mínima y subsidiaria del Estado cuando el propio sector no tiene la capacidad de autorregularse:

*"No nos domina un afán estatista, pero tenemos necesidad de aclarar y explicar por que entendemos necesarios que en estos casos inter venga la Administración y que tenga poderes para ello. Entendemos que es muy importante definir la dominialidad de estas aguas de los cursos no navegables ni flotables, o sea, las cañadas, porque la experiencia nos indica que en el tema de las cuencas hay intereses que pueden ser contrapuestos, al punto tal de poder llevarnos a un caos". (Sr. Rodríguez Folle, ACA 1996, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 440, Pág. 2).*

*“Con esto, estoy queriendo dar una idea de por que es necesaria la interacción estatal en esto. De lo contrario, se transformaría en la ley del más fuerte, de modo que quienes estuvieran aguas arriba dejaran sin fundamento económico estas inversiones y sin repago, provocando lo opuesto de lo que se pretende (...). “Todo esto nos lleva a reafirmar que la interacción estatal en esta materia es fundamental. Realmente la policía de aguas es aquí básica para poder proteger los derechos de los inversores en los diferentes cursos” ( Sr. Rodríguez Folle, ACA 1996, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 440, Pág. 3).*

*“(…) desde el punto de vista de la técnica legislativa, es correcto declarar que dichas aguas son de dominio público, lo que habilita la intervención de la Administración para regular y evitar la anarquía y el caos que podrían producirse. Es necesario, entonces, legislar en esta materia”. (Sr. Rodríguez Folle, ACA 1996, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 440, Pág. 5).*

*“Lo que debemos asegurar es la tranquilidad de saber que podemos seguir creciendo y que no se introduzca un factor de anarquía como el que se generaría si no estuviera bajo la tutela del Estado el manejo de las aguas pluviales, con el vacío legal consiguiente”. (Sr. Manini, ACA 1997, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT N° 618, Pág. 21).*

*“Es por estas razones que la Asociación de Cultivadores de Arroz entiende que la Dirección de Granos quizás hoy no puede —en la medida en que hay una apertura en los distintos tipos de producción de arroz, ya no para la industria sino para exportar directamente el arroz cáscara— controlar eficazmente la producción de semilla de arroz nacional, sobre todo si tenemos en cuenta los problemas que tiene como todo organismo del Estado para poder funcionar bien (...). Entendemos que aquí el Estado debería cumplir un papel importante en el control de la calidad de la semilla, dar un marco”. (Sr. Batello, ACA 1995, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes VT N° 72, Pág.4)*

Conciben al Estado como a un agente necesario para proveer los medios que favorezcan la competitividad; el tránsito hacia una agricultura moderna y competitiva sólo será posible si cuentan con el apoyo de éste:

*“(…) por iniciativa propia y sin ayuda de nadie logramos una solución independientemente de un Gobierno o de un andador. Los productores llegaron a formar sus propios campos de riego, desarrollarlos y crear una legislación que anteriormente no existía porque no estaba en ninguna parte... “. (Palabras del Sr. Álvarez, ANPL 1993, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT 1448, Pág. 5)*

*“(…) es en este momento, en el que vemos que el crecimiento se estanca y que todavía no nos hemos dispersado, que tenemos que pedir apoyo al del Estado. Pero aclaro que no lo solicitamos bajo forma de subsidio. Si bien se trata de una exención impositiva, no es un subsidio. No es una ayuda extrema; lo único que le pedimos es apoyo, actuando dentro de sus prerrogativas, si se quiere es una inversión productiva para el propio Estado, para la sociedad y para un sector de la producción” (Sr. Álvarez, ANPL 1993, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT 1448, Pág.7)*

*“(…) si no existieran exoneraciones fiscales no estaríamos en la Comisión y hubiéramos continuado por nuestras vías. ¿Para que molestar al Estado si nosotros estábamos avanzando?. Hemos estudiado muy bien cual es la*

*acción que debe desarrollar el Estado y, según surge de la realidad objetiva, la solución de los problemas está dentro de lo que solicitamos al Estado” (Sr. Álvarez, ANPL 1993, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT 1448 Pág11)*

*“(…) (la pradera) fue la herramienta, palanca tecnológica que permitió el aumento de la productividad e hizo posible el desarrollo actual del sector lechero. Pero hoy ya no es más una palanca, llegó a su fin y no hemos avanzado más. Por suerte aparece otra palanca que es el campo de veería, que será tanto o más importante que la pradera. El problema va a depender de si tenemos la capacidad de percibir eso, porque nosotros solos no podemos salir adelante y debemos pedir auxilio al Estado que, obviamente, no es el único actor. No se trata de descansar en el Estado y esperar que lo haga todo, sino que estamos intentando ver cuáles son las falencias que pueden existir para alcanzar el pleno acceso y lograr la rentabilidad del sector, tan deseada por todos.” (Sr. Álvarez, ANPL 1993, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT 1448 Pág.9)*

La acción pública es aceptada en la medida en que es necesaria para hacer viables los cambios que el sector o rubro está procesando.

En este discurso el Estado, cuando actúa ha de hacerlo con políticas destinadas a regular el sector o la actividad productiva. Acepta que se modifiquen los tradicionales mecanismos de regulación, pero siempre que los criterios utilizados para que dicha modificación sea coherente con una lógica productiva, sin que aparezcan mezclados de forma espuria con criterios sociales:

*“(…) yo fui uno de los que señaló (...) que el desarrollo forestal que tendría Uruguay debería ser complementado con la producción de miel, que era un rubro importante. Y, fundamentalmente, ésta no puede ser realizada por grandes empresas, por lo que se desarrolla precisamente en estos países. Realmente, un apicultor eficiente puede manejar cincuenta o cien colmenas; alguno puede exagerar y hablar de doscientas, pero se requiere mucho trabajo manual. Es decir que se trata de una actividad para pequeñas empresas. (...). Como decía, fui partícipe de esta idea en el sentido de que daría mucha ocupación, ya que crearía fundamentalmente empresas de tipo familiar y les permitiría un nivel de subsistencia decoroso o más que decoroso. Por tanto, en principio estuve de acuerdo. Pero uno sigue andando por la vida y empieza a encontrar algunos inconvenientes. Esto no es oposición sino simplemente una realidad constatada” (Sr. Bolla, APF 1997, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT N° 811, Pág. 18).*

*“Uruguay debe producir miel. Es cierto que la miel se cobra en el exterior casi sin dificultad: se debe producir la mayor cantidad posible, utilizando los eucaliptos porque es la variedad botánica que produce más néctar, aunque tiene problemas con el polen, pero no podemos perjudicar una producción por una serriedumbre a favor de otra. Favorezcamos la producción de miel en la forma más adecuada, sin olvidar que la producción forestal puede adelantarse, ya que con la forestación podemos quintuplicar las exportaciones del país. Estoy convencido de que debemos desarrollar la producción de miel porque da trabajo a muchas familias. Insisto, no hay empresa grande en el mundo, de lo contrario, la hubiesen formado los americanos y los alemanes: no se si está primero Brasil o*

*Alemania, pero son nuestros compradores. Repito que tiene que ser empresas familiares. (...) Insisto en que debemos desarrollar la actividad apícola porque va a producir ingresos a un sinnúmero de familias.* (Sr. Bolla, APF 1997, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT N° 811, Pág. 20 y 21).

*"Yo creo que la realidad nos va a demostrar que esta servidumbre será enojosa, injusticiosa y tal vez apelable, y los apicultores van o no a producir, aunque no puedan tener colmenas en el monte —lo que representaría un mal manejo técnico—, si ellas están cerca, lo cual pueden hacer con o sin esta ley".* (Sr. Bolla, APF 1997, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT N° 811, Pág. 29).

*"Aquí se ha dicho que se duplicaría la producción apícola. Pero yo debe decir que el proyecto forestal empezó hace tres años y está exportando US\$ 14.000.000; hoy estamos llegando a los US\$ 60.000.000 y en diez años alcanzaremos los US\$ 600.000.000. Ese es el objetivo principal".* (Sr. Faroppa, APF 1997, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT N° 811, Pág. 29).

Hay una visión sobre la política agraria que es de naturaleza productiva; ésta debe estar dirigida por una lógica de mercado y no supeditada a criterios sociales que impliquen el desarrollo de una agricultura familiar.

Por otro lado, se considera que el proceso de apertura al exterior se ha gestionado en detrimento de las necesidades de los agricultores; buscan medidas para corregir la actual vulnerabilidad de la agricultura, para hacer frente a la "competencia desleal de las agriculturas subsidiadas":

*"Pensamos que la actividad agrícola —y en esto convenimos con lo que se establece en el proyecto— no puede dejarse expuesta al libre juego de las condiciones del mercado de un día para otro. Creemos que eso sería suicida, sobre todo, en varios rubros; más aún cuando muchos productores se ven, en nuestro país castigados por la protección de la industria, por ineficiencia de algunos o por impuestos, como es el caso del gas —oil. Todo esto resta competitividad, y es por eso que pensamos que es por demás injusto hacer competir libremente algunas de esas producciones con la de otros países".* (Sr. Arragaveyria, CAF 1990, Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, VT 146 Pág. 1 y 2)

*"(...) en un producto como el arroz, que nuestro país exporta en su casi totalidad —prácticamente el 95%—, y que tiene que competir en los mercados internacionales en un mundo hipócrita: se habla de libertad y cristalinidad de mercados, pero sabemos cómo subsidian las grandes potencias a sus agricultores. Sin ir más lejos, la Unión Europea garantiza al agricultor arrocero US\$ 25 por la bolsa de 50 kilogramos de arroz cáscara, mientras que en Estados Unidos hay toda una gama de subsidios; los norteamericanos no lo ocultan y la actual Administración sigue haciéndolo, por más que se hable con tanto énfasis de la Ronda Uruguay del GATT; y ¿acaso a nosotros nos protege alguien?".* (Sr. Marini, ACA 1997, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT N° 618, Pág. 21).

*"(...) somos partícipes de una libertad de comercio que es bueno que exista pero, evidentemente, en la lechería a nivel mundial sucede lo contrario. Nosotros creemos que cambiar las reglas de juego sería pernicioso para un país, como el Uruguay, que pretende ser cada día más exportador. Pensamos que la única viabilidad de la lechería nacional uruguaya está en seguir exportando. (...) Como dije anteriormente, la única solución es tratar de dotar a las plantas y a los productores de mayor tamaño y escala, para que puedan ser competitivos en el exterior, donde no creemos que los precios vayan a mejorar, en este sentido el Estado debería diseñar algún tipo de políticas que nos favorezcan como sector". (Sr. Fernández ANPL 1998, Comisión Nacional de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VI N° 2337, Pág. 8 y 9).*

En este discurso, los componentes empresariales de la actividad que desarrollan como agricultores son enfatizados; lo anterior es acompañado con una dimensión profesional cuyo entorno es definido en términos de eficiencia en la gestión de la explotación de la que se es titular (empresa agraria):

*"Personalmente, además de ser el dueño, soy el Director de la empresa en la parte comercial y he vivido los inicios de la citricultura; a partir de 1971, la empresa comenzó a exportar (...) durante diez años fui Presidente de la Unión de Exportadores de Cítricos del Uruguay. (...) La empresa de 200 empleados que tenía en la década del 70 pasó a tener 1200, así como 2500 hectáreas de cítricos y 5000 hectáreas de ganadería. Por lo tanto se transformó en una industria nacional. Con esto no estoy criticando a los grupos extranjeros, porque considero que cada vez más necesitamos grupos económicos para levantar nuestro país, pero creo que tiene cierto mérito el hecho de haber constituido una empresa nacional, con la ambición de agrandarla cada vez más. (...) nuestra empresa ha sido la pionera en muchos aspectos gracias a la gestión empresarial eficiente que hemos llevado adelante. (Sr. Caputo, APCLN 1992, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VI N° 1458, Pág. 5 y 6)*

*"En ese sentido, más allá de la disquisición legal, jurídica y constitucional que tiene todo este tema, es importante tener en cuenta la realidad de los ciudadanos, los técnicos y los agricultores quienes de alguna manera hicieron que se pasara de 75.000 a 150.000 hectáreas, en un rubro que es eficiente y que en la zona norte, además del arroz se está empezando a dar una revolución productiva en el área pastoril y en otros rubros. Eso se da porque somos buenos agricultores y empresarios, y además, el Uruguay tiene un nicho agroecológico muy bueno para el arroz y un clima templado" (Pág.7 Sr. Aguerre ACA VI 618 de 1997 Cámara de Representantes)*

*"Hay seiscientos inversionistas en nuestra empresa y son todos profesionales y comerciantes. Creo que hemos destruido un poco el mito de que la forestación es de los grandes capitales: la empresa es de pequeños y medianos". (Sr. Bolla, APF 1998, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VI N° 1004, Pág.9).*

*"Para terminar de aclarar algunos conceptos, el señor Diputado Mujica cree que sólo grandes capitalistas participan del sector forestal. No me ofende la palabra capitalista; me encanta, si yo soy un capitalista neto. Pero supongo que el señor Diputado lo emplea en el sentido de gran capital, y yo lo uso en el sentido empresarial. En*

*ese sentido la acepto totalmente. Pero a esta altura creo que aquel concepto de que el productor rural con 1.000 ó 1.500 hectáreas es un hombre rico..., podrá ser patrimonialmente rico ...” (Sr. Barrios, API 1998, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT N° 1004, Pág.12).*

*“Considero que las empresas rurales necesariamente tienen que crecer y, para ello, los pequeños deberán asociarse a grandes empresas a efectos de no desaparecer; en esto no hay voluntarismo que valga, esta es la realidad que indica el mercado en los tiempos actuales”. (Sr. Bolla, API 1998, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT N° 1004, Pág.14).*

La viabilidad de una explotación moderna pasa por la búsqueda de la rentabilidad del capital invertido:

*“Creo que a esta altura no se puede discutir el caso de aquel productor que posee un predio chico, que trabaja con alta dotación de capital y tecnología y que puede desembarazarse de una categoría de ganado que allí no necesita, pero si en la explotación, ocupando esa tierra y utilizando el capital que ha roto más eficientemente en la extracción de leche, que es lo que realmente le renta” (Sr. Álvarez, ANPL 1993, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT 1448 .Pág.)*

*“(...) la solución que el economista Sáez y nosotros vemos es el aumento de la productividad. Para que pueda alcanzar la rentabilidad un productor lechero que cuenta con 200, 100, 50 ó 30 hectáreas —como se analiza que puede suceder—, necesita utilizar tecnología de desarrollo (...) un 10% de los productores lecheros uruguayos la utilizan —independientemente del área que exploten— y se encuentran en estado de rentabilidad, que es lo que cuenta”. (Sr. Álvarez, ANPL 1993, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Representantes, VT 1448 .Pág.8)*

*“(...) Debemos tratar de buscar soluciones y éstas se plantean fundamentalmente a nivel del productor, a quien hay que dar una escala que lo haga viable, es decir proveerlo del capital suficiente y necesario para que tenga la viabilidad económica que tanto necesita, ya sea capital propiamente dicho, o tierra. (...) Se debería poner especial énfasis para dotar al productor de esa escala que le permita ser realmente competitivo, que lo torne cada vez más eficiente”. (Sr. Pérez, ANPL 1998, Comisión Nacional de Ganadería, Agricultura y Pesca, Cámara de Senadores, VT N° 2337, Pág.1)*

En términos generales, en este discurso se concibe a la agricultura como una actividad productiva orientada a la exportación. La agricultura, entendida como una más de los sectores de la economía deber ser valorada en términos de eficiencia, productividad y competitividad.

La intervención del Estado, es aceptada en la medida que el sector necesita que éste cree las condiciones necesarias para su desarrollo; y las políticas públicas deben estar dirigidas hacia la inserción de la agricultura nacional en los mercados internacionales.

Los elementos que articulan el discurso de las gremiales empresariales pueden sintetizarse de la siguiente manera:

✓ **Concepción de la agricultura:**

- Actividad productiva, orientada al mercado
- Sector económico, valorado como eficiente y competitivo

✓ **Rol asignado al Estado:**

- Orientador y regulador de la economía
- Debe crear condiciones para que el sector se desarrolle

✓ **Visión sobre las políticas agrarias:**

- Políticas de naturaleza productiva, guiadas por las leyes del mercado

✓ **Status del agricultor:**

- El agricultor es un empresario

#### 4. Tipología de los discursos de las gremiales del agro.

A partir de los elementos seleccionados y luego de analizar los argumentos expuestos por las gremiales del agro, podemos identificar tres discursos diferenciados que vinculamos a tres visiones sobre la agricultura y su funciones, el papel del Estado y de las políticas agrarias, y el status adjudicado al agricultor.

Como forma de delimitar con mayor claridad las diferencias y similitudes elaboramos una tipología discursiva.<sup>6</sup>

Llamaremos **“neoruralista”** al discurso que plantea la necesidad de un tratamiento diferencial para el sector rural; un discurso que va más allá de las necesidades económicas e ingresa a las valoraciones de tipo social. Que enfatiza el papel fundamental que desempeña la agricultura como actividad dinamizadora de las zonas rurales. Asimismo, valora al mundo rural como un espacio que permite sostener los equilibrios necesarios para el funcionamiento del conjunto de la sociedad.

La agricultura entonces, desde este enfoque no juega sólo un papel productivo, sino también social en la medida en que mantiene articulado el tejido social del mundo rural. Lo anterior justifica una intervención activa por parte del Estado para asegurar la sustentabilidad y el desarrollo del sector.

La dimensión social de sus demandas legitima un tratamiento especial por parte del Estado.

En este discurso, la actividad agropecuaria trasciende su función productiva y se convierte en un modo de vida. El agricultor sobrevive en el medio rural gracias al trabajo que realiza en su establecimiento junto a su familia. Sustentar la explotación agraria no es una decisión tomada bajo los criterios de eficiencia y competitividad. El status del agricultor es, el de un trabajador que junto a su familia participa y sostiene la comunidad en la que habita.

Este discurso es asumido principalmente por las organizaciones de los agricultores familiares.

En otras tipologías se distingue un discurso denominado **“ruralista”**<sup>7</sup> en donde se realiza la defensa implícita de los elementos esenciales del antiguo modelo de desarrollo estatista. En el

---

<sup>6</sup> Como ya señalamos, las organizaciones colectivas que concurrieron al Parlamento fueron relativamente pocas; lo anterior no nos permite contar con una muestra significativa que nos permita formular conclusiones más generales; no obstante, lo que se intenta en este trabajo es señalar ciertas tendencias en los discursos de las representaciones colectivas del agro uruguayo.

discurso ruralista el conjunto de demandas estaban dirigidas al Estado, mientras que en el “neoruralista”<sup>8</sup> las organizaciones manifiestan plena conciencia de que los grandes problemas del sector están más allá de las posibilidades del Estado nacional, pero que aún así existen mecanismos al interior de éste que pueden amortiguar el impacto del cambio de modelo de desarrollo.

Hemos llamado neoruralista a esta categoría, ya que si bien las dimensiones esenciales del anterior discurso ruralista se mantienen, emergen nuevos elementos. Las nuevas demandas se vinculan al proceso de “achicamiento” del Estado y a la creación de políticas de desarrollo sustentable y de sostenibilidad.

Un discurso que aboga por políticas integrales de desarrollo rural que incluyan acciones destinadas al fomento de las actividades agropecuarias en las explotaciones de tipo familiar, no con criterios de competitividad, sino con una lógica integradora y de sustentabilidad social que evite la exclusión de los pequeños productores.

En segundo lugar, identificamos un discurso que denominaremos “tradicional”<sup>9</sup>; en él, la agricultura es considerada un espacio económico sobre el que se asienta el crecimiento de toda la sociedad. Enfatiza la autosuficiencia económica del sector rural; y considera a la tierra como el único recurso generador de riquezas – o al menos el fundamental-. Un discurso que defiende el carácter autónomo del mundo rural frente al mundo urbano.

El papel central que se le atribuye a la agricultura dentro del conjunto de la sociedad legitima la acción colectiva y las demandas realizadas.

El sector agropecuario tiene un rol fundamental: es la fuente principal de producción en el país; de ahí su importancia económica pero también social.

En esta visión, el Estado es relegado al papel de garante del orden institucional; debe funcionar como orientador de la economía pero no intervenir en ella como un agente más; un discurso que brinda preeminencia a los principios del liberalismo económico.

---

<sup>7</sup> El discurso “ruralista” o “desarrollista” apoya el proceso de modernización de la agricultura dependiente del Estado en razón de las peculiaridades de la actividad agropecuaria. José Ignacio Porras, “Empresarios, acción colectiva y política agrícola en Bolivia y Perú. Una aproximación desde el análisis de los policy networks”.

<sup>8</sup> Eduardo Moyano utiliza el concepto de “neocampesino” en “Aspectos metodológicos para el estudio de la acción colectiva en la agricultura y la sociedad rural. El caso del sindicalismo agrario”.

Muchos de los “males” del sistema económico son atribuidos al exceso de intervencionismo estatal que permanece desde el modelo de desarrollo anterior. Proclama la necesidad de acabar con la interferencia pública en la iniciativa privada

Presenta una visión antiestatista que concibe a sus servicios y empleados como ineficientes; acusa al Estado de burocratizar la acción de los privados y de consumir los recursos del sector que más produce (el agropecuario).

El modelo de desarrollo propuesto como ideal es el de país agro exportador basado en la competitividad y en las ventajas comparativas que el sector agrícola posee.

El status asignado al actor social del mundo rural es el de “productor rural”. Mediante esta denominación del habitante del mundo rural, se engloba a todo aquel que realice tareas productivas sin realizar distinciones vinculadas al tamaño de la explotación, a la propiedad de la tierra, o a cualquier otro criterio diferenciador.

En este discurso se observa un sistema de convicciones y valores de carácter general que abarca a toda la sociedad, en el sentido de que “todo lo social les concierne”, y no sólo lo que atañe al mundo rural.

Las organizaciones que exponen este tipo de discursos no sólo se limitan a valoraciones vinculadas a los problemas específicos de su sector o producto. Este discurso es propio de las gremiales ganaderas.

El tercer discurso, al que llamaremos “**empresarial**”<sup>10</sup> está orientado predominantemente a la producción y a el mercado. El eje articulador es la noción de la agricultura como un sector esencialmente económico y que, por tanto, debe ser valorado bajo criterios de eficiencia productiva y competitividad. En este discurso, el agro se transforma en uno más de los sectores de la economía.

Guiado --esencialmente- por los postulados del neoliberalismo, la iniciativa empresarial privada puede asumir el liderazgo en el desarrollo del sector, pero para ello es necesario que el Estado provea los medios que favorezcan la competitividad necesaria para el logro de una agricultura

---

<sup>9</sup> Ignacio Porras (Porras: 2000) identifica un tipo de discurso –al que denomina “fundamentalismo agrario”– que si bien no se corresponde de manera exacta con el discurso tradicional que describimos en este trabajo, tiene muchos elementos en común.

<sup>10</sup> Discurso empresarial es una categoría que adoptamos del desarrollado por Ignacio Porras a partir de sus estudios para América Latina. Ignacio Porras, “Reformas estructurales, institucionalidad y dilemas en la acción colectiva del empresariado agrícola en América Latina”.

moderna. Acepta una intervención estatal mínima y subsidiaria, cuando el sector no tiene la capacidad de regularse a si mismo.

La visión del mundo rural es *particularista*, en el sentido de que varía en torno a la búsqueda de soluciones de problemas específicos relativos a su subsector o a su rubro productivo, sin presentar consideraciones más generales acerca del resto de la sociedad.

La naturaleza de las políticas agrarias es productiva y guiada por lógica de mercado y la acción pública en la agricultura debe estar subordinada por el área económica. La misma debe formularse a partir de una distinción entre una agricultura empresarial, con potencialidades para ser competitiva en el nuevo contexto de economía abierta y una agricultura “social” o familiar, que no es económicamente viable, o que al menos presenta problemas para lograrlo.

El agricultor es percibido como un empresario capitalista; enfatiza los componentes empresariales de la actividad que desarrolla, y esto es acompañado con una dimensión profesional (a diferencia del resto) cuyo entorno es definido en términos de eficiencia en la gestión de la explotación de la que es titular (empresa agraria) y en términos de formación (agronómica y económica) necesaria para sus cometidos.

Este discurso lo hemos reconocido en las gremiales de los empresarios agrícolas.

## Conclusiones

En este apartado hemos analizado los argumentos expuestos por las gremiales del agro, pudiendo identificar tres discursos diferenciados que vinculamos a tres visiones sobre la agricultura y su funcionamiento, el papel del Estado y de las políticas agrarias, y el status adjudicado al agricultor.

Cada categoría de la tipología discursiva fue vinculada con las diversas gremiales analizadas que representan los intereses de los diferentes grupos sociales del agro.

La naturaleza ideológica de los discursos nos ha permitido “capturar” la forma de interpretar los problemas e intereses del colectivo social de referencia, la forma en que guían sus estrategias y las preferencias colectivas.

Coexisten entre los dirigentes de las organizaciones colectivas estudiadas tres tipos de discursos a los que hemos llamado respectivamente “neoruralista”, “tradicional” y “empresarial”.

Las fronteras entre estos discursos -para algunas de las dimensiones analizadas- no son demasiado concisas, dando lugar en muchas ocasiones a una particular combinación entre proclamas de carácter neoliberal y reivindicaciones claramente proteccionistas.

El paulatino retiro del Estado del espacio rural ha desenmascarado un proceso de diferenciación económica y social entre los grupos sociales agrarios. Los procesos de acción colectiva son procesos dinámicos que cambian como resultado de los cambios experimentados en el entorno donde los grupos emprenden sus acciones colectivas. Como resultado de ello, surgen diferentes estrategias para enfrentar los cambios acaecidos que se reflejan en los discursos de las organizaciones colectivas.

Los discursos estudiados parecen estar en estrecha relación con la naturaleza del grupo social de referencia; no siendo igual en el caso de una organización cuya base social está formada por empresarios agrícolas, cuyos intereses se sitúan preferentemente en aquellas áreas de las que depende la rentabilidad de sus explotaciones, que en otra donde el colectivo social está formado por agricultores familiares cuyas preocupaciones -además de las de tipo productivo- pasan por mejorar las condiciones de vida en el medio rural.

Las líneas divisorias entre estos discursos se ven matizadas si nos detenemos en las consideraciones que realizan sobre el papel del Estado y las diferencias se agrandan en la concepción que se plantea sobre la agricultura.

En el cuadro cinco, se presentan de manera sintética los elementos característicos de los tres discursos identificados, y se los vincula a las respectivas organizaciones colectivas:

**Cuadro 5**  
**Elementos de los discursos de las organizaciones colectivas agrarias**

<b>Elementos del Discurso</b>	<b>Tradicional/ gremiales ganaderas</b>	<b>Neoruralista/ gremiales de agricultores familiares</b>	<b>Empresarial/ gremiales de empresarios agrícolas</b>
<b>Concepción de la agricultura</b>	Visión fisiocrática. Autarquía económica.	Dimensión social y productiva	Actividad productiva orientada al mercado. Sector económico valorado bajo criterios de eficiencia productiva y competitividad.
<b>Rol asignado al Estado</b>	Garante del orden institucional. Orientador de la economía sin intervenir en ella.	Regulador del sector. Debe intervenir en el mercado. Promover el desarrollo. Corregir las desigualdades	Mínima intervención estatal. Garantizar la estabilidad de los mercados. Crear las condiciones favorables para que el sector se desarrolle y se integre al sistema económico.
<b>Visión sobre las Políticas Agrarias</b>	Políticas que favorezcan al modelo agro exportador basado en la competitividad y las ventajas comparativas que el sector agrícola presenta	Políticas que contemplen una lógica productiva, pero también a la dimensión no productiva (social), e integradas a un modelo de desarrollo rural sustentable. Guiadas por criterios de equidad	Políticas de naturaleza productiva, guiadas por la lógica del mercado.
<b>Forma en la que se auto – perciben</b>	Como productor rural	Como trabajador rural	Como empresario rural

## 5. Conclusiones finales

Durante los quince años estudiados -de marzo de 1985 a marzo del año 2000- concurrieron a las Comisiones parlamentarias tan sólo diez organizaciones colectivas del agro: tres representaciones de los agricultores familiares, las dos gremiales ganaderas y cinco organizaciones colectivas de los empresarios agrícolas; y no sólo fueron pocas organizaciones, sino que aquellas que asistieron a las Comisiones lo hicieron en muy pocas oportunidades (representaciones de agricultores familiares 9 visitas en 15 años, gremiales ganaderas 12 veces en 15 años y gremiales de los empresarios agrícolas 15 veces en 15 años).

Más allá de la naturaleza de la discusión planteada, de la organización colectiva que se trate y del grupo social de base que éstas representan, la presencia de las gremiales agrarias en las Comisiones fue muy escasa.

Lo anterior evidencia el débil relacionamiento entre estos dos actores sociales; esta afirmación se magnifica al ser ubicada en un periodo histórico particular -como es el caso de la (re) democratización de nuestro país- en donde se expandió la acción colectiva y se incrementaron y diversificaron las demandas desde la sociedad civil hacia el Estado.

La escasa presencia de las organizaciones colectivas del agro en las Comisiones nos conduce a pensar que, probablemente las estrategias corporativas hayan sido dirigidas hacia otras instancias diferentes a las parlamentarias; que los mecanismos de influencia política elegidos por estas gremiales hayan estado orientados hacia contactos más informales, directos o confidenciales, y dirigidos particularmente hacia el Poder Ejecutivo y la burocracia administrativa.

En algunas interpretaciones, el bajo perfil del accionar colectivo en el Parlamento podría encontrar una explicación en el papel central que han desempeñado los partidos políticos en el curso de nuestra historia, en tanto articuladores de los diversos intereses y demandas de la sociedad civil. Es decir, que las características del sistema político nacional podrían estar ofreciendo un conjunto de alternativas por donde canalizar las demandas, y creando otros espacios de influencia hacia donde dirigir los esfuerzos de la acción colectiva. (Zurbriggen: 1998).

A lo anterior podríamos sumarle la posibilidad de que haya incidido en las organizaciones, la percepción que tuvieran sobre el Parlamento; en el sentido de que, para que el reconocimiento a los parlamentarios como interlocutores tenga un efecto directo sobre las estrategias de acción

colectiva de las organizaciones, tal reconocimiento debe ir acompañado del convencimiento de que la participación en la institución parlamentaria puede ser eficaz para la defensa de los intereses de la base social que representan. En caso contrario, las organizaciones agrarias optarían por enfatizar otros dominios de la acción colectiva como lugares preferentes de actuación. (Porrás:2002)

La baja concurrencia de las representaciones rurales podría ser explicada si introducimos entonces, el supuesto de que el Parlamento no es visualizado por estas organizaciones como un espacio en donde realizar sus demandas; si el Parlamento no es la dimensión gubernamental en donde se toman las decisiones fundamentales que involucran a las políticas agrarias, no se justifica entonces que los esfuerzos de la acción colectiva se dirijan hacia él.

Lo que sospechamos parece tener sentido en la medida en que las escasas visitas a las Comisiones se dio en todas las organizaciones colectivas; la concurrencia fue similar en el número de veces sin que se diferenciara en función del grupo social de base de los actores colectivos involucrados.

Si el Parlamento fuera visualizado como uno de los ámbitos clave en la definición e implementación de las políticas agrarias, gremiales como las ganaderas -que cuentan con mayores recursos estructurales- probablemente hubieran presentado una mayor cantidad de visitas a las Comisiones Parlamentarias. No solo fue baja la presencia de las representaciones de agricultores familiares, sino que también fueron mínimas las visitas de las gremiales ganaderas y de los empresarios agrícolas.

Es decir que los resultados encontrados, nos están sugiriendo cierta debilidad de la institución parlamentaria; quizás cierta restricción de la capacidad política del Parlamento a favor de un creciente fortalecimiento de las atribuciones del Poder Ejecutivo en la construcción y definición de políticas. Tal desplazamiento de las competencias legislativas no lo podemos afirmar por medio de este trabajo, ya que excede a los límites de nuestro análisis.

Para muchos autores, nuestro país presenta un democracia representativa con poderes institucionalizados que constituyen la trama del proceso político. (O'Donnell:1992).

Si bien puede reconocerse un Parlamento fuertemente institucionalizado luego de restaurada la Democracia en 1985, parecería pertinente preguntarse si esto se mantiene de manera sostenida en el transcurso del tiempo. Podría ser útil explorar las relaciones entre el Estado y los diversos

intereses colectivos bajo una mirada que suponga una concepción de nuestra Democracia, ya no como representativa sino vías de transformarse en una democracia delegativa.<sup>11</sup>

Por otro lado, en las ocasiones en que las representaciones concurrieron al Parlamento, hemos vislumbrado un accionar colectivo que tiende a contrarrestar iniciativas puntuales, o a bregar por objetivos sectoriales específicos, más que a respaldar en forma protagónica la emergencia de una política agraria nacional. Los mayores esfuerzos de la acción colectiva estuvieron centrados en las demandas específicas para su sector y en desplegar la capacidad de veto frente a las iniciativas provenientes tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo.

El análisis descriptivo de las demandas, dejó al descubierto la similitud de los planteos realizados por las diversas representaciones del agro, fundamentalmente aquellos que involucran a la ayuda estatal.

Las gremiales plantearon un conjunto de demandas que no distaron demasiado en su contenido (reclamaron el apoyo del Estado), pero los medios para obtener dicho apoyo (subsidios, transferencias, créditos, protección arancelaria, entre otros), variaron según cual fuera la gremial que realizara la demanda.

Las diferencias en torno al Estado parecerían estar en una dimensión de carácter normativo y no en las demandas expuestas en donde hay mayor similitud.

En varias oportunidades, las argumentaciones de las gremiales parecieron contradictorias - fundamentalmente en el caso de las gremiales ganaderas y de las organizaciones empresariales-, comenzaron estableciendo recomendaciones sobre el funcionamiento "deseable" del Estado que coincidían con principios políticos y económicos de talante liberal y terminaron en demandas que implicaban un intenso intervencionismo estatal.

Observamos una distancia entre el discurso manifestado por las organizaciones y lo efectivamente demandado. La distancia entre lo planteado y lo reclamado es evidente en las gremiales empresariales y en las ganaderas.

---

<sup>11</sup> Para O' Donell la democracia delegativa se basa en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como crea conveniente, sólo restringida por las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional. En este tipo de democracias el Poder Ejecutivo se ve así mismo por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados, y se encuentra aislado de las instituciones políticas y los intereses organizados. La democracia delegativa presupone una débil institucionalización. O' Donell: 1992

Los tres discursos estudiados, que identificados como diferentes parecen estar en estrecha relación con el grupo social de referencia, mientras que las líneas divisorias se ven matizadas a la hora de formular las demandas. El resultado de este juego da lugar a una particular combinación entre proclamas de carácter neoliberal y reivindicaciones proteccionistas. Parecería entonces, que estamos frente a organizaciones colectivas que presentan discursos diferenciados y demandas convergentes.

Al inicio de este trabajo plateábamos que las reformas estructurales del mercado habían implicado el inicio de procesos de transformaciones sociales en los actores sociales del agro y por ende en sus estrategias de acción colectiva.. A través de nuestro análisis, hemos intentado argumentar que los cambios acaecidos han traído consigo nuevas demandas y el “reciclaje” de viejos planteos adecuados al contexto actual. Asimismo dichas transformaciones han incidido en la representación colectiva de los intereses de los grupos sociales agrarios, dando como resultado la emergencia de tres discursos diferenciados entre ellos pero estrechamente vinculados a la base social de referencia.

Pensamos que los discursos y las tradicionales prácticas en la acción colectiva de las organizaciones agrarias, más que ser desplazados o sustituidos , sufren una yuxtaposición con los discursos y prácticas que caracterizan al nuevo contexto.

El cambio del modelo de desarrollo ha cuestionado sensiblemente los ámbitos de dialogo entre el Estado y los diversos sectores de la sociedad.

En un país donde la importancia del sector agropecuario ha sido vital tanto en el modelo agro exportador, como en la consolidación y viabilidad del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones; hoy parecen ser prescindibles para el nuevo modelo de desarrollo de economía abierta, amplios sectores de la sociedad rural.

En el nuevo contexto, parece necesario que las organizaciones colectivas cambien su naturaleza reivindicativa y se conviertan en los protagonistas para lograr la plena inserción –a partir de la reconversión productiva- en la nueva globalización del capitalismo mundial.

La política agraria ha perdido, al menos en la fase de su formulación, gran parte de la autonomía que tenia como política sectorial. La tendencia actual es hacia una práctica

subordinada a la lógica de la política económica global; una política cada vez más determinada por decisiones que se adoptan en foros supranacionales alejados del ámbito específico de la agricultura nacional.

Las organizaciones colectivas son conscientes de que los grandes problemas del sector se originan más allá del alcance del Estado, pero sin embargo entienden que existen mecanismos al interior del Estado que pueden amortiguar el impacto; los problemas provienen de “afuera” pero las soluciones se pueden encontrar en “casa”.

Para que lo anterior sea posible, quizás sea necesario (re)definir el modelo de sociedad y el Estado que el Uruguay necesita, y dentro de esta discusión más amplia, decidir el grado de ruralidad que la sociedad pretende para nuestro país.

## 6. Bibliografía

- **Alonso, Luis Enrique (1995):** “El análisis sociológico de los discursos: una aproximación desde los usos concretos”. Cap. 6 . En: “Métodos y técnicas cualitativas en Ciencias Sociales”. Compiladores JM Delgado y J. Gutiérrez. Editorial Síntesis Madrid.
- **Améndola, Carmen (1991):** “Empresarios agrícolas sojeros: orígenes, estratos y estrategias”. En “Nuevos y no tanto”. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo. Diego Piñeiro Editor. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. Uruguay
- **Astori, Danilo (1975):** “La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya”. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. Uruguay.
- **Astori, Danilo (1982):** ”Neoliberalismo y crisis en la agricultura familiar uruguaya”. Colección Temas Nacionales N° 10. FCU. CHEDUR. Montevideo.
- **Bardin, Laurence (1996):** “El análisis de contenido” . Editorial Grefol S.A. Madrid
- **Cea D’ Ancona M.A (1996) :** “Metodología Cuantitativa. Estrategias y Técnicas de Investigación Social”. Editorial Síntesis S.A. Madrid.
- **Gómez, Sergio (1992):** “Grupos sociales, organizaciones representativas y movilizaciones políticas: las dos caras de la modernización de la agricultura chilena”. Documento de Trabajo. FLACSO. Programa Chile. Serie: Estudios Sociales N° 33. Santiago.
- **Gómez, Sergio (1994):** “En la búsqueda de un marco conceptual para el estudio de las organizaciones empresariales rurales”. En: Revista Paraguaya de Sociología, Año 31, N° 89. Enero – abril, Pág. 179.
- **Irigoyen, Rodolfo (1991):** “La racionalidad empresarial en la ganadería uruguaya”. En: “Nuevos y no tanto”. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo. Diego Piñeiro Editor. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. Uruguay.
- **Lanzaro, Jorge y otros (2000):** “Estudio de la Producción Legislativa”. 1985 – 2000. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo. Uruguay.
- **Latorre, Raúl (1991):** “Los grupos sociales del arroz en el Uruguay”. En “Nuevos y no tanto”. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo. Diego Piñeiro Editor. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. Uruguay.

- **Latorre, Raúl (1993):** “Los trabajadores rurales del Uruguay”. Cátedra de Sociología y Extensión Rural. Facultad de Agronomía. Montevideo. Uruguay.
- **López Aranguren E. (1996):** “El Análisis de Contenido”. En : El análisis de la realidad social. Métodos y Técnicas de Investigación. Ferrando M., Ibáñez J., y Alvira F. Compiladores. Alianza Universidad Texto. España.
- **Medina, Marcos (2002):** “Desafíos y acciones de las entidades agropecuarias argentinas frente a la globalización en la década de los noventa. El discurso de la Federación Agraria Argentina”. Ponencia VI Congreso ALASRU 2002.
- **Midaglia, Carmen (1982):** “Las formas de acción colectiva en Uruguay”. CIESU. Montevideo.
- **Mollano, Eduardo (1999):** “Interlocución social en la agricultura española”. Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA). Córdoba. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Ponencia.
- **Mollano, Eduardo (2002):** “Aspectos metodológicos para el estudio de la acción colectiva en la agricultura y la sociedad rural”. Ponencia VI Congreso ALASRU 2002
- **O'Donell, Guillermo (1992):** “¿Democracia delegativa?” Capítulo. 10 Pág.287 a 303. Fotocopias CIECSO.
- **Panizza, Francisco (1988):** “Poder estructural y hegemonía: Estado y ganaderos en la década del 60”. En: Revista N°3 de Ciencias Sociales. FCU. Montevideo.
- **Piñeiro, Diego (1985):** “El plenarios de pequeños y medianos productores: un intento de crear un movimiento de agricultores familiares”. En: “Movimientos sociales en el Uruguay de hoy”. Compilador Carlos Filguiera. CLACSO. CIESU. EBO. Montevideo. Uruguay.
- **Piñeiro, Diego (1991)a:** “ La agricultura familiar: el fin de una época”. En Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo. Diego Piñeiro Editor. Ediciones de la Banda Oriental.
- **Piñeiro, Diego (1991)b:** “Cuando el Estado viene aplanando”. El Estado en la visión de los ganaderos. En: “Nuevos y no tanto”. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo. Diego Piñeiro Editor. Ediciones de la Banda Oriental
- **Piñeiro, Diego (1998):** “Cambios y permanencias en el agro uruguayo. Tendencias y coyuntura”. En: “Las agriculturas del MERCOSUR. El papel de los actores sociales”.

Compiladores Norma Giarraca y Silvia Cloquell. Editorial La Colmena. CLACSO. Buenos Aires.

- **Piñeiro Diego, Riella Alberto y Hein Pablo (1996):** “Los productores vitivinícolas y la integración regional: un estudio de las actitudes y comportamientos frente a la reconversión tecnológica”. Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales. Documento de trabajo N° 14.
- **Porras, José Ignacio (1999):** “Reformas estructurales, Institucionalidad y Dilemas en la Acción Colectiva del Empresariado Agrícola en América Latina”. Un estudio comparado del caso peruano y boliviano. FAO. Santiago de Chile.
- **Porras, José Ignacio (2000):** “Empresarios, acción colectiva y política agrícola en Bolivia y Perú. Una aproximación desde el análisis de los policy networks”. Ponencia presentada a la sección “Agrarian and Rural Life“ de LASA.
- **Riella, Alberto:** ”Agricultores Familiares: ¿agentes de transformación agraria?. En Revista de Ciencias Sociales N° 9. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología.
- **Riella, Alberto (2001):** “Acción Colectiva, organizaciones rurales y Mercosur”. En: Revista Mexicana de Sociología, Vol.63.núm. 4. Octubre – diciembre, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Pág.37.
- **Riella, Alberto (2002):** “Corporaciones Ganaderas, Poder y Luchas Simbólicas en el Uruguay Contemporáneo”. Tesis de Doctorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- **Rocha, Ángel (1991):** “La sindicalización rural: los estímulos y las limitaciones para su desarrollo”. CIEDUR. Montevideo.
- **Valles, Miguel (1997):** “Técnicas cualitativas de investigación social”. Reflexión metodológica y práctica profesional. Editorial Síntesis S.A. Madrid
- **Zurbriggen, Cristina (1998):** “Empresarios y acción colectiva en la producción bibliográfica nacional”. Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Documento de trabajo N° 13. Montevideo.
- **Zurbriggen, Cristina (1999):** “Las organizaciones empresariales en la escena de los 90”. Departamento de Ciencias Política. Facultad de Ciencias Sociales. Documento de trabajo N° 15. Montevideo.

- **Zurbriggen, Cristina (2002):** “Estado, Asociaciones empresariales y transformación económica en Uruguay. Una propuesta de investigación”. Departamento de Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias Sociales. Documento de trabajo N° 35. Montevideo.