

Alberto Riella
Paola Mascheroni

Las políticas
públicas
y las organizaciones
agrarias
en el Uruguay
progresista

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LAS ORGANIZACIONES AGRARIAS
EN EL URUGUAY PROGRESISTA

Alberto Riella
Paola Mascheroni

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LAS ORGANIZACIONES AGRARIAS
EN EL URUGUAY PROGRESISTA

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la CSIC, integrada por Alejandra López, Luis Bértola, Carlos Demasi, Fernando Miranda y Andrés Mazzini ha sido la encargada de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2015.

© Alberto Riella y Paola Mascheroni, 2015
© Universidad de la República, 2017

Ediciones Universitarias,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)
Montevideo, CP 11200, Uruguay
Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906
Telefax: (+598) 2409 7720
Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>
<www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm>

ISBN: 978-9974-0-1436-7

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Roberto Markarian</i>	9
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO 1. EL ESCENARIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA DÉCADA PROGRESISTA.....	15
Crecimiento y dinamismo del sector agropecuario.....	15
La estructura social agraria: tendencias y situación actual.....	20
CAPÍTULO 2. POLÍTICAS PÚBLICAS, SECTOR AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL EN LA ERA PROGRESISTA.....	29
Políticas públicas horizontales.....	29
Las políticas públicas para el sector agropecuario y agroindustrial.....	33
CAPÍTULO 3. EL NUEVO ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR.....	37
Políticas públicas y agricultura familiar en tiempos de apertura.....	37
La agricultura familiar y una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo rural.....	38
CAPÍTULO 4. EN BÚSQUEDA DE UNA POLÍTICA TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO RURAL: REFLEXIONES SOBRE LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL.....	45
La conceptualización del territorio rural.....	46
Los debates y vertientes del desarrollo rural territorial.....	47
Una aproximación metodológica para el análisis de la territorialidad de las políticas de desarrollo rural en Uruguay.....	53
El análisis de las Mesas de Desarrollo Rural.....	57
CAPÍTULO 5. LAS POLÍTICAS LABORALES Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL AGRO.....	63
El rezago en los derechos laborales en el medio rural.....	64
El inicio de la negociación colectiva en el medio rural uruguayo.....	66
El balance de los trabajadores.....	78
CAPÍTULO 6. LAS POLÍTICAS LABORALES Y LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS CONDICIONES DE EMPLEO RURAL.....	83
Una mirada de la evolución histórica del salario rural.....	83
El salario de los trabajadores rurales en el gobierno progresista (2005-2015).....	84
Distribución salarial.....	88
Jornada laboral.....	90
Formalización.....	92
Evolución de la pobreza de los trabajadores rurales.....	93

CAPÍTULO 7. LA COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO RURAL	
Y SU POSICIONAMIENTO EN LA ERA PROGRESISTA.....	99
La Comisión Nacional de Fomento Rural.....	99
Consideraciones metodológicas.....	102
La Comisión Nacional de Fomento Rural	
y su relación con el gobierno progresista (2005-2011).....	102
CAPÍTULO 8. LUCHA DE POSICIONES: LA ASOCIACIÓN RURAL DEL URUGUAY	
Y LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS.....	119
La agenda ante los gobiernos progresistas.....	121
Síntesis.....	130
CAPÍTULO 9. LA FEDERACIÓN RURAL Y SUS RECLAMOS AL PROGRESISMO	133
De la cercanía al enfrentamiento.....	134
CAPÍTULO 10. ENTRE LA CONCILIACIÓN Y EL CONFLICTO: UNA MIRADA	
DE CONJUNTO A LAS RELACIONES ENTRE LAS ORGANIZACIONES	
AGRARIAS Y LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS.....	145
BIBLIOGRAFÍA.....	157

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La Universidad de la República (Udelar) es una institución compleja, que ha tenido un gran crecimiento y cambios profundos en las últimas décadas. En su seno no hay asuntos aislados ni independientes: su rico entramado obliga a verla como un todo en equilibrio.

La necesidad de cambios que se reclaman y nos reclamamos permanentemente no puede negar ni puede prescindir de los muchos aspectos positivos que por su historia, su accionar y sus resultados, la Udelar tiene a nivel nacional, regional e internacional. Esos logros son de orden institucional, ético, compromiso social, académico y es, justamente, a partir de ellos y de la inteligencia y voluntad de los universitarios que se debe impulsar la transformación.

La Udelar es hoy una institución de gran tamaño (presupuesto anual de más de cuatrocientos millones de dólares, cien mil estudiantes, cerca de diez mil puestos docentes, cerca de cinco mil egresados por año) y en extremo heterogénea. No es posible adjudicar debilidades y fortalezas a sus servicios académicos por igual.

En las últimas décadas se han dado cambios muy importantes: nuevas facultades y carreras, multiplicación de los posgrados y formaciones terciarias, un desarrollo impetuoso fuera del área metropolitana, un desarrollo importante de la investigación y de los vínculos de la extensión con la enseñanza, proyectos muy variados y exitosos con diversos organismos públicos, participación activa en las formas existentes de coordinación con el resto del sistema educativo. Es natural que en una institución tan grande y compleja se generen visiones contrapuestas y sea vista por muchos como una estructura que es renuente a los cambios y que, por tanto, cambia muy poco.

Por ello es necesario:

- a. Generar condiciones para incrementar la confianza en la seriedad y las virtudes de la institución, en particular mediante el firme apoyo a la creación de conocimiento avanzado y la enseñanza de calidad y la plena autonomía de los poderes políticos.
- b. Tomar en cuenta las necesidades sociales y productivas al concebir las formaciones terciarias y superiores y buscar para ellas soluciones superadoras que reconozcan que la Udelar no es ni debe ser la única institución a cargo de ellas.
- c. Buscar nuevas formas de participación democrática, del irrestricto ejercicio de la crítica y la autocrítica y del libre funcionamiento gremial.

El anterior rector, Rodrigo Arocena, en la presentación de esta colección, incluyó las siguientes palabras que comparto enteramente y que complementan adecuadamente esta presentación de la colección Biblioteca Plural de la

Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic), en la que se publican trabajos de muy diversa índole y finalidades:

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye, así, a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto por la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es, pues, una de la grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

Roberto Markarian
Rector de la Universidad de la República

Mayo, 2015

Introducción

La llegada al gobierno nacional por primera vez de una coalición de partidos izquierda y centro izquierda bajo el lema “Encuentro Progresista- Frente Amplio”, implicó un cambio significativo en las relaciones políticas y de poder en la sociedad uruguaya. El novel gobierno, desde sus primeras medidas y acciones intentó generar un cambio en la orientación de las políticas públicas y del rol del Estado en la sociedad.

En este marco, la preocupación por el desarrollo rural no estuvo ausente, por lo que se buscó fomentar la producción y mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el campo. Para alcanzar estos objetivos, entre los años 2005 y 2015, los sucesivos gobiernos progresistas impulsaron una serie de políticas de diferente alcance y repercusión en el agro. Estas iniciativas implicaron darle un papel más estratégico a los ámbitos estatales y fomentar una institucionalidad pública en el sector que se relacionara con los distintos actores y organizaciones colectivas del mundo rural, y ampliara el subsistema de representación e intermediación de intereses en el sector.

Las diversas iniciativas políticas desarrolladas por el gobierno durante este período generaron una diversidad de enfrentamientos, conflictos y negociaciones con la mayoría de las organizaciones rurales del país, que fueron moldeando y rediseñando en muchas ocasiones tales inactivas. Este libro recoge una serie de estudios que intentan mostrar cómo fue el relacionamiento de las organizaciones agrarias con el gobierno en los momentos en que se diseñaron o implementaron las que se pueden considerar como las principales políticas que afectaron al sector en estos años. La comprensión de estos procesos y de los comportamientos corporativos aparece como relevante para entender los intereses de los distintos agentes en pugna y las relaciones de fuerza que dieron sostenibilidad a las políticas del gobierno progresista. También así se pueden entender las claves del posicionamiento público de las organizaciones y su comportamiento en los distintos espacios institucionales en las que desarrollaron su acción durante esta última década. Este análisis se realiza desde un punto de vista sociológico observando este campo de relaciones con las herramientas de la sociología rural y la sociología política, para aportar a una mejor comprensión de las relaciones de poder en el Uruguay contemporáneo y sus implicancias para avanzar en un proyecto de desarrollo rural socialmente más inclusivo.

El libro se organiza en 10 capítulos. En el primero de ellos se analiza el desarrollo del sector en la última década como contexto de aplicación de las políticas y su relacionamiento con las organizaciones. En este capítulo se muestra cómo las acciones políticas desarrolladas en el período y las diversas confrontaciones analizadas en los capítulos posteriores, se dan en un escenario económico de fuerte crecimiento e inversión en el agro, que posibilitará al gobierno un mayor margen de maniobra para enfrentar las presiones de los sectores dominantes

pero que trajo aparejado un conjunto de nuevos problemas para el novel gobierno que se tuvo que enfrentar como nunca antes a los desafíos de una acelerada concentración de la tierra, la extranjerización de la propiedad y graves problemas ambientales. En el segundo capítulo se despliegan las políticas que tuvieron un mayor impacto en el ámbito agropecuario y agroindustrial del país, y que serán el eje de los debates, conflictos, y negociaciones con las organizaciones agrarias. En el tercero, se profundiza en las políticas públicas destinadas a la producción familiar. Se muestra cómo ha sido uno de los grupos sociales más postergados de las políticas públicas en las últimas décadas y se presentan las actuales políticas públicas diseñadas para su apoyo y cómo ellas podrían contribuir a fortalecer el contexto actual del sector. En el cuarto capítulo se analiza y reflexiona sobre la nueva orientación territorial de las políticas que buscan apoyar a los sectores subalternos del mundo rural. Se estudia la emergencia de este nuevo enfoque orientado a implementar una modalidad de desarrollo territorial rural mediante la instalación de Mesas de Desarrollo Rural en todo el país. Se describen sus potencialidades, alcances y limitaciones para beneficiar a los distintos actores del medio rural y, por último, se propone una metodología para evaluar sus efectos territoriales. En los capítulos quinto y sexto se reflexiona sobre las políticas laborales del período y su impacto en las condiciones laborales de los trabajadores del sector. Se presentan las primeras etapas de la negociación colectiva en el medio rural y se analizan, de manera general y mediante información estadística, los efectos que han alcanzado las reformas introducidas en la legislación laboral y en la nueva forma de fijar los salarios rurales, en los salarios reales y las condiciones laborales de los asalariados del agro. Del capítulo séptimo al noveno se desarrollan y discuten las agendas, posicionamientos y discursos de las tres organizaciones con mayor trayectoria y poder de representación de los distintos intereses agrarios (la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), la Asociación Rural del Uruguay (ARU) y la Federación Rural (FR) frente a las iniciativas, propuestas y políticas impulsadas por el gobierno. En el décimo se realiza una articulación y síntesis de los capítulos anteriores y se propone un conjunto de reflexiones finales sobre la capacidad del Estado de regular los procesos económicos y de mercado que produjo el crecimiento del sector agropecuario en el período frente a las diversas estrategias desplegadas por las organizaciones de los grandes empresarios rurales, que con sus alianzas políticas fueron minando todo intento del gobierno en esta dirección.

Para finalizar, queremos agradecer a la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), ya que los trabajos que conforman el libro forman parte de los principales resultados de un proyecto sobre «Organizaciones agrarias, políticas públicas y desarrollo rural en el gobierno progresista», financiado por dicha Comisión y desarrollado entre los años 2012-2014. También queremos agradecer a todos los que han participado de los trabajos que componen este libro y, en especial, a nuestros compañeros del Grupo de Investigación en Sociología Rural, Territorio y Desarrollo. Todos ellos han contribuido de manera muy

importante en las reflexiones que contiene este libro. Particularmente queremos resaltar el apoyo y la participación de Sofía Angulo, Agustina Marques, Marcela García y Adrián Silveira, que han colaborado en la recopilación de la información y en la redacción de los borradores de varios capítulos, y a Juan Romero con quien desarrollamos las principales ideas y materiales que conforman el primer capítulo. También va el reconocimiento para Mauricio Tubío, Rossana Vitelli, Jessica Ramírez y Víctor Borrás, entre otros, por sus aportes, comentarios y sugerencias realizados durante los varios encuentros que hemos tenido en el transcurso de estos años. Lo mismo para nuestros estudiantes, que han discutido con nosotros estas ideas en los distintos cursos de sociología de grado y posgrado

Varios de estos trabajos han sido presentados como ponencias en congresos y versiones anteriores fueron publicadas como capítulos en revistas especializadas¹ pero consideramos que es importante reunir todos estos materiales en un libro para dar unidad a estas reflexiones desde la sociología rural y contribuir así a pensar los problemas agrarios del país y compartir los resultados de nuestras investigaciones con estudiantes, dirigentes gremiales y políticos, para fomentar el debate y mejora de la calidad de las políticas públicas dirigidas al desarrollo rural.

1 Riella (2010b) «Producción familiar y cambios en la estructura social agraria del Uruguay», en *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Ediciones Ciccus, Buenos Aires, Argentina; Riella y Mascheroni (2012) «Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las Mesas de Desarrollo Rural» en *El Uruguay desde la Sociología X*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo; Riella Silveira y Mascheroni (2013) «Producción familiar y acción colectiva: la agenda de la Comisión Nacional de Fomento Rural en la era progresista» en *El Uruguay desde la Sociología XI*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo; Mascheroni (2011) *Democracia y ciudadanía en el campo. Los primeros Consejos de Salarios Rurales en Uruguay*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo; Riella y Mascheroni (2013) «Los efectos de la negociación colectiva y las políticas sociales sobre los trabajadores rurales en Uruguay», en *RURIS*, Brasil; Riella y Romero (2014) «Continuidades y rupturas en la estructura agraria en el Uruguay del siglo XX», en *Revista Pampa*, Argentina. Riella, Mascheroni, Angulo y Marques (2014) «Los ganaderos y el gobierno progresista: entre la conciliación y el conflicto», en *El Uruguay desde la Sociología, XII*. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo. Riella, Mascheroni y Perrazo (2014) «Uruguay: incumplimiento en el sector rural frente a una vigorosa recuperación del mínimo», en Marinakis (comp.) *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina: el peso de los factores económicos e institucionales*, ORT, Santiago de Chile.

El escenario de las políticas públicas en la década progresista

En este capítulo se analiza el proceso de crecimiento y expansión del sector agropecuario en los últimos lustros. Este crecimiento del agro, que se extenderá a toda la década, enmarca la aplicación de políticas públicas por los nuevos gobiernos progresistas y explica en buena medida la forma que adoptaron los enfrentamientos, las negociaciones y los acuerdos alcanzados entre el nuevo elenco gobernante y las gremiales agropecuarias, por lo que merece detenerse en ello un momento. Posteriormente, se muestran las principales tendencias de la estructura agraria y del uso del suelo, poniendo el acento en la emergencia de nuevos procesos y observado sus dinámicas actuales.

Crecimiento y dinamismo del sector agropecuario

En los primeros años del siglo XXI el escenario de la producción agropecuaria en el país cambia radicalmente. El crecimiento a nivel internacional de los precios de las materias primas, a raíz de la demanda de energía y alimentos (Rubio, 2008), produce un ciclo de expansión productiva, el alza de los precios de las exportaciones agrícolas del país y un aumento extraordinario de la rentabilidad del sector.

La acelerada valoración de los precios de los alimentos a nivel internacional hace que las actividades agrícolas comiencen a ser atractivas para los grandes capitales y provoca una fuerte inversión extranjera directa en la compra de tierras, en la producción y en los productos exportados. Como se observa en el cuadro siguiente, las exportaciones del sector se multiplican casi por 20, tomando como base el año 2002, y su importancia en las exportaciones totales crece de manera constante en el período. La revalorización del sector en el país se da bajo el impulso de los crecientes precios de la soja, el arroz, la leche, la carne y la actividad forestal.

Cuadro 1. Exportaciones de actividades primarias y totales 2000-2012 (con base 100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Exportaciones de actividades primarias	100	126	135	240	330	304	383
Total de exportaciones	100	90	81	96	128	149	173

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Exportaciones de actividades primarias	552	838	1.096	1.552	1.652	2.384
Total de exportaciones	196	258	235	292	344	379

Fuente: elaboración propia a partir de BCU (2013), (DIEA 2012) y datos de la Dirección General de Registros.

Este nuevo contexto está signado por cuatro elementos que conjugados entre sí componen los rasgos principales del escenario de crecimiento sobre el cual deben analizarse las políticas públicas y el posicionamiento de las organizaciones sociales agrarias ante ellas. Ellos son las alteraciones en el uso del suelo, la extranjerización, los cambios legales para la tenencia de la tierra y el dinamismo del mercado de tierras.

El primer factor está vinculado a los cambios producidos en el uso del suelo a raíz del aumento vertiginoso de la superficie dedicada a la soja y la forestación en el país en la última década. Esto trajo aparejado una notoria modificación en la dinámica productiva y tecnológica del país y un fuerte impacto en la estructura agraria. La producción de la soja estuvo al frente de la expansión del área productiva, pasando de 10.000 hectáreas en la zafra 2000 a 1.334.000 hectáreas en la zafra 2014/2015. Otro indicador a tener en cuenta refiere al incremento en las exportaciones de dicho grano, que en el 2001 era de 1,6 millones de dólares y en 2014 pasa a 1.615 millones de dólares, transformándose en el principal rubro agrícola de exportación del país (MGAP-DIEA, 2015c). Esto fue acompañado también por un cambio en el paquete tecnológico, introduciendo la siembra directa y la utilización de variedades transgénicas. Esta expansión está muy focalizada en el litoral, donde aparece una fuerte presencia de inversión extranjera, principalmente de origen argentino. Dicho proceso se dio mediante un fuerte aumento de los rendimientos por hectárea y con una fuerte concentración de la producción, que llevó a que las chacras mayores a 1.000 hectáreas pasaran de representar un 20% a mediados de la década a un 50% en 2010 (Gonsalves, 2010). Se advierte la misma tendencia en el acopio y distribución del grano, donde se concentra en 5 firmas exportadoras el 77% del volumen comercializado. También otras producciones agrícolas han mostrado un gran dinamismo en la última década, como el trigo, el arroz y la cebada, lo que ha llevado conjuntamente con la soja a que el área agrícola total del país pase de 400.000 hectáreas en el año 2000 a 1.558.000 en el año 2014 (MGAP-DIEA, 2015c).

El otro sector que se expandió fue el de la producción forestal a partir de una legislación que fomentó su desarrollo en los años noventa y la posterior instalación de una planta procesadora de pasta de celulosa en 2005, incrementando fuertemente la superficie dedicada a este rubro, que en el año 2014 alcanza 1.841.000 de hectáreas (MGAP-DIEA, 2015c). Esta expansión se dio a partir de empresas transnacionales que se transforman en grandes propietarios, llevando la concentración de la propiedad de la tierra a niveles impensados para la escala uruguaya. Las tres principales empresas forestales tienen en conjunto más de medio millón de hectáreas de posesión directa (Uruguay XXI, 2013).

La dinámica que imprimen estos dos rubros y la presión que ejercen sobre la tierra en este período llevan a la reestructuración de otros rubros de gran importancia para el sector agropecuario del país. La forestación comienza a competir por la tierra con la ganadería extensiva y la agricultura con la lechería, produciendo un fuerte crecimiento de los precios de los campos, como se verá más adelante.

Pero como la suba de los precios internacionales de los alimentos también impulsó una fuerte inversión tecnológica y de gestión de la ganadería y la lechería, estos aumentaron su eficiencia elevando la productividad y generando aún más presiones en el mercado de tierras y un fuerte proceso de concentración de la producción en todos los rubros dinámicos. Esto quedó evidenciado con los resultados del último censo agropecuario (2011), que muestra un nuevo descenso en el número de pequeños productores, llegando a su mínimo histórico, aun por debajo de lo que representaban en 1908.

En este sentido, la lechería es un ejemplo ya que presenta una reducción de su área de 15%, pasando de 1 millón en 2000 a 850.000 hectáreas en el 2011, al tiempo que el número de productores se reduce un 23%, pero su producción aumenta aproximadamente un 55%. En la ganadería también se produce una fuerte intensificación de la producción por hectárea, el nivel de extracción del ganado sobre el rodeo pasa de un promedio de 10,0% del período 1974-1990, posteriormente a un promedio de 15% durante 1990 a 2000 para un 19,6% al inicio de la década del 2000 a un 20,3% en 2011-2012, década esta última que se caracteriza por sostener este coeficiente de extracción en forma constante y no coyuntural como se observaba anteriormente por situaciones de liquidación de stock (Murguía, 2006). Esto es producto de nuevas tecnologías de cría y engorde del ganado y la aparición de la alimentación a corral y una fuerte articulación vertical con los frigoríficos que pasan a ser propiedad de capitales brasileños y que tienden a tener producción propia comprando establecimientos ganaderos de gran porte.

Un segundo elemento de este proceso de crecimiento es la extranjerización de la propiedad de la tierra por diferentes vías. La presencia de empresas transnacionales europeas y chilenas comprando grandes superficies de tierra para la forestación, la inversión brasileña en el arroz, la industria cárnica y en los campos ganaderos así como la presencia directa de empresas e inversionistas argentinos

en la soja marcan los principales rasgos de extranjerización. También es de destacar la aparición de inversiones directas en grandes establecimientos en el sector en otros rubros como la lechería y la fruticultura entre otros, donde existe una presencia importante de capitales europeos. La importancia cuantitativa de esta extranjerización es difícil de estimar, dado que la mayoría de estas inversiones se realizan en forma de Sociedades Anónimas, lo que no registra por tanto nacionalidad de los accionistas. Pero, sin duda, estos son agentes cada vez más determinantes en la estructura agraria del país, lo que supone atender en particular sus estrategias y comportamientos, para poder dar cuenta de la influencia que pueden tener a mediano plazo en las políticas públicas para el sector.

El tercer factor que debe incluirse en la caracterización de esta etapa de expansión capitalista en el agro refiere a las modificaciones legales que posibilitaron la compra de tierras por parte de las Sociedades Anónimas. Si bien ellas se introdujeron a fines de la década de los noventa como una expresión más de las políticas neoliberales que buscaban fomentar la inversión en un sector deprimido, resultaron un incentivo central en el nuevo ciclo económico de crecimiento. Esta normativa permitió alterar radicalmente las características de la tenencia de la tierra en Uruguay, y las personas físicas, propietarios tradicionales de los establecimientos, perdieron importancia relativa frente a los inversores nacionales pero fundamentalmente extranjeros que mediante esta nueva forma jurídica de tenencia ingresaron masivamente al mercado de tierras del país. El último censo agropecuario indica que un 47,2% de la superficie productiva del país está en manos de estas Sociedades Anónimas, lo que señala la profundidad de las transformaciones en el sistema de tenencia de la tierra y la complejidad para el análisis de la estructura agraria y el sistema de representación de intereses actuales en el país.

El cuarto elemento que combina los anteriores es el comportamiento del mercado de tierras en el país que, movido por las dinámicas comentadas, ha tenido un ascenso vertiginoso en el número de transacciones y cantidad de hectáreas involucradas en estos últimos años. Entre el 2000 y el 2014 se comercializó casi el 48% del total de la superficie agraria del país informada por el censo agropecuario del 2011. En ese período el número de operaciones compra-venta llegaron a 33.749, significando la comercialización de 7.664.000 de hectáreas. Si se analizan las ventas por escala de superficie, se aprecia que las hectáreas correspondientes al estrato de productores familiares fueron los que tienen mayor nivel de transacciones, lo que indicaría que este dinamismo en la compra de tierras tiende a afectar a los predios menores y fomentar el aumento promedio del tamaño de los predios² (MGAP-DIEA, 2015a). También una característica de estas compra-ventas es que el 49% de las hectáreas vendidas en este período han sido adquiridas por Sociedades Anónimas (MGAP-DIEA, 2015c).

2 En el período 2000-2014, el 75,8% de las operaciones fue en explotaciones menores a 200 hectáreas (MGAP-DIEA, 2015c).

Esta presión sobre la tierra se observa también en el mercado de arrendamientos. En el período 2000-2014, la superficie arrendada va creciendo año a año, registrándose 30.497 contratos por un total de 10,9 millones de hectáreas y un monto de casi 1.113 millones de dólares (MGAP-DIEA, 2015b). En el censo agropecuario del 2011 se registraron bajo esta forma de tenencia 2.500.000 de hectáreas, de las cuales 900.000 se habían arrendado ese mismo año. Esto muestra además de la profundidad de las transformaciones productivas y el dinamismo de los sectores agroexportadores, la fuerte presión que ejercen estos agentes económicos sobre la estructura agraria actual.

El corolario de todos estos factores ha sido el aumento del precio de la tierra. Un indicador claro de estos cambios es la evolución del precio de la tierra en el país que en esos años aumenta casi ocho veces su valor, alcanzando en los casos de las tierras más fértiles precios similares a los de los países de la región fronteriza.³ El precio de la hectárea en el año 2000 tenía un valor promedio de U\$S 448, pasando en el 2014 a un valor promedio de U\$S 3.934.

Cuadro 2. Evolución del precio de la tierra

Año	Número de operaciones	Superficie vendida		Valor	
		Total (miles ha)	Promedio (ha)	Total (millones de U\$S)	Promedio (U\$S/ha/año)
Total	33.749	7.664	227	11.067	1.444
2000	1.517	308	203	138	448
2001	1.966	530	270	219	413
2002	1.598	365	229	141	385
2003	2.156	741	344	311	420
2004	2.746	758	276	503	664
2005	2.872	846	295	613	725
2006	3.245	859	265	972	1.132
2007	3.277	676	206	968	1.432
2008	2.959	684	231	1.260	1.844
2009	1.847	323	175	753	2.329
2010	2.093	336	161	885	2.633
2011	2.288	354	155	1.130	3.196
2012	2.060	336	163	1.166	3.473
2013	1.868	371	199	1.305	3.519
2014	1.257	178	142	702	3.934

Fuente: MGAP-DIEA, 2015.

3 Históricamente el precio de la tierra en Uruguay a igual calidad del suelo, han sido más bajo que en los países fronterizos (Vassallo, 1994).

Estos cuatro factores, que se conjugan en el escenario de crecimiento del agro, si bien tienen la ventaja de generar mayor riqueza y reducir los conflictos por la apropiación del excedente, producen un fuerte desafío para la implementación de las políticas públicas de reducción de la concentración de los recursos productivos, acceso a la tierra y de persistencia de las formas familiares de producción, que estaban en el programa de los gobiernos.

La estructura social agraria: tendencias y situación actual

Para tener una perspectiva de largo plazo sobre los procesos de crecimiento y poder dimensionar sus efectos en la formulación de las políticas y las relaciones con las organizaciones agrarias, es necesario explorar las continuidades y las rupturas de la estructura agraria.

Como es sabido, la estructura agraria del país se consolida en forma temprana con relación al continente latinoamericano, con el alambramiento de los campos en 1875, impulsado por el militarismo del siglo XIX para poner fin a las disputas de la propiedad del ganado, comenzar a modernizar la estancia cimarrona y establecer con claridad la propiedad privada de la tierra. Este proceso benefició la consolidación de un modelo hegemónico de latifundio ganadero extensivo, demarcando y otorgando la propiedad legal de la mayoría de las tierras a los grandes terratenientes. El propio proceso por el cual se implementó el alambramiento de medianería forzosa supuso que quien no tenía recursos para financiar las inversiones requeridas fuera desplazado por los vecinos que sí disponían de esos recursos, lo que produjo una fuerte reducción de los pequeños establecimientos (Barrán y Nahum, 1967).

A su vez, en la medida en que se logró cubrir con el alambramiento todo el territorio productivo en muy poco tiempo, el país quedó de manera muy temprana sin frontera agrícola para nuevas colonizaciones, lo que produjo una particularidad muy importante de la estructura agraria uruguaya y de sus futuros conflictos.

El resultado de este proceso fue que a inicios del siglo XX, según datos del primer censo agropecuario del país de 1908, un grupo de 3.700 productores controlaba ya en esa época el 65% de la superficie agrícola, dando origen así a una estructura agraria fuertemente concentrada, que se mantendrá, con variaciones menores, hasta nuestros días. El desarrollo de la producción agropecuaria que se produce a partir del alambramiento y la introducción de nuevas razas y tecnología de manejo permitió al país incorporarse a la incipiente industria frigorífica, agregando a la producción de carnes refrigeradas, las de cuero y lana. Este paquete tecnológico permitió la expansión de la producción hasta mediados de la década de los treinta, cuando ese modelo tecnológico comienza a estancarse, una vez que se alcanza la máxima producción posible con pasturas naturales.

A fines del siglo XIX también se ubican los orígenes de la agricultura familiar en el país, asociada a la fundación y crecimiento de la ciudad de Montevideo, con la llegada de emigrantes de las islas Canarias que irán poblando los alrededores de la ciudad y formando el sistema de abastecimiento de alimentos. El crecimiento

interno de la economía y la expansión de la capital inicia una primera fase de modernización de la agricultura familiar. En las primeras décadas del siglo xx, con la llegada de una segunda ola de emigrantes italianos y españoles de origen campesino, se consolida la producción agrícola y de granja con base en la agricultura familiar del país. Estas producciones a baja escala se irán expandiendo en la zona sur y nuevas generaciones de criollos ampliarán su base social, que experimentará una gran expansión a partir de la década de los cuarenta.

En esta década, el país empieza a desarrollar un modelo de orientación desarrollista mediante la industrialización sustitutiva de importaciones (isi), que busca reemplazar los bienes importados por bienes producidos localmente a través de un conjunto de medidas de protección arancelaria y una política industrial que otorgaba subsidios a aquellos productos nacionales que fueran a sustituir a los productos importados. En este modelo para el sector agrícola, las políticas públicas estuvieron enfocadas en la protección arancelaria de los cereales, en las importaciones subsidiadas de insumos agrícolas y en el crédito barato, con el objetivo de desarrollar la agricultura nacional y disminuir los costos de alimentación de la mano de obra (Piñeiro, 1991). Dicha orientación económica favorecerá el desarrollo del primer proceso de «agriculturización» en Uruguay, dando oportunidad a la expansión de la pequeña y mediana producción familiar. Es así que se produce un fuerte crecimiento del número de establecimientos de menos de 100 hectáreas, que alcanzan su máxima expresión en la década de los sesenta, cuando llegaron a representar casi el 75% de los productores de la época.⁴

Pero en la década de los sesenta el modelo económico comienza a agotarse y aparecen las primeras señales de estancamiento e inestabilidad económica.⁵ La falta de crecimiento y la puja distributiva, durante toda la década de los sesenta, comienzan a producir una crisis económica y social que terminará con la caída de la democracia y dará paso a la dictadura. Este largo período estuvo marcado por el estancamiento de la ganadería y por el desarrollo de importantes complejos agroindustriales, como arroz, citrus y lechería, principalmente, que aportaron dinamismo al sector, conformando una fuerte base de empresarios rurales de mediano y gran porte vinculados a esas producciones. Nuevamente, estas alteraciones en la estructura productiva se realizaron sin una transformación importante de la

4 Dado que los datos censales no permiten diferenciar a los productores según el uso de la fuerza de trabajo en capitalistas o familiares, para el análisis, se tomará a los predios de menos de 100 hectáreas como una aproximación a la agricultura familiar. Este criterio ha sido utilizado en el país por la mayoría de los estudios que tratan de dar cuenta de la evolución de este grupo de productores, dado que recién a partir de la década de los ochenta se puede contar con procesamientos específicos para diferenciar a los productores según la fuerza de trabajo utilizada en el predio.

5 Se da un cambio de gobierno en 1958, resultando derrotado el partido que por más de tres décadas impulsó este modelo económico. En estas circunstancias comienzan a firmarse los primeros acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), dando un viraje importante en el rumbo de las políticas públicas.

estructura agraria, más bien estas se apoyaron en la concentración de la tierra existente y dieron un nuevo empuje a la exclusión de la pequeña producción.

A partir de los primeros años del siglo XXI, como se analizó en el apartado anterior, se abre un período de acelerado crecimiento global de la producción agropecuaria, que generará un efecto importante en las formas de tenencia de la tierra, abriendo un nuevo ciclo de concentración y exclusión de productores.

La estructura agraria actual en una perspectiva histórica

En el cuadro siguiente se muestra la evolución histórica de la estructura agraria en el último siglo, donde se reflejan las tendencias anteriormente reseñadas.

Cuadro 3. Evolución del porcentaje de explotaciones y de superficie explotada en el Uruguay según estratos de tamaño

Explotaciones	1908	1913	1937	1951	1961	1970	1980	1990	2000	2011
1 a 99 ha	55,7	61,5	71,5	74,0	74,8	72,9	68,7	61,7	61,9	55,5
100 a 999 ha	35,0	32,5	23,8	21,7	20,8	22,0	25,6	31,0	30,8	35,2
1.000 y más ha	8,6	6,1	4,7	4,2	4,4	5,1	5,7	7,4	7,3	9,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Superficie explotada	1908	1913	1937	1951	1961	1970	1980	1990	2000	2011
1 a 99 ha	5,0	6,1	s/d	9,2	8,8	7,5	7,0	5,7	5,9	4,5
100 a 999 ha	30,8	34,3	s/d	34,3	34,3	34,0	36,4	36,7	36,5	34,2
1.000 y más ha	64,2	59,6	s/d	56,5	56,9	58,3	56,6	57,5	57,6	61,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de Riella (2002) y de Censos Generales Agropecuarios. Se utilizan las categorías establecidas por Finch (1980).

Los cuatro factores mencionados en la primera parte de este capítulo (cambios en el uso del suelo, extranjerización, modificaciones legales para la tenencia de la tierra y dinamismo del mercado de tierras) comenzaron a operar de manera decisiva en el mundo agrario a partir de principios de este siglo, mostrando sus primeros efectos globales en la estructura agraria que recoge el Censo Agropecuario del año 2011. Como se observa en el cuadro superior, el número de explotaciones agropecuarias se redujo casi un 20% en la última década. En términos absolutos, el único incremento fue el de los predios mayores, que aumentaron un 2,5%, en tanto los predios pequeños se redujeron un 27% y los medianos un 9%.

Si se compara el año 2011 con las dos décadas anteriores, se aprecia un aumento del número de predios mayores a mil hectáreas y de los predios medianos, y una fuerte reducción de los pequeños. Por tanto, la combinación de los procesos descritos anteriormente mostraría una fuerte propensión a la concentración de la tierra aún mayor que en los procesos de liberalización de los

años noventa. La diferencia con ellos radicaría en que estos operaron en mayor medida por la fuerza de los agentes económicos del mercado frente a la imposibilidad de regulación estatal que los anteriores, que fueron provocados principalmente por los cambios en las regulaciones de los mercados más que por una fuerza económica pujante.

Sin embargo, cuando se mira estos procesos en términos relativos, se constata que la estructura agraria contemporánea es muy similar a la que existía al inicio del siglo xx, y que ella, si bien ha sufrido transformaciones, ha mantenido estable el grado de concentración de la tierra en los estratos altos. Lo que más se destaca en esta última década es el acelerado aumento de las explotaciones de mayor tamaño, que muestra el mayor crecimiento intercensal de todo el siglo. En cambio, el estrato de explotaciones pequeñas alcanza su valor más bajo en todo el siglo, luego de haber crecido en forma sostenida hasta la década de los sesenta, cuando comienza un declive que se acelera en esta última década.

Algo similar sucede cuando se analiza la variación en la superficie que es controlada por cada estrato. El estrato mayor recoge un crecimiento de casi un 4%, en tanto el peso del estrato medio se reduce por primera vez en cuarenta años, pasando a controlar la superficie que tenía en 1970, y la superficie de los establecimientos menores cae abruptamente en el período, pasando a controlar solo el 4,5% de la superficie total. Este valor es casi similar al incremento de superficie que tuvieron los grandes predios solo en el último decenio.

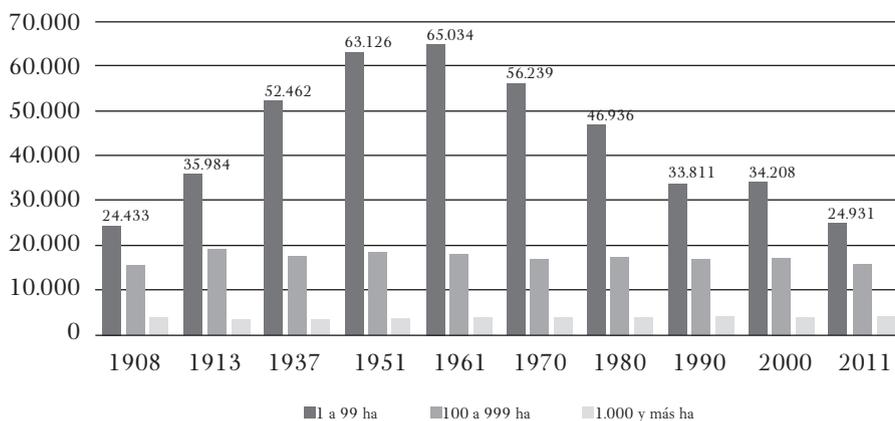
El análisis de largo plazo evidencia un largo proceso de más de 40 años de aumento de la concentración de la tierra, agudizado en la última década, cuando se combina la reducción de predios pequeños y ahora medianos con un aumento de la superficie bajo control del estrato mayor.

La agricultura familiar y su situación en el escenario actual

En este apartado nos detenemos en la evolución de la agricultura familiar y en su diferenciación interna a lo largo de las últimas décadas. El nuevo contexto de rápida expansión de la agricultura y la forestación, que condujo a un fuerte proceso de intensificación tecnológica, cambió la relación entre rentabilidad, escala e inversión de capital, convirtiéndose en un nuevo desafío para la agricultura familiar.

Según los datos del Censo Agropecuario del 2011, las explotaciones agropecuarias de menos de 100 hectáreas representan el 55,5% de las explotaciones del país y controlan solo un 4,5% de la superficie. Ello implica el menor peso de unidades productivas de la estructura agraria de los últimos 100 años, que expresa más de cuatro décadas de reducción sistemática de estas explotaciones.

Gráfico 1. Evolución del número de explotaciones en el Uruguay según estratos de tamaño



Fuente: elaboración propia a partir de Riella (2002) y de Censos Generales Agropecuarios.

En este nuevo contexto, las unidades familiares no solo han reducido su peso sino que también han cambiado su composición interna por tipo de producción. Como es sabido, en cada uno de los principales rubros de producción de la agricultura familiar en el país, hay diferentes procesos técnicos, modalidades organizativas y de relacionamiento con las cadenas de comercialización e industriales, que hacen que los impactos en el sector sean diferenciados según el tipo de producción predominante en el establecimiento (Astori, 1982a; Piñeiro, 1991).

De esta manera, el cuadro siguiente recopila un conjunto de información de diferentes fuentes que, si bien no pueden ser comparables entre sí, permiten observar una tendencia de largo plazo sobre cómo ha ido variando la importancia relativa de los diferentes rubros de producción familiar. La producción ganadera es la que se mantiene como principal rubro productivo en los diferentes años en todos los registros. Esto puede ser entendido, como señala Piñeiro (1991), por las características productivas de este rubro y la ubicación de los productores en la fase de cría de ganado, lo que permitiría la persistencia de unidades familiares. La fase de cría tiene un menor dinamismo tecnológico, ciclos de producción relativamente largos y exige pocas horas de trabajo en el predio, lo que posibilita aun hacerlo a pequeña escala. Esto se refuerza también por la inexistencia de una cadena agroindustrial articulada que imponga escalas mínimas de producción, como en otros rubros. Además, en muchos casos esto permite que las unidades familiares ganaderas puedan combinar las actividades en el predio con otras ocupaciones, dando lugar a una fuerte presencia de hogares pluriactivos y una creciente participación de la mujer en esas estrategias (Morales y Dieguez, 2009).

Cuadro 4. Evolución de la distribución de las unidades familiares según principal rubro de producción 1980-2013 (en%)

Rubro	1980 (CGA)	2000 (CGA)	2006 (ECH)	2013 (RPF)
Ganadero	43,1	65,2	61	57
Agrícola extensivo	26,6	2,1	3,4	3
Lechero	15,1	11,4	13	13
Horticultura	5,4	11,8	13	17
Frutales, viñedos y animales de granja	9,8	9,6	10	10
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de Riella (2010b) y datos de los productores familiares inscriptos de forma voluntaria en el Registro de Productores/as Familiares 2013.

El rubro de la agricultura extensiva es el que sufre la variación más negativa, pasando de representar a una cuarta parte de los productores familiares a ser 3 de cada 100 productores. Esta importante reducción muestra lo regresivo de los cambios productivos en el sector, que facilitaron el incremento de las unidades capitalistas en detrimento de las unidades familiares. La introducción de cambios técnicos, que implicó el aumento de la productividad y la reducción de los costos unitarios a través de nuevas tecnologías de producción, produjo un aumento en las escalas productivas y complejizó el mercado de la agricultura extensiva. Otro factor significativo de la reducción de este rubro productivo ha sido el aumento exponencial del precio de la tierra, que ha llevado a que muchos productores vean como una alternativa atractiva la venta de sus tierras ante los menguados ingresos que obtienen en sus unidades. De esta manera, es posible observar la acelerada concentración de este rubro de producción en unidades capitalistas, debida a los cambios tecnológicos y económicos.

Por su parte, las unidades familiares en el rubro de la lechería lograron mantener su participación, a pesar de ser un sector que tuvo una fuerte transformación productiva y tecnológica en esos años. Esto se debe, en buena parte, a que esta producción históricamente se ha desarrollado en el marco de una fase industrial cooperativa con fuerte presencia entre sus asociados de pequeños lecheros y un mercado interno parcialmente regulado (a través de la fijación del precio de su venta para garantizar el suministro a la población), lo que permitió una mayor resistencia de las unidades familiares.

También, la producción familiar en la lechería implementó estrategias asociativas de resistencia que permitieron el acceso a la tierra de forma colectiva, mediante campos de cría que dieron la posibilidad a muchos productores de adaptar su escala de producción a las nuevas exigencias tecnológicas del sector. A raíz de estas acciones también se reforzó su participación y empoderamiento dentro de las organizaciones gremiales y en las cooperativas del sector, ampliando sus posibilidades.

El peso de la producción hortícola, según se puede observar en las diferentes fuentes, crece en importancia dentro de las unidades familiares. Este rubro, muy intensivo en mano de obra y posible en pequeñas superficies —especialmente cuando se realiza en invernáculos—, parece ser un nuevo refugio para la agricultura familiar frente a la presión del mercado de tierras. También en este rubro, los productores familiares, a partir de su acción gremial, han logrado presionar al gobierno y colocar algunas trabas a la importación de productos frescos de los países vecinos, lo que les ha dado la posibilidad de resistir a ese tipo de competencia, dado que los costos de producción en estos rubros en la región son sensiblemente más bajos que los del Uruguay.

Finalmente, en el rubro de producción dedicado a frutales, viñedos y animales de granja, las unidades familiares se mantienen estables, también por las mismas razones expuestas para la horticultura. En estos rubros la empresa capitalista tiene una mayor presencia, por lo que la estrategia para mantenerse en la producción ha sido tratar de vender de manera directa en mercados locales o articularse de manera subordinada con las empresas acopiadoras o procesadoras.

En síntesis, las unidades familiares en su conjunto y en términos relativos, hoy son más ganaderas y hortifrutícolas que hace treinta años, mientras que han desaparecido casi por completo las dedicadas a la agricultura y se ha mantenido casi constante el porcentaje de las unidades familiares dedicadas a la lechería.

En general, el proceso de diferenciación interna que se ha dado en las últimas décadas ha llevado a que los productores familiares que lograron subsistir presenten hoy un nivel mayor de capitalización, que utilicen más tecnología y menos mano de obra. Esto se da en especial en la lechería, en algunos rubros frutícolas y de granja, siendo menor en la ganadería y en la horticultura, donde aún podemos encontrar algunos productores en reproducción simple. En todos ellos, además, se nota un proceso de envejecimiento de la edad promedio, que es de 53 años, y una reducción del número promedio de integrantes de los hogares, que tiende a igualar al promedio de hogares urbanos (3,1 personas por hogar) (Riella, 2010a).

Como ya se ha señalado, a lo largo de estas décadas la agricultura familiar fue forjando, como una de sus estrategias de resistencia, diferentes formas de acción colectiva, tanto a nivel local, con las organizaciones de base y las sociedades de fomento rural, como a nivel nacional, a través de la conjunción de fuerzas en diversas instituciones, buscando influir en las políticas públicas vinculadas al sector. Como veremos en el apartado siguiente, no se puede interpretar el mundo de la agricultura familiar en Uruguay sin detenerse en la acción gremial de la Comisión Nacional de Fomento Rural, dado que esta se constituye como un actor relevante en el proceso de constitución, desarrollo y resistencia de las unidades familiares en el país.

Población rural y cambios en la estructura agraria

La dinámica productiva de las últimas décadas del siglo xx estuvo marcada por una fuerte reducción de la población rural y un debilitamiento de las redes sociales de articulación de los territorios rurales, aumentando la pobreza y produciendo un fuerte letargo de las pequeñas localidades vinculadas al agro. Los mercados de empleo se volvieron cada vez más zafrales y se produjo una urbanización de la fuerza de trabajo rural. Estos procesos, produjeron un impacto diferencial según las distintas regiones del país, generando en algunos territorios fuertes problemas de cohesión social y territorial, el vaciamiento de los espacios públicos en las zonas rurales y el aumento de las desigualdades territoriales en el país (Riella y Mascheroni, 2011).

Estas fuertes transformaciones producidas en la estructura agraria en la última década han afectado significativamente a la población rural. La desaparición de casi el 30% de las pequeñas explotaciones y casi un 10% de las medianas, produjo una reducción de la población residente en el medio rural disperso, que ha alcanzado su mínimo histórico, de 6% del total de la población, con una reducción en el período intercensal del 25%. También se dio una reestructuración de los centros poblados menores, vinculados a las áreas rurales, que en muchos casos han aumentado su población a causa de la articulación y servicios que le prestan a los rubros más dinámicos y a los grandes establecimientos, sobre todo en mano de obra y servicios.

Pero, paradójicamente, si bien en el último quinquenio, a raíz de las políticas públicas y el crecimiento del sector, se redujo considerablemente la pobreza en las áreas rurales, como muestra el cuadro inferior, siguen siendo los pequeños pueblos rurales, habitados en general por asalariados rurales y pequeños productores, los que concentran los mayores porcentajes de pobreza del país, expresando de alguna manera las desigualdades observadas en la estructura agraria. Esta persistencia puede explicarse por la falta de creación de una cantidad suficiente de empleos de calidad que ofrece el sector agrario, que contrarreste los efectos socialmente negativos que produce una estructura agraria tan concentrada. No hay que olvidar que Uruguay es uno de los países del mundo que presenta el mayor grado de asalarización en el medio rural.

Cuadro 5. Incidencia de la pobreza en personas por área geográfica (en%). LP 2006

Área	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total país	32,5	29,6	24,2	21	18,5	13,7	12,4	11,5	9,7
Montevideo	32,9	30,8	26	24,1	21,6	16,7	16,6	15,7	13,1
Pob. >= 5.000	32,4	29,3	22,9	19,1	16,3	12,1	10,1	8,6	7,5
Pob. < 5.000 hab.	42,5	37,8	34,5	25,6	23,5	16	10,7	11,9	9,4
Rural disperso	20,7	16,4	11,5	9,1	6,1	6,0	4,1	3	3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), 2015.

En síntesis, el escenario en el cual se desarrolla el primer decenio de gobiernos progresistas está marcado por un aumento récord de las exportaciones, tanto en volumen como en precios; una estructura agraria sumamente concentrada y un sistema agroindustrial altamente extranjerizado; una agricultura familiar muy debilitada, con su menor peso relativo en el control de la tierra, y atravesando un proceso de diferenciación interna en el cual se refuerza el sector hortícola. La población rural, por su parte, cambia su composición y, si bien se reduce la población rural dispersa, crece la importancia de los centros poblados menores a 5.000 habitantes. En términos de bienestar social, se da la particularidad de que los indicadores de pobreza en estos años se reducen drásticamente —como en todo el país—, aunque no de manera generalizada, ya que los pueblos pequeños, donde habitan los sectores más vulnerables, siguen siendo más pobres que el resto de la población rural.

Políticas públicas, sector agropecuario y desarrollo rural en la era progresista

En el contexto reseñado de fuerte crecimiento y expansión del sector agropecuario, asume el primer gobierno del Frente Amplio, que busca introducir una serie de cambios en la orientación de las políticas públicas para lograr reducir la pobreza y la desigualdad y fomentar el crecimiento de la producción. La perspectiva que asumen esas políticas remite a lo que podríamos llamar una vocación regulacionista, inspiradas en los enfoques neo-desarrollistas, que postulan la importancia de la intervención estatal para corregir las fallas del mercado y lograr que los procesos de crecimiento produzcan una mayor redistribución de los excedentes con más inclusión social (Kay, 2005; García Delgado, 2012). Desde sus primeras acciones, se pudo observar claramente la intención de que las políticas públicas otorguen un papel estratégico a los ámbitos estatales y a la vez, fomenten espacios institucionalizados de relacionamiento y diálogo con los distintos actores económicos y sociales.

En el período que comprende este estudio, se implementó un conjunto de políticas públicas horizontales y otras de carácter sectorial que tuvieron un fuerte impacto en el ámbito agropecuario y agroindustrial del país (Paolino, 2014). A continuación se presentan brevemente aquellas que han sido más relevantes para el sector y que han provocado los mayores debates, conflictos, y negociaciones con las organizaciones agrarias. Primero se desarrollan las políticas públicas horizontales que han tenido mayor impacto en los intereses de los distintos grupos sociales agrarios del país y posteriormente se presentan las políticas específicas para el sector llevadas adelante por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

Políticas públicas horizontales

Durante estos años se desplegaron varias políticas públicas de carácter horizontal que han afectado a todas las actividades económicas, pero hay tres de ellas que han generado un efecto notorio en el sector y un debate importante entre las organizaciones agrarias y el gobierno. Ellas son las políticas de regulación de las relaciones laborales, las reformas en el sistema tributario y la promoción de inversiones.

La política de modernización de las relaciones laborales

En el plano laboral, los gobiernos entrantes implementaron una serie de políticas y medidas tendientes a poner fin a la desregulación de las relaciones laborales, promoviendo el reconocimiento de la existencia de derechos laborales irrenunciables y universales, y la promoción del diálogo social como un objetivo estratégico (Notaro *et al.*, 2011). La medida más notoria fue la reinstalación de los Consejos de Salarios, ampliando el alcance de la negociación colectiva a sectores que nunca habían sido incluidos, como el rural, el trabajo doméstico y el sector público. Esta fue una política que se sostuvo durante los dos períodos de gobierno con fuerte apoyo del movimiento sindical y con cierta resistencia por parte de algunas organizaciones patronales.

En el período se aprobó, además, una batería de normas (protección y promoción sindical, descentralización empresarial, trabajo doméstico, entre otras) que, conjuntamente con la reinstalación de la negociación colectiva tripartita, dio forma a un nuevo modelo de regulación de las relaciones laborales (Notaro *et al.*, 2011). En los primeros años, estas fueron: las normas de libertad sindical y la regulación de la licencia sindical (Ley de Libertad Sindical de 2006), las leyes tendientes a regularizar lo referente a la subcontratación, intermediación y mano de obra en lo que respecta a los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores de las empresas subcontratadas o tercerizadas (Ley de Derechos de los Trabajadores de 2007 y Ley de responsabilidad laboral en los procesos de descentralización empresarial de 2008), la normativa que establece la ampliación del seguro de desempleo para los trabajadores de más de cincuenta años, con la previsión de su generalización al conjunto de los trabajadores en caso de crisis; la ley que establece el acortamiento de los juicios laborales (Ley n.º 18.572 de 2009 y sus posteriores modificaciones en la Ley de 2011) y la ley de negociación colectiva de públicos y privados (Ley de creación del Sistema de Negociación Colectiva de 2009).

En particular, en lo que refiere al trabajo rural, el objetivo de la política laboral fue equiparar los derechos laborales de estos trabajadores con los del resto. En los hechos, esto implicó quitar el carácter de «excepcionalidad» al trabajo agropecuario y extender a este sector la normativa existente para el resto de los trabajadores. Las medidas más relevantes fueron la incorporación de este colectivo a la negociación colectiva y la Ley de Jornada Laboral y Régimen de Descansos en el sector rural (2008) que limita la jornada laboral a 8 horas diarias y 48 horas semanales. Ambas medidas tuvieron una repercusión muy significativa en el medio rural, siendo objeto de debates y controversias en el período, pero sostenidas con firmeza desde el gobierno nacional. También se realizó la modificación del Estatuto del Trabajador rural, dando mejores condiciones de trabajo y mayores garantías a los trabajadores rurales, que se materializaron en la eliminación de los desalojos por parte de la policía en caso de despido y en la composición de los salarios mínimos exclusivamente en dinero (no posibilitando deducciones por alimentación o vivienda).

La reforma tributaria

El programa del Frente Amplio tenía como una de sus medidas centrales el cambio del sistema tributario, con el objetivo de equiparar la carga impositiva con la capacidad de contribución de los distintos sectores. A fines del 2006 se aprobó la Ley de Reforma Tributaria, luego de un intenso debate parlamentario y un fuerte posicionamiento a favor y en contra de casi todas las corporaciones empresariales y organizaciones sociales. Los cambios en el sistema impositivo se orientaron por tres principios: simplificación (se eliminaron impuestos); racionalización (se generalizaron algunos impuestos y se eliminaron exoneraciones), y la creación de un Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que no existía aún en el país (Tambler, 2006).

La reforma generó cambios importantes en la tributación del agro. Dentro de las principales modificaciones se encuentra la obligatoriedad de pagar del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) para las grandes empresas agropecuarias;⁶ la eliminación de la exoneración del Impuesto al Patrimonio para las Sociedades Anónimas del sector; la eliminación de la exoneración de aportes patronales a la seguridad social, pasando a pagar una tasa del 7,5% sobre la base de superficie de la explotación (Tambler, 2006; De León, 2008). Estas modificaciones significaron un aumento de la tributación del sector, tanto por impuestos a la tierra como a la renta y a las ganancias de las empresas, dado que en las últimas décadas la carga impositiva del sector había sido muy escasa debido a múltiples exoneraciones tributarias que se habían concedido por los gobiernos anteriores. Con la reforma, el agro pasa a ser tratado impositivamente como el resto de los sectores de la economía, buscando darle una carga tributaria similar a las de otros sectores.

Pero, una vez aprobada la reforma, continuaron existiendo dos exoneraciones menores para el sector rural ya que seguirá sin aportar el Impuesto para la Educación Primaria, y también tendrá una exoneración parcial de la Contribución Inmobiliaria Rural (dos impuestos relacionados con la tierra) que más adelante también serán foco de discusión y de modificaciones.

Dos años después (2008), cuando el gobierno realiza la reforma de la salud a través de la cual se implementó el Sistema Integrado de Salud, se estableció que las empresas rurales no pagaran el aporte patronal al Fondo Nacional de Salud (FONASA), otorgando de esta forma una exoneración más al sector, debido a su particular sistema de tributación al Banco de Previsión Social.

En el segundo gobierno, se intenta producir un cambio filosófico importante en la tributación del sector agropecuario, implementando un impuesto directo a la

6 El productor agropecuario podía optar por tributar el Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRA) o el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agrarios (IMEBA). La mayoría de los productores optaba por el IMEBA, ya que suponía pagar menos a la vez que es más fácil de liquidar. La reforma de este gobierno elimina el IRA, introduciendo el IRAE para todo el sector productivo y estableciendo su obligatoriedad para los grandes productores y las sociedades anónimas por acciones y las sociedades en comandita por acciones.

tierra para los grandes establecimientos. A fines de 2011 se crea el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), el cual creaba un gravamen muy pequeño (entre 8 y 11 dólares por hectárea) para todas las empresas de más de 2.000 hectáreas índice CONEAT 100. Las gremiales del agro, enfrentadas a la filosofía de este impuesto, presentaron un recurso de inconstitucionalidad y en el año 2013 la Suprema Corte de Justicia declara la inconstitucionalidad de sus principales artículos, por lo que el gobierno se ve obligado a derogar el impuesto.

A partir de ello, el gobierno busca con otro instrumento mantener este objetivo de gravar a los grandes establecimientos y así aumenta el impuesto al patrimonio para esa franja de establecimientos de más de 2.000 hectáreas, y con el que logra recaudar un monto similar al del impuesto derogado. La principal diferencia es que este no es un impuesto directo a la concentración de la tierra sino al patrimonio de las grandes empresas agropecuarias. Con esta medida se cierra el ciclo de cambios tributarios de la última década para del sector.⁷ Según Oyhantçabal y Sanguinetti (2014), los resultados de estos cambios hacen que se eleve muy poco la contribución del sector, pasando del 6,3 de 2004 al 2007 a 6,6% entre 2008 y 2013 del PBI del sector,⁸ aunque cambia su composición, ya que los impuestos a la tierra aumentan su peso en el total en el último período.

Ley de Inversiones

Los gobiernos del Frente Amplio establecen en 2007 un nuevo régimen de promoción de inversiones⁹ en el que se regulan los beneficios tributarios a otorgar y los sectores a promover por el Poder Ejecutivo. La Comisión de Aplicación (COMAP)¹⁰ se encargó de la reglamentación a través de una serie de instructivos. El nuevo régimen permite la exoneración de los Impuestos a las Rentas de la Industria y Comercio, y a las Rentas de las Actividades Económicas y de Impuesto al Valor Agregado (IVA). Estos estímulos fiscales ofrecidos por la ley y los cambios en su operativa y agilidad son claves para explicar la dinámica de la inversión en el país. En especial, en este período, los proyectos agrícolas, agroindustriales y de

7 Será en el tercer período de gobierno que se retomarán las iniciativas para reimplantar en el sector el pago del total de la tasa de Contribución inmobiliaria rural y la aplicación del Impuesto a Primaria para los padrones rurales. Ambas iniciativas fueron aprobadas en 2015 con la ley de presupuesto quinquenal.

8 En términos absolutos, los impuestos aumentaron considerablemente dado el aumento del PBI sectorial durante toda la década.

9 En el país, el régimen de promoción de las inversiones se encuentra enmarcado en la Ley n.º 16.906 (1988) que declara de interés nacional la promoción y protección de inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional. Con esta finalidad, la ley establece un conjunto de estímulos y beneficios tributarios a otorgar a proyectos de inversión y a actividades sectoriales específicas que resulten promovidas por el Poder Ejecutivo.

10 Para acceder a los beneficios específicos previstos en la ley, los potenciales beneficiarios deben ser declarados promovidos por el Poder Ejecutivo. Para ello se requiere presentar un proyecto de inversión ante la Oficina de Atención al Inversor, el que es evaluado técnicamente y analizado en el seno de la Comisión de Aplicación (COMAP), la que eleva al Poder Ejecutivo las recomendaciones pertinentes.

logística asociada a estos procesos productivos-comerciales concentraron casi el 40% del total de incentivos otorgados por la ley. Esto significó en este período de crecimiento una política pública crucial para entender las inversiones en el sector (Paolino, 2014). Según estimaciones realizadas por la Dirección General Impositiva (DGI) en el 2012, las renuncias fiscales significaban un 4,1% del PBI sectorial.

Las políticas públicas para el sector agropecuario y agroindustrial

Al asumir las autoridades del MGAP en 2005 se comienza a diseñar un conjunto de medidas acordes con las nuevas orientaciones del gobierno. El objetivo más general era implementar una política activa que contribuyera a mejorar el desempeño del agro y sus cadenas productivas para lograr el crecimiento de la producción y asegurar la integración social y la reducción de las grandes desigualdades sociales (MGAP, 2005). Estos lineamientos se mantienen a lo largo de los dos períodos de gobierno analizados, y en el segundo mandato se introducen algunas variaciones, reforzando los objetivos productivos, pero conservando los cambios institucionales impulsados en el primer período. Esto se evidencia en la reformulación de los objetivos generales que establece el Ministerio para su plan quinquenal de potenciar la competitividad agropecuaria y agroindustrial logrando un desarrollo sostenible desde el punto de vista de la integración social y la preservación del medio ambiente (MGAP, 2010).

Más allá de estos matices, durante la década que cubre este estudio, el MGAP impulsó de manera continua cinco grandes ejes para sus políticas, los que alcanzaron diferentes niveles de acuerdo y resistencia entre las distintas organizaciones.

El primer eje de estas políticas está referido a las políticas sanitarias y fitosanitarias para promover la certificación reconocida internacionalmente y la promoción exportadora, desplegando una acción decidida en este campo. El estatus sanitario era clave para la política de expansión de exportaciones y de búsqueda de nichos de mercado de mejor valor, y por ello busca una creciente exigencia y controles fundados en consideraciones sanitarias y de inocuidad, tanto animal como vegetal. En este período, el país logró la trazabilidad del total del *stock* de bovinos de carne y de la propia carne, lo que permitió una trazabilidad completa de los productos cárnicos que el país exporta. Este logro fue central para mejorar la inserción de las carnes uruguayas en los mercados internacionales y acceder a segmentos de alta calidad con muy buenos precios.

Un segundo eje estuvo centrado en la conquista de mercados de exportación y la creación de «nichos» de mercado de alto valor.¹¹ Se buscó impulsar nuevas

11 Para entender el efecto de las políticas públicas en el sector es importante tener presente que la economía uruguaya sigue estando fuertemente especializada en la exportación de productos y servicios basados en recursos naturales, los que explican el 75,8% de la canasta exportadora de bienes del país (DIEA, 2015c).

oportunidades comerciales para los productos del sector por medio de negociaciones regionales, multilaterales y bilaterales. En este sentido, se fortalece de manera significativa la Unidad de Asuntos Internacionales del MGAP y su vínculo con el Ministerio de Relaciones Exteriores. El resultado de estas acciones permitió ampliar de manera considerable el número de países a los cuales Uruguay exporta productos agropecuarios.

El tercer eje se orientó a incrementar la competitividad de la producción primaria y buscar una diferenciación de sus productos en los mercados de alimentos. Para ello se impulsó mediante diferentes programas el mejoramiento logístico y tecnológico en productos, procesos y actividades. Se puso el énfasis en el desarrollo e integración de las cadenas agroindustriales exportadoras para lograr mayor valor agregado. También en esta línea de trabajo el MGAP recibe el apoyo decisivo del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) para impulsar la red de innovación y desarrollo para las actividades agroindustriales.¹²

El cuarto campo de políticas se orientó al uso sostenible de los recursos naturales. El MGAP, después de un extenso debate, logró actualizar el marco jurídico sobre el uso de los Recursos Naturales a partir de la Ley de Conservación de Suelos y Aguas (existente desde 1981 y modificada por Decreto en 2004) que establece de interés nacional promover y regular el uso y la conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios. En el año 2008 se incorporaron nuevas modificaciones a esta ley (Decreto n.º 405), definiendo un conjunto de «prácticas inadecuadas» en materia de manejo de suelos y aguas, plausibles de sanciones. Asimismo, se establece que el MGAP exigirá la presentación de un Plan de Uso y Manejo Responsable del Suelo, en el cual deberá exponerse que el sistema de producción proyectado, determine una erosión tolerable, teniendo en cuenta los suelos del predio, la secuencia de cultivos y las prácticas de manejo. En el año 2009 se aprueba la Ley n.º 18.564, en la que se establece, entre otros aspectos, que los tenedores de tierras a cualquier título quedan obligados a aplicar las técnicas que señale oportunamente el MGAP, y en todos los casos será solidariamente responsable el propietario del predio. A partir del 2013, el MGAP, a través de la Dirección General de Recursos

12 Según CEPAL (2014), las políticas de innovación también han fomentado la competitividad sistémica en el sector agropecuario y agroindustrial. Se definieron líneas estratégicas de acción por medio del Plan Estratégico Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (PENCTI) y se creó una agencia ejecutiva que opera con mucha agilidad, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Las líneas principales de trabajo, definidas en el PENCTI, en el área de las innovaciones refieren al impulso a las innovaciones en el sector «intensivos en Recursos Naturales» y en los sectores «intensivos en conocimientos», como base y fomento al desarrollo de la competitividad estructural en estos sectores estratégicos. El Ministerio de Industria, Energía y Minería también ha definido una agenda estratégica de políticas públicas. Las más importantes se basan en la promoción de la competitividad en sectores estratégicos y clúster, en donde las agroindustrias tienen una importancia clave en la estrategia, además de varias relacionadas con sectores intensivos en conocimientos como las TIC, biotecnología, nanotecnología, entre otras.

Naturales Renovables (RENARE), establece la obligatoriedad de la presentación de los «planes de uso y manejo de suelos» a las explotaciones agrícolas de más 100 hectáreas. De esta forma, la política antepone la sustentabilidad de los recursos a la maximización de las ganancias, limitando el manejo de cultivos y prácticas que promuevan la erosión de los suelos. También se establecen sanciones importantes por incumplimiento, con multas que van entre 350 y 350.000 dólares e inhabilitación por un año. Esta medida está siendo aplicada ya que es casi nula la omisión por parte de los productores a la presentación de planes (García Préchac *et al.*, 2009; Paolino, 2014). Pero los resultados efectivos de esta política aún no pueden evaluarse y los problemas en el uso de los cauces de agua y de erosión de los suelos parecen continuar agravándose.

Por último, el quinto eje es el vinculado al desarrollo rural, donde mediante una reorganización del MGAP se crea y se va profundizando la institucionalización de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) para diseñar e implementar acciones y políticas de desarrollo agropecuario, promover políticas diferenciales para la producción familiar y los espacios de participación en el territorio y articular la llegada de las políticas sociales al medio rural.¹³ Esta política también fue acompañada por un proceso de descentralización, para lo que se crea la Unidad de Descentralización y se promulga la Ley de descentralización (Ley n.º 18.126 de 2007),¹⁴ buscando promover políticas más territorializadas, como se verá más adelante. Desde esta nueva perspectiva, el desarrollo rural trasciende el ámbito estrictamente agropecuario, y

las políticas elaboradas y aplicadas por el MGAP estuvieron destinadas a abarcar todo el universo agropecuario y rural, con múltiples acciones que comprenden a la agricultura empresarial —base fundamental de nuestro producto agropecuario—, a los servicios, a la producción familiar —la gran mayoría de productores agropecuarios—, a los asalariados rurales y a la población rural en general (Frugoni, 2008: 244).

Con este mismo objetivo, pero fuera de la órbita directa del MGAP, también ha jugado un rol destacado el fortalecimiento del Instituto Nacional de Colonización (INC), con el cual se crea una nueva política de colonización, sacándolo de su atraso administrativo y operativo, para que sea un instrumento válido para una política del acceso a la tierra de las unidades de producción familiares.

13 En el marco de la DGDR se pudo ubicar bajo una misma orientación los proyectos de endeudamiento externo conocidos como 'Uruguay Rural', 'Producción Responsable' y 'Proyecto Ganadero'. Con esta integración, se buscó que las acciones realizadas potenciaran sus impactos en el territorio, para alcanzar un mayor bienestar de la población rural (Vassallo y Taddeo, 2009).

14 El Sistema Nacional de Descentralización creado por la Ley n.º 18.126 promueve la descentralización en el territorio y la articulación interinstitucional a nivel territorial a partir de la creación de una nueva institucionalidad: Dirección Departamental, Mesas de Desarrollo Rural (participación ciudadana), Consejos Agropecuarios Departamentales (participación de institucionalidad pública local), Consejo Agropecuario Nacional (institucionalidad pública nacional).

El nuevo enfoque de las políticas públicas para la agricultura familiar

La agricultura familiar fue considerada un grupo prioritario por los gobiernos progresistas, por lo cual se establecieron un conjunto de medidas destinadas a apoyar al grupo social dedicado a esta actividad. Para poder contextualizar los cambios en la orientación de las políticas públicas para la agricultura familiar durante el período, primero se realiza una pequeña reseña de las políticas desarrolladas en las últimas tres décadas del siglo xx, que acompañaron la pérdida de peso de los productores familiares en la estructura agraria del país, proceso ya señalado.

Políticas públicas y agricultura familiar en tiempos de apertura

A mediados de la década de los setenta, con los gobiernos militares, se comienzan a dar los primeros pasos para desmontar definitivamente las políticas públicas desarrollistas y dar un viraje neoliberal, reduciendo el apoyo a la producción nacional de alimentos y propiciando la «auto» regulación de los mercados agropecuarios en el país. Estos cambios se materializan en el sector agrario en 1978, cuando se establece por decreto la casi total desregulación de los mercados internos del sector, eliminando los precios de referencia y reduciendo de forma abrupta los aranceles de importación de los productos agropecuarios. Ello provoca una profunda crisis en la agricultura familiar, la que se enfrenta repentinamente al desmantelamiento del sistema de regulación interno¹⁵ que había estimulado su desarrollo y consolidación por más de cuatro décadas (Notaro, 1984; Buxedas y Pérez Arrarte, 1988; Alonso, 1984). Como se vio en el primer capítulo, es en este periodo donde termina la expansión de la agricultura familiar y comienza el deterioro de los ingresos y condiciones de vida de los productores familiares.

Con el retorno a la democracia, a mediados de la década de los ochenta, esta orientación de las políticas públicas se profundizará con sucesivas «reformas estructurales» y se consolidará la tendencia a reducir los ya menguados apoyos estatales a la pequeña producción y a no atender la problemática específica de este grupo, lo que provocó una marcada ausencia de una política pública de desarrollo rural en todas esas décadas. Como sostiene Vassallo (2010), esta falta deliberada de instrumentar una política de desarrollo rural llevó a que paulatinamente

15 Se desregularizaron y liberalizaron aquellos sectores que habían estado históricamente reglamentados por el Estado y que eran desarrollados principalmente por agricultores de pequeña escala, como la producción de granja, trigo y harina (Vassallo, 2010).

las necesidades crecientes que debían cubrirse con dicha política, comenzaron a ser atendidas por programas asistencialistas y focalizados para la reducción de la pobreza rural. La orientación principal de estas acciones era tratar de que los productores familiares se reconvirtieran a actividades de exportación, abandonando el mercado interno que ahora pasaba a ser abastecido por las grandes empresas del sector o por las importaciones directas de productos de granja y alimentos.¹⁶

Un componente importante de estos programas era entregar la gestión de estos a organizaciones no gubernamentales e imponer que el trabajo de asistencia se hiciera de manera individual o en pequeños grupos, desconociendo en la mayoría de los casos las organizaciones existentes de los agricultores familiares de base. En estas décadas se produce, por tanto, un fuerte distanciamiento entre los gobiernos y las organizaciones de la agricultura familiar. La opción de estas organizaciones por dicha política se puede explicar debido a que las iniciativas impulsadas por los sucesivos gobiernos de la época se negaban a reconocer la especificidad de la producción familiar y solo procuraban que los productores familiares se convirtieran en pequeños empresarios y aquellos que no fueran capaces de hacer ese «tránsito» deberían retirarse de la producción para dejar su lugar a los más eficientes.

La agricultura familiar y una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo rural

Como se mencionó, la llegada del Frente Amplio al gobierno impone un cambio importante en el campo de las políticas públicas. La nueva administración considerará a los agricultores familiares como uno de los grupos prioritarios e intentará establecer un conjunto de políticas para «apoyar sus iniciativas apuntando a su permanencia en el mundo rural y sostenibilidad como productores» (MGAP, 2005). La inclusión por primera vez de la noción de agricultura familiar dentro de los lineamientos estratégicos del Plan Quinquenal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) significa sin duda un avance simbólico

16 En la era neoliberal, como sostiene Vassallo (2010), el conjunto de políticas públicas dirigidas al sector rural respondía a los Programas de Ajuste Estructural. Según este autor, los programas más destacados en este período son el Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego, que buscaba el fomento al desarrollo del riego; el Programa Nacional de Desarrollo Rural, financiado por el organismo internacional FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), que tenía como objetivo principal disminuir la situación de pobreza; el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario, que buscaba el aumento del ingreso de los pequeños productores mediante la adopción de nuevas tecnologías. También existieron dos programas de carácter más sectorial: el Programa de Reconversión del sector vitivinícola impulsado por el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI) y el Programa de Reconversión y Fomento de la Granja, programas que daban apoyo a pequeños productores mediante asistencia técnica y subsidios para la producción. Todos estos proyectos tenían financiamiento internacional (BID, FIDA, BM, FAO) y adoptaban el enfoque exigido por dichos organismos internacionales, con poca capacidad crítica y de maniobra para establecer objetivos propios y ajustados a la realidad de la agricultura familiar del país. La mayoría de estos programas estaban dirigidos a poblaciones específicas, contribuyendo a la fragmentación de las políticas y a la falta de efectividad de las acciones.

de suma importancia para el futuro de las políticas de desarrollo rural y el reconocimiento de derechos de este sujeto social agrario. Esta reorientación de los objetivos pone de manifiesto la voluntad temprana de contar con una política pública específica para el sector de la agricultura familiar. Se inicia así un proceso de cambios institucionales en el MGAP para adaptarlo a los nuevos objetivos políticos. Este proceso insume un tiempo considerable de negociaciones dentro del propio gobierno, con los partidos de oposición y con las organizaciones rurales.

Una de las primeras acciones de estas políticas específicas para la agricultura familiar se produce en el Instituto Nacional de Colonización (INC), en tanto institución responsable de las políticas estatales de acceso a la tierra. El INC fue fundado a fines de la década de los cincuenta del siglo anterior con el objetivo de fomentar la redistribución de la tierra, pero en las últimas cuatro décadas había sido casi desmantelado. Desde que asumió el directorio nombrado por el nuevo gobierno se impulsó su fortalecimiento y reestructuración como parte de su política de apoyo a la producción familiar. A partir del 2005 se le comienzan a otorgar nuevamente recursos para aumentar la superficie colonizada y focalizar su población objetivo en los pequeños productores familiares. En el año 2007 se aprueba la Ley n.º 18.187, que permitió al INC contar con importante cantidad de recursos para la compra de tierras. Entre 2005 y febrero del 2010 se incorporaron 37.298 hectáreas a la colonización del país y se adjudicaron tierras a 636 beneficiarios, tanto de manera individual como en diversas formas asociativas. Para el 2011 se lograron colonizar unas 509.193 hectáreas, distribuidas en 190 colonias y 3810 colonos (Toledo, 2012).

Al mismo momento, en el MGAP se comienzan a redefinir los lineamientos estratégicos, estableciendo que el Ministerio debe asumir un rol mucho más activo para compatibilizar el crecimiento económico con la integración social y la reducción de las desigualdades sociales. Para ello se comenzará a trabajar en diseñar una serie de medidas orientadas a la creación de una institucionalidad que garantice el apoyo a la agricultura familiar y fomente el desarrollo rural. Como un primer paso en esta dirección, en 2006 se promovió la coordinación y acción transversal sobre los problemas de la agricultura familiar en los distintos ámbitos estatales y se creó la Unidad de Fomento de la agricultura familiar con el objetivo de coordinar y articular una estrategia de desarrollo para este sector.

También desde el inicio, se buscará un cambio en la institucionalidad en el Ministerio con el objetivo de reunir todos los programas financiados por la cooperación internacional, que venían actuando con una orientación de cuño más asistencialista, con lógicas independientes y de manera dispersa (Programa Ganadero, Proyecto Producción Responsable y Uruguay Rural).¹⁷ Se formó así una coordinación central que les dio unidad, rescató mucha de sus metodologías de trabajo, pero les otorgó una orientación estratégica vinculándolos con los objetos de la nueva política. Esta unidad central se transformará posteriormente en la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), lo que crea por primera

17 Para profundizar en este proceso ver Vadell (2015).

vez en la historia del país una dirección con estos cometidos dentro del MGAP. Esta dirección buscará introducir una nueva orientación para diseñar las políticas públicas para el desarrollo rural, que tendrá como uno de sus principales componentes el fomentar la cogestión de ellas con los actores y organizaciones colectivas de los agricultores familiares en los distintos territorios, dando así un impulso sostenido en toda la década al sistema de representación de intereses de la agricultura familiar a nivel local y nacional.

La DGDR se terminará de consolidar definitivamente a principios del segundo período de gobierno, con el otorgamiento de recursos financieros propios por medio de la creación el Fondo de Desarrollo Rural. De esta forma, sus acciones dejarán de depender en forma exclusiva de las negociaciones de fondos con las agencias internacionales de fomento.

Para impulsar estas nuevas orientaciones, también se crea la Unidad Descentralización, dependiente directamente del ministro, que en una escala territorial menor implementará las Mesas de Desarrollo Rural (MDR), continuando de esta forma la estrategia de trabajo territorializado que tenía el proyecto Uruguay Rural, y que se transformó en el instrumento privilegiado de las políticas del MGAP para promover el involucramiento de las organizaciones de base en la definición de las políticas del sector. Las MDR son hasta hoy el ámbito donde se efectivizan los apoyos del Ministerio y se fomenta la participación de los agricultores y agricultoras familiares en la mayoría de los programas y proyectos de desarrollo rural impulsados en esta década progresista.

El tercer paso importante en la construcción de una herramienta para la elaboración de políticas diferenciadas se da con la aprobación en 2008 de la ley que define al Productor Familiar Agropecuario.¹⁸ Luego de varios debates y discusiones, se logra aprobar este instrumento que permitirá iniciar una política de nueva generación, creando un mecanismo específico de apoyo a la producción familiar ante la competencia de las empresas capitalistas. Ello se logra mediante una intervención selectiva del Estado tendiente a crear beneficios específicos para los productores familiares en las actividades productivas, reduciendo así las presiones negativas que el mercado ejerce sobre ellos.

18 En su primera definición se consideran productores familiares a las personas físicas que cumplan simultáneamente con los siguientes requisitos: una explotación de hasta 500 hectáreas índice CONEAT 100 (el índice indica la capacidad potencial de los suelos, evaluados en kilos de producción por hectárea, cuyo promedio es 100), bajo cualquier forma de tenencia; la colaboración de hasta dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales; tener su principal ingreso de trabajo en la explotación o cumplir su jornada laboral en ella; residir en la explotación o en una localidad ubicada a una distancia menor a 50 kilómetros. En el año 2014 se modifica esta definición de manera de hacerla más inclusiva. En esta nueva definición los productores/as familiares «son personas físicas que con o sin la ayuda de otros gestionan directamente una explotación agropecuaria o realizan una actividad productiva agraria que no requiere el uso directo de la tierra». Estas personas, en conjunto con sus familias, deben cumplir los requisitos ya mencionados, además de tener ingresos familiares nominales extraprediales inferiores o iguales a 14 Bases de Prestaciones y Contribuciones promedio mensual. A su vez, se establecen una serie de excepciones para los productores que declaren como rubro principal las producciones hortícolas, frutícolas, vitícolas y apícolas (Sganga *et al.*, 2014).

De esta manera, a mediados del 2009 se inicia el registro voluntario y unos meses después ya se comienzan a ejecutar beneficios vinculados a la seguridad social, como un subsidio del 50% a los aportes patronales de los productores familiares y el acceso a los beneficios de salud de sus familiares. Este avance se consolida con la creación de incentivos para que los agricultores familiares se inscriban, ya que además los programas territoriales que serán ejecutados por la DGDR comienzan a exigir como requisito de acceso el estar en el Registro de Productores Familiares.¹⁹ En el año 2014 hay unos 27.465 productores familiares registrados (personas físicas). Si se asimila un registro a una explotación agropecuaria, el Registro de Productores Familiares tiene un 90,4% de cobertura sobre el universo estimado en el Censo General Agropecuario 2011 de los posibles beneficiarios (Sganga *et al.*, 2014).

Con estas medidas y a lo largo de los dos períodos de gobierno, desde las autoridades de la DGDR y de la Oficina de Política y Programación Agropecuaria (OPYPA) del MGAP, y bajo la presión de las propias organizaciones de la agricultura familiar, se fueron creando los consensos necesarios para legitimar la formulación de políticas para la agricultura familiar que permitieran atender las áreas problemáticas identificadas, como el acceso a servicios de asistencia técnica, acceso a la tierra, acceso al financiamiento, fortalecimiento institucional y del asociativismo, y fomento de tecnologías apropiadas (ver capítulo 7). Para esta última problemática se buscó apoyar al sector a través de la creación del Programa de Producción Familiar en el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), con el objetivo de desarrollar investigación y tecnologías adaptadas a las necesidades de los sistemas de producción y apropiables por los productores familiares uruguayos.

En este recorrido de legitimación de políticas diferenciadas para el sector jugó un rol muy importante, en toda la década, la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar en el Mercosur (REAF).²⁰ Ella aportó un apoyo político y técnico que permitió al país contar con una verdadera «usina» de ideas, proyectos y medidas que inspiraron por diversos caminos los instrumentos y acciones diferenciadas para la agricultura familiar que implementó el gobierno progresista uruguayo en los años analizados.

Con estas orientaciones, y en conjunto con otras dependencias estatales, la DGDR instaló varios programas de apoyo a la producción y fortalecimiento institucional de la producción familiar en las áreas de financiamiento, como el Programa

19 Si bien la inclusión en el Registro es voluntaria, en la última administración se transformó en un requisito necesario para acceder a cualquiera de las líneas de apoyo para la agricultura familiar, lo que produjo un aumento significativo del número de inscriptos.

20 Con la llegada del gobierno de Lula en Brasil (2003), el Mercosur prioriza el tema de la agricultura familiar. Se crearán con este fin la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar en el Mercosur (REAF) y la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado (COPROFAM) como espacios específicos para la agricultura familiar. Esta revitalización del tema y de la acción colectiva de los agricultores familiares se consolidará y expandirá en Uruguay con la llegada del nuevo gobierno progresista en el 2005, el cual aprovechará ese espacio como germinador y legitimador de las nuevas políticas o acciones para el sector.

Microcrédito Rural y la creación de fondos rotatorios, asistencia técnica, manejo de recursos naturales, y de apoyo institucional y para la formación de grupos, entre otros. Estos programas adquirirán mayor envergadura en el segundo período del gobierno del Frente Amplio, ya que, como se mencionó, la DGDR obtiene un presupuesto importante para su funcionamiento dinamizando sus acciones en el territorio.²¹ Como resultado de estas acciones la dirección logró un impacto considerable en el territorio. Según los registros divulgados en 2015, estos instrumentos habían alcanzado a unos 14.000 productores, a 175 organizaciones, a 900 grupos de productores y movilizaron a cerca de 500 técnicos trabajando en proyectos de desarrollo rural en el territorio (DGDR, 2015).

Uno de los últimos logros, muy significativo en esta orientación, fue la aprobación y puesta en funcionamiento de la Ley n.º 19.292 (2014) que declara de interés general la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal, y establece un mecanismo de reserva de mercado de compras estatales para estos productores.²² La ley fue muy discutida y su aprobación demandó varios años de negociación, por lo que se produjo recién a inicios del tercer período de gobierno, consagrando una aspiración sostenida de las organizaciones de productores familiares y que ya estaba siendo implementada en otros países de la región e impulsada por la REAF desde mediados de la década pasada. La creación de este canal de comercialización implica un avance en las políticas diferenciadas hacia este grupo y los resultados de su instrumentación permitirán evaluar si efectivamente es un paso en ese camino.²³

Otro elemento a destacar en este período, de carácter más general y que se desprende de las diferentes acciones desplegadas, es que se empezó a visualizar varios temas vinculados al desarrollo rural en otras instituciones el Estado. Con sus iniciativas y programas, la DGDR fue logrando en estos años tejer una red de alianzas, apoyos y coordinaciones a distintos niveles institucionales y territoriales que permitieron poner en la agenda pública problemas que hasta ese momento se trataban de manera aislada y dispersa por varios organismos. De hecho, la propia DGDR va asumiendo un rol de animador en la creación de bienes públicos para el desarrollo rural, fomentando la participación de múltiples organismos estatales vinculados

21 En este período se otorgó un financiamiento de casi 80 millones de dólares. Cabe señalar que si bien este monto implica un avance importante, no es tan significativo con relación a la población objetivo y comparado con el financiamiento de otros programas.

22 «Se establece un mecanismo de reserva de mercado del 30% (treinta por ciento) para las compras centralizadas y del 100% (cien por ciento) para las no centralizadas, de bienes alimenticios provenientes de organizaciones habilitadas, siempre que exista oferta» (Art. 3).

23 Esta ley también puede considerarse como un instrumento para alcanzar el objetivo del segundo gobierno del Frente Amplio de promover una inserción competitiva de la agricultura familiar en cadenas de valor, fomentando proyectos específicos para su apoyo económico. El primer gobierno, por su parte, puso más el acento en el reconocimiento de las especificidades de la agricultura familiar y en crear una institucionalidad que permitiera darle cabida en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

parcialmente, en alguna de sus funciones, al desarrollo rural.²⁴ En este sentido, se coordinaron temas de electrificación con la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), de salud con el Ministerio de Salud Pública (MSP), de educación con el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN), de vivienda con el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), de agua con Obras Sanitarias del Estado (OSE), de inclusión social con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), entre otros tantos temas y organismos. Esto permitió ampliar la mirada sobre los alcances de las políticas de desarrollo rural, haciéndolas más amplias pero también orientándolas por las demandas y especificidades de los territorios centradas en derechos. En algunas ocasiones, estas acciones también facilitaron a las organizaciones de los productores familiares vincularse al sector estatal y presionar e involucrarse de mejor manera en el diseño de las soluciones y hacer más eficiente su influencia y cogestión de las medidas tomadas al respecto.

Un balance de estos años muestra que las políticas públicas lograron un espacio institucionalizado para el tema del desarrollo rural y un reconocimiento para la agricultura familiar en la agenda del gobierno. Pero esto no necesariamente se transformó en la implementación de una política diferenciada eficaz para el sector y más bien su implantación ha sido lenta y con pocos recursos. Si bien ha habido un avance en la legitimación de los derechos y demandas de los productores familiares, esto no se transformó en una política pública que pudiera proteger al sector de las amenazas de un mercado nacional de alimentos cada día más concentrado por la grandes empresas agroindustriales e internacionalizado con mayores niveles de financiarización. De esta forma, la política de apoyo parece haber llegado en un momento en el que las dificultades estructurales para la reproducción de la agricultura familiar son crecientes. La distribución de tierras y las formas asociativas que impulsó el INC, la conformación de las MDR, los apoyos de la DGDR y la reciente aprobación de la ley de compras del Estado, podrían ser en su conjunto elementos que viabilicen al sector, pero sus recursos son aún muy insuficientes para el alcance necesario y solo han podido focalizarse en algunos casos o territorios con determinado éxito.

Las organizaciones de los agricultores familiares, reconocen los avances de estos años pero, como se verá en el capítulo 7, señalan que los apoyos han sido escasos y que no les permiten afrontar los desafíos que tienen hoy en todos los rubros en los que enfrentan una competencia abierta con las grandes empresas capitalistas por la tierra, los mercados y el financiamiento. En este escenario, la agricultura familiar parece haber utilizado la nueva orientación de las políticas implementadas para fortalecer su forma de resistencia colectiva mediante la acción gremial, pero su fuerza y la de sus aliados no es suficiente, como para vencer el poder de presión de los sectores dominantes, y lograr que el Estado le otorgue los recursos públicos necesarios para enfrentar un escenario económico tan adverso a sus intereses como el actual.

24 Por ejemplo, fue un actor importante para que se creara en este período una carrera de Técnico en Producción Agropecuaria Familiar en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU).

En búsqueda de una política territorial para el desarrollo rural: reflexiones sobre las mesas de desarrollo rural

El presente capítulo surge a partir de la reflexión sobre las políticas públicas y programas orientados al desarrollo rural que el gobierno progresista ha llevado adelante en Uruguay. Desde su asunción en el año 2005, el gobierno intentó realizar una reconfiguración de las políticas públicas para el desarrollo rural a partir de la incorporación del enfoque territorial como un instrumento renovado de acción para afrontar los problemas sociales en el medio rural del país. En este marco, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)²⁵ asume un rol activo en el diseño y ejecución de políticas de desarrollo rural, entendido este como un proceso de

mejora de la calidad de vida de los actuales y futuros habitantes del medio rural, independientemente de su actividad, mediante la aplicación de políticas públicas, específicas y diferenciadas, enfocadas en el territorio, tanto en lo económico, como en lo social y lo ambiental (Olascoaga, 2011: 5).

Es así que las políticas elaboradas y aplicadas por el MGAP estuvieron destinadas no solo al sector agropecuario, sino también a la población rural en general, buscando hacer un abordaje territorial con la participación activa de los actores del territorio.²⁶

Para entender por qué se utiliza el concepto de desarrollo rural territorial en esa nueva administración, es necesario en primer lugar presentar la perspectiva conceptual sobre el territorio y sus implicancias. A partir de esta discusión conceptual y metodológica se analizarán las acciones para el desarrollo rural implementadas por el gobierno progresista.

25 El MGAP es el encargado de desarrollar la acción del Estado en el sector agrario y agroindustrial en el país.

26 En el período se crearon dos herramientas institucionales que marcaron una renovación en el tratamiento del desarrollo rural por parte del MGAP: la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural y la Unidad de Descentralización para la coordinación de las políticas agropecuarias con base departamental.

La conceptualización del territorio rural

Desde hace ya unas décadas existe consenso entre los académicos en considerar el territorio como una construcción social producto de una realidad compleja y dinámica en permanente transformación, donde se combinan las dinámicas físicas, socioeconómicas y culturales en un espacio específico. Los territorios son por tanto el resultado de esa interacción en ese espacio, que combina el tiempo transcurrido con el actual en un único proceso histórico (Constantini y Pedreño, 2006; Martínez, 2009; Pérez, 2001).

Para Entrena (2010), la territorialización es la red de relaciones sociales que cubre o envuelve un territorio dándole la forma y contenido social. Esta red de relaciones puede ser modificada (desterritorialización) al punto de cambiar sustancialmente las condiciones de vida de la población que en ella habita, desplazar algunos grupos, incorporar otros y alterar las relaciones de poder entre ellos, lo que daría lugar a una nueva territorialización y una desterritorialización del sistema anterior de apropiación y uso del espacio. Frente a la desterritorialización emergen también tendencias a la reterritorialización de lo rural, que se manifiestan en distintos procesos de reestructuración y resignificación socioeconómica y simbólica de las diversas regiones o territorios rurales concretos.

En este sentido, el territorio puede considerarse como el resultado de una interacción de procesos endógenos y exógenos a él, en una permanente tensión entre lo particular y lo global (Schneider y Tartaruga, 2006).²⁷ Esta tensión permanente entre la dinámica social de los territorios y la lógica de lo global genera una tendencia a la desterritorialización de los espacios rurales en tanto los procesos socioculturales, productivos, políticos y económicos que determinan la construcción social de lo rural están cada vez más condicionados por lo que sucede en el escenario global.

Por esta razón, no es posible pensar más que analíticamente que lo endógeno o lo exógeno por separado puedan explicar la dinámica social del territorio, ya que es la combinación de ambos la que puede dar cuenta efectiva de los procesos territoriales de estructuración social.²⁸ Si bien, todos los territorios son de una manera u otra afectados en mayor o menor grado por los procesos de

27 Esto podría entenderse como un efecto estructurante de las relaciones sociales en cada territorio, mientras que las capacidades de los actores y grupos locales y regionales podrían ser como la *agencia* de este conjunto de acciones sociales que construyen el territorio y dan sus peculiaridades a su identidad y sus desigualdades sociales específicas (Llambí y Pérez, 2007). Pero es claro que este proceso no se da de una vez y para siempre y que, como toda relación de fuerza y poder en la sociedad, es un proceso (así se debe analizar) en el cual las relaciones de poder que lo determinan son siempre inestables (modificables) aunque pueden mantenerse por mucho tiempo.

28 Más allá de los nombres que adoptemos para designar los procesos contemporáneos que afectan los territorios rurales y las sociedades en general, es indudable que se ha producido la intensificación de los procesos de internacionalización de la economía, la política y la cultura; y de los flujos de información a través del mundo. Como consecuencia de ello, todos los procesos experimentados, tanto por la sociedad rural como por la urbana, dependen cada

globalización, es también cierto que muchos de esos efectos se pueden explicar por los rasgos básicos inherentes a la estructuración histórica de cada territorio. Es decir, las presiones y demandas exógenas sufren también en cada territorio una estructuración adaptativa en función de las condiciones sociales y las prácticas de los agentes locales. Como resultado de esta mutua determinación, aunque muchas veces asimétrica, cada territorio se transforma, pero tiende a preservar en general la mayoría de sus rasgos establecidos a lo largo de su construcción social.

Por esta razón, para comprender sociológicamente estos procesos de estructuración social de los territorios, es necesario privilegiar el análisis de las relaciones de poder y de intercambio que se establecen tanto entre los actores endógenos como de ellos con los agentes exógenos. Es mediante el análisis de estas relaciones que se podrán explicar los logros o fracasos de las iniciativas de desarrollo rural y los procesos de negociación y conflicto que producen.

Los debates y vertientes del desarrollo rural territorial

El enfoque del desarrollo territorial rural (DTR) se introduce en América Latina hacia finales de los años noventa ante la constatación de que las políticas públicas de desarrollo rural aplicadas no lograron reducir la pobreza en las áreas rurales (Echeverri y Ribero, 2002, Sepúlveda *et al.*, 2003). Esta propuesta de abordaje territorial del desarrollo toma impulso a inicios de los años 2000 y se irá fortaleciendo paulatinamente durante toda la década, con diferente impacto en los países de la región.

Desde una perspectiva general, se pueden identificar al menos cuatro conjuntos de elementos que convergen para la emergencia del enfoque territorial del desarrollo y su actual importancia en la implementación de las políticas públicas.

El primero de ellos es la reconceptualización sobre los problemas del desarrollo a partir de la crisis de las experiencias neoliberales, sobre todo en el Cono Sur. La crisis del modelo neoliberal y de los postulados del Consenso de Washington impulsaron el debate y la búsqueda académica de nuevas interpretaciones conceptuales sobre el desarrollo. En este sentido, Kay (2005: 22-24) plantea la emergencia, a partir de principios de los noventa, de un nuevo modelo de desarrollo, al que va a denominar «neoestructuralismo» y que se va a constituir como una primera respuesta estructuralista al neoliberalismo. Este modelo está orientado básicamente por los principios cepalinos que comparten con el estructuralismo la presunción de que las causas del subdesarrollo latinoamericano tienen sus raíces en factores endógenos a su estructura. A partir de este postulado se hace una revisión crítica del estructuralismo ante la nueva realidad moldeada por la globalización, otorgando importancia a las fuerzas de mercado y a la inversión extranjera directa pero reforzando el papel decisivo del Estado

vez más de un sistema mundial, de tal manera que la totalidad de la población mundial se encuentra inserta en una sociedad global única (Albrow, 1990; Belo Moreira, 2001).

en la promoción del desarrollo, la regulación y supervisión del mercado y en la redistribución de la riqueza. A inicios de los años 2000 este enfoque «neoestructuralista» se irá fortaleciendo y profundizando.

Es desde estas nuevas vertientes del desarrollo, al tomar vigor la cuestión nacional y el Estado transformarse en un actor estratégico, que los procesos de desarrollo regional cobran sentido y refuerzan la mirada territorial, rompiendo con la ortodoxia endogenista del desarrollo local, pensada solo desde abajo, y se incorpora así la necesidad de políticas públicas que también contribuyan desde arriba a armonizar los territorios.

Si bien se reconoce que la globalización transforma y tiene impactos muy diferentes en los territorios, se considera una dimensión nacional de protección de esos territorios, rompiendo la idea fatalista de territorios «ganadores y perdedores». Comienza a establecerse la idea de que no es posible el desarrollo puramente endógeno local, dado que la suerte de los territorios está socialmente determinada en un proceso global que determina su margen de acción (Schneider y Tartaruga, 2006).

En esta nueva perspectiva del desarrollo social y económico, el territorio se considera una variable central para alcanzar las metas nacionales. Como indica Manzanal (2007: 31): «El territorio se constituye en la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local». Las acciones públicas del desarrollo deben activar los aspectos positivos y progresivos de los territorios, para multiplicar y profundizar sus logros.

En este sentido, la dimensión territorial adquirirá un nuevo rol para lograr los objetivos de inclusión y de cohesión social. En este modelo, se busca impulsar que los actores territoriales y las políticas públicas puedan conformar ejes de acción conjunta para combinar en forma dialéctica factores endógenos y exógenos que estimulen un desarrollo territorial propio de cada región pero alineado con los objetivos del desarrollo nacional.

El segundo elemento definitorio en esta recolocación del enfoque territorial para el desarrollo rural puede considerarse como un corolario de los anteriores, y está asociado a los cambios políticos en la región. La asunción de gobiernos calificados como «progresistas» introducirá modificaciones importantes en los diseños, objetivos y gestión de las políticas públicas. La mayoría de estos gobiernos dieron un giro hacia la búsqueda de soluciones a los problemas económicos y sociales de sus países con una nueva mirada, amparados en propuestas no ortodoxas, que cuestionaban la lógica del mercado como única forma eficiente de asignación de recursos. Esto conlleva a un cambio en la orientación de las políticas económicas, donde el manejo de las variables macroeconómicas se trató de poner en sintonía con el desarrollo productivo y social de cada país (Moreira, 2009). Estas orientaciones comenzarán a impulsar la reactivación del aparato estatal y a dar una mayor capacidad de acción a las iniciativas de los gobiernos. En estas circunstancias, se abre un camino para pensar, diseñar e instrumentar políticas públicas activas

tendientes a impulsar el desarrollo territorial y regional como forma de alcanzar un bienestar más armónico en los territorios nacionales. En este impulso se reconocerán entonces la especificidad y las particularidades de lo rural, y casi todos los gobiernos de la región incorporarán el enfoque territorial para sus políticas de desarrollo rural.

Como se puede observar, este cambio político en la conducción del Estado, que se da en casi todos los países de Sudamérica, permite implementar varias de las propuestas conceptuales que postulaban la importancia de la acción territorial. Bajo este impulso político los organismos internacionales para el desarrollo también harán lugar a esta visión y comenzarán a desarrollar en sus programas de cooperación líneas específicas para la implantación de programas y políticas con este enfoque. De esa forma, en pocos años, en la mayoría de los países comienza a implementarse un conjunto importante de experiencias basadas en estos principios, que utilizarán las escalas territoriales en diferentes tipos de políticas y con múltiples objetivos. En este proceso se pone de manifiesto la potencialidad de este modelo de intervención para captar demandas y favorecer la acción colectiva de los territorios, contribuyendo a construir actores y fortalecer la organización de sectores vulnerables.

Por otra parte, también las acciones territoriales se muestran eficaces para lograr la cobertura nacional de las políticas de redistribución implementadas por los gobiernos de la región y demuestran ser una efectiva forma de control social contra los desvíos de dichas políticas.

Las acciones de este tipo llevadas a cabo presentan muchas diferencias entre países, pero en todas ellas se nota una importante cuota de voluntarismo político en su implementación y la ausencia de una institucionalidad que dé mayor potencialidad a los logros alcanzados. En general, se observa un amplio respaldo a esta forma de acción gubernamental y se ha impulsado un fuerte debate político y técnico sobre cómo mejorar esta forma de intervención y de qué manera lograr una efectiva articulación de las políticas públicas en cada territorio para evitar superposiciones y rivalidades entre las distintas esferas de acción en él. En suma, la puesta en práctica de políticas con enfoque territorial ha mostrado logros y ha dado lugar a un amplio debate sobre cómo llevarlas adelante, entre los técnicos, los políticos y los actores sociales de los territorios. En este escenario político, la acción territorial parece haberse instalado como una característica de la forma de gobernar del progresismo latinoamericano.

El tercer fenómeno, como se ha desarrollado anteriormente, está vinculado a la emergencia de la conceptualización del territorio como la expresión de una construcción colectiva históricamente determinada y como forma de expresión de un conjunto de fuerzas y relaciones de poder que pueden explicar las posibilidades de desarrollo futuro.

A partir de los aportes desde la sociología, la antropología, la geografía humana y la ciencia política, se da relieve la importancia de considerar las relaciones de poder en los territorios y su construcción histórica como elementos

esenciales de la realidad social y del espacio, dando lugar a la conceptualización del «territorio como socialmente construido», lo que será el punto de llegada de varias de estas disciplinas para considerar los problemas del desarrollo local y regional, conformando una perspectiva crítica al paradigma más ortodoxo que explica el territorio por cómo los mercados moldean los espacios.

En la década de los setenta, el territorio vuelve a ser debatido como concepto explicativo de la realidad, destacando su connotación de producto social y el papel de los actores en este proceso de construcción social. En este sentido, Raffestin (2011) realiza una crítica a la «geografía unidimensional», que concebía al territorio como definido exclusivamente por el poder del Estado, pasando a una geografía del poder en plural, donde la presencia única del poder estatal cede ante la existencia de diversos poderes. Esta multiplicidad de poderes da cuenta de la existencia de múltiples grupos o personas que se relacionan en el territorio. Así, el territorio es concebido como la expresión espacial del poder, fundamentada en relaciones sociales, relaciones estas determinadas en diferentes grados por la presencia de acciones y estructuras concretas y de acciones y estructuras simbólicas (Schneider y Tartaruga, 2006).

Sack (1986), por su parte, considera que la territorialidad es una «cualidad necesaria» para la construcción de un territorio, la que es incorporada al espacio cuando en este media una relación de poder que efectivamente lo utiliza como forma de influenciar y controlar personas, cosas o relaciones sociales. Se trata, simplificando, de cambiar el control de personas o recursos por el control de un área (Haesbaert, 2005).

La territorialidad, por tanto, es la base del poder. Pero no toda relación de poder es territorial o incluye una territorialidad. La territorialidad humana, para Sack, envuelve «el control sobre un área o espacio que debe ser concebido y comunicado», pero ella es «mejor entendida como una estrategia espacial para conseguir, influenciar o controlar recursos y personas, por el control de un área y como estrategia, la territorialidad puede ser activada o desactivada» (Sack, 1986: 1). El uso de la territorialidad «depende de quién está influenciando y controlando, y de los contextos geográficos de lugar, espacio y tiempo». Más explícitamente, la territorialidad es definida por Sack como «el intento, por un individuo o grupo, de conseguir/afectar, influenciar y controlar personas, fenómenos y relaciones, por la delimitación y afirmación del control sobre un área geográfica. Esta área será llamada territorio» (Sack, 1986: 6).

Más recientemente, Haesbaert (2005) afirma que territorializarse significa crear mediaciones espaciales que proporcionen efectivo «poder» sobre nuestra reproducción como grupos sociales (para algunos también como individuos), siendo este poder siempre multiescalar y multidimensional, material e inmaterial, de «dominación» y de «apropiación» al mismo tiempo.

Para Haesbaert, lo que muchos designan como desterritorialización no es más que una nueva forma de territorialización, la que denomina multiterritorialidad. Esta consiste en un «proceso concomitante de destrucción y construcción

de territorios mezclando diferentes modalidades territoriales (como los territorios-zona' y los 'territorios-red'), en múltiples escalas y nuevas formas de articulación territorial» (Haesbaert, 2005: 34).

Por su parte, la reterritorialización incluye fenómenos diversos y hasta opuestos entre ellos. Entrena (2010) afirma que al igual que la desterritorialización, la reterritorialización puede tener efectos negativos y positivos. Entre los primeros se encuentran los fundamentalismos, nacionalismos excluyentes, tendencias a la grupalización o retribalización social, entre otros fenómenos de rechazo y repliegue a los efectos de la globalización. Entre los segundos, se destacan los procesos tendientes a propiciar el desarrollo de un determinado territorio local, a la reestructuración de sus funciones socioeconómicas o a su resignificación simbólico cultural.

También, desde esta vertiente de la sociología se pone énfasis en que el territorio debe considerarse como resultado de una interacción de procesos endógenos y exógenos a él. El territorio es un espacio social singular, apropiado, producido e inserto diferencialmente en un entorno mayor, mundializado (Bendini y Steimbregger, 2003: 14). Es una referencia globalizante que pone en juego lo particular y lo global y las oportunidades y amenazas que lo global presenta para lo local y lo regional.

Por tanto, no se puede desligar un proceso de desarrollo del territorio en el que ocurre, entendiendo al «territorio» no como un mero espacio físico-geográfico sino como una construcción social realizada en un tiempo y un espacio específico, proceso en el que convergen los intereses y las relaciones de fuerza de los distintos actores presentes en él.

Como se puede apreciar, el aporte decisivo de esta perspectiva al desarrollo territorial está en su énfasis en las relaciones de poder en sus múltiples escalas como eje principal para el análisis de los procesos de desarrollo. Tema que no es necesariamente fácil de incorporar, sobre todo para las instituciones que hoy han instrumentalizado y promovido el Desarrollo Territorial Rural.

El cuarto conjunto de elementos que van a nutrir el enfoque territorial para el desarrollo proviene de la sociología rural propiamente dicha, que incorpora a su vez dos corrientes, la de la multifuncionalidad de los espacios rurales y la mirada de lo no agrícola en los espacios rurales. Los autores que sostienen estas perspectivas toman la reflexión más general del territorio y la discuten para los espacios rurales. Estas reconceptualizaciones de la ruralidad y de la multifuncionalidad de los espacios rurales en las sociedades globales implican un cambio en el horizonte de posibilidades de estos territorios para pensar su desarrollo y su inserción en un mundo cada vez más interconectado y donde la interdependencia es ya a escala planetaria y no solo nacional.

Los elementos conceptuales de la nueva ruralidad surgen de la noción desarrollada durante fines de los años noventa, con una importante literatura (Teubal, 2001, Pérez, 2001, Gómez 2002, Echeverri y Ribero, 2002).

Pérez (2001) introduce en la discusión sobre el desarrollo rural la necesidad de abordar lo rural desde el territorio, superando la visión reduccionista de lo rural:

[...] el medio rural es un conjunto de regiones o zonas (territorio) cuya población desarrolla diversas actividades o se desempeña en distintos sectores [...]. En dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas (Pérez, 2001: 17).

Esta perspectiva aporta categorías para hacer más amplio y complejo el objeto del desarrollo rural. La mirada de lo no agrícola en los espacios rurales destaca cómo lo rural no es más sinónimo de lo agropecuario sino que se reconoce que el territorio rural es soporte de una diversidad de actividades económicas industriales y de servicios.

Vinculado a este punto, la población que reside en el medio rural no será concebida solo como aquella que se dedica exclusivamente a actividades agropecuarias sino que se considera la multiplicidad de actividades no agropecuarias que realiza, como la prestación de servicios de educación, salud, seguridad, etcétera.

El enfoque de la multifuncionalidad de los espacios rurales pone en el debate la multiplicidad de funciones que desarrollan, muchas de ellas no ligadas a la producción, como por ejemplo paisajísticas, producción de agua limpia y conservación de sus fuentes, actividades de esparcimiento y recreación, lugar de residencia, entre otras (Pérez, 2001; Gudynas, 2001).

Esta vertiente de la sociología rural que incorpora el territorio en la concepción del desarrollo rural pone, por tanto, en cuestionamiento la vieja visión de lo rural y propone considerar modificaciones en ella para que las estrategias de desarrollo rural se adecuen a estas transformaciones.

Desde esta perspectiva, Entrena (1998) contribuye a entender lo rural como una construcción social producto de una realidad compleja y dinámica en permanente transformación, donde se combinan las dinámicas físicas, socioeconómicas y culturales en un espacio específico. Estas manifestaciones de lo rural son producidas en un tiempo y en un espacio territorial determinados, los cuales constituyen el ámbito de su construcción y evolución. Desde este enfoque, el espacio territorial emerge así como ámbito de construcción social y de cambio de lo rural.

Más allá de su mera consideración como un entorno físico natural, de acuerdo con el enfoque analítico adoptado aquí, el espacio territorial rural es concebido como un ámbito social que es, al mismo tiempo, sustrato condicionante y producto de procesos de acción social conducentes a su construcción y cambio social (Entrena, 1998: 19).

Esta construcción social es posible a partir de las relaciones de fuerza que se establecen entre los actores de un territorio determinado.

En los territorios rurales, entender las relaciones de poder que se establecen en las formas de uso y apropiación de los recursos naturales, en especial la tierra y el agua, es central para desentrañar la dinámica social, ya que en ellos se cumple más cabalmente la idea de Linck (2006) de que el territorio es un espacio «apropiado». De hecho, las estructuras sociales agrarias son la cristalización de las relaciones de poder en el proceso de su apropiación del territorio. Las actividades agrícolas cumplen un papel importante en la estructuración de la vida social y, por tanto, las formas de acceso y uso del suelo y el agua crean las formas sociales de organizar la producción y, por ende, son un componente principal en la territorialización.

Se pone de manifiesto que la heterogeneidad de los espacios rurales y la multiplicidad de funciones que estos desempeñan llevan a establecer la importancia de las áreas rurales para la sociedad como un todo.

En síntesis, el conjunto de factores teóricos y políticos que se han enumerado en este apartado son el sustrato que alimentará el surgimiento y auge que han tenido en el continente los programas y proyectos orientados bajo la denominación de Desarrollo Rural Territorial. Pero este enfoque no es necesariamente una teoría para explicar o predecir los fenómenos relacionados con el desarrollo, es más bien un conjunto de supuestos e instrumentos articulados bajo algunos de los conceptos que hemos analizado y, sobre todo, sus implicancias para diseñar y planificar la acción gubernamental, y orientar acciones en la búsqueda de aunar esfuerzos hacia el logro de procesos de activación social, económica y política de las capacidades locales, dando así mayor autonomía a los territorios rurales.

En el apartado siguiente intentaremos sintetizar el conjunto de principios normativos que han sido más divulgados y adoptados en varias regiones del continente.

Una aproximación metodológica para el análisis de la territorialidad de las políticas de desarrollo rural en Uruguay

La conceptualización del desarrollo territorial rural (DTR)

Algunos de los más tempranos impulsores del enfoque del desarrollo territorial rural como instrumento para las acciones de desarrollo rural han sido los trabajos de Schejtman y Berdegué (2004). En ellos se recoge una serie de críticas a los proyectos de desarrollo rural fundamentadas en los elementos ya mencionados en este capítulo y se pone acento en cómo debe impulsarse un nuevo modelo de desarrollo rural basado en un enfoque territorial.²⁹ Uno de sus argumentos centrales es que los enfoques tradicionales del desarrollo rural no tienen en cuenta el

29 Este enfoque integra aportes de la experiencia europea LEADER (Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale) y las iniciativas y recomendaciones realizadas desde fines de los noventa por parte de los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, como Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

alto grado de heterogeneidad que caracteriza a las sociedades rurales y la consiguiente necesidad de políticas diferenciadas, lo que lleva a desconocer el carácter multidimensional de las desigualdades sociales en las zonas rurales, ya que se han centrado casi exclusivamente en la actividad agrícola, sin tener en cuenta la importancia del trabajo rural no agrícola. Para estos autores es importante orientar acciones hacia la transformación productiva, pero es central apuntar a la reforma de las instituciones rurales para dar sostenibilidad social a los proyectos. También hay que considerar el papel de dinamizadores que en muchos casos juegan los servicios, las agroindustrias y los núcleos urbanos, en la transformación de la actividad rural y las condiciones de vida. Se otorga fundamental importancia a la construcción y articulación de vínculos entre lo rural-urbano y las articulaciones de los sectores agrícola, industrial y de servicios.

En este sentido, como lo señalan Rodríguez y Vassallo (2010), la perspectiva del DTR implica una visión que supera la del desarrollo agrario o agropecuario, presentando una visión conjunta e integral del territorio y las actividades que allí se realizan, sin limitarse a la producción agropecuaria. El DTR privilegia el impulso a la diversificación de las actividades económicas, basadas en la combinación de diferentes actividades agrícolas y no agrícolas y en la sinergia que se puede generar entre ellas.

Desde la perspectiva del DTR, el proceso de desarrollo requiere de un fuerte énfasis en la construcción de espacios públicos que permitan la cooperación y la participación del conjunto de los actores del territorio, por lo que impone una serie de reformas institucionales que implica descentralización y fortalecimiento de las distintas escalas de gobierno territorial y capacidad de articular cada una de ellas.

Con estas orientaciones se comenzó, a partir de principios de este siglo, a impulsar el DTR en el continente por medio de los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, principalmente el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Food and Agriculture of the United Nations (FAO).

Se elaboró un conjunto de manuales y de instrumentos con directrices para el trabajo de campo y se logró en muchos países influir en la implementación de las políticas nacionales orientadas al desarrollo rural. Un caso emblemático en este sentido es Brasil, que desarrolló y adaptó esta propuesta a sus diversos territorios y hoy es uno de los centros de referencia para este tipo de políticas.³⁰

A partir de estas orientaciones, se han ejecutado en la última década una multiplicidad de programas y acciones que pretenden incorporar esta mirada territorial para combatir la pobreza y promover el desarrollo de las comunidades rurales. Sin embargo, muchas de estas acciones no han alcanzado efectivamente una territorialización o lo han logrado solo en forma parcial.

30 Ver por ejemplo la producción sobre este tema del Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável, Brasil.

Para poder construir evidencia empírica sobre el grado de territorialización que alcanzan dichos programas y políticas, se propone a continuación una metodología que nos permite aproximarnos a algunos elementos observables sobre las características que deberían tener las acciones para el desarrollo rural con base territorial. A partir de la discusión que se ha dado en los apartados anteriores y la concepción del territorio presentada, las cuatro dimensiones centrales para observar el grado de territorialidad de las políticas de desarrollo rural son:

- a. institucional;
- b. participación y acción colectiva;
- c. articulación entre lo rural y lo urbano; y
- d. la estabilidad de las acciones.

En función de estas dimensiones, se obtuvo un set de indicadores para cada una, adaptados para el caso de las Mesas de Desarrollo Rural, que se analizará en el apartado a continuación.

Cuadro 1. Indicadores para monitorear y evaluar la territorialización de los proyectos de desarrollo territorial rural

Dimensiones	Indicadores
Institucional	Espacios institucionales creados y promovidos
	Recursos y poder de decisión
	Coordinación interinstitucional
Participación y acción colectiva	Actores que participan
Articulación entre lo rural y lo urbano	Iniciativas vinculadas a lo agrario
	Iniciativas vinculadas a lo no agrario
	Iniciativas que articulan actividades o servicios para la población rural y urbana
	Acciones articuladas con otros territorios de similar escala o superior
Temporalidad de las acciones	Marco institucional de los espacios creados
	Temporalidad de las acciones (corto, mediano, largo plazo)

- a. *Dimensión institucional.* En esta dimensión se trata de captar los avances en el plano institucional y evaluar en qué medida las intervenciones realizadas han logrado *modificar, alterar o reorientar elementos de las instituciones*, para moldearlas a las necesidades de articulación de los distintos actores y espacios presentes en el territorio. En este sentido, es importante observar la promoción y creación de mecanismos institucionales que permitan el diálogo y la cooperación entre los diferentes actores públicos y privados, tanto locales como regionales y nacionales. Son indicadores claves en esta dimensión los espacios institucionales creados o promovidos; la descentralización de recursos y poder de decisión y las acciones interinstitucionales.

- b. *Dimensión participación y acción colectiva.* Para observar el grado de participación de los actores del territorio en las acciones y programas de DTR es importante registrar la multiplicidad de actores presentes, tanto individuales como colectivos y públicos o privados. De esta manera se puede evaluar el sistema de representación de intereses presentes en el territorio y los conflictos existentes en él en torno al uso y apropiación de los recursos existentes. Los indicadores son los actores que participan, sus características y el grado de participación.
- c. *Dimensión articulación entre lo rural y lo urbano.* Se busca analizar en qué medida las acciones y programas de DTR articulan actividades rurales y urbanas en el territorio. Con ello se intenta establecer si los programas trascienden la mirada de lo rural como sinónimo de lo agrícola y consideran estrategias, tanto agrícolas como no agrícolas, de desarrollo rural. Ello implica observar la complejidad de actividades, articuladas e interdependientes, que se producen en los territorios rurales y los vínculos que se establecen con los espacios urbanos.

En esta dimensión los indicadores son: iniciativas vinculadas a lo agrario; iniciativas vinculadas a lo no agrario; iniciativas que articulan actividades o servicios para la población rural y urbana; acciones articuladas con otros territorios de similar escala o superior.

- d. *Dimensión temporalidad de las acciones.* En esta dimensión se busca establecer si los programas o políticas de DTR están formulados y gestionados con horizontes de mediano y largo plazo. Se debe considerar en qué medida la ejecución de estos programas se inscribe en espacios institucionales estables y que formen parte de una estructura nacional de desarrollo territorial. Es necesario determinar en qué grado estos espacios son visualizados por los actores del territorio y supra territoriales como estables y con capacidad de negociación en el ámbito estatal y con la red de actores e intereses de esos territorios en forma permanente. Los indicadores son: marco institucional de los espacios creados y temporalidad de las acciones (corto, mediano, largo plazo).

Utilizando estas dimensiones y sus indicadores, en el apartado siguiente se propone observar las potencialidades y limitaciones que se han encontrado en el análisis de la territorialidad de las acciones desarrolladas por las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay en el período 2007-2011.³¹

31 Para el estudio se utilizaron las visitas y entrevistas realizadas por el grupo de investigación a organizaciones participantes en las Mesas de San José, Salto, Canelones y Cerro Largo, así como a los técnicos que coordinan las diferentes Mesas (primer semestre del año 2011). Por otra parte, se realizó una sistematización de estudios de caso de diferentes Mesas o submesas realizados por otros colegas: San José (González, 2012), Cerro Largo (González, 2012), Laureles-Cañas en Tacuarembó (Cazzuli *et al.*, 2011), Santoral en Canelones (Mañán *et al.*, 2009), Tacuarembó, Salto, Artigas, Cerro Largo, San José, Canelones, Rocha, Rivera y Durazno (Rodríguez y Vassallo, 2010).

El análisis de las Mesas de Desarrollo Rural

Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) se enmarcan en las políticas de acción territorial del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Ellas fueron creadas en el año 2007 a partir de la Ley de Descentralización Agropecuaria (Ley n.º 18.126); funcionan a nivel departamental y son el órgano que incorpora la participación de las organizaciones sociales y rurales del territorio.

Su implementación queda a cargo del MGAP. Para ello, se creó una Unidad de Descentralización, independiente de la Dirección General de Desarrollo Rural, también conformada en el período. Ambas unidades trabajan en estrecha vinculación los temas y planes vinculados a la Dirección General de Desarrollo Rural son la base de las agendas de las Mesas y, en la práctica, se da una conjunción de objetivos y coordinación de equipos de trabajo (González, 2012).

A continuación se aplica la metodología propuesta y se presentan los principales resultados, ordenados en función de las cuatro dimensiones de análisis. Para cada indicador se señalan las potencialidades y limitantes.

a. Dimensión institucional

Es en esta dimensión donde se encuentran avances y potencialidades importantes. La instalación de las Mesas de Desarrollo Rural es un avance significativo en la creación de institucionalidad en el territorio que permita la articulación entre los distintos actores públicos y privados, agropecuarios y no agropecuarios que en él actúan.

El espacio creado, a su vez, genera una necesaria articulación interinstitucional entre organismos públicos nacionales y departamentales que componen las mesas: MGAP, Instituto Nacional de Colonización, Intendencia Departamental, Comisión de Agro de la Junta Departamental.

Asimismo, permite un mejor relacionamiento y articulación del MGAP con las organizaciones de base, como cooperativas agropecuarias, gremiales agropecuarias y organizaciones sociales rurales.

Sin embargo también es posible observar algunas limitantes en esta dimensión de análisis. Una de ellas es que las Mesas de Desarrollo Rural no tienen presupuesto propio ni poder de decisión sobre la administración de recursos,³²

32 Dos intentos de dar poder de decisión a las MDR se realizaron en el período. Uno de ellos fue a partir de la sequía del verano de 2008-2009. El MGAP tomó como una medida paliativa para enfrentar la emergencia agropecuaria la compra de alimento de ganado para ser distribuido entre los productores familiares mediante un financiamiento accesible. La distribución del alimento fue organizada por la Unidad de Descentralización del MGAP, la que canalizó este operativo a través de las MDR para su coejecución con las organizaciones participantes en ellas. Las organizaciones solicitaban los camiones de ración, decidían a qué productores se atendía y firmaban un aval social de responsabilidad por la deuda que se generaba con el MGAP. Las MDR pudieron, además, plantear mejoras concretas a las propuestas del MGAP (González, 2012: 157). El segundo, se realizó en el año 2011 en el marco del llamado de «Agua para la producción animal» realizado por el MGAP a través de la Dirección General de Desarrollo Rural y ejecutado por el Proyecto Producción Responsable. Esta convocatoria

es decir, no tienen la capacidad de delinear sus propias políticas con base territorial. Esta limitante surge de la propia ley que las crea. Ello supone un claro retroceso en comparación con la autonomía que tenían las antecesoras Mesas de Desarrollo Rural del Programa Uruguay Rural, que podían decidir sobre recursos económicos (Cazzuli *et al.*, 2011).

Esto conlleva a que no exista una verdadera descentralización del poder del Estado, ya que no se han delegado recursos económicos y humanos, ni poder de decisión a las Mesas de Desarrollo Rural. Es un tema que, según Mañán *et al.* (2009), genera una alta preocupación entre las organizaciones participantes en las Mesas, en un cuestionamiento de lo participativo del proceso y de la capacidad real que tienen las organizaciones de poder incidir en las políticas públicas. Esto provoca además un margen restringido de acción de las MDR frente a los problemas más acuciantes de su zona de acción.

Por otra parte, las Mesas no tienen relación institucional vinculante con los órganos de ejecución pertenecientes a las instituciones que la integran, lo que las convierte en órganos débiles (González, 2012). A su vez, las personas que participan como representantes de las instituciones en su mayoría no tienen capacidad de tomar decisiones. Ello se expresa en la alta dependencia de las MDR de las decisiones centralizadas y de las políticas propias de cada institución. Se observa una tensión permanente entre quienes definen políticas macroeconómicas generales, quienes plantean y operacionalizan políticas específicas para el medio rural (por ejemplo, MGAP), quienes manejan los recursos /programas) y quienes tienen anclaje territorial (Mañán *et al.*, 2009).

Finalmente, se destaca que las Mesas funcionan como un lugar de recepción de demandas puntales tipo «ventanilla» en vez de como un ámbito de aplicación de las políticas públicas en el medio rural. González (2012), en un análisis de las agendas de las Mesas de Desarrollo Rural de San José y Cerro Largo, concluye que ellas estuvieron orientadas principalmente a la información o difusión de diferentes programas o políticas públicas. Los temas que plantean las organizaciones sociales participantes son puntuales y dependen de gestiones que realicen posteriormente los representantes institucionales.

b. Dimensión participación y acción colectiva

Respecto a la participación de los diversos actores del territorio, las potencialidades de las MDR son principalmente la acción de promoción de la participación y articulación de los grupos subalternos en el territorio, fomentando la participación de organizaciones de productores familiares, asalariados rurales y pobladores rurales excluidos. A nivel nacional, participan de las MDR 247 organizaciones de

tenía como objetivo brindar apoyo económico en forma parcial y no reembolsable a productores familiares ganaderos y lecheros que presentaran proyectos de construcción o reparación de obras de almacenamiento, suministro y distribución de agua. Para poder presentarse a la convocatoria era un requisito indispensable tener el aval de la Mesa de Desarrollo Rural correspondiente.

productores familiares, sociales y asalariados rurales, y 162 grupos de productores familiares y asalariados rurales, totalizando 409 organizaciones (PUR, 2011).

En un principio, la Ley de Descentralización que crea las MDR prevé que asistan a ellas los representantes de las organizaciones. Sin embargo, como en los hechos se daba una escasa presencia de organizaciones en el territorio, surge el decreto reglamentario que permite al Consejo Agropecuario Departamental (CAD) invitar a participar de las MDR a toda persona representante de organización o no. Con ello se logró una mayor participación de la población rural. En ciertos territorios, existe una buena concurrencia, teniendo en cuenta la baja densidad demográfica (Rodríguez y Vassallo, 2010).

Las MDR apoyan la consolidación de la acción colectiva y el asociativismo en el territorio. Este proceso permite estimular capacidad de diálogo y demanda de las organizaciones de pobladores rurales. De esta forma, contribuye al empoderamiento de los productores y asalariados rurales y a su articulación con otras organizaciones del territorio. Asimismo, las MDR promueven la articulación público-privada en el territorio en tanto en su integración están representados organismos públicos (estatales fundamentalmente) y actores de la sociedad civil (principalmente colectivos).

También en esta dimensión encontramos algunas limitantes asociadas: entre las organizaciones participantes en las MDR concurren principalmente organizaciones de productores que vienen de un proceso de debilitamiento desde la década de los noventa y que, a partir del apoyo estatal, principalmente del PUR, tuvieron un «fuerte reflote» (Mañán *et al.*, 2009). Muchas de ellas son organizaciones dependientes de la acción estatal y de sus apoyos financieros,³³ lo que plantea la interrogante sobre su efectiva autonomía organizativa y su capacidad de sostener por sí mismas la dinámica organizacional una vez que no cuentan con el apoyo estatal.

Concomitantemente, se observa ausencia de actores con mayor fortaleza organizativa y poder material y simbólico. En las MDR, salvo excepciones, no participan actores como el empresariado vinculado al agronegocio o el empresariado agrario tradicional con fuerte presencia en la zona (por ejemplo, empresas forestales). Estos suelen utilizar otros medios para canalizar sus intereses.

Las organizaciones que participan, además, son mayoritariamente actores agrarios, destacándose la escasa participación de organizaciones vinculadas a problemas socioterritoriales. Ello cuestiona la posibilidad de lograr una perspectiva de desarrollo rural que trascienda lo sectorial agropecuario.

Por su parte, las instituciones públicas que participan en las MDR, como se ha señalado, tienen diferente nivel de compromiso con este proceso, e incluso visiones diferentes sobre el desarrollo rural y la descentralización. Ello conduce a una

33 De las 12 organizaciones constitutivas de la MDR de San José, 8 han recibido apoyo organizativo estatal. En Cerro Largo recibieron apoyo las 6 organizaciones constitutivas de la MDR de Melo, 4 de las 8 organizaciones de la MDR de Río Branco y 7 de las 9 organizaciones de la MDR de Isidoro Noblía (González, 2012).

descoordinación entre las instituciones y a la falta de participación de la totalidad de las instituciones que deberían involucrarse (Rodríguez y Vassallo, 2010).

c. Dimensión articulación entre lo rural y lo urbano

Uno de los logros y potencialidades de las MDR en esta dimensión es la capacidad que han tenido de incluir demandas y actores multisectoriales para resolver problemas en los territorios con mayor debilidad institucional y social. En ellas participan actores agropecuarios pero también actores no agropecuarios, con demandas que trascienden el ámbito productivo, como por ejemplo electrificación, agua potable, entre otras. En este sentido, emerge una serie de demandas sociales y ciudadanas que trascienden la frontera rural.

En esta dimensión, aparece un conjunto de limitantes vinculadas al carácter sectorial (agrario) de la iniciativa de las Mesas. En las MDR se aprecia una falta de acciones e instrumentos que permitan articular las actividades agrícolas y no agrícolas en el territorio. Esto refleja la falta de capacidad de los organismos estatales para llevar adelante una acción con perspectiva territorial.

Por su parte, si bien las MDR permiten incluir demandas y actores multisectoriales, ellas están orientadas fundamentalmente a cuestiones agrarias. Tanto los actores participantes, como los temas de agenda, son principalmente agrarios (González, 2012).

d. Dimensión temporalidad de las acciones

Respecto a la última dimensión, constatamos que la referida Ley de Descentralización proporciona a las MDR un marco jurídico-institucional estable. Ya no dependen de un programa dentro de un Ministerio (como sucedía con las MDR del PUR) sino que hay una ley que crea la institucionalidad para su implementación y les da, por tanto, un carácter estable no sujeto a los lineamientos institucionales del MGAP.

Pero un problema para la estabilidad de las acciones es la falta, desde sus inicios, de una programación estratégica a mediano y largo plazo en las MDR, y en las instituciones públicas que forman parte de ella, como se ha mencionado. Las MDR funcionan aisladamente dentro del MGAP y de las restantes instituciones estatales participantes.

Dentro del MGAP, en materia de desarrollo rural, se funcionaba hasta la fecha con la lógica de proyectos, los que pueden tener un alto impacto en el territorio pero a corto plazo. Ello supone la creación de nuevos esquemas de trabajo que den continuidad a las políticas de desarrollo rural aplicadas. En la actualidad, parece haberse creado una institucionalidad mayor que permite esquemas de trabajo más estables.³⁴

34 A partir del año 2013 se otorgó un presupuesto estable que permite el funcionamiento permanente de las Mesas de Desarrollo Rural y financiar microproyectos de interés en el territorio.

En síntesis, como vimos en este capítulo, en las últimas décadas adquiere cada vez más importancia el enfoque territorial en la planificación y ejecución de políticas públicas para el desarrollo rural, siendo su puesta en práctica aún incipiente en la región. En Uruguay, el gobierno del Frente Amplio buscará encauzar las políticas dirigidas al desarrollo rural incorporando este enfoque para atender las problemáticas de la sociedad rural.

El análisis realizado sobre las MDR muestra que ellas constituyen un avance importante en la creación de mecanismos institucionales descentralizados y en la convocatoria a la multiplicidad y diversidad de actores del territorio. Por una parte, las MDR implican un avance en la construcción de una nueva institucionalidad para el desarrollo rural del país y en la planificación estratégica de las políticas públicas en esta dirección. Contribuyen de esta manera a una nueva percepción o visión sobre el significado del desarrollo rural, apelando a la pluridimensionalidad del desarrollo rural (no vinculado solo a lo productivo y agropecuario). Por otra parte, permiten la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil. En este sentido, privilegian la participación de los productores familiares y crea un espacio en el que pueden plantear sus demandas.

También, es necesario remarcar que, más allá de estas potencialidades y limitantes, hay una falta de capacitación para el trabajo territorial tanto en el MGAP como en el resto de las instituciones participantes. Los distintos participantes realizan su trabajo desde sus propias experiencias profesionales, no habiendo herramientas conceptuales y operacionales comunes que permitan unificar la visión sobre el desarrollo rural y la acción en las MDR. En los últimos años se ha avanzado en este proceso, mediante la cooperación con instituciones como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil y la Universidad de la República. No obstante, aún falta capacitar a los técnicos que participan de las MDR en aspectos conceptuales y operacionales comunes sobre la intervención para el desarrollo rural en los territorios.

Finalmente, se debe mencionar que, para que estos esfuerzos efectivamente fructifiquen, se debe trabajar sobre la territorialización de las políticas públicas con el fin de articular y potenciar los recursos públicos y estatales en cada escala de intervención. Esta perspectiva permitiría también introducir acciones tendientes a incluir la variable del poder y su redistribución entre los actores del territorio para lograr disminuir asimetrías y alcanzar las transformaciones territoriales que el desarrollo rural impone.

Las políticas laborales y la negociación colectiva en el agro

Al asumir el gobierno del Frente Amplio, en el año 2005, una de sus primeras medidas consistió en igualar los derechos a la negociación colectiva entre los trabajadores urbanos y rurales (ver capítulo 2). Estos últimos habían sido históricamente postergados en el avance de la legislación laboral durante todo el siglo xx (Mantero, 2005; Barbagelata, 1983; Mascheroni, 2011). Con esta medida el gobierno realiza una reparación de derechos para los trabajadores rurales, proporcionándoles la posibilidad formal de negociación de su salario y sus condiciones de trabajo, en una participación conjunta con los patrones y el gobierno, e impone un acto de reconocimiento a este colectivo, otorgándole un capital simbólico desde el Estado —que les fuera negado durante más de un siglo— para el pleno ejercicio de sus derechos sindicales (Riella, 2006).

El reconocimiento de los derechos de los trabajadores rurales también implicó una mayor atención a muchas de sus problemáticas, lo que supuso que las políticas públicas y sociales, que tomarían un gran vigor a partir de 2005, también buscaran alcanzar a los hogares y familiares de estos trabajadores.³⁵ La cobertura que las políticas sociales dieron a esta población rural es parte también de dicho reconocimiento simbólico, revirtiendo su postergación de los planes estatales, proporcionando mecanismos institucionales y operativos para garantizar su acceso a estos. Ejemplo de ello fue la implementación del primer plan social de atención a la emergencia social, a través del que se optó por ir directamente a muchos pueblos rurales a registrar a los hogares para garantizar su acceso a las prestaciones. Esto implicó que dentro de la población beneficiaria de las primeras transferencias monetarias, y posteriores planes asociados a estas, se incorporara un porcentaje modesto pero significativo de hogares de asalariados rurales.³⁶ En síntesis, a partir del año 2005 se configura un escenario de reconocimiento y avance de los derechos laborales de los asalariados rurales en un contexto de fuerte crecimiento del sector agropecuario y la aplicación de

35 Entre ellas el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), el nuevo sistema de Asignaciones Familiares (AFAM), el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y la reforma tributaria que eliminó el impuesto a los sueldos más bajos.

36 Otro elemento importante a considerar en este período es el mencionado proceso de crecimiento del sector agropecuario, por lo cual se podía esperar que el reconocimiento de derechos tropezara con menos obstáculos para alcanzar logros efectivos (materiales) en la mejora de los salarios y condiciones de vida de los trabajadores y sus familias.

políticas públicas y sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de la población en general y de los asalariados rurales en particular.

En este capítulo se presentan los inicios de la negociación colectiva en el medio rural, medida que, como se mencionó, marcó un hito en el sistema de relaciones laborales en el campo.

El rezago en los derechos laborales en el medio rural

Históricamente el agro ha sido uno de los sectores que más ha contribuido al crecimiento de la economía nacional, fundamentalmente a través de su rol en las exportaciones. No obstante su dinamismo productivo y su importancia económica, las condiciones de trabajo en el sector han sido históricamente precarias y de baja calidad, lo que ha producido importantes carencias en las condiciones de vida de amplios sectores de la población rural (Terra, 1963; Latorre 1993; Piñeiro 2008; Riella y Tubío, 2001).

Desde principios del siglo xx, el trabajo en el medio rural ha sido objeto de una legislación propia, bajo el supuesto de que hay que contemplar sus «especificidades» respecto del resto de las actividades laborales, lo que dio origen a su fuerte discriminación social.

El régimen laboral de los trabajadores rurales reclama, cualquiera sea el estado de las estructuras agrarias, una consideración particular que ha llevado a reconocer la existencia de factores justificativos de normas especiales (Barbagelata, 1983:18).

La legislación establecida en el Estatuto del Trabajador Rural de 1946, con pequeñas modificaciones posteriores en la década de los setenta, no establece limitación de la jornada laboral ni la garantía de las libertades sindicales.

Esta diferenciación con el trabajo urbano, conllevó a que los trabajadores rurales tuvieran consagrados en los hechos un menor número de derechos laborales con relación a sus pares urbanos. Por ejemplo, en lo que refiere a los derechos laborales, la legislación ha sido tardía y de aplicación parcial: obtuvieron el beneficio de la asignación familiar once años después que sus pares urbanos, el derecho al salario por maternidad ocho años más tarde, el beneficio del seguro de paro recién en 2001 —en condiciones desventajosas respecto al resto de los trabajadores (Rocha, 2002); quedaron fuera de la ley de las 8 horas de 1915 y de los Consejos de Salarios. La libre organización gremial y las libertades sindicales fueron resistidas por las patronales, que buscaron permanentemente «frenar» o minimizar las normativas al respecto, ejerciendo presión sobre el gobierno y manteniendo la visión de que no se debe romper con la legislación la armonía imperante entre todos los trabajadores del medio rural (Frega *et al.*, 1985; Riella, 2004). Las reglamentaciones sobre el trabajo rural muchas veces fueron de difícil aplicación efectiva y generalizada, cayendo progresivamente en desuso, como la ley de salarios mínimos de 1923 (Barbagelata, 1983). Es así que, cuando las leyes existen, en la práctica los derechos formales y reales no coinciden (Latorre, 1993; González Sierra, 1994; Riella, 2006).

Una de las principales exclusiones de la que fueron sujeto los asalariados rurales es la posibilidad de participar en los ámbitos de negociación colectiva instaurados con los Consejos de Salarios, que funcionaron en los períodos 1943-1967 y 1985-1991. Esta situación se remonta a su creación: para la rápida aprobación de la Ley del año 1943, que creaba los Consejos de Salarios, no fueron incorporados otros proyectos, como la fijación de un salario mínimo nacional y la regulación de los salarios de la actividad rural y del servicio doméstico. Se consideraba que la inclusión del sector rural «lesionaba los intereses de los ganaderos» (Frega *et al.*, 1985). Las fuertes presiones de las grandes gremiales del agro —Asociación Rural del Uruguay (ARU) y Federación Rural (FR) principalmente— frenaron sistemáticamente todo intento de llevar la negociación colectiva al campo (Riella y Andrioli 2004; Riella 2006; González Sierra, 1994). El argumento principal era no romper mediante la legislación con el equilibrio y armonía imperante entre los habitantes del medio rural (Frega *et al.*, 1985; Riella y Andrioli, 2004). Es así que unos pocos años después de la ley de los Consejos de Salarios, durante el tratamiento legislativo del Estatuto del Trabajador Rural (aprobado en 1946), la Federación Rural envió una nota al Parlamento oponiéndose a la iniciativa de aplicación de los Consejos de Salarios para los asalariados rurales, entre otras razones, porque:

los capitales actualmente invertidos en la industria ganadera emigrarán en masa hacia inversiones más seguras y egoístas antes de ser expuestos a la anarquía y a la violenta lucha de clases que esta innovación exótica y completamente injustificada, habrá de provocar en el escenario rural (Justicia, 5 de enero de 1945. Tomado de González Sierra, 1994: 56).

Con el retorno a la institucionalidad democrática se convocaron nuevamente los Consejos de Salarios para el sector privado (no incluyendo el sector rural ni el servicio doméstico). Un tímido intento de llevar la negociación tripartita al medio rural para discutir las condiciones de trabajo en el campo fue nuevamente desarticulado rápidamente por las gremiales ganaderas. Ellas protagonizaron un conflicto abierto con el primer gobierno democrático (1985-1990), ante las declaraciones públicas del Ministro de Trabajo y Seguridad Social (Lic. Fernández Faingold) sobre la falta de cumplimiento de las leyes laborales y las malas condiciones de trabajo en la ganadería (entrevista realizada por el diario *El País* «El trabajador rural y las reglas de juego del empresariado», 01/06/1985). En esa oportunidad, el Ministro de Trabajo señaló que los trabajadores rurales —en paralelismo con los desempleados, los que padecen hambre, los niños y los jubilados— sufren condiciones objetivas que podrán derivar en gran número de conflictos, y que si eso no es así se debe a que «no ejercen su derecho a huelga por la relación de dependencia que tienen con sus patrones». Admitió que están sometidos a condiciones de trabajo mucho peores que las urbanas, que tienen una inferioridad en el tratamiento jurídico de sus derechos, los cuales generalmente ignoran, y en caso de conocerlos «no tiene cómo hacerlos respetar» ya que «no tiene ninguna institución que los ampare efectivamente». Estas declaraciones

generaron una confrontación muy fuerte con las gremiales ganaderas, las cuales, en un comunicado de la FR, acusaron al Ministro de querer llevar el «marxismo al campo y de tener posturas foráneas y antipatrióticas», de no entender la naturaleza de las relaciones laborales en el medio rural, donde lejos de existir enfrentamientos entre trabajadores y patrones, ellos «trabajan como colaboradores en las tareas del campo» (FR, 1986. Tomado de Riella, 2006: 172). El gobierno convoca (en acuerdo con los trabajadores) a una reunión tripartita (noviembre de 1985) para discutir el nuevo Estatuto del Trabajador Rural, donde uno de los temas subyacentes era la conformación de un espacio de negociación colectiva en el medio rural. Las gremiales desconocen la convocatoria, no asisten a la reunión y no realizan menciones a ella en sus discursos, publicaciones o documentos oficiales. La reunión se realiza entre trabajadores y gobierno, con muy poca repercusión y con cuestionamientos de su legitimidad ante la ausencia de representación de las gremiales ganaderas. Este gobierno y los siguientes, no vuelven a mencionar estos temas ni a tomar otra iniciativa al respecto.

El inicio de la negociación colectiva en el medio rural uruguayo

Cuando asume la presidencia, Tabaré Vázquez, implementó una serie de políticas laborales que buscaron revertir la situación de rezago en cuanto a los derechos laborales de los asalariados rurales, generando modificaciones fundamentales en las relaciones laborales en el medio rural. Una de las principales medidas fue la instauración de la negociación colectiva por primera vez, permitiendo iniciar la discusión y regulación de las condiciones laborales en el sector (remuneraciones, derechos de sindicalización, formalización del empleo, condiciones de trabajo, limitación de la jornada laboral, entre otros).

A continuación se presentan y discuten los avances en la construcción del diálogo y el espacio de negociación colectiva, analizando en particular el proceso iniciado de negociación tripartita en el Consejo Tripartito Rural. Se analizan las tres primeras rondas de negociación (2005-2007), en las cuales se trataron temas fundamentales, como criterios para la instalación de los consejos de salarios, pautas de relacionamiento entre las partes, derechos sindicales y limitación de la jornada laboral.

El espacio institucional para la negociación

Para empezar la negociación, lo primero que se debió debatir entre las partes fueron los aspectos institucionales. Esto generó una larga discusión debido a las implicancias que la forma institucional a crear tendría en el proceso y resultado de las negociaciones.

Si consideramos a los Consejos de Salarios como una institución, entendidas las instituciones en sentido amplio como «las reglas de juego que una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana» (North, 1993: 13; citado por Rivas Leone, 2003: 39), podemos ver cómo ellos expresan las relaciones de poder existentes en el campo agrario.

Las instituciones no son neutras sino que son productos conscientes y reflejan las preferencias de los actores que se han impuesto en la interacción, y por tanto articulan y desarticulan, estructuran y desestructuran, promueven y restringen conductas, reglas, códigos, tradiciones y roles (Rivas Leone, 2003: 40). Desde esta perspectiva, los Consejos de Salarios Rurales estarían estructurando la acción de asalariados y patrones a la vez que expresando las relaciones de poder en el plano económico y social entre ambos al momento de su instauración. Es así que la institucionalización de los Consejos genera un espacio con reglas de juego propias en el cual se miden las fuerzas de asalariados y empleadores, y también del Estado en tanto es una fuerza más en el proceso de negociación. Esto se irá cristalizando en los distintos resultados a los que se arribe en la negociación del conflicto.

En la conformación inicial de los Consejos de Salarios se plantearon ciertas condiciones que resultaron desfavorables para los asalariados rurales y que permitieron a los empleadores consolidar una estructura más cercana a sus intereses. Ello se observa en tres particularidades de la negociación en el sector rural (además de, como se verá más adelante, en cuanto al número de grupos y su conformación): su exclusión de la mesa general de diálogo ubicada en el Consejo Superior Tripartito del sector privado (pese a pedido de los asalariados rurales); la participación de delegados del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en calidad de asesores (es el único ámbito en el cual participan representantes del Poder Ejecutivo de otro ministerio además del Ministerio de Trabajo), indicando la consideración diferencial del sector y una visión «paternalista» de los trabajadores; y el carácter consultivo de este (a diferencia del resto, que son resolutivos), o sea, solo puede hacer sugerencias y recomendaciones al Poder Ejecutivo sobre los aspectos que son tratados.

De esta forma, en el inicio del proceso de negociación, las presiones de las gremiales ganaderas les permiten obtener dos logros significativos. Por una lado, la imposición del criterio de que las características del trabajo rural hace inaplicables los medios jurídicos utilizados en el medio urbano (Mantero, 2005:11) y, por el otro, la determinación del carácter consultivo de los Consejos.

La negociación en el ámbito rural funcionó en dos espacios: por un lado, un Consejo Tripartito Superior con el objetivo de tratar temas generales, como la limitación de la jornada de trabajo, tercerizaciones, seguridad laboral, libertades sindicales, temas de género; y, por el otro, Consejos de Salarios por grupo en los cuales se negocian los aumentos salariales y aspectos específicos de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales por sector.

La composición del Consejo Tripartito Rural fue la siguiente: por parte del *Poder Ejecutivo*, cuatro representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y cinco representantes del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) en calidad de asesores; por parte de los *empresarios*, seis delegados provenientes de las gremiales Asociación Rural del Uruguay (ARU), Federación Rural (FR), Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA), Asociación Nacional de Productores de Leche

(ANPL) y Cooperativas Agrarias Federadas (CAF)³⁷ (cada gremial tiene un delegado titular y uno suplente); y por parte de los *asalariados*, cuatro delegados de la Unión Nacional de Asalariados, Trabajadores Rurales y Afines (UNATRA)³⁸ y dos del PIT-CNT y, a partir de la segunda ronda, los asalariados fueron representados por seis delegados de la UNATRA.

A partir del acuerdo entre las partes, se conformaron las mesas de negociación según los siguientes grupos de actividad:

1. Ganadería, Agricultura y actividades conexas;
2. Viñedos, fruticultura, horticultura, floricultura, criaderos de aves, suínos, apicultura, y otras actividades no incluidas en el grupo 1; y
3. Forestación (incluidos bosques, montes y turberas).

A su vez, el grupo 1 se subdivide en:

- a. Plantaciones de caña de azúcar;
- b. Plantaciones de arroz;
- c. Agricultura de secano;
- d. Tambos.

El grupo 2 tiene un subgrupo sobre Citricultura.

En los grupos y subgrupos participan tres delegados titulares del Poder Ejecutivo, dos de los trabajadores y dos de los empleadores. En las delegaciones sectoriales, además de las organizaciones participantes en el Consejo Tripartito Rural, participaron otras organizaciones que tenían especial vinculación con los grupos y subgrupos. En la delegación patronal, solicitaron su incorporación la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA), la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL) y las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). Entre las organizaciones empresariales se llegó a un acuerdo y cada una de ellas

37 En un principio, la delegación empresarial estuvo integrada por dos delegados de la ARU, dos de la FR y dos de la CNFR. La ACA, la ANPL y las CAF solicitaron su participación en el Consejo Tripartito Rural, resolviéndose entre las gremiales que cada una tendría un delegado titular y un delegado alterno (Zapirain, 2005).

38 La UNATRA fue fundada el 5 de diciembre de 2004 en la ciudad de Bella Unión por seis sindicatos rurales. Está afiliada al PIT-CNT y nuclea a asalariados rurales y ‘pequeños productores’. Al momento de iniciar la negociación colectiva estaba integrada por 16 organizaciones, la mayoría de ellas de carácter sectorial. En su composición está representados trabajadores de la granja, cítricos, caña de azúcar, arroz, tambo, hortícola y frutícola. Los sectores con mayor trayectoria son la caña de azúcar (UTAA es el único sindicato con creación previa a la dictadura) y la citricultura (SUDORA y SIOMI tienen 12 y 10 años de fundación respectivamente). La mayoría de las organizaciones son de reciente formación, algunas de ellas incluso a partir de la convocatoria a los Consejos de Salarios. Hay una mayor actividad sindical en los departamentos del norte del país a influjo principalmente de la citricultura y la caña de azúcar; y en los departamentos del sur a raíz de la hortifruticultura. Se destaca la escasa participación de sindicatos que representen a los asalariados de la ganadería, tambos y ciertos sectores de la agricultura, lo cual se explica por la escasa o nula sindicalización en estos sectores. Tampoco hay organizaciones sindicales de trabajadores rurales forestales en tanto el Sindicato de Obreros de la Industria de la Madera y Afines (SOIMA) tiene como referencia el sector industrial. Según la UNATRA en enero de 2007 son aproximadamente 6400 trabajadores sindicalizados (Tomado de Mascheroni, 2011).

pasó a tener un delegado titular y un delegado alterno. La representación del Poder Ejecutivo está compuesta por dos delegados del MTSS y uno del MGAP. Por la delegación de los trabajadores participa la UNATRA en los grupos 1 y 2 y el SOIMA en el grupo 3. Por parte de los empleadores participa la ARU, la FR, la CAF, la ACA y la ANPL en el grupo 1 y sus subgrupos; la CNFR y CAF en el grupo 2 y la Sociedad de Productores Forestales en el grupo 3.

Marchas y contramarchas de la negociación

A continuación se analizan las tres primeras rondas (convocatorias) del Consejo Tripartito Rural: la primera, en los meses de marzo a diciembre de 2005; la segunda, iniciada en junio a agosto de 2006; y la tercera, en agosto a setiembre de 2007. Si bien, como se mencionó, la negociación funcionó en dos ámbitos, el Consejo Tripartito Rural y los grupos de negociación,³⁹ en este capítulo solo se desarrolla lo acaecido en el primer espacio. Con fines analíticos, se identifican tres etapas por las que pasó la negociación en los Consejos de Salarios:

- a. una primera en la cual se establecen las reglas de juego y se miden por primera vez las fuerzas en el Consejo de Salarios;
- b. una segunda de estancamiento de las negociaciones; y
- c. una tercera de reapertura del diálogo y de la negociación.

Estableciendo las reglas de juego (2005)

La discusión de la primera ronda en el marco del Consejo Tripartito Rural estuvo pautada por tres temas principales:

1. los criterios básicos para la instalación de los Consejos de Salarios por grupos de actividad;
2. la discusión sobre pautas para una relación fluida y dinámica entre las partes; y
3. los derechos de sindicalización y la limitación de la jornada de trabajo.

Los últimos dos momentos son parte del funcionamiento del Consejo Tripartito Superior en carácter de consultivo, no alcanzándose acuerdos tripartitos.

1. Respecto a los lineamientos básicos para la instalación de los Consejos de Salarios por grupos de actividad, se discutió la incorporación de los

39 Los grupos y subgrupos funcionaron de manera discontinua. La primera ronda fue entre fines de 2005 y el primer semestre del 2006 y la segunda ronda en el 2007. En otro trabajo (Mascheroni, 2011) concluimos que se pusieron en juego dos modelos de negociación y, por tanto, de relaciones laborales: uno más tradicional (ganadería, agricultura de secano y agricultura intensiva), centrado en la distribución de recursos, o sea, limitado a la determinación de salarios, beneficios monetarios y categorías; y donde la negociación aparece como más conflictiva; y otro que incorpora en la negociación aspectos no referidos específicamente al terreno distributivo, como la capacitación, las condiciones de trabajo, las relaciones entre las partes y las libertades sindicales, e incluso la limitación de la jornada laboral (plantaciones de caña de azúcar, plantaciones de arroz, forestación).

trabajadores de la forestación al consejo rural (tradicionalmente realizaron negociaciones en el sector industrial) y la división en los subgrupos (número y agrupación). Sobre la agrupación, los asalariados proponían un grupo único para nivelar situaciones entre los diferentes sectores y para tener mayor capacidad de representación, ya que hay sectores en los cuales no hay sindicatos formados. Los empleadores, por su parte, deseaban la creación de once grupos, lo que sin duda desarticularía el poder de los asalariados. El Poder Ejecutivo, que en un principio estaba más cercano a la posición de la patronal (proponía la creación de seis grupos y tres subgrupos), terminó mediando entre ambas partes y finalmente se definieron tres grupos y cinco subgrupos, cifra mucho más amplia que la pensada y deseada por el sector sindical.

Otro de los temas discutidos simultáneamente fue la incorporación del sector forestal al ámbito rural. Los trabajadores pidieron que no se incluyera en el Tripartito Rural, sosteniendo que debía incorporarse a la negociación colectiva en el formato industrial, es decir, integrando el mismo Consejo de Salarios que los trabajadores de la madera. Los asalariados forestales, representados por el Sindicato de Obreros de la Industria de la Madera y Anexos (SOIMA), reivindicaban su pertenencia al Grupo 6 «Industria de la madera, celulosa y papel» de los Consejos de Salarios. Tradicionalmente, habían participado en negociaciones como parte del sector de la industria de la madera y su incorporación en el sector rural se consideraba una «vuelta atrás» ya que se discutirían derechos en la práctica consagrados por ellos hace mucho tiempo. Para el SOIMA, los trabajadores forestales no son rurales, son industriales, por lo cual sus derechos no deben ser homologados a los de los asalariados rurales. Al respecto, la patronal y el Poder Ejecutivo consideraban que los trabajadores de la fase agraria de la forestación debían ser incorporados a la negociación en el marco del Consejo Tripartito Rural. Finalmente, los asalariados de la fase agraria de la forestación quedaron comprendidos en el Grupo 3 «Forestación (incluidos bosques, montes y turberas)» del Consejo Tripartito Rural.

2. Para avanzar en los temas de relacionamiento entre las partes y derechos de sindicalización, se determinó una agenda de temas a tratar en el Consejo Tripartito Rural, referidos a las condiciones de trabajo en el sector agrario, acordando que el punto con el que se iniciaría la negociación era el de libertades sindicales.

Se partió de un documento elaborado por el Poder Ejecutivo que contenía recomendaciones generales sobre el tema (basándose en las sugerencias de la Organización Internacional del Trabajo). Este fue sujeto a varias modificaciones en un proceso de negociación intenso, donde se debatieron varias propuestas.

Los puntos más difíciles de conciliar entre los asalariados y empresarios eran fundamentalmente dos. El primero fue con relación a la redacción del documento. La delegación patronal argumentó que en la medida en que no puede obligar a sus «representados» a respetar las disposiciones negociadas en el Consejo sobre las pautas de relacionamiento, sino que solo puede realizar sugerencias, la redacción debía pasarse a condicional.⁴⁰

El segundo punto fue el referido a la cantidad de horas dedicadas a la actividad sindical y el cómputo de estas. Los asalariados pedían que el conteo de las horas fuera anual, por sindicato y que se les asignaran 400 horas anuales, independientes de las destinadas a la negociación en los Consejos de Salarios. Se definió que el conteo sería mensual, sin especificar la cantidad de horas.⁴¹

En el proceso de discusión se fue delineando la postura que la patronal asumiría en los siguientes temas. Ante cada modificación propuesta, la delegación empresarial (integrada por abogados de las gremiales y no por sus propios agremiados) alegaba que debía consultar a sus «representados» antes de tomar una decisión, por lo cual se dilataba la negociación. Además, cuando los Consejos Directivos de las gremiales no se reunían y no podían, por tanto, tomar posición, las reuniones en el Tripartito Rural se postergaban, dejando de ser reuniones semanales como se había pautado en un principio.

Luego de tres meses trabajando en el documento «Pautas que permitan una relación fluida y dinámica entre las organizaciones de empleadores y trabajadores rurales; garantías que aseguren el efectivo ejercicio de sindicalización y negociación colectiva», los empresarios deciden no apoyarlo. Ellos alegaron que en tanto en el Parlamento se estaban legislando las libertades sindicales y protección del derecho de sindicalización (Ley n.º 17.940 de Libertad Sindical del 22/12/05) el Poder Ejecutivo dejaba de lado la discusión en el ámbito tripartito. La patronal «Manifiesta que no concuerda con el contenido del documento, ni con su oportunidad ya que los temas tratados en el él serán regulados por un proyecto de ley que, según se le manifestó en la Cámara de Representantes, será aprobado a la brevedad» (Acta del Consejo Tripartito Superior Rural del 06/06/2005).

En este proceso, la negociación estuvo marcada por la falta de experiencia de negociación y diálogo entre las partes y la cultura de desconfianza mutua. El resultado fue un documento que no contó con el apoyo de los

40 Por ejemplo: en vez de afirmar «Se debe facilitar la realización de asambleas en los lugares de trabajo previo acuerdo de partes», el documento sugiere «Se debería facilitar la realización de asambleas en los lugares de trabajo previo acuerdo de partes».

41 El documento final dice: «A esos efectos los delegados contarán con horas mensuales que se adicionarán a las horas que insuman las reuniones formales de los Consejos».

empleadores y que no satisfizo a los trabajadores, quienes en la búsqueda de un acuerdo fueron aceptando las modificaciones propuestas por los representantes de las gremiales.

3. El segundo semestre del 2005 estuvo abocado a la negociación de la limitación de la jornada laboral, uno de los puntos más ríspidos a la hora de la negociación. Las posturas iniciales de asalariados y patrones se ubicaban en puntos extremos. Mientras los primeros deseaban equipararse en términos de derechos a los trabajadores del sector privado urbano, planteando una jornada máxima de 8 horas diarias y 44 horas semanales (40 para las mujeres), el sector empresarial consideraba necesario mantener el régimen vigente, ya que a su criterio este contemplaba adecuadamente los ciclos productivos y la incidencia de los factores climáticos. El Poder Ejecutivo, por su parte, consideraba que la limitación de la jornada laboral es un derecho humano fundamental, y si bien en su propuesta inicial se mostró proclive a homologar los derechos de los trabajadores rurales con los del resto de los asalariados, durante el proceso de la negociación, y teniendo como principal objetivo lograr un acuerdo entre las partes, su propuesta inicial se fue modificando, pasando a ubicarse en una postura intermedia entre lo que patrones y asalariados pedían (Barrios *et al.*, 2006).

Uno de los puntos en torno al que hubo mayor disenso fue el período en el cual se computaría el promedio de horas (jornada promedial). Mientras los asalariados pedían un cómputo mensual, la patronal demandaba un cómputo semestral. En una postura intermedia, a modo de conciliación, el Poder Ejecutivo propuso un cómputo trimestral (a pesar de que al inicio se inclinó por el cómputo mensual). Otro de los elementos distorsionantes a la hora de lograr un acuerdo, introducido por el sector empleador, fue la consideración de si la forestación tenía ya limitación de la jornada laboral. Los empleadores partían de que no estaban comprendidos en la Ley de Bosques, Montes y Turberas (Ley n.º 10.471 de 1944) y pretendían incluirla en los regímenes especiales para que su limitación de la jornada fuera más flexible. Para los asalariados esto significó «llover sobre mojado», retrasar la negociación y colocarse en una postura más distante de un acuerdo al pretender quitar un derecho ya consagrado a trabajadores forestales. Consideraron que la actividad ya tenía regulación legal y la jornada en este sector está limitada en 8 horas diarias y 48 semanales.

El debate en torno a la limitación de la jornada laboral se desarrolló hasta fin de año sin resultados tangibles. El documento final del Poder Ejecutivo, sometido a votación (30/11/05), intenta recoger todos los puntos de acuerdo alcanzados en el curso de la negociaciones, señalando aquellos en los que no fue posible el acuerdo. La delegación de los trabajadores planteó al Poder Ejecutivo un documento para que fuera presentado en la reunión tripartita para su consideración y eventual

aprobación como insumo para que el Parlamento laudara las diferencias. El Ejecutivo rechazó el documento y no lo presentó en la tripartita. Ante esta situación, los asalariados definieron no firmar el documento final, por lo que la aprobación de este se lograría por mayoría, con el acuerdo del Poder Ejecutivo y los representantes de la patronal. Esta postura generó el malestar de empresarios y el Poder Ejecutivo, provocando una alta tensión entre las partes.

Para los trabajadores, el documento propuesto, al establecer tantas excepciones, no generaba una mejora significativa en las condiciones laborales de la mayoría de los trabajadores del sector rural. Se concluyó que el proyecto manejado tendía más a convalidar la realidad que a transformarla, manteniendo las mismas relaciones de trabajo y las condiciones de vida del trabajador rural.

En la medida en que la limitación de la jornada laboral se consideraba uno de los puntos principales de la política laboral y, a la vez, resultaba simbólicamente muy importante en cuanto a las relaciones entre trabajadores y empleadores, el Ejecutivo decidió retirar la propuesta para que ella no fuera aprobada con los votos de las delegaciones gubernamental y empresarial únicamente. A pesar del pedido de la patronal, el Poder Ejecutivo decidió labrar acta de la reunión para «no entorpecer» y definió esperar un poco más. Debido a que no fue posible llegar a un consenso dentro de los plazos establecidos para ello, el Poder Ejecutivo resolvió postergar el tratamiento del tema para 2006.

Los trabajadores pretendían continuar con la negociación en el Consejo Tripartito Rural pero el Poder Ejecutivo fue determinante en que no había más plazo para negociar, y, en una decisión inédita, se retiró de la mesa de negociación, suspendiendo momentáneamente la discusión sobre la limitación de la jornada en el medio rural.

Estancamiento de la negociación (2006)

Luego de más de seis meses, se convoca nuevamente al diálogo entre las partes. El 21 de junio de 2006 se realiza la primera reunión del Consejo Tripartito Rural de la segunda ronda de negociación. En esa reunión, los asalariados pusieron nuevamente sobre la mesa la discusión sobre la unificación de los Consejos Superiores, pero tanto la patronal como el Poder Ejecutivo consideraron necesario continuar con ámbitos separados.

En esta ronda se resolvió realizar dos comisiones para tratar dos temas principales: limitación de la jornada laboral y tercerizaciones. Ambas comisiones realizaron tan solo tres reuniones sin llegar a ningún acuerdo y quedando la discusión interrumpida. Su funcionamiento consolidó el proceso de agotamiento de la relación entre las partes que se venía dando de la etapa anterior, conllevando a un estancamiento de la negociación tripartita y al inicio de una ronda de negociaciones y presiones bipartitas en otros ámbitos, principalmente el Parlamento.

En la Comisión sobre limitación de la jornada laboral el objetivo era lograr un acuerdo en torno a este tema tomando como base lo discutido en la ronda anterior y el borrador final elaborado por el Poder Ejecutivo. La idea del gobierno era avanzar sobre los puntos en los que no se había logrado acuerdo antes pero no abrir nuevamente la discusión sobre aquellos otros en los que se había negociado un consenso. Los trabajadores plantearon una nueva propuesta que fue interpretada por las otras partes como un endurecimiento de su posición. Ello generó el malestar de los empresarios y del Poder Ejecutivo, tensando las relaciones entre las partes. El Poder Ejecutivo planteó que en caso de que no se continuara la negociación a partir de lo ya acordado, no convocaría nuevamente al Consejo Tripartito Superior porque de otra forma la negociación en vez de avanzar iría hacia atrás. Los trabajadores se mantuvieron firmes en su posición, lo cual conllevó a que este ámbito entrara en un *stand by*. Los empleadores quisieron acordar directamente con el Poder Ejecutivo pero este no aceptó saldar la discusión sobre este tema en un acuerdo bipartito. La postura manifestada por el Poder Ejecutivo fue que todos los documentos que emanaran del Consejo Tripartito Rural deberían contar con el consenso de las partes.

Los trabajadores consideraban que «ahí no se iba a lograr nada» y esperaban que la discusión se diera en el Parlamento. Asistieron a las reuniones solo para que el ámbito continuara funcionando pero sin esperar resultados. Un indicador de este desinterés es que la delegación de los trabajadores fue mermando, venía «el que estaba a la vuelta» porque estaba negociando por su grupo. También la delegación del Poder Ejecutivo era menor que la inicial. La delegación de los empleadores se mantuvo relativamente estable, pero, como mencionamos anteriormente, quienes concurrían eran abogados de las instituciones y no sus dirigentes.

La Comisión sobre tercerizaciones tampoco tuvo resultados consensuados. En las reuniones realizadas, se discutieron tres proyectos de ley presentados en el Parlamento por el Poder Ejecutivo, la bancada actual del Frente Amplio y la bancada anterior del Frente Amplio. El tratamiento de este tema era de interés particular para los asalariados ya que los proyectos reivindicaban un mecanismo para brindar garantías a los trabajadores ante el aumento de las modalidades de contratación no directa. Se estaba trabajando en la Ley de Tercerizaciones en el Parlamento y para los trabajadores del Tripartito Rural era un espacio para generar consensos de avance y trasladarlos a este otro ámbito de discusión (un asesor de los asalariados estaba trabajando en la referida ley).

El tema de las tercerizaciones era un tema conflictivo ya que los empleadores expresaron desde el comienzo de la negociación y en los otros ámbitos en los cuales se discutía el proyecto de ley una marcada oposición a esta normativa, principalmente porque ella hace solidariamente responsable a las empresas que contraten a otra empresa para prestarle servicios de las obligaciones laborales de la empresa contratada, de forma «desmesurada» para las cámaras empresariales.

Tras unas pocas reuniones, la comisión dejó de funcionar, ya que el tema de las tercerizaciones era tratado en el Parlamento y se consideraba una «pérdida de tiempo» continuar con la comisión por parte del sector empleador.

La discusión de la ley de tercerizaciones entre las partes se realizaba también en el marco de la Comisión de Negociación Colectiva del Compromiso Nacional,⁴² de la cual se retiró la delegación empresarial (integrada por las gremiales rurales) debido a que no se eliminaban del proyecto los aspectos que consideraban más negativos. Este hecho marcó un deterioro de las relaciones laborales y una postura de mayor enfrentamiento por parte de los empleadores, que repercutió también en los consejos de salarios rurales. El proyecto de ley no contó con el apoyo del sector empleador pero sí con el del movimiento sindical, que la consideró un instrumento positivo para terminar con la impunidad y discrecionalidad con que actuaban las empresas tercerizadas al obligar a la empresa contratante a hacerse responsable de los incumplimientos laborales de la empresa subcontratada (cambiando el criterio que regía que era de subsidiaridad).

Retomando el camino del diálogo (2007)

En esta tercera etapa se produce un viraje importante en la búsqueda de la recomposición del diálogo y la negociación entre las partes, a partir de la determinación del Poder Ejecutivo de no dilatar más la regulación de la jornada laboral y las presiones de los trabajadores por retomar la negociación salarial.

A partir del *stand by* iniciado por el desgaste en la negociación por la limitación de la jornada laboral, se desarrolló una serie de negociaciones y reuniones bipartitas tendientes a un acercamiento entre las partes para lograr un acuerdo en este tema y dos reuniones preparatorias. En julio se convoca la tercera ronda del Consejo Tripartito Superior para tratar los temas de jornales a la orden y limitación de la jornada.

En esta nueva ronda el Poder Ejecutivo está resuelto a terminar las negociaciones por la limitación de la jornada con algún resultado y asume una actitud más exigente con las partes. La idea es lograr un consenso en el marco del Consejo Tripartito Rural para enviar una propuesta al Parlamento. Los trabajadores, con una integración diezmada, consideraron que era importante hacer un esfuerzo y lograr algún producto, ya que el Poder Ejecutivo insistía en que el camino podía ser ese.

La consigna transmitida a las partes fue que, en caso de que los empleadores y trabajadores no lograran un acuerdo, el Poder Ejecutivo enviaría igualmente al Parlamento un proyecto de ley fijando la jornada laboral en 8 horas. La falta de

42 El gobierno convocó a lo que denominó Compromiso Nacional sobre Inversión, Producción, Empleo e Ingresos. A partir de la Mesa Coordinadora del Compromiso Nacional, en diciembre de 2006 se instalaron diferentes comisiones (Legislación, Agro, Industria, Energía, Construcción, Sistema Financiero, Comercio y Servicios, y Turismo) con integración tripartita. Su objetivo era estudiar y proponer formas de aplicar las pautas que se plantearon para el «Uruguay Productivo». En estos ámbitos se discutieron propuestas de leyes como la Ley de Prevención de Conflictos, la Ley de Negociación Colectiva y la Ley de Tercerizaciones.

consenso dejaría al Poder Ejecutivo en «libertad» para modificar el proyecto y abriría nuevamente un espacio de negociaciones en el ámbito parlamentario por parte de empleadores y trabajadores para ejercer presión.⁴³

El Poder Ejecutivo remite a las delegaciones patronal y de trabajadores un proyecto de reglamentación sobre *Régimen de la jornada de trabajo y descansos en el sector rural* (documento del 07/08/07) en el cual se intentan recoger los principales acuerdos de la negociación en torno al tema, tanto en el marco de espacios institucionalizados, como el propio Consejo Tripartito, como en las distintas instancias informales de acercamiento para lograr una propuesta de consenso. Si bien el Poder Ejecutivo mantiene su posición inicial de equiparar el trabajo en el medio rural con el trabajo urbano, con relación a la limitación de la jornada laboral se propone un sistema más flexible para el trabajo rural, que contemple las especificidades del medio rural con los principios generales del derecho del trabajo.

Se convoca a una nueva reunión (22/08/07) en la que el orden del día es la aprobación del documento presentado por el Poder Ejecutivo. Dada la importancia del tema, participa en esa instancia el Director Nacional de Trabajo (MTSS). Él destaca que en ese día el Poder Ejecutivo espera oír los comentarios de las partes y que si hay coincidencia sería una «feliz firma». En caso contrario se convocaría a un cuarto intermedio por unos días, período después del cual, en caso de no lograrse acuerdo, se pasaría el tema al Parlamento para que sea legislado desde ese ámbito y la limitación de la jornada laboral fuera promulgada directamente como ley.

En primer lugar toman la palabra los trabajadores, quienes manifiestan apoyar el documento en general, como un todo, sin perjuicio de lo cual realizarán algunas salvedades por escrito. Los empresarios, por su parte, piden un cuarto intermedio para reunirse antes de realizar cualquier declaración. A su regreso solicitan un nuevo cuarto intermedio por una o dos semanas para analizar con las organizaciones representadas la situación («solo eso tenemos para decir»), sin fundamentar este pedido y arguyendo que tenían «el mandato de solo escuchar».

Esto genera la sorpresa de las otras partes y el malestar de los asalariados quienes sostienen que la reunión era para resolver el tema y que por lo tanto se sabía que todos tenían que tener una posición. Se cuestiona la actitud de los empresarios ya que se considera que «ahora con las cartas vistas la estrategia es diferente», «de entrada se debería haber levantado la reunión y decir que no tenían posición». Se exige un fundamento para la solicitud del cuarto intermedio. Los empresarios responden que comprenden la posición de los trabajadores pero solicitan que entiendan la suya.

43 «Si no se ponen de acuerdo y las partes no firman el proyecto, el gobierno mandará la propuesta al Parlamento. Así, trabajadores y empresarios deberían discutir el proyecto allí. El tema saldrá, sea como sea» (Julio Baráibar, director nacional de Trabajo, diario *El País*, 22/08/07).

El Poder Ejecutivo pide tolerancia y un último esfuerzo para llegar a un acuerdo en el tema. Asume parte de la culpa por lo sucedido. En este sentido, le parece adecuado el cuarto intermedio para mejorar la redacción y arreglar algunos puntos que observaron con el Ministro de Trabajo. Se convoca a una nueva reunión para la semana siguiente.

El proyecto finalmente puesto en consideración (documento del 30 de agosto de 2007 retoma con modificaciones la propuesta del Poder Ejecutivo del 30 de noviembre de 2005 que, como se mencionó anteriormente, contó con el apoyo de los empleadores pero no de los trabajadores.

El tema que generó desde el inicio de la discusión sobre la limitación de la jornada mayor debate fue el cómputo de las horas extras. Según el documento sometido ahora a discusión, la primera hora extra no se pagaría como tal sino que se ingresaría a una «bolsa» de horas libres que los trabajadores podrían usar en un período de 3 meses, y las siguientes horas se pagarán como horas extra. Si bien el cómputo continúa siendo trimestral, esta propuesta marca una clara discrepancia con el documento anterior, en una posición más cercana a la de los asalariados.

Otra diferencia es que este documento salda la discusión en torno a sectores específicos donde no se había logrado acuerdo anteriormente. Se establece un régimen general de 8 horas diarias y 48 horas semanales, con excepción de la esquila en período de zafra donde la jornada se extiende a 9 horas diarias distribuidas en cuartos. Se quita de este proyecto lo referente al tiempo extraordinario tanto en situaciones normales como en situaciones excepcionales. Estas modificaciones también tienden a contemplar más los reclamos de los trabajadores que de los empleadores, proponiendo un régimen más rígido en tanto se dejan de lado aquellas consideraciones que hacen a la extensión de la jornada por consentimiento del trabajador, principalmente en casos excepcionales (accidentes, peligro de accidentes, situaciones imprevisibles o riesgos inminentes para personas, animales y bienes), donde se exige mayor flexibilidad en el régimen horario, reclamo de las gremiales ganaderas.

A principios de setiembre (07/09/07) se reúnen las partes para someter a consideración el último documento del Poder Ejecutivo a enviar al Parlamento tras el cuarto intermedio solicitado por los representantes de las gremiales de los empleadores. No era una votación *in strictu sensu* sino que la idea era «acordar» el proyecto que se remitiría al Parlamento.

En esa instancia, el documento propuesto por el Poder Ejecutivo es «acompañado» por los trabajadores (si bien en un principio la UNATRA manifestó su posición de apoyar el documento solo si los empleadores lo hacían), decisión motivada en la consideración de que no se podía continuar dilatando la negociación y que era mejor enviar algo al Parlamento antes de que finalizara el período de gobierno. No obstante, en el acta labrada ese día, los trabajadores dejan constancia de que ese no es el mejor proyecto para ellos, pero que acuerdan que es la única síntesis posible después de más de dos años de negociación.

Los empleadores, por su parte, manifiestan su desacuerdo con la propuesta y entregan un documento en el cual expresan los motivos de su disconformidad, y solicitan que sea enviado al Parlamento conjuntamente con el anteproyecto. Este documento, firmado por la ARU, la FR, la CNFR, la CAF y la ANPL, señala que la ausencia de consenso no se debe a la falta de disponibilidad de las gremiales para regular la limitación de la jornada sino a que el nuevo proyecto de ley no tiene en cuenta ni el «ritmo que marca la naturaleza» ni la «costumbre de nuestro campo» siendo que «[...] en algunos aspectos es totalmente diferente a su Primer Proyecto (que las gremiales agropecuarias habían aceptado, con reservas)». Los principales puntos en los cuales se centra el desacuerdo son el cálculo promedio de las horas trabajadas y los regímenes específicos para ciertos sectores. Respecto al primer punto, el argumento desarrollado es que se trata de homologar la limitación de la jornada a la legislación vigente en el medio urbano, no teniendo en cuenta las particularidades del sector. Por otro lado, se considera de difícil aplicación el cálculo promedio y el cómputo de las horas trabajadas. Con relación al segundo punto, se expresa la discrepancia con el establecimiento de un régimen para la forestación diferente al de la agricultura y con el régimen propuesto para granjas. Tal cual quedó expresado en el acta del Consejo Tripartito Rural «Ante la ausencia de acuerdo, el Poder Ejecutivo remitirá al Parlamento un proyecto de ley que establezca la regulación de la jornada laboral para las actividades rurales donde no existe regulación actualmente».

El balance de los trabajadores

La convocatoria a los consejos de salarios rurales es una de las reivindicaciones históricas de los asalariados rurales y uno de los principales puntos de la plataforma de la UNATRA, quien asumió la representación de los asalariados en la negociación colectiva.

Desde la convocatoria del gobierno, los trabajadores ven como un hecho muy positivo la histórica apertura de la negociación para los rurales, mostrándose muy congratulados de que su vieja demanda haya sido tenida en cuenta y expectantes de lo que pueda suceder:

Mirá, en estos momentos, es algo casi inexplicable, increíble y me da mucha alegría lo que está pasando. El Consejo Superior de Salarios, es algo que lo estábamos esperando hace mucho tiempo los trabajadores rurales, ya postergados de esta sociedad. Creemos que el Consejo de Salarios no solo va a ser una herramienta para nuestro salario, sino para regular cantidad de normativas que existen; esto es un pequeño paso para comenzar a trabajar en otro proyecto ya. En los proyectos de regular leyes para los trabajadores rurales.⁴⁴

44 Declaraciones de dirigente del Sindicato de Mi Granja, San José, ante la noticia de la creación del Consejo de Salarios Rurales. En *Trabajo y Utopía*, PIT-CNT, marzo de 2005, año VI, n.º 46, p. 11.

Desde los trabajadores se valora la posibilidad de poder sentarse en una mesa a dialogar con los patrones: «Este es un ámbito para trabajar mano a mano y frente a frente» [...] «¿Sabés lo que habíamos tenido que hacer para sentar en una mesa de negociación de la patronal citrícola en Salto. Un paro de tres días» (dirigente de SUDORA, diario *El País*, 31/03/05).

Las reivindicaciones iniciales de la UNATRA en los Consejos de Salarios giraron en torno a dos ejes modulares: salario y condiciones de trabajo. Los principales temas a tratar en ese ámbito fueron: la limitación de la jornada, las libertades sindicales, el salario, el trabajo a destajo, las tercerizaciones en el sector, la recategorización, el seguro de desempleo en iguales condiciones al urbano y las contemplaciones de género.

Luego de las tres primeras rondas de negociación, la evaluación de los trabajadores rurales es que la formación de este espacio ha sido muy positiva en general, y que la posibilidad de sentarse a negociar en una mesa cara a cara con los patrones, algo impensable hace unos años, les ha permitido una serie de logros materiales y simbólicos.

En primer lugar se destaca que posibilitó:

ideológicamente quebrar la hegemonía patronal de que se sentían un ser superior, se sienten todavía pero mucho menos, porque se tienen que sentar obligatoriamente, por ley, pero se tienen que sentar a negociar frente a frente con los trabajadores, y que los trabajadores le hagan una propuesta. Porque ideológicamente el poder era del que daba, no que vos te merecés un aumento ni que vos te conquistabas un aumento, sino que ellos te daban, eran el señor feudal, yo te doy vos tenés porque yo te doy, vos ganás bien porque yo soy bueno, no porque vos trabajás y trabajás bien y producís mucho (entrevista representante asalariados, tomado de Mascheroni, 2011).

Un logro tangible es que los Consejos de Salarios han sido un «motor» para la organización de los trabajadores. «Nos dio libertad sindical y negociación colectiva» (Germán González, directiva de UNATRA, Rel-UITA, 15/02/07). Les brindó un espacio para formar delegados sindicales e ir consolidando una *expertise* en la negociación y defensa de sus intereses a la vez que obligó a que estuvieran organizados y eligieran los mejores compañeros para representarlos.

En lo salarial se destaca el aumento significativo de los ingresos de los trabajadores, lo cual conlleva a una mejora de su calidad de vida. Vinculado a ello se señala un mayor «blanqueo» de los salarios: tradicionalmente en el sector rural se aportaba por el salario mínimo y el resto del salario del trabajador se pagaba en negro. Ello implicaba que los aportes jubilatorios fueran mínimos y, por tanto, al final de la vida laboral el ingreso de los trabajadores fuera muy bajo. También se subraya la formalización de los trabajadores, o sea, el mayor registro de ellos en el sistema de previsión social, con los consiguientes beneficios que implica.

Como reflexiones finales, se puede señalar que el análisis del proceso de construcción del diálogo entre patrones y peones y del espacio de negociación en el marco de los Consejos de Salarios Rurales permite apreciar que la

apuesta al diálogo realizada por el Estado como forma de democratizar las relaciones laborales en el campo, requirió la creación de códigos dialógicos entre las partes, la generación de un formato específico de mediación y de procesos de producción de consensos, y la construcción de una agenda común, con la participación interactiva de empleadores y asalariados, pero no siempre con los resultados esperados.

La postura de las partes ante la negociación y el diálogo se fue delineando a lo largo del proceso. Los asalariados son reconocidos como un cuerpo colectivo especial con el derecho de luchar por sus viejas reivindicaciones. Adquieren por primera vez «voz y voto» en defensa de sus intereses, logrando colocarse como los protagonistas de sus reclamos y mostrando pretensiones de intervenir activamente para alcanzar una ciudadanía social de perfiles propios.

Los empleadores, por su parte, debiendo aceptar por primera vez los Consejos de Salarios en el medio rural, y la concomitante regulación laboral en el campo, buscan modificar sus prácticas colectivas de manera que, ante esta participación obligada, puedan reconvertir sus modos de poder y lograr demorar o neutralizar todo avance de la legislación en el sector. Las transiciones en la forma en que se expresa el poder de las gremiales agropecuarias van reconfigurando una actitud de oposición que redefine su acción corporativa. Aceptan dialogar y negociar, participando en el debate de los diferentes asuntos tratados, modificando de acuerdo con sus intereses los documentos puestos a consideración, los cuales finalmente deciden no acompañar con su voto. Esta actitud, que se reitera a lo largo de la negociación en el Consejo Tripartito Superior, conlleva a que no haya ningún consenso, exceptuando el referido a la continuidad de ese ámbito, y a que, por tanto, los empleadores no hayan firmado ningún documento junto a los asalariados. La estrategia de los empleadores estuvo orientada a ir vaciando de contenido el tripartismo, si se entiende que el tripartismo no es un fin en sí mismo, sino un mecanismo para lograr resultados. Otro hecho importante es que no se sientan cara a cara con los trabajadores, sino que envían a sus abogados en su representación, lo que en cierta forma implica una deslegitimación del ámbito de negociación, quitando la posibilidad efectiva a los asalariados de estar frente a frente con el patrón.

Las tendencias del Poder Ejecutivo, por su parte, dan una tónica decisiva a la negociación. El objetivo principal del gobierno era instalar este espacio de negociación como forma de equilibrar las relaciones de fuerza en el agro, por lo cual sus esfuerzos iniciales estuvieron tendientes a sentar a empresarios y trabajadores la misma mesa y buscar mecanismos de diálogo entre las partes. En un principio, aparecen más cercanos a la postura de los asalariados rurales y a lo largo del proceso de negociación van asumiendo un papel más de mediador, intermediando en los reclamos y demandas de asalariados y empleadores. No obstante, la delegación gubernamental asume posiciones y estrategias propias, enmarcadas en la plataforma del gobierno progresista y los lineamientos políticos del gobierno y de los ministerios directamente involucrados en la negociación (MTSS y MGAP).

Su papel fue fundamental para mantener el ámbito de negociación funcionando. Sin la voluntad y actitud del gobierno por mantener este espacio, los Consejos de Salarios posiblemente se hubieran desmantelado ante la falta de resultados concretos y los conflictos existentes entre las partes.

El proceso de los Consejos de Salarios dejó de manifiesto la dialéctica entre lo nuevo y lo viejo, en tanto la falta de práctica de relacionamiento y diálogo, y la cultura de desconfianza y recelo mutuo entre asalariados y patrones, condicionaron y dificultaron el desarrollo de la negociación, y en los resultados del proceso se cristalizaron las relaciones de fuerza en el campo social agrario, con un sector empleador que trató de dilatar y poner trabas a la legislación del trabajo rural, buscando consolidar por la vía formal las condiciones de trabajo existentes, y un débil sindicalismo rural, que por primera vez pudo sentarse a negociar sus derechos laborales y ciudadanos. El Estado intervino rehaciendo el sistema de relaciones laborales en el campo lo cual implicó, en primer lugar, romper con el imaginario de que las organizaciones rurales son los únicos asesores y cogestores de la legislación y política laboral en el campo y, en segundo lugar, proporcionar a los trabajadores el derecho legítimo de representar sus intereses.

Más allá de las dificultades manifiestas, la conformación del espacio en sí es un logro muy importante. Se produce la restauración del conflicto entre el capital y el trabajo, que las organizaciones patronales rurales se habían esforzado históricamente en eliminar imponiendo una visión del mundo rural en la cual las diferencias con relación al contexto donde se desarrolla la actividad laboral (rural versus urbano) son consideradas propiedades naturales y transformadas en desigualdades sociales frente a los derechos laborales de los asalariados rurales con relación a los urbanos. Los Consejos de Salarios se convierten, por tanto, en un avance en la dirección de trasladar el construido conflicto rural-urbano al conflicto capital-trabajo y en el reconocimiento de que existen desigualdades entre los «trabajadores» del campo que no se justifican en la actividad que realizan.

Ya los viejos argumentos de los patrones de que la extensión de los Consejos de Salarios al medio rural era una introducción de la lucha de clases en el campo y que rompía la armonía entre la «gran familia rural», no son más justificativos de la desigualdad existente entre trabajadores rurales y urbanos. Si bien en reiteradas ocasiones, principalmente durante la discusión de la limitación de la jornada laboral, la patronal sacó a relucir argumentos vernáculos que adjudican a la legislación en el medio rural un carácter de inaplicable dadas las características del trabajo rural y de «amenaza» en tanto genera confrontación entre patrones y peones, el espacio creado de negociación tripartita no está en cuestión. Es decir, ya no es posible justificar la exclusión del sector rural del régimen de Consejos de Salarios como se hizo desde su creación en la década de los cuarenta. El mayor logro, por tanto, es la formación de un espacio y de la legitimidad de su existencia.

Las políticas laborales y la evolución reciente de las condiciones de empleo rural

En este capítulo se busca reflexionar e indagar en qué medida el reconocimiento de derechos en el plano formal para los trabajadores rurales significó una apropiación real de esos beneficios y una mejora en sus condiciones de vida y trabajo. Claro está que determinar esto empíricamente no es una tarea fácil; son muchos los posibles factores que intervienen y múltiples las formas en que se puede dar la redistribución del excedente. Y aún más complejo es determinar en qué medida esto ocurre como resultado del otorgamiento de derechos y del reconocimiento simbólico al colectivo de trabajadores rurales. Hecha esta aclaración, a continuación se analiza la evolución del salario en el sector, la duración de la jornada laboral, la formalización del empleo y, por último, la evolución de la pobreza en los hogares de los trabajadores rurales.

Una mirada de la evolución histórica del salario rural

Los escasos estudios sobre las remuneraciones de los asalariados rurales han demostrado que estas son insuficientes para la subsistencia del trabajador y su familia y que, en muchos casos, no se respetan los mínimos salariales marcados por la ley.

El estudio del CLAEH-CINAM, realizado en la década de los sesenta, constató que el 46% de los asalariados rurales tenía un nivel de vida con deficiencias muy graves, el 26% graves, 18% medias y el 9% con deficiencias leves (Terra, 1963: 337). Todos los asalariados, a excepción de los administradores y los peones de la ganadería, recibían remuneraciones inferiores a los ingresos promedio de la época. La situación más grave la padecían los peones agrícolas y puesteros, principalmente debido a que era el grupo con más familiares a su cargo (a diferencia de los ganaderos). Otro hallazgo empírico de este estudio fue que más de una tercera parte de los asalariados rurales recibía remuneraciones por debajo del salario mínimo legal fijado por el Poder Ejecutivo. Esta situación era más grave entre los peones eventuales a jornal de la ganadería, siendo la mitad de los trabajadores los que no recibían el salario legal estipulado. Treinta años después la situación no había cambiado mucho. El estudio realizado por Equipos Consultores para FIDA-MGAP (1992) sobre la pobreza rural, señala que el 43% de las familias de los asalariados rurales residentes en el medio rural disperso o en localidades de menos de 2.000 habitantes perciben ingresos por debajo de la línea de pobreza. Los niveles salariales de los trabajadores rurales, además de insuficientes, mostraron durante las últimas décadas del siglo XX

una tendencia a su deterioro constante, empeorando la situación de los trabajadores rurales, quienes ya de por sí pertenecían a los sectores más desprotegidos de la sociedad. La evolución del índice de salario real rural muestra que, si se toma como base 100 el salario de 1968, luego de experimentar un pequeño incremento en 1971, el salario mínimo desciende gradualmente hasta alcanzar un nivel equivalente a 48 en el año 2004. Esto significa una grave pérdida del poder adquisitivo de las remuneraciones, ubicadas al final del período en menos de la mitad. Comparados con los del medio urbano, estos salarios son marcadamente bajos, incluso con relación a actividades que requieren menos conocimientos y habilidades y que tienen mejores condiciones de trabajo (Alonso, 2005).

El salario de los trabajadores rurales en los gobiernos progresistas (2005-2015)

Desde que asumió el gobierno del frente Amplio en el 2005, los trabajadores rurales negociaron sus incrementos salariales, y los mínimos por categoría salarial, en cada uno de los grupos y subgrupos conformados para la negociación tripartita en el marco de los Consejos de Salarios. En las distintas rondas convocadas, la negociación por grupos y subgrupos funcionó de manera discontinua y los resultados alcanzados tuvieron una importante heterogeneidad por categoría y por rubro. En la primera fijación de salarios, en 2006, los salarios mínimos para la categoría peón común fueron de 170 dólares (4.150 pesos uruguayos)⁴⁵ en la forestación, 145 dólares (3.525 pesos uruguayos) en la ganadería, 138 dólares en el arroz (3.375 pesos uruguayos) y 123 dólares (3.000 pesos uruguayos) en la granja.

Para ver la evolución de los salarios fijados en los Consejos de Salarios en las posteriores rondas de negociación, en el cuadro siguiente se muestra la evolución de estos mínimos para los peones en los tres grupos principales: ganadería, granja y forestación, tomando como base el año 2006.

45 La cotización promedio del dólar interbancario para diciembre de 2006 es de 24,4 pesos uruguayos.

Cuadro 1. Evolución del salario mínimo trabajadores rurales para categoría peón común (en pesos corrientes), por grupo. En base 2006 = 100

Año	Ganadería	Forestación	Granja
2006	100,0	100,0	100
2007	107,0	109,6	109,1
2008	120,0	130,1	122,5
2009	130,9	139,8	143,9
2010	142,8	161,4	200,0
2011	211,0	189,2	s/d

Notas: No incluye ficto alimentación y vivienda.

Grupo «Ganadería, Agricultura y Actividades Conexas»-Consejos de Salarios. A partir 2009: categoría Peón sin especialización 2. Granja: 2006-2008 «Viñedos, fruticultura, horticultura, floricultura, criaderos de aves, suinos, apicultura y otras actividades no incluidas en el Grupo 1». 2009-2011 «Citricultura» y «Horticultura, floricultura y fruticultura», así como a los Criaderos de Aves.

«Forestación (incluido bosque, montes y turberas)» El mínimo está por jornal. Un mes=2,5 jornales.

Fuente: elaboración propia a partir de resoluciones de los Consejos de Salarios.

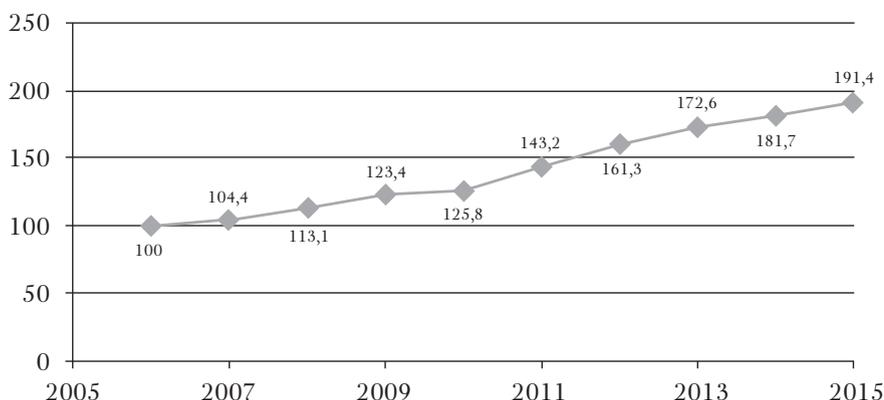
Entre los diferentes grupos de negociación se observa una disparidad en los niveles mínimos de remuneración, incluso cuando se considera la misma categoría. Por ejemplo, el salario mínimo para los peones comunes de la forestación era en el año 2006 un 8% superior al de los peones ganaderos y un 28% superior al de los trabajadores de la granja.

Estas desigualdades en los mínimos fijados en cada consejo de salario rural se reflejan en evoluciones diferentes en los niveles de aumento de los salarios de los trabajadores en el período. Como muestra el cuadro superior, si se considera el año 2006 como base, los peones de la ganadería tuvieron al final del período el mayor incremento salarial (111%). Los trabajadores de la granja duplicaron su salario en el período 2006-2010 mientras que los de la forestación obtuvieron un incremento del 89,2%. Si consideramos que la inflación acumulada en el período 2006-2011 fue del 45,5% (INE), podemos constatar un importante aumento real de los salarios del sector en el período.

Otra forma de aproximación a los salarios de los trabajadores rurales es a través de la información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE). El objetivo de este análisis es comparar esas cifras con los salarios mínimos determinados en los Consejos de Salarios y evaluar, de ese modo, si las tendencias en la fijación formal de los salarios y lo que declaran percibir los asalariados varían de forma concomitante. En el gráfico siguiente se muestra la evolución del salario real promedio de los trabajadores del sector agropecuario para el período 2006-2015.⁴⁶

46 Solo es posible realizar este análisis a partir del año 2006 ya que es a partir de esa fecha que la ECH incluye las áreas rurales y localidades menores a 5.000 habitantes.

Gráfico 1. Evolución salario real promedio rural base año 2006=100



Nota: Salario líquido promedio de asalariados agropecuarios privados.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área Sociodemográfica del Banco de Datos, FCS.

Como se puede apreciar, si consideramos como base el año 2006, primer año en el cual tenemos información disponible, se produce un incremento constante del salario real promedio de los asalariados rurales. Es decir, el aumento salarial supera la inflación registrada en los años considerados y permite, por tanto, un aumento real de los ingresos percibidos por trabajo en el medio rural de un 23,1% en 5 años y de 91,4% en todo el período considerado. El mayor incremento se registra entre los años 2011 y 2012, mientras que en el 2010, si bien se produce un aumento en el salario real, este es de menor magnitud que en los años anteriores.

Sin embargo, como hemos mostrado en el análisis de las fijaciones de los Consejos de Salarios, el aumento real alcanzado por los laudos es inferior al constatado a través de la ECH, por lo que, en principio, esto abre un conjunto de interrogantes sobre los posibles efectos de esta política de reconocimiento de derechos en el mercado de trabajo agropecuario. La constatación de que la evolución en términos reales de lo que se fija en la mesa de negociación es inferior a la evolución real de los ingresos declarados por los asalariados es una evidencia que puede analizarse desde distintos ángulos.

La primera consideración es que la evolución de los salarios en la ECH se ha elaborado como un promedio, en tanto los datos de los Consejos de Salarios están discriminados por rubros y categorías. Por tanto, la magnitud de las diferencias encontradas puede deberse en buena parte a este aspecto.

Es importante destacar que ambas tendencias tienen la misma dirección, corroborando, de este modo, el incremento paulatino del salario real, tanto en la esfera de lo laudado como de lo efectivamente recibido por los trabajadores. Lo que sí podría descartarse es la hipótesis de que el aumento otorgado

formalmente es mayor que el que reciben efectivamente los trabajadores, más bien lo que parecen indicar los datos en la mayoría de los rubros y categorías es que el aumento otorgado formalmente es inferior al que efectivamente se percibe en promedio. Teniendo en cuenta que los salarios que se fijan en los Consejos de Salarios son los mínimos por categoría, puede suponerse que los laudos operaran como un piso salarial y benefician principalmente a los trabajadores de más bajos ingresos, pero no a los trabajadores que cobran por encima de lo fijado. Estas diferencias salariales podrían ser la razón de la mayor magnitud del incremento del salario real en relación con el crecimiento real de los laudos homologados por el Poder Ejecutivo.

Para poder aproximarnos a si ese incremento del salario rural sigue la tendencia general de las remuneraciones de los trabajadores del país o es un fenómeno específico de estas ramas de actividad, se compara con la evolución del salario real del total de los trabajadores del país en el período.

Cuadro 2. Evolución del salario real de los asalariados rurales y de los asalariados del país, base año 2006 = 100

Año	Salario real asalariados rurales	Salario real nacional
2006	100,0	100,0
2007	104,4	101,8
2008	113,1	108,7
2009	123,4	119,4
2010	125,8	121,5
2011	143,2	132,2
2012	161,3	139,2
2013	172,6	145,5
2014	181,7	152,3
2015	191,4	155,7

Fuente: Área Sociodemográfica y Área Económica del Banco de Datos, FCS, a partir de datos de la ECH-INE.

Como podemos observar, los salarios rurales acompañan la tendencia de incremento del salario real de los trabajadores del país. En los años analizados, el aumento del salario rural es algo superior al del total del país desde 2008 en adelante.

Cuadro 3. Promedio de ingresos salariales de los trabajadores agropecuarios y no agropecuarios privados, por año (en \$)

Año	Agropecuario	No agropecuario	Relación no agro/agro
2006	3.996	6.507	1,63
2007	4.509	6.633	1,47
2008	5.273	7.532	1,43
2009	6.155	8.949	1,45
2010	6.696	9.578	1,43
2011	8.243	11.246	1,36
2012	10.035	12.384	1,23
2013	11.655	14.272	1,22
2014	13.360	16.213	1,21
2015	15.294	18.236	1,19

Fuente: Área Sociodemográfica del Banco de Datos, FCS, a partir de datos de la ECH-INE.

Pero si comparamos el promedio del salario rural con el salario promedio de los asalariados privados no agropecuarios, este último es de aproximadamente una vez y media el salario rural en el período 2006-2010. En esos años, esta relación se reduce al inicio del período (2007) para posteriormente mantenerse relativamente estable, lo que indicaría que se mantiene la distancia entre ambos mercados, más allá de que la reducción puede estar indicando el efecto de la instalación de los primeros Consejos de Salarios en los dos primeros años. Pero a partir del año 2011 comienza paulatinamente a reducirse la distancia entre ambos salarios promedio, y al final del período el salario promedio no agropecuario es solo 1,19 veces el salario rural. Por tanto, el mayor incremento de los salarios reales de los trabajadores rurales registrado en el período permitió equiparar el salario rural promedio con el de los trabajadores de otros sectores de actividad.

Distribución salarial

Como quedó de manifiesto anteriormente, entre los trabajadores rurales existen diferencias salariales importantes emergentes del sector de actividad y de la categoría laboral. En este apartado exploraremos las diferencias salariales que se dan entre los trabajadores rurales como aproximación a la heterogeneidad entre ellos.

Cuadro 4. Promedio de ingresos salariales de los trabajadores agropecuarios por quintil de ingresos, por año (en pesos uruguayos)

Quintil	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	955	1.023	1.184	1.473	1.653	2.083	1.946	2.704	3.235	3.897
2	2.385	2.828	3.529	4.070	4.448	5.456	6.761	7.657	9.095	10.581
3	3.308	3.867	4.681	5.464	6.024	7.388	9.199	9.968	11.896	14.073
4	4.437	4.957	5.955	7.224	7.905	9.488	11.918	13.311	15.502	18.094
5	8.915	9.392	10.965	13.203	13.678	17.165	21.606	25.471	29.185	34.125
Promedio	3.996	4.509	5.273	6.155	6.696	8.243	10.035	11.655	13.360	15.294
Cuántas veces 1 en 5	9,3	9,2	9,3	9,0	8,3	8,2	11,1	9,4	9,0	8,8

Fuente: Área Sociodemográfica del Banco de Datos, FCS, a partir de datos de la ECH-INE.

Si analizamos la distribución salarial de los trabajadores rurales, ordenados por quintiles de ingresos, vemos una importante asimetría entre ellos que se mantiene, con ciertas variaciones, a lo largo de la década analizada. Un primer dato que surge de la lectura del cuadro superior es que, si comparamos los ingresos promedio por quintil con el salario promedio, los tres primeros quintiles reciben ingresos inferiores al promedio. Solo quienes se encuentran en los quintiles cuatro y cinco obtienen, en promedio, remuneraciones por su trabajo superiores al promedio del grupo.

En cuanto a las diferencias entre los trabajadores, se constata que quienes se ubican en el último quintil de ingresos tienen, en promedio, un salario 9 veces superior al de los del primer quintil. En el período se observa una reducción de esta diferencia, pasando de 9,3 a 8,8 en 2015, pero con variaciones entre años.

En el cuadro siguiente se compara el salario promedio por quintil de los trabajadores con el valor promedio per cápita de una Canasta Básica Total (Alimentaria y no Alimentaria) para el interior urbano, valor que constituye la Línea de Pobreza (LP) para esta área geográfica; y con el Salario Mínimo Nacional (SMN). En comparación con los valores de la LP, si el trabajador residiese el interior del país, en el 2015 podría comprar dos CBT mientras que en el 2006 sólo una CBT.⁴⁷ En este sentido, en relación con la LP, el ingreso de los asalariados ha ido aumentando, permitiendo mejorar la capacidad de compra de los bienes y servicios necesarios.

Cuadro 5. Promedio de ingresos salariales de los trabajadores agropecuarios por quintil de ingresos y líneas de pobreza, por año (en pesos uruguayos)

Quintil	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
LP Interior (promedio anual)	3421,0	3742,1	4076,5	4374,4	4684,4	5081,0	5477,3	5982,6	6501,2	7010,1
Quintil 1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Quintil 2	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5
Quintil 3	1	1	1,1	1,2	1,3	1,5	1,7	1,7	1,8	2,0
Quintil 4	1,3	1,3	1,5	1,7	1,7	1,9	2,2	2,2	2,4	2,6
Quintil 5	2,6	2,5	2,7	3	2,9	3,4	3,9	4,3	4,5	4,9
SMN	3000*	3244*	4150*	4471**	4799**	6000**	7200**	7920**	8960**	10000**

*SMN julio - ** SMN enero. Fuente: INE

Para LP: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Líneas de Pobreza e Indigencia 2006 - Metodología y Resultados

Fuente: Área Sociodemográfica del Banco de Datos, FCS, a partir de datos de la ECH-INE.

Si realizamos ahora la comparación del valor de la CBT con los ingresos promedio de los diferentes quintiles, podemos apreciar nuevamente diferencias significativas entre los asalariados rurales. Como se observa en el cuadro superior, en el período 2006-2010, los trabajadores de los dos primeros quintiles no tienen ingresos suficientes para adquirir una CBT per cápita. Esto indica con claridad que el 40% de los trabajadores reciben salarios que no les permiten satisfacer sus necesidades básicas. Recién los trabajadores que se encuentran en el tercer quintil comienzan a percibir un salario que es suficiente para adquirir la CBT. A partir del año 2011, la mejora en los ingresos salariales permite que los trabajadores rurales del segundo quintil puedan alcanzar ingresos superiores a la CBT. Pero los del primer quintil (20% de los trabajadores) no logran tener un ingreso suficiente para cubrir su alimentación y vestimenta básica.

Jornada laboral

Una de las históricas reivindicaciones de los asalariados rurales, fuertemente resistida por las organizaciones gremiales de los estancieros, es la limitación de la jornada laboral. Como ya fue detallado, su tratamiento fue uno de los puntos más rípidos de la negociación entre asalariados y patrones, no logrando acuerdo tripartito en este ámbito y pasando el tratamiento de su reglamentación al ámbito legislativo (Mascheroni, 2011). A fines del año 2008 la jornada laboral fue regulada por la Ley n.º 18.441, estableciendo una jornada de 8 horas diarias y 48 horas semanales para los asalariados rurales. A su vez, como para el resto de los trabajadores, las horas extras pasan a estar regidas por la Ley n.º 15.996, la cual establece un máximo de 8 horas extras semanales.

Cuadro 6. Trabajadores agropecuarios según horas trabajadas por semana, por año (en %)

Horas trabajadas por semana	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hasta 24	8,6	10,2	9,4	7,5	8,3	8,6	7,4	9,0	7,9	9,8
25 a 47	19,0	20,8	22,9	21,3	21,5	23,1	25,8	32,2	34,4	33,9
48	32,7	35,2	34,3	40,9	45,3	42,0	42,0	37,6	39,4	40,2
49 a 56	16,5	13,5	13,8	13,5	9,1	9,5	12,8	9,2	7,0	8,0
57 y más	23,2	20,3	19,6	16,8	15,9	16,9	12,0	12,0	11,3	8,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Área Sociodemográfica del Banco de Datos, FCS, a partir de datos de la ECH-INE.

Como se puede apreciar, la mayoría de los trabajadores rurales tiene una jornada laboral que cumple con la normativa vigente, aumentando en la década analizada el porcentaje de quienes tienen jornadas de hasta 48 horas semanales (pasan del 60,3% en 2006 al 83,9% en el 2011).

En el año 2006 una tercera parte de los trabajadores rurales trabaja 48 horas semanales (32,7%). Este porcentaje va incrementándose en los años sucesivos, ubicándose en 40,9% en el 2009, primer año de la ley sobre limitación de la jornada laboral en el sector rural, y al 45,3% en 2010. A partir de este año, comienza a reducirse, siendo el 40,2% en 2015. Esta disminución en los últimos años de la serie de las personas que tienen una jornada laboral de 48 horas semanales, se acompaña del incremento de los trabajadores con jornadas laborales de 25 a 47 horas semanales.

Por otra parte, el grupo de asalariados rurales que trabaja más de 57 horas semanales, y que, por tanto, tiene una jornada laboral con una duración que supera la establecida por ley, desciende paulatinamente en el período, pasando de 23,2% en el año 2006 al 8,1% en 2010. En diez años, se produce el descenso de 15,1 puntos, lo que estaría indicando una mejora en uno de los aspectos principales que hacen a las condiciones de trabajo de los asalariados rurales. También el tramo que agrupa a quienes trabajan entre 49 y 56 horas semanales, o sea, que hacen hasta 8 horas extra a la semana, desciende, pasando del 16,5% en el 2006 al 8% en 2015.

Formalización

Otro de los aspectos en los cuales se ha puesto énfasis, principalmente desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), es la formalización de los trabajadores.⁴⁷ En particular, en el medio rural, históricamente ha habido una baja inscripción de los asalariados. Latorre (1993: 9) señala que entre 1985 y 1991 las inspecciones del MTSS constataron que el 70,5% no inscribía al personal en el Banco de Previsión Social; el 66% no presentó el recibo de salario y el 61,5% no tenía recibo correspondiente al salario vacacional.

Una aproximación indirecta a la formalización es a través de la atención de salud que recibe el trabajador. Hasta la entrada en vigencia del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), los trabajadores legales estaban inscriptos en el sistema que administraba la Dirección de Servicios de Salud del Estado (DISSE), que pagaba la cuota de la mutualista privada a cada trabajador. Por tanto, se puede asumir que quienes no tenían cobertura de salud o no tenían cobertura mutual son trabajadores no inscriptos en el MTSS y, por lo mismo, carecen de las prestaciones de seguridad social que la formalización de la relación laboral de dependencia conlleva. Siguiendo este criterio, en el año 1996, al menos el 42% de los asalariados rurales no estaban inscriptos en el MTSS en tanto no tenían cobertura de salud por su trabajo (Piñeiro, 2008).

En la última década, el registro de trabajadores rurales en el Banco de Previsión Social ha ido creciendo sostenidamente (Tommasino y Bruno, 2010). Esta formalización de los asalariados rurales indica una mayor cobertura de los derechos laborales asociados a la actividad (cobertura de salud, salario vacacional, aguinaldo, seguro de paro, licencias por maternidad). Cabe tener presente, como señala Piñeiro (2010), que el crecimiento de trabajadores registrados puede deberse a un incremento de los asalariados, a un aumento de la inscripción de estos, o a ambos factores simultáneamente.

En el cuadro inferior se analiza la evolución de la formalización de los asalariados según si realizan aportes a alguna caja de jubilaciones por su trabajo. Como se observa, en el año 2015, se registra una mayor formalización de los trabajadores respecto al año 2006, pasando del 68,6% al 78,8% el porcentaje de quienes realizan aportes. Esta formalización de los trabajadores aparece asociada a la distribución del ingreso.

47 En Uruguay predominan las relaciones laborales por tiempo indefinido aunque en los últimos años se ha incrementado el vínculo laboral por obra o estacional en actividades zafrales. Si bien es muy difícil medir la zafralidad en el medio rural, Buxedas (2011: 41) realiza una aproximación, indicando que en el año 2008 los asalariados agropecuarios temporales inscriptos en la seguridad social corresponden al 12% del total, el doble que en la década anterior. Si se analiza por rubro, para ese mismo año, los peones zafrales inscriptos eran el 30% del total de trabajadores forestales, el 28% de los peones de zafra de la granja y el 3% de los peones jornaleros de la lechería.

Cuadro 7. Aporta a una Caja de Jubilaciones según percentil de ingresos, por año (en %)

Percentil	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	31,5	32,1	30,7	34,6	35,0	40,3	45,8	54,7	49,5	54,3
2	48,4	36,5	44,2	36,8	47,9	42,2	53,3	53,4	38,2	50,8
3	55,6	59,3	62,3	58,7	62,2	72,0	46,9	73,6	69,0	68,2
4	68,0	63,2	66,0	71,6	65,2	65,3	84,0	69,7	74,0	77,6
5	69,9	73,9	83,8	69,8	75,2	77,8	80,7	74,2	85,6	96,6
6	79,7	75,4	74,9	82,6	86,7	80,1	85,3	91,2	94,6	86,7
7	74,7	82,2	89,6	85,6	85,9	87,2	88,1	86,7	93,0	89,7
8	80,9	84,9	83,3	87,9	85,2	89,8	97,1	96,1	92,2	94,8
9	86,3	87,5	88,8	90,5	92,5	92,4	98,3	95,7	97,1	94,6
10	88,8	89,4	89,7	92,7	89,0	92,8	97,3	93,1	97,2	97,8
Total	68,6	68,8	70,7	70,9	72,0	73,87	77,03	77,4	78,19	78,81

Fuente: Área Sociodemográfica del Banco de Datos, FCS, a partir de datos de la ECH-INE.

Los trabajadores que se encuentran en los últimos deciles de ingreso realizan aportes a una caja de jubilaciones en mayor medida que los que se encuentran en los primeros deciles. Mientras la mitad de los trabajadores del primer decil son los que, en el año 2015, realizaron aportes, el 97,8% de los del último decil lo hicieron en el mismo período. En los deciles 1 y 2, la mitad de los trabajadores no están inscriptos. Es decir, los trabajadores con los ingresos más bajos son también los que tienen menos derechos asociados a su empleo.

Cabe destacar que en el período se produce un aumento de la formalización en la mayoría de los trabajadores según deciles de ingresos y se reduce la brecha entre quienes perciben menores ingresos y quienes se encuentran en la cúspide de la distribución. No obstante, un importante grupo de trabajadores rurales (2 de cada 10) no está registrado en la seguridad social, situación que se agudiza entre los trabajadores de menores ingresos.

Evolución de la pobreza de los trabajadores rurales

Las distintas investigaciones sobre las condiciones de vida de los asalariados rurales han mostrado una alta incidencia de la pobreza en este grupo social. El mencionado estudio del CLAEH-CINAM (1963) colocaba a los peones rurales entre los grupos de miseria rural, y la encuesta sobre pobreza rural del FIDA (1992) señalaba que cuatro de cada diez hogares de asalariados rurales se encontraban bajo la línea de pobreza. En ambos trabajos se resalta que se encuentran en peor situación los asalariados que residen en los pequeños poblados (rancheríos o periferias de los pueblos, fundamentalmente) con relación a los que viven en los

establecimientos donde trabajan. Las familias de los asalariados no pobres son aquellas que se caracterizan por ser

más numerosas y con una edad promedio superior, con un poco más de educación formal, mayor incidencia de trabajos especializados (maquinistas, esquiladores, alambreadores), menor sazonalidad, es decir una mayor estabilidad en el empleo, además de una mayor cantidad de ocupados por familia, es decir, una mayor participación de las mujeres en actividades económicas. Por otra parte, hay un mayor porcentaje de jefes de familia asalariados que residen en el establecimiento del patrón, lo cual implica normalmente el acceso a remuneraciones en especie que son importantes complementos del ingreso monetario (citado por González Sierra, 1994: 38).

Más recientemente, Riella y Mascheroni (2009) señalan que en el año 2008 el 21,7% de los hogares de asalariados rurales se encuentran en situación de pobreza (por insuficiencia de ingresos), en comparación con el 2,5% de los hogares de patrones. Es importante remarcar que la incidencia de la pobreza se registra tanto en los asalariados de los sectores más modernos y dinámicos del agro uruguayo como en los de los rubros pecuarios más tradicionales. Riella y Tubío (2001) constatan que el 68,4% de los hogares de los asalariados del citrus se encuentran bajo la línea de pobreza y que el 71,4% de los hogares de estos trabajadores tienen al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI). En el caso de los trabajadores de la esquila, Piñeiro (2003) destaca que dos tercios de ellos residen en hogares con alguna NBI.

En un estudio comparativo de los trabajadores asalariados de la forestación y la ganadería, Riella y Ramírez (2009) observan que el 32,6% de los primeros, y el 24,2% de los segundos, provienen de hogares pobres. Esta mayor incidencia de la pobreza entre los forestales se produce pese a que presentan mayor nivel educativo, mayor nivel de urbanización y mayores ingresos monetarios que los trabajadores de la ganadería. Ello, según los autores, podría estar asociado fundamentalmente a dos componentes: por un lado, el peso de los salarios no monetarios en la ganadería y, por el otro, la conformación de hogares más numerosos y, consiguientemente, con más inactivos en la forestación.

No obstante esta alta incidencia de la pobreza entre los asalariados rurales, es posible vislumbrar una tendencia sostenida a su reducción en los últimos años (ver cuadro siguiente).

Cuadro 8. Evolución de la pobreza de los asalariados rurales

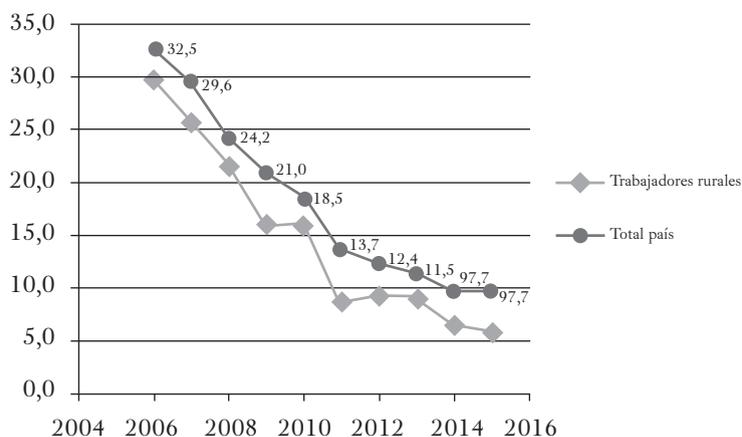
Año	Personas	Hogares*
2006	29,8	33,5
2007	25,8	28,9
2008	21,6	25,2
2009	16,0	19,4
2010	16,1	19,5
2011	8,7	11,6
2012	9,4	12,6
2013	9,1	10,9
2014	6,6	8,2
2015	5,9	7,0

*Nota: Porcentaje de hogares en situación de pobreza en total de hogares en que reside un asalariado rural privado

Fuente: Área Sociodemográfica del Banco de Datos, FCS, a partir de datos de la ECH-INE.

Los trabajadores rurales pobres (por insuficiencia de ingresos) son el 29,8% en el año 2006 y diez años después descienden al 5,9%. Los hogares pobres con al menos un trabajador rural también disminuyen sustantivamente en el período analizado, pasando del 33,5% en el año 2006 a 7% en el año 2009.

Gráfico 2. Evolución de la pobreza de los trabajadores rurales y total país por año (en %). LP 2006. Personas



Fuente: Área Sociodemográfica del Banco de Datos, FCS e INE 2015.

La fuerte reducción de la pobreza entre los asalariados rurales sigue la tendencia observada a nivel nacional, cuando se analiza la evolución de la pobreza

tanto en áreas rurales como en el total del país. Como señala Riella (2010a), la disminución de la pobreza en el medio rural puede explicarse por el crecimiento de los ingresos en el sector y las políticas públicas y sociales implementadas en este período.

En síntesis, en este capítulo se intentó observar si los avances en el último lustro en el reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores rurales han generado transformaciones en la calidad de vida y trabajo. Para ello estudiamos los salarios mínimos laudados en los Consejos de Salarios, los salarios efectivamente cobrados, la formalización del empleo, la duración de la jornada laboral y la incidencia de la pobreza.

En los diferentes análisis realizados se constata que el salario rural ha aumentando gradualmente en el período estudiado. Los mínimos por categoría negociados en los Consejos de Salarios permitieron un importante aumento real de los salarios del sector, con diferencias en función de la categoría laboral y del rubro de producción.

Este incremento del salario rural en el plano formal, producto de la negociación colectiva, también se ve reflejado cuando estudiamos los ingresos que declaran percibir los trabajadores rurales. En el período 2006-2015 se verifica un aumento real del salario rural de un 91,4%. Este aumento sostenido del salario real de los trabajadores rurales permitió acortar la distancia con los salarios de los trabajadores de otros sectores y con el umbral de ingresos necesario para satisfacer sus necesidades básicas.

Respecto a la duración de la jornada laboral se verifica un mejor cumplimiento de la normativa vigente al respecto, en tanto el grupo de quienes trabajan más de 57 horas semanales se reduce sostenidamente, pasando de 23,2% en 2006 a 8,1% una década después. Concomitantemente aumenta el porcentaje de trabajadores que tienen una jornada laboral de 48 horas semanales, que en 2015 corresponde al 40,2%.

Con relación a la formalización de los trabajadores rurales, se observa un incremento constante de quienes realizan aportes a alguna Caja de Jubilaciones; en el año 2015, el 79% de trabajadores del sector lo hacía. Esta mayor formalización del trabajo es diferencial según los ingresos, encontrándose que los trabajadores informales son más de la mitad en los dos primeros deciles de ingreso y menos del 10% en el último.

Por último, se constata un proceso importante de reducción de la pobreza entre los trabajadores rurales, que pasa de 28,9% en 2006 a 5,9% en 2015, de mayor magnitud que la registrada en la población total del país.

Por ende, si bien no es posible establecer una relación de causalidad, se puede afirmar que los cambios normativos en el mercado de empleo rural, así como las políticas sociales más generales de reducción de la pobreza, han ido acompañadas de una mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados rurales. El proceso de reconocimiento de los trabajadores rurales y sus derechos se ha conjugado con un proceso de formalización del empleo, el mayor

cumplimiento de la limitación de la jornada laboral, el aumento del salario y una disminución de la pobreza de los trabajadores y sus hogares.

Más allá de las mejoras registradas, permanecen una serie de rezagos en las condiciones laborales de los trabajadores, por lo que es necesario profundizar los logros obtenidos hasta el momento, en particular, mejorar los salarios de los dos primeros quintiles, que se encuentran muy por debajo de lo que necesita el trabajador para subsistir adecuadamente, el control más estricto de la jornada laboral y seguir avanzando en la formalización de los trabajadores.

Podemos sostener, entonces, de manera general, que los esfuerzos por el reconocimiento de los derechos de los trabajadores rurales han implicado una reversión de las tendencias a la precarización y pobreza de los trabajadores rurales. Sin embargo, no es posible establecer la intensidad y velocidad con la que estos cambios han mejorado la calidad vida de los trabajadores y sus familias; ni si han sido inducidos por las políticas laborales estudiadas, por el contexto de crecimiento económico, o por las políticas sociales que se han desarrollado en el período analizado.

Esta reflexión también nos parece pertinente para comprender mejor el proceso que supera el caso específico de estos trabajadores y se inscribe en un problema de más largo alcance en Latinoamérica, que involucra las nuevas formas de hacer política de los gobiernos de izquierda. Estos han sido muy eficientes en el otorgamiento de reconocimiento a colectivos postergados, pero han mostrado mayores limitantes a la hora de pasar del reconocimiento a la esfera material de redistribución.

La Comisión Nacional de Fomento Rural y su posicionamiento en la era progresista

Como ya se mencionó en los capítulos precedentes, la instalación en el gobierno de la coalición de izquierda produjo una modificación importante en el relacionamiento del Estado con las diversas organizaciones de la sociedad civil. Para indagar en estos cambios en el ámbito rural, el presente capítulo se detiene en el relacionamiento que estableció la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), principal gremial de los agricultores familiares en el país, con el nuevo gobierno.

La CNFR, al igual que las demás corporaciones agrarias de Uruguay, ha utilizado una multiplicidad de estrategias para transmitir sus demandas al sistema político. Su acción gremial está dirigida a ejercer influencia sobre las decisiones de políticas públicas, ya sea mediante declaraciones públicas, comunicados de prensa, movilizaciones o contactos directos con miembros del Poder Ejecutivo, la Administración Pública, el Poder Legislativo. La intención de este apartado es identificar los principales elementos que conforman la agenda de la CNFR y su posicionamiento frente a las políticas públicas vinculadas al desarrollo rural impulsadas por los dos primeros gobiernos del Frente Amplio. En el primer apartado se realiza una breve contextualización del lugar que históricamente ha ocupado la gremial en el sistema de representación de intereses agrarios, lo que permite comprender mejor sus declaraciones y posturas en el nuevo escenario político del país. Posteriormente, se realiza una sistematización de sus puntos de vista y se intenta establecer las diferentes estrategias seguidas por la gremial para que sus principales reivindicaciones sean contempladas.

La Comisión Nacional de Fomento Rural

Los agricultores familiares, dadas sus características de escasa capitalización y su papel políticamente subordinado, se han visto siempre impulsados a solucionar sus problemáticas productivas a través de la acción colectiva en organizaciones gremiales, sociedades de fomento o cooperativas. Estas organizaciones responden a las complejidades y heterogeneidades que tiene el propio sector. A pesar de esta diversidad, en Uruguay se ha logrado construir la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), una organización creada en 1915 que cuenta actualmente con casi 100 agrupaciones de base y representa los intereses generales de este amplio y diverso grupo social. Su base de representación reúne a sociedades de fomento rural, cooperativas agrarias y otras formas organizativas, las que a su vez agrupan e irradian su acción sobre unos 15.000 productores

familiares de todo el Uruguay. Desde su creación, se proyecta como la principal organización representativa de pequeños y medianos productores del medio rural, a través de las organizaciones de base que los nuclean en todo el país. Pese a su carácter nacional, históricamente ha agrupado a los productores del sur y oeste del país, debido a que es en estas zonas donde se encuentra la mayor densidad de productores dedicados a los rubros más intensivos.

Durante toda la primera mitad del siglo XX, cuando avanzó el modelo de sustitución de importaciones y la modernización social del país, la CNFR mostró su apoyo al proyecto del gobierno de José Batlle y Ordóñez, encontrándose enfrentada muchas veces a las organizaciones ganaderas, que siempre fueron duros adversarios de los gobiernos reformistas de la época. Para fines de los años cincuenta, esta tensión se transformó en un conflicto abierto y varias medidas de presión de las organizaciones ganaderas (ARU y FR), junto con un cambio de gobierno, desembocaron en la desregulación de los precios internos que protegían a muchos de los productos vinculados a la agricultura familiar. Con estos cambios, la CNFR comenzará a menguar su capacidad de presión ante el Estado durante toda la década de los sesenta. En los setenta, durante los años de la dictadura, la CNFR reduce su acción gremial al mínimo, manteniendo solo su acción económica y productiva en algunas organizaciones de base, como cooperativas y sociedades de fomento rurales, aunque muy controlada por los militares, y, al igual que los otros movimientos sociales, no logra movilizarse contra el régimen.

Pero ya en el proceso de la recuperación de la democracia, en los años ochenta, comienza a rehacerse su acción gremial y su prédica contra las políticas neoliberales empieza a hacerse oír, contrastando con las opiniones dominantes de las gremiales ganaderas que alentaban este tipo de medidas (Astori, 1982b; Piñeiro, 1985). En 1985, si bien se reconstruyen el movimiento popular y las organizaciones rurales, el impulso neoliberal se fortalece y se profundiza gracias a la legitimación que logra en las urnas. Los partidos de centroderecha, que gobiernan las dos décadas siguientes, continuarán con algunos matices la revalorización del mercado como principal asignador de recursos y propondrán reformas estructurales de segunda y tercera generación para seguir desmontando los ya muy débiles sistemas de apoyo a la producción familiar que aún persistían. A mediados de los ochenta, a la salida de la dictadura se crea un movimiento de concertación entre las organizaciones rurales, del cual la CNFR será uno de los convocantes y se logrará impulsar un documento de consenso con algunos lineamientos que deberían tener las políticas agrarias del nuevo gobierno democrático. Pero el documento y el espacio creado se debilitan rápidamente por la falta de apoyo de las gremiales ganaderas, que se niegan a firmar el documento a último momento.

Con la llegada del primer gobierno democrático y la continuidad de las políticas neoliberales, la CNFR irá nuevamente perdiendo peso y comenzará un largo período de desmovilización que acompañará lo ocurrido en el resto de la sociedad. A pesar de este contexto negativo, las reacciones que produce la

entrada en vigencia de los acuerdos del Mercosur logran comenzar un proceso de recuperación de la acción colectiva y movilizar a las organizaciones para poder participar en la discusión de los acuerdos de la integración regional en el área rural. De esta forma, la CNFR tendrá una destacada participación en la creación del espacio de articulación supranacional Red Interamericana de Agricultura y Democracia (RIAD), que nucleará a las principales organizaciones de la agricultura familiar de los países del Mercosur y que servirá para comenzar a potenciar la presencia de las organizaciones y legitimar sus dirigentes en cada país.

Sobre fines de los noventa, y ante las variaciones de precios en el Mercosur a raíz de la devaluación brasileña de 1999, se producirá una fuerte movilización de los sectores rurales, que tendrá nuevamente entre sus principales protagonistas a los agricultores familiares y a la CNFR. Se comienza a gestar una nueva agenda para el desarrollo productivo del país, que, entre otras, cosas revitalizará el papel de la agricultura familiar. En esta instancia se crea una mesa de organizaciones rurales donde se comienza a generar una alianza entre los agricultores familiares, los sectores productivos y agroindustriales y los asalariados urbanos, que darán legitimidad a la plataforma de políticas diferenciadas para la agricultura familiar y permitirán fortalecer la estructura de la CNFR.

En este contexto, a inicios del año 2000, la acción colectiva también se verá favorecida gracias al impulso que toma en el Mercosur el tema de la agricultura familiar, impulsada por la llegada del gobierno de Lula en Brasil. En este espacio se reconocerán a las organizaciones nacionales como voceros de la agricultura familiar y se les permitirá participar en la negociación en materia agrícola. Se creará con este fin la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar en el Mercosur (REAF) y la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado (COPROFAM) como un espacio específico para la agricultura familiar.

Esta cierta revitalización del tema y de la acción colectiva se consolidará y expandirá con la llegada del gobierno progresista del Frente Amplio en 2005, cuyos principales líderes mantenían un vínculo importante con la CNFR y otras organizaciones de representación sectorial de los pequeños productores⁴⁸ Desde ese año, se comienza a reconocer de manera explícita a la CNFR como interlocutora válida del sector; se crean espacios institucionales para su participación y se incluyen a las sociedades de fomento en varios programas e iniciativas gubernamentales. Esto llevó a que se produjera una ampliación de las sociedades de fomento de base y una reactivación de otras que estaban cerradas hacia décadas, ampliando el número de productores afiliados a la gremial. Como se verá a

48 Ejemplo de ello es que el designado ministro de Economía y Finanzas, contador Danilo Astori, tiene una larga producción científica sobre la agricultura familiar y los problemas agropecuarios nacionales que es de referencia para los dirigentes de la CNFR. También es relevante la designación del ingeniero agrónomo Martín Buxedas al frente de la Oficina de Política y Programación Agropecuaria (OPYPA) del MGAP, quien trabajó también junto a Astori en esta temática en la década de los ochenta desde el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR) y realizó varios estudios para la propia CNFR.

continuación, este crecimiento lleva también a definir de manera más consistente una agenda específica en defensa de los agricultores familiares, que en algunos casos la llevará a coincidir y en otros a diferenciarse del gobierno.

Consideraciones metodológicas

Para profundizar en el discurso de la CNFR durante el primer gobierno de izquierda del país, el estudio se centró en el análisis de la agenda de la gremial a partir de documentos emitidos por la propia institución en el período 2005-2011.⁴⁹

Las tres fuentes de información seleccionadas son: las transcripciones de los discursos de cierre de las asambleas anuales; *El Noticiero*, publicación oficial de la gremial; y los comunicados y boletines especiales. Estos últimos tienen como objetivo principal ahondar en temas de interés específico de sus agremiados y del sector, con el fin de mostrar la posición institucional frente a ellos.

La Comisión Nacional de Fomento Rural y su relación con los gobiernos progresistas (2005-2011)

En este apartado se presentan los principales elementos que constituyen las prioridades para la CNFR, como representante de los intereses de la agricultura familiar frente al nuevo gobierno. En este sentido, el análisis busca desentrañar los elementos centrales de sus reivindicaciones, sus principales preocupaciones institucionales y su visión sobre los procesos que repercuten en su relación con el Estado y sus instituciones y agencias vinculadas al sector agrario.

El análisis se presenta en función de tres ejes principales que, a nuestro entender, son los que articulan el posicionamiento y acción colectiva de la CNFR durante los gobiernos progresistas. El primero hace referencia al relacionamiento con el gobierno, el segundo al fortalecimiento de la gremial y el tercero a los principales temas de agenda de la CNFR.

Relacionamiento con el gobierno

En los siete años estudiados, el vínculo con el gobierno estuvo signado por la búsqueda de una forma y estatus de diálogo novedoso para la vida de la institución, basado en lograr la mayor legitimación y reconocimiento por parte del Estado como un agente privilegiado de intermediación de intereses con la agricultura familiar y la pequeña producción agropecuaria. Durante este período, que abarca dos administraciones, se pueden distinguir diferentes etapas en el relacionamiento entre la gremial y el gobierno.

En una primera etapa, las fuertes expectativas ante las promesas electorales, llevaron a que la gremial mostrara un explícito apoyo al gobierno entrante,

49 Si bien la primera gestión del gobierno transcurrió entre 2005 y 2010, se ha considerado relevante la inclusión del 2011 a los efectos de observar la continuidad o cambio de la agenda institucional ante el cambio de gobierno.

como no sucedía desde hacía muchos años, producto del distanciamiento entre la gremial y aquel «ideario batllista» que había alumbrado su fundación. Este es el momento de mayor alineamiento entre la CNFR y el gobierno, en especial con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

Ante la asunción del gobierno progresista, la CNFR mostró fuertes expectativas, abriendo de forma explícita una carta de crédito importante hacia el nuevo gobierno nacional. Consecuentemente, ante el inminente cambio de gobierno, la gremial procura ubicarse en oposición a la administración saliente. En este sentido, en el discurso de la gremial se evidencia su rechazo a la política económica que atravesó el país desde principios de los años noventa, que —a su criterio— había generado el más reciente y principal efecto negativo en el agro nacional: la concentración y la extranjerización de la tierra. Estos procesos habían impactado directamente a los pequeños y medianos productores, su principal base de representación social.

En los últimos años a partir de las políticas neoliberales aplicadas, se generó un marcado proceso de concentración y también de extranjerización de nuestras tierras, a costa de la desaparición de muchos pequeños y medianos productores (*El Noticiero*, n.º 5, abril de 2005).

El cambio de gobierno y de los cuadros políticos y técnicos al frente de las políticas vinculadas al sector generó fuertes expectativas en la CNFR. Desde la gremial se consideró que este cambio generaba una serie de oportunidades en tanto renovaba la posibilidad de «convencer a los hombres del gobierno» de apostar a la CNFR como legítimo interlocutor entre el gobierno y los pequeños y medianos productores, calificando ese momento como «histórico» para el país.

La CNFR vio con buenos ojos la renovación del equipo técnico-político que el cambio de gobierno implicaba y celebró que los técnicos que ocuparían cargos de dirección de oficinas públicas vinculadas al sector fueran «viejos conocidos de la CNFR». ⁵⁰

Este contexto favorable les permitió avizorar mayor diálogo con el gobierno, lo que alimentaba uno de los principales objetivos de la organización: legitimar y consolidar su posición como interlocutor válido ante el Estado «[se buscarán]... más espacios para interactuar con quienes dirigirán el destino del sector y de la nación». Este sentir de cambio político y coyuntura favorable, los impulsó a afirmar incluso que la función de la gremial también radicaba en articular programas públicos para el sector: «[...] nos encontramos en una coyuntura más que favorable para transformarnos no solo en interlocutores, sino también en ejecutores de los Programas dirigidos a los productores familiares» (*El Noticiero*, n.º 5, abril de 2005).

Por otra parte, se menciona en los discursos de esta época otro efecto de las políticas de los gobiernos salientes que impactó negativamente en el sistema de la agricultura familiar, vinculado al sistemático debilitamiento del Instituto

50 Por ejemplo, desde la gremial se ve como positiva la mencionada designación del ingeniero agrónomo Buxedas al frente de OPYPA-MGAP.

Nacional de Colonización (INC). Esto mantuvo a la CNFR en clara oposición a estas medidas por considerarlas perjudiciales para el productor familiar, en un intento de constituirse en los actores con el deber de «defender» los intereses del agricultor familiar y la «función social de la tierra».

CNFR, fiel al mandato de los Congresales del 45, enfrentó duramente estas intentonas, contando para ello con el respaldo de parlamentarios, otras gremiales afines y la propia Udelar. Ya en el 2005 y con el país bajo un nuevo gobierno [...] la Mesa Ejecutiva reafirmó la necesidad de revitalizar el debate sobre la función social, el uso y la tenencia de la tierra (*El Noticiero*, n.º 6, setiembre de 2005).

La cita precedente expresa dos elementos presentes a lo largo del período de estudio del discurso de la gremial. Por un lado, la jerarquización de la capacidad de la institución de articular alianzas con sectores políticos, gremiales e incluso la Universidad de la República (Udelar). Sobre esta capacidad de vínculo con otras instituciones se sustenta su reclamo fundamental: ser el legítimo representante de los intereses de los agricultores familiares. En segundo término, el fragmento evidencia cómo la CNFR apela a sus principios fundacionales: «CNFR, fiel al mandato de los Congresales del 45, enfrentó duramente estas intentonas...» como mecanismo reforzador de su discurso legitimador. En efecto, plantear «[...] la necesidad de revitalizar el debate sobre la función social, el uso y la tenencia de la tierra» constituye su interés de poner en agenda un tema de vital importancia para la CNFR: el uso y tenencia de la tierra.

Cumplido el primer año de gobierno de izquierda la institución reafirma su explícito apoyo a su gestión. Este apoyo se sustentaba fundamentalmente en el fluido relacionamiento con diversos actores del nuevo gobierno, principalmente con las autoridades del MGAP y de los organismos e instituciones vinculados al sector. «Con referencia a la actual administración, nobleza obliga reconocer que hemos establecido una comunicación muy fluida y que hemos logrado —siempre que lo estimamos pertinente— el contacto directo» (Asamblea 91.^a, 2006).

Esta ubicación como «interlocutores válidos» les permitió exaltar su capacidad de diálogo y negociación como un valor diferencial de la institución.

Hacia el año 2006 la institución también destacaba que se habían logrado algunos avances en la dirección de una política diferenciada para la agricultura familiar, lo que era entendido como una de las principales señales positivas del gobierno (*El Noticiero*, n.º 7, abril de 2006). En ese año el MGAP aprobó su documento sobre lineamientos generales para la institucionalidad público-agropecuaria para el período 2006-2011, en el cual define a la agricultura familiar como población prioritaria.⁵¹ Se creó un grupo de trabajo coordinado por la

51 «La atención de este importantísimo sector social, cultural y económico con acciones aisladas e inconexas será sustituida por una estrategia global, conducente a apoyar sus iniciativas apuntando a su permanencia en el mundo rural y sostenibilidad como productores» (*Lineamientos estratégicos para la institucionalidad público agropecuaria para el período 2006-2011*», MGAP, 2006: 5). En ese marco se define a los «productores familiares» (Resolución ministerial de julio de 2008) y se elabora un «Registro de Productores Familiares» con el objetivo de delimitar claramente este grupo para la aplicación de políticas públicas y acciones

OPYPA para realizar un registro de empresas y productores. También en el 2006 se crea (por resolución ministerial) la «Unidad de Fomento de la Agricultura Familiar» con el objetivo de coordinar, promover y articular el diseño e implementación de una estrategia de desarrollo para la agricultura familiar a partir de políticas sociales diferenciadas.⁵²

El anuncio de la «[...] formalización de una instancia específica con el objetivo de la instrumentación de las políticas específicas para la AF» alimentó las expectativas de la CNFR de obtener respuesta a su histórica demanda de políticas diferenciadas. Estas «[...] señales positivas...» reconocidas, durante el primer año de gestión del nuevo gobierno se sustentaban en una diferente concepción del rol de las organizaciones sociales en la gestión de programas públicos, y este cambio de rol de las organizaciones fortalecía su capacidad de representación de —en términos de la institución— la sociedad civil organizada.

Nuestra institución viene reivindicando históricamente la necesaria participación de la sociedad civil organizada, en la ejecución de los programas gubernamentales y la necesidad de que los mismos se transformaran en herramientas para el fortalecimiento de las organizaciones y no a la inversa, como lamentablemente se había venido constatando en las anteriores administraciones (*El Noticiero*, n.º 7, abril de 2006).

Esta consolidación de la CNFR como interlocutor y representante de los agricultores familiares del país se basa no solo en el reconocimiento que le brinda el gobierno sino también en su capacidad de articulación con otras instituciones sociales, gremiales y educativas. La gremial destaca que realiza un esfuerzo permanente tendiente a concretar acuerdos con otras instituciones vinculadas al sector agropecuario de diversa índole, como gobiernos del interior, Universidad de la República (Udelar), Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) y otros organismos e instituciones, lo que según la propia CNFR, les permite «[...] concretar ambiciosos proyectos de desarrollo local y la reactivación y fortalecimiento de SFR y cooperativas ubicadas en diversos rincones de nuestro país rural» (Asamblea 93.^a, 2008).

En esta primera etapa de relacionamiento de la gremial con el gobierno, que si bien, como se ha mostrado, se caracterizó por la aprobación explícita a las primeras medidas del mismo hacia la agricultura familiar, también pueden apreciarse algunas señales de discrepancia de la CNFR con las autoridades, que

diferenciadas para este sector. Una de las primeras medidas a partir de este registro es la Ley n.º 18.043 que recoge esta definición de productor familiar para la aplicación de un subsidio del 50% del aporte mínimo patronal al BPS (Sganga *et al.*, 2014).

52 Esta unidad es integrada por cinco miembros: un director nombrado por el ministro, un miembro de OPYPA, un miembro del Proyecto Uruguay Rural, un miembro de la Junta Nacional de la Granja y un miembro el Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos. Para el cumplimiento de sus cometidos la Unidad de Agricultura Familiar coordinará sus acciones con las unidades ejecutoras, proyectos, organismos, entes e institutos de la institucionalidad pública agropecuaria y podrá convocar a participar a otras instituciones que considere convenientes.

conducirán paulatinamente a una segunda etapa marcada por el distanciamiento de las posturas del gobierno.

La principal preocupación de la gremial se originó en los primeros pasos que el gobierno había comenzado a dar para la instalación de la reforma tributaria, proceso que marcó la primera discordancia con la política del gobierno. A su entender, con estas medidas el gobierno entraba «[...] en franca contradicción con su permanente prédica a favor del movimiento cooperativo, el asociativismo y el propio proyecto de Uruguay Productivo» (*El Noticiero*, n.º 7, abril de 2006), el cual solo es posible con la participación de la agricultura familiar y el movimiento cooperativo del país.

Es así que hacia 2006 comienza a evidenciarse cierto descontento ante la forma en que el gobierno estaba manejando algunos temas clave del sector, en particular, en aquellos temas en los que la CNFR no había sido considerada pese a ser un legítimo interlocutor. Por ejemplo, ante la presentación de la propuesta del proyecto de «Uruguay Productivo», la gremial lamentó no haber sido convocada y enterarse de este a través de la prensa «[...] ya que incomprensiblemente, para muchos de estos actos de anuncios y promoción de propuestas, las autoridades nacionales siguen convocando a las “grandes Cámaras”...» (*El Noticiero*, n.º 7, abril de 2006).

Este desconocimiento de la gremial y, por tanto, de los productores familiares del país generó, a su juicio, incertidumbre en el sector y falsas expectativas, a la vez que llevó a la CNFR a adoptar una postura más confrontativa y menos propositiva con el gobierno.

Lo que es más grave aún, es que algunas de las propuestas que se quisieron y se quieren aplicar, han provocado gran preocupación en el sector, no solo por lo inadecuadas en algunos casos, sino también por las incertidumbres que generan en otros; lo que nos ha llevado a desarrollar una gestión gremial mucho más enfocada hacia «la defensiva» que a la «propuesta», lo que de por sí nos parece muy grave (*El Noticiero*, n.º 9, diciembre de 2006).

Otro de los procesos que suscitaron la atención de la gremial fue la Reforma del Estado que tenía un lugar destacado en la agenda del gobierno en esos años y que era una oportunidad para que la CNFR expresara su posición sobre el rol del Estado, sus funciones y cometidos. En este tema, «muy relevante» a su criterio, la gremial volvió a resaltar la necesidad de la participación de la sociedad civil organizada aportando propuestas para evitar que «[...] se aplique la irracional fórmula de la “tijera”, cortando o recortando “sin ton ni son”, cosa que puede implicar serias limitaciones para la ejecución de actividades ineludibles del Estado» (*El Noticiero*, n.º 8, setiembre de 2006).

Es pertinente destacar que, a diferencia del discurso tradicional de las organizaciones rurales representantes de los estancieros (ARU y FR), en la concepción de la CNFR, el carácter de *impostergable* de la reforma estatal, no solo se encuentra en la disminución de costos o la aplicación de recortes «sin ton ni son», sino que aboga por una reformulación de sus roles y objetivos.

[...] creemos que es impostergable asumir esta reforma estatal, con la finalidad de disminuir esa pesada carga que todo el país productivo soporta, pero no solo en base a los recortes, sino a partir de una adecuada redefinición de sus roles y una eficaz y eficiente ejecución de los mismos (*El Noticiero*, n.º 8, septiembre de 2006).

Hacia el año 2007, y luego de los acuerdos y apoyos a la gestión gubernamental, puede apreciarse una segunda etapa en el relacionamiento de la gremial con el gobierno, signada por el «distanciamiento» o «desencanto». La CNFR comenzó a articular un discurso que, si bien se encontraba alejado de la crítica confrontativa, comenzó a evidenciar los primeros matices en cuanto no se lograban los compromisos asumidos por el gobierno en la campaña electoral y que afectaban directamente los intereses de la gremial.

Ejemplo paradigmático de ello es la no concreción de un antiguo reclamo de la institución: una política diferenciada para la agricultura familiar. A lo largo del período es posible identificar varias políticas específicas para el sector familiar, en concreto, a través de la ejecución de acciones, programas y proyectos puntuales y de corto alcance, sin lograr consolidar una verdadera política específica dirigida a la producción familiar. En este punto, la gremial marcará su posición de disonancia con estas acciones, aunque reconocerá siempre los avances obtenidos en la materia. Se desarrollaron hacia 2008 algunas acciones del gobierno que provocaron una enérgica reacción de la CNFR, como la crítica sobre la forma «inconsulta» con que el gobierno llevó adelante el proceso de descentralización a través del cual fueron creados el Consejo Agropecuario Nacional, los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural.⁵³ Para la CNFR, estas acciones amenazaron con socavar la representatividad de la institución, uno de los puntos centrales de su discurso en el año anterior, a la vez que pusieron en duda el propio proceso de descentralización que se quería implementar. La discrepancia fundamental no era con la propuesta de descentralización en sí, sino con la forma en la cual se llevó adelante.

Justo es reconocer que en su momento la CNFR y las otras gremiales nacionales del sector, hicieron saber de su discrepancia, no con la propuesta de descentralización en sí, sino por la forma inconsulta con que la ley de creación de dichas instancias fue aprobada y por el desconocimiento que se hacía en su integración, del rol que pueden cumplir en el debate de políticas para el sector [...]. ¿Quedará algún trasnochado que dude sobre nuestra representatividad? Sin participación de la sociedad civil organizada no habrá descentralización (*El Noticiero*, n.º 12, abril de 2008).

53 El Sistema Nacional de Descentralización creado por la Ley de «Descentralización y coordinación de las políticas agropecuarias con base departamental» (Ley n.º 18.126), de 2007, promueve la promoción de la descentralización en el territorio y la articulación interinstitucional a nivel territorial a partir de la creación de una nueva institucionalidad: Dirección Departamental, Mesas de Desarrollo Rural (participación ciudadana), Consejos Agropecuarios Departamentales (participación de institucionalidad pública local), Consejo Agropecuario Nacional (institucionalidad pública nacional).

El otro aspecto problemático del relacionamiento con el gobierno refiere a los «desencuentros» de las autoridades del MGAP y la gremial en casi todo el período. La gremial señala que con el primer ministro las discrepancias surgieron «como consecuencia de medidas tomadas en conjunto con otras gremiales» dejando de lado a la CNFR, mientras que con el segundo ministro los desencuentros se basaron en «su desconocimiento de acuerdos mayoritarios entre las gremiales involucradas y a partir de ello su incomprensible postergación a CNFR en la renovación de la Junta del INIA» (Asamblea 95.^a, 2010).⁵⁴

Pero la dificultad para «encauzar las relaciones institucionales con las autoridades del MGAP» se debió no solo a las diferencias en aspectos políticos con los ministros, sino también a discrepancias en la ejecución de proyectos. En todo caso, lo que está en evidencia refiere a los intereses del MGAP de evitar el relacionamiento con instituciones de segundo grado como la CNFR y, por tanto, a un «interés especial en relacionarse directamente con las entidades de base» (*El Noticiero*, n.º 12, abril de 2008).

Sobre el final del período de estudio se observa una tercera etapa en el relacionamiento entre la gremial y el gobierno, que puede catalogarse como de «realineamiento». El contexto de campaña electoral brindó el marco para renovar las «esperanzas», en palabras de la CNFR, acerca de la profundización de los planes desarrollados por el gobierno para el desarrollo rural, y en el discurso de la gremial volvieron a mencionarse los logros obtenidos por este.

Asimismo, la designación de un nuevo ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca permitió reencauzar las expectativas de la gremial con las propuestas del gobierno. Las cualidades personales y políticas del ministro posibilitaron recomponer el diálogo y la confianza de la gremial con sus interlocutores del gobierno,

[...] ya que en forma permanente y en la medida de sus posibilidades, acompañó todas y cada una de nuestras actividades y mantuvo un franco y fructífero intercambio directo con los integrantes de nuestro Consejo Directivo y la dirigencia de nuestras entidades de base (*El Noticiero*, n.º 15, mayo de 2009).

Nótese en la cita precedente, que el elemento distintivo respecto al nuevo ministro refiere a un trato «franco y fructífero» y «directo con los integrantes de nuestro Consejo Directivo», lo que parece haber cambiado la percepción de la gremial sobre las expectativas en el relacionamiento con el MGAP.

Fue la vinculación directa, «esos contactos», lo que permitió a la gremial evidenciar su capacidad de elaboración de propuestas y posicionarse como una institución abierta, horizontal y propositiva. De esta forma, el ministro pudo constatar que la

CNFR no es una organización dirigida por una élite de dirigentes más o menos iluminados, sino que detrás de la misma hay una legión de productores provenientes de entidades ubicadas en todos los rincones de nuestro país (*El Noticiero*, n.º 16, diciembre de 2009).

54 Ministros de Ganadería, Agricultura y Pesca en el período: José Mujica (03/2005 a 03/2008); Ernesto Agazzi (03/2008 a 10/2009); Andrés Berterreche (05/2009 a 03/2010) y Tabaré Aguerre (desde 03/2010).

Ya en el escenario de una nueva campaña electoral, la CNFR asumirá una posición de respaldo a la gestión del saliente gobierno, destacando los avances realizados en material de atención al pequeño y mediano productor.

[...] debemos reconocer que en la presente administración no solo se fortaleció —aunque no en la medida de lo necesario— al INC; sino que también se aplicaron en forma diferenciada algunos proyectos y programas del MGAP; se encontraron salidas al crónico endeudamiento del sector con apoyos preferenciales para los pequeños y medianos productores; se aplicó una estrategia diferencial en las apoyaturas para enfrentar los efectos de las catástrofes climáticas y se realizaron importantes esfuerzos para promover los agrupamientos de pequeños productores (*El Noticiero*, n.º 15, mayo de 2009).

Este conjunto de acciones mencionadas evidencia la sintonía de las medidas implementadas por el gobierno con la visión de la CNFR de aplicar una «estrategia diferencial» con los pequeños productores. Estos elementos refuerzan la idea de que «se están dando pasos» hacia una política para el sector que trascienda las acciones, programas y proyectos que se ejecutan de forma aislada, hacia una forma más articulada en una verdadera política diferenciada dirigida al productor familiar.

Fortalecimiento institucional: la revitalización de su base social y la reactivación de la participación

En el período estudiado, el establecimiento de un vínculo y diálogo más fluido con el gobierno, y, consecuentemente, la creciente capacidad de interlocución que fue adquiriendo la CNFR en las esferas de decisión, generó en la gremial un proceso de fortalecimiento institucional. Ello se reflejó en la revitalización de la participación de sus bases sociales y en el proceso de reactivación de muchas sociedades de fomento de base y la apertura de otras nuevas. En efecto, la conquista de nuevos espacios de relacionamiento con el gobierno, gremiales del sector y otras instituciones fortalecieron las capacidades de acción colectiva de la CNFR.

Es hacia finales del primer año de gobierno que comenzaron a autopercibirse cambios en las características de la participación de sus bases sociales, dada la creciente participación de mujeres y jóvenes en las diversas actividades de la gremial. Como se refleja en la siguiente cita, esto generó la convicción de que efectivamente la CNFR es representativa de la agricultura familiar del país.

Un capítulo especial para la numerosa y hasta sorprendente presencia de mujeres y jóvenes y por el protagonismo que asumieron en todas y en cada una de las actividades. Con esta presencia especial y tan dinámica, revitalizamos nuestro sentimiento de que allí estaba representada la AGRICULTURA FAMILIAR (*El Noticiero*, n.º 6, setiembre de 2005).

En el año 2007 el discurso de la CNFR se orientó a destacar los logros de la institución en términos de la revitalización de su base social, expresada en «el constante —y diríamos que hasta sorprendente— crecimiento de nuestro

padrón social» y en «la llegada de una legión de nuevos dirigentes y líderes potenciales» (*El Noticiero*, n.º 11, diciembre de 2007).

El crecimiento del padrón social permitió aumentar la base social en cantidad y también en cuanto a su composición, integrando una mayor diversidad de grupos a partir de la conformación o reactivación de nuevas sociedades de fomento rural y cooperativas agropecuarias, extendiendo su influencia a aquellas zonas donde tradicionalmente no tenía tanta cobertura. En palabras de la gremial, el incremento de las entidades afiliadas tiene «el “valor agregado” de que buena parte de ellas se encuentran ubicadas en el basalto superficial y en el noreste del país, e integran mayormente a pequeños productores ganaderos y en algunos casos asalariados rurales...» (*El Noticiero*, n.º 18, octubre de 2010).

Para la CNFR este proceso «Indudablemente aporta y mucho a la indiscutida representatividad de nuestra institución» (*El Noticiero*, n.º 14, diciembre de 2008). En este escenario de revitalización, la gremial fortaleció sus reclamos de ser reconocida como legítimo representante de los productores familiares y, consecuentemente resaltan, su capacidad de constituirse en interlocutor ante el Estado y ser representante de «la sociedad civil organizada».

Asimismo, este proceso de crecimiento en su padrón social, mayor representatividad, autonomía y capacidad de negociación, generó incluso que la CNFR pudiera ganar espacios de interacción en ámbitos que históricamente estaban reservados para otras instituciones. Ejemplo de ello son las acciones llevadas adelante para integrar la junta directiva del Instituto Nacional de Carnes (INAC), espacio históricamente dominado por las organizaciones ganaderas tradicionales.

El fortalecimiento de su base de representación fue percibido por la gremial como consecuencia de una política institucional orientada a intensificar el relacionamiento con su base social y, por tanto, fue producto del «acierto en la estrategia definida por el Consejo Directivo desde tiempo atrás» (*El Noticiero*, n.º 11, diciembre de 2007). De hecho, la CNFR destaca haber diseñado de forma deliberada una estrategia de salida «hacia sus bases», que incluyó actividades varias como el desarrollo de sesiones del Consejo Directivo en el interior, la formación, capacitación y jornadas de trabajo con sus instituciones afiliadas y masivas asambleas anuales. Como relata la gremial,

[...]Esto no surge por generación espontánea, esto es el resultado del cumplimiento cabal de la estrategia definida institucionalmente, para profundizar el contacto directo con los productores familiares, tratando de llegar en forma muy especial a aquellos que se encuentran en los lugares más apartados y que subsisten superando, además de las dificultades que tienen todos nuestros productores familiares, la situación de aislamiento por carencias en comunicaciones, caminería, energía eléctrica, salud, educación, etc. (*El Noticiero*, n.º 11, diciembre de 2007).

En el período de referencia, el Consejo Directivo de la CNFR promovió cambios en la organización de las asambleas anuales y sesiones de su Consejo Directivo tendientes también a incrementar la participación de los dirigentes

en estas actividades. Esta «línea estratégica de trabajo definida por el Consejo Directivo» implicó que a partir del año 2007 se realizaran sus sesiones en diferentes regiones del país, y en forma ampliada, para permitir la participación de los dirigentes de las entidades de base. Asimismo, se cambió el formato de las sesiones, pasando a tener más de dos días de duración, lo que, a juicio de la CNFR, «permitió fortalecer el grupo a partir de los gratos momentos de convivencia, así como también por su formación y capacitación en los talleres grupales con el objetivo de analizar los temas de interés coyuntural» (Asamblea 95.^a, 2010).

La presencia del ministro del MGAP y otras autoridades nacionales en estos ámbitos no solo dan cuenta de la efectividad de estos cambios sino también es destacada como elemento de jerarquización de estos espacios.

Nos consta además que los sucesivos ministros que nos han acompañado en dichas instancias, han tenido la oportunidad de «conocer desde adentro» a la representatividad de CNFR y a la vez comprobar que nuestras propuestas, [...] provienen de un permanente y fermental proceso participativo... (Asamblea 95.^a, 2010).

Por otra parte, el incremento de la base social impuso a la gremial un nuevo «desafío» y la necesidad de traducir este apoyo, compromiso y participación de su base social en resultados concretos. Para la CNFR, una forma de lograr resultados tangibles fue promover la participación activa de la dirigencia de las entidades de base en las recientemente creadas Mesas de Desarrollo Rural. La participación en estos espacios suponía un desafío tanto para la gremial como para el propio proceso de descentralización impulsado desde el gobierno, en tanto

Si la gente no constata rápidamente los resultados de esta participación, a la vista de experiencias anteriores negativas, se va a ir desgastando y va a dejar de concurrir, con lo que lamentablemente no habrá descentralización posible y estaremos ante un nuevo intento fracasado a poco de nacer. (*El Noticiero*, n.º 11, diciembre de 2007).

En este sentido, el fortalecimiento institucional de la gremial puso sobre la mesa la necesidad de obtener «resultados de esta participación» y trascender el discurso meramente reivindicativo, retroalimentando el «espíritu propositivo» que la institución pretende imprimir en su accionar colectivo.

Finalmente, cabe señalar que este contexto de rebrote participativo no solo ensanchó su base de representación social, sino que además incrementó la legitimidad de la institución en la negociación pública y por tanto, potenció las capacidades del accionar colectivo de la institución. Permitió mayores «libertades» de expresar aciertos o discrepancias con el accionar de otros actores, entre ellos, el gobierno.

[...] nadie podrá reprochar que nos limitamos a la mera reivindicación y a la crítica, ya que en forma sistemática y fieles a la tradición de nuestra CNFR, acompañamos y destacamos lo que se estaba haciendo bien desde nuestro Gobierno nacional, así como también señalamos nuestra discrepancia con sus desaciertos (*El Noticiero*, n.º 14, diciembre de 2008).

La construcción de una agenda propia: la problemática de la tierra y la política diferenciada para la producción familiar

Como en toda organización gremial, uno de los ejes principales de su acción se centra en la construcción de una agenda propia, con temas y reclamos de su interés. En el período analizado en particular, y en función del estrecho vínculo entre la CNFR con el gobierno progresista, la elaboración de una agenda propia se volvió una necesidad imperiosa para trascender la relación con el gobierno y reforzar los reclamos históricos de la gremial que no habían sido debidamente atendidos.

Si bien la agenda de la gremial en el período comprende una variedad de temas que abarcan aspectos como reforma tributaria, endeudamiento, atraso cambiario, apertura comerciales, además de los ya mencionados, en este apartado se desarrollan los dos temas que tuvieron un tratamiento especial en la agenda de la CNFR en tanto ocuparon mayor espacio en los documentos analizados, y que, como se ha visto en los apartados anteriores, son los articuladores del discurso de la institución en el período de referencia.

Uno de los principales ejes de la agenda es la demanda de una política diferenciada para el sector de la agricultura familiar. La gremial elaboró un documento «Políticas diferenciadas para una agricultura familiar al servicio del país» que, según la propia gremial,

Se trata de un ambicioso documento que abarca los aspectos productivos y todo lo que tiene que ver con la dignificación de las condiciones de vida de los pobladores de nuestro medio rural, elementos ineludibles si se pretende configurar una propuesta de desarrollo inclusivo (*El Noticiero*, n.º 16, octubre de 2009).

Como se ha mencionado, la necesidad de una política diferenciada para la agricultura familiar fue uno de los principales puntos de acuerdo con el gobierno entrante. Es por ello que la CNFR apelará con frecuencia al compromiso del gobierno con el desarrollo de la producción familiar, compromiso asumido desde el período electoral, cuando el entonces candidato a la presidencia, el doctor Tabaré Vázquez, afirmaba que «comparte plenamente y suscribe el documento de “Políticas diferenciadas para una agricultura familiar al servicio del país”, que ustedes nos hicieran llegar oportunamente» (*El Noticiero*, n.º 13, setiembre de 2008).

Desde finales de 2007, la gremial afianzó un discurso orientado a destacar los elementos distintivos del reclamo de la CNFR, centrado en la demanda por un paquete de propuestas específicamente diseñadas para el desarrollo rural a través de la agricultura familiar. En este sentido, la no consecución de una política diferenciada para el sector se transformó en un elemento de permanente referencia en los reclamos de la institución.

Las políticas diferenciadas: una deuda pendiente y una oportunidad perdida. Es con ese ánimo que planteamos en presencia del Señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, nuestra preocupación e incluso nuestra desazón por el hecho de que la actual Administración de Gobierno, no obstante

contar con mayorías propias, se había «quedado corta» en la definición e instrumentación de las tan anunciadas políticas diferenciadas para la producción familiar (Asamblea 93.^a, 2008).

Este reclamo es el elemento reivindicativo central de la CNFR y la principal deuda que el gobierno tiene con la institución, por lo que se constituye en un tema de relevancia en la vida de la gremial que continuamente es puesto sobre la mesa.

El año 2009 está marcado por la trascendencia de la nueva campaña electoral. Este suceso está presente en el accionar de la institución de forma que los temas de histórico reclamo, y con un lugar destacado la necesidad de políticas diferenciadas para la agricultura familiar, aparecerán nuevamente en el tapete y serán considerados como asuntos clave que los partidos políticos deberán satisfacer o, al menos, proponer en sus políticas para el sector. En este marco, el documento elaborado por la CNFR fue enviado a los distintos partidos políticos para ser puesto en consideración en sus programas de gobierno.

Pero, más allá de la importancia de integrar este tema permanentemente en la agenda política, la CNFR advierte sobre la distancia entre las promesas electorales y la efectiva ejecución de las acciones y medidas de fomento de la producción familiar. En palabras de la gremial,

A lo largo de la historia se ha reiterado el hecho de que si bien la producción familiar «aparece» en los discursos de campaña preelectoral y en muchos casos con bastante notoriedad, lamentablemente después esta «importancia» no es llevada a la práctica en los hechos, mediante la aplicación de verdaderas políticas de fondo dirigidas al sector. (*El Noticiero*, n.º 15, mayo de 2009).

Un segundo eje que articula los reclamos de la CNFR refiere a la problemática de la concentración y extranjerización de la tierra. El tema, inclusive, fue de tanta relevancia para la institución que lo consideró «el centro de nuestra acción gremial en los últimos tiempos». Es en este aspecto donde la CNFR encontrará uno de sus puntos de mayor desencuentro con las políticas del gobierno y sobre el que se impone la necesidad de una agenda propia con contenidos de su interés.

Esta problemática tiene un lugar destacado en el discurso de la gremial; ya el fuerte proceso de concentración y extranjerización de la tierra que había vivido el país en los últimos años había sido «a costa de la desaparición de muchos pequeños y medianos productores (*El Noticiero*, n.º 5, abril de 2005). Estos procesos se vinculaban al crecimiento de «la gran empresa agropecuaria, a partir de la evolución de la forestación y la expansión del monocultivo» (*El Noticiero*, n.º 13, setiembre de 2008), lo que generó, a su entender, serios perjuicios para el productor familiar y sus capacidades de reproducción. Si bien la CNFR reconocía que estos procesos no habían sido originados por el gobierno progresista, sí destacaba que se habían visto acentuados en esos años sin tener una respuesta adecuada por parte del gobierno.

Pero los efectos negativos de la extranjerización y concentración de la tierra no solo afectan a los productores familiares sino que también tienen un impacto negativo sobre el país en su conjunto.

Para la gremial, estos procesos entran además en franca contradicción con el modelo de desarrollo productivo que se pretende impulsar desde el gobierno, por lo cual «Nos resistimos a creer que estas comprometidas situaciones en rubros tan importantes, formen parte del proyecto de “Uruguay Productivo”» (*El Noticiero*, n.º 13, setiembre de 2008).

Por tanto, desde la CNFR se insiste en la «urgente necesidad de que nuestras autoridades nacionales tomen conciencia del asunto y actúen en consecuencia, legislando con la premura necesaria, ya que la tenencia de la tierra está muy relacionada con la soberanía nacional y con la sustentabilidad del Uruguay Productivo» (92.ª Asamblea Anual, 2007).

En este sentido, promover la agricultura familiar y considerar las propuestas que la propia CNFR había realizado en reiteradas oportunidades, se encontraba en la línea de la visión de Uruguay productivo y Uruguay Social que promovía el gobierno.

Lo que estaba en juego para la gremial era una discusión más de fondo que tenía que ver con el modelo de desarrollo del país que el gobierno quería impulsar:

¿El modelo de la gran empresa, concentrador (en muchos casos extranjerizante) y excluyente, o el de la agricultura familiar que supone equilibrio demográfico, generación de más empleo y productividad por unidad de superficie, respetuoso de los recursos naturales y como garantía de la soberanía alimentaria? (*El Noticiero*, n.º 14, diciembre de 2008).

Indudablemente, desde la gremial, la respuesta a esta pregunta era el fortalecimiento de las formas de producción familiar.⁵⁵ Ello permitiría un «verdadero desarrollo con inclusión de los más débiles» (*El Noticiero*, n.º 15, octubre de 2009).

Según la visión de la CNFR, la agricultura familiar encontraba entonces un contexto excepcionalmente favorable para su desarrollo, lo que la posicionaba en un lugar destacado para el desarrollo del agro nacional.

La actual coyuntura nacional, regional —y por qué no internacional, con una creciente e insatisfecha demanda de alimentos— implica una excelente oportunidad para la agricultura familiar (AF), reconocida universalmente como

55 Es importante señalar que los reclamos de la CNFR no pasaban por erradicar el modelo del agronegocio, sino que demandaba establecer límites a este tipo de emprendimientos. Y, al mismo tiempo, diseñar políticas que respalden al agricultor familiar. «No pretendemos demonizar a los grandes emprendimientos ni a la inversión extranjera en el sector, a los que consideramos como un aporte indiscutible al crecimiento. Nuestro planteo pasa por exigir el ineludible rol que el Estado debe cumplir, para que el vertiginoso crecimiento de esas grandes empresas no comprometa la sobrevivencia de las empresas familiares, tal cual se ha venido constatando en estos últimos años» (*El Noticiero*, n.º 15, octubre de 2009).

alternativa sustentable para la producción de alimentos y la soberanía alimentaria (*El Noticiero*, n.º 13, setiembre de 2008).

En efecto, el discurso de la CNFR encontrará sustento en un modelo de desarrollo agrario donde la «sustentabilidad alimentaria, conservación de los recursos naturales, equilibrio demográfico y reducción de la pobreza» aparecen como objetivos plausibles de obtenerse a través de la agricultura familiar.

Era hacia estos productores que «resistían» los embates de las formas de producción a gran escala, vinculadas a empresas transnacionales, que debía dirigirse el apoyo del gobierno.

Aún quedan miles de pequeños y medianos productores familiares que aferrados con uñas y dientes a la tierra, han venido superando con enormes sacrificios estos desafíos de la desigual lucha contra la gran empresa por la tenencia de la tierra, agravados con las inclemencias climáticas cada vez más frecuentes y severas. Muchos de ellos ya están al límite de sus posibilidades, por lo que es urgente generar políticas de fondo para respaldarlos, ya que el país no ofrece otras alternativas para ellos (*El Noticiero*, n.º 15, mayo de 2009).

En síntesis, los principales elementos articuladores de una agenda propia de reclamos y temas de interés para la CNFR se referían a la construcción de un modelo de desarrollo rural con énfasis en la producción familiar como elemento clave. La construcción de un discurso que rescatara y jerarquizara al productor familiar frente a los avances del modelo del agronegocio exportador se constituyó en el elemento más radical del reclamo de la gremial.

La CNFR y la representación de intereses de la agricultura familiar frente al gobierno

El discurso de la administración progresista sobre nuevas políticas orientadas hacia una concepción integral del desarrollo rural significó, para la CNFR, la posibilidad de adquirir un renovado rol de interlocución y articulación con el gobierno.

En efecto, una significativa parte del discurso oficial de la institución se dedicó a resaltar las capacidades de la CNFR de transformarse en un actor fundamental como coejecutor y articulador de políticas y programas públicos orientados al sector. De hecho, durante el período analizado la institución fue ganando terreno en su capacidad negociadora y de articulación con el Estado, lo que se tradujo en una activa participación en los diversos programas y acciones destinados al sector, permitiendo a la gremial avanzar en su intención de legitimarse y consolidarse públicamente como un actor de importancia en el escenario de las organizaciones sociales agrarias.

El relacionamiento estuvo centrado en tres ejes fundamentales. Primero, el reconocimiento desde el Estado de la CNFR como un actor de significación en el escenario rural, recuperando el protagonismo que gobiernos anteriores habían intentado invisibilizar de forma deliberada. Segundo, durante el primer gobierno de una coalición de partidos de izquierda, la gremial protagonizó una creciente

participación en instancias estatales, recuperando y ampliando sus representaciones en varios espacios. Tercero, como producto de los dos elementos anteriores, se produce un notorio fortalecimiento de su legitimidad institucional, en tanto logran presentarse públicamente como representantes nacionales de los intereses de la producción familiar en el agro.

La coyuntura política favorable estimuló la creación y reapertura de sociedades de fomento rural y cooperativas agrarias, lo que significó una gran ebullición participativa en la vida de la institución.⁵⁶ La conjunción de estos elementos generó un efecto de revitalización y fortalecimiento de la institución, que se evidenció en un histórico incremento en su base de representación social. Durante todo el primer gobierno progresista hubo un refloreamiento de la vida social de la gremial. Esta etapa refiere a la reactivación de la participación de sus bases y a un incremento significativo en sus instituciones afiliadas. En efecto, la conquista de nuevos espacios de relacionamiento con el gobierno fortaleció las capacidades de acción colectiva de la gremial. Además, una estrategia institucional de mayor acercamiento con sus bases sociales a través de una apertura de la institución, basada en visitas al interior, jornadas de trabajo y masivas asambleas, significó un proceso de revitalización de la gremial y sus bases de representación social.

Estos logros generales se dan a lo largo de un período que tiene diferentes inflexiones en torno al relacionamiento con el gobierno, y es importante comprender las características de cada uno de ellos para ver en qué circunstancias fueron contribuyendo a estos logros generales.

Como ya se mencionó, al comienzo del período de análisis (2005) la llegada de la coalición de izquierda al poder significó un momento de crecientes expectativas de la CNFR sobre la orientación que el nuevo gobierno podría imprimir al sector. El gobierno progresista había indicado como uno de sus principales puntos programáticos la implementación de políticas públicas con una concepción integradora del desarrollo rural. Por esta razón, se puede encontrar una primera etapa de alineamiento muy fuerte entre la CNFR y el gobierno entorno a las propuestas de este último. En efecto, la propuesta de incluir como protagonista del desarrollo rural a la producción familiar fue muy bien recibida por la gremial. Es por ello que esta gremial procuró inicialmente ubicarse como interlocutor válido y como necesario coejecutor de diversas políticas públicas y programas para el sector. Ciertamente, el relacionamiento con el gobierno mostró desde su inicio, un vínculo renovado y fortalecido.

A mediados del período, luego de esta etapa inicial, que se puede llamar «alineamiento» y que significó la aprobación explícita de la gremial sobre la llegada del nuevo gobierno y sus primeras acciones de conducción, se identificó

56 A partir del año 2005, se produce un «fuerte reflote» de organizaciones de productores y la revitalización de las sociedades de fomento en diferentes partes del país, mediante la acción estatal, principalmente a través de la redefinición del Programa Uruguay Rural del MGAP, que brindó apoyo socio-organizacional y financiero, y la subvención de servicios de asistencia técnica y extensión rural interdisciplinaria a estas organizaciones.

un momento de «distanciamiento» o «desencanto» producido por la lentitud con la cual se procesaban las propuestas electorales que afectaban directamente los intereses de la gremial. Comienzan así a generarse matices entre la CNFR y el gobierno nacional, referidos a la forma de conducción del gobierno sobre asuntos concernientes al sector y, especialmente, a las señales de retroceso respecto a los compromisos electorales asumidos sobre las políticas diferenciadas para la producción familiar. Este distanciamiento se materializa en varios elementos claves: el proceso de descentralización que atravesó el MGAP y el proceso de reforma tributaria que comenzó a gestarse y, lo que es más importante, las claras señales de falta de avances en la concreción de un compromiso electoral que había asumido el gobierno: una política diferenciada para la agricultura familiar.

Este momento evidenció la necesidad institucional de marcar una agenda propia de temas de interés que trascendieran la relación con el gobierno y logran obtener los reclamos históricos que no se habían concretado. Se identifican dos elementos que la gremial destacó con insistencia: por una parte, la CNFR buscó instalar en la discusión pública el proceso de transformación sobre los factores productivos que había vivido el país en los últimos años y que tenía que ver con el cambio en la estructura de posesión y uso de la tierra. Por otra parte, la gremial había pretendido colocar en su agenda y en el debate público, la demanda por un paquete de propuestas específicamente diseñadas para el sector de la agricultura familiar.

El uso y la tenencia de la tierra tienen un vínculo estrecho con los productos familiares no solo en sus efectos económicos sino también en lo que la CNFR denomina «la función social de la tierra». La institución advirtió constantemente sobre el reciente, pero fuerte, proceso de concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra que se estaba experimentando en el agro nacional en esos años. Este es un tema sensible para la institución, dada la importancia que este factor productivo tiene para este tipo de producción y el vínculo con el desarrollo de la agricultura familiar, ya que esto constituye parte central del proceso de consolidación del agronegocio a gran escala. Este proceso y los cambios en el uso de la tierra son los «disparadores» para construir un discurso de jerarquización de la agricultura familiar como elemento clave para el desarrollo rural.

El otro elemento central en la agenda de la CNFR es la demanda por un paquete de propuestas específicamente diseñadas para el desarrollo rural a través de la agricultura familiar. Como hemos mencionado, este reclamo se presenta como una «necesidad» del sector. Es, sin dudas, «el motor» de la acción colectiva de la gremial, y ha sido la principal propuesta que la CNFR ha presentado al gobierno. A pesar de haber sido «aprobada» durante la campaña política del FA, nunca logró concretarse, por lo que se constituye en la principal demanda pendiente.

Finalmente, el período cierra con un «relineamiento» entre la gremial y el gobierno sobre sus intereses y apoyo, en el marco de un nuevo período electoral y la superación de las diferencias coyunturales entre ambos actores. Sobre finales del período, el vínculo con el MGAP era de explícita aprobación, y las diferencias

observadas un tiempo atrás parecieron superarse ante la integración de nuevas instancias de negociación, la generación de soluciones *ad hoc* a problemáticas de su sector y las exoneraciones logradas en el nuevo marco tributario. El final del período encontró a la gremial con las expectativas electorales renovadas frente a las demandas históricas incumplidas. Por otra parte, su intención de hacer un «gremialismo propositivo» más que «confrontativo» y su capacidad de articulación con el Estado en la coejecución de algunos programas públicos permitieron un rápido realineamiento con el gobierno frente a la amenaza de una derrota electoral de su principal aliado político.

Lo que ha quedado afirmado en el conjunto de estos tres períodos es la fortaleza y coherencia de la agenda constituida por la CNFR durante el primer gobierno progresista, que logra ubicar la gremial en un espacio propio dentro del campo de las representaciones agrarias. La necesidad de concretar una política pública diferenciada para los productores familiares, como los asuntos relacionados con la problemática de la propiedad de la tierra, constituyen los elementos centrales orientados a favorecer un modelo de desarrollo rural que privilegie la producción familiar y que, consecuentemente, limite las transformaciones recientes en el modelo agroexportador. Al mismo tiempo, el escaso éxito en estas demandas se transforma en uno de los principales elementos de vitalización de la confrontación con las políticas del gobierno progresista permitiéndoles una autonomía relativa para ejercer su acción gremial.

En definitiva y como reflexión final, se observan elementos que evidencian que la llegada del Frente Amplio implicó para la CNFR un cambio favorable en su forma de relacionamiento con el gobierno, marcando un creciente empoderamiento de la institución y generando nuevos espacios de negociación pública, antes vedados para la institución. Al mismo tiempo, la CNFR logró dinamizar su funcionamiento, incrementar y diversificar su base de representación, y, por tanto, atravesar un impulso de fortalecimiento institucional que amplía su legitimidad y sus capacidades de acción colectiva.

Pero, a pesar de este contexto favorable de relacionamiento con el gobierno nacional y de la ampliación y activación de la base social de representación, los elementos de la agenda de la CNFR aún siguen siendo la problemática del uso y propiedad de la tierra y las políticas públicas diferenciadas para el productor familiar, transformándose en uno de los principales elementos de confrontación con la política del gobierno.

Para dar más fuerza a sus reclamos se deberían utilizar, como hasta ahora, los canales que se han abierto para su participación en las instancias institucionales pero acompañándolos con una mayor movilización de sus bases. En este sentido, el desafío que tiene por delante la CNFR, es poder construir una alianza más amplia que permita enfrentar los intereses que impone la lógica económica que produce su exclusión del sector y favorece a las grandes empresas.

Lucha de posiciones: la Asociación Rural del Uruguay y los gobiernos progresistas

Históricamente, la Asociación Rural del Uruguay (ARU) ha tenido una fuerte influencia en la política económica nacional. Fundada en el año 1871, fue la institución pionera en la defensa de los intereses de los ganaderos que tenían como fin impulsar la modernización del agro uruguayo. Está integrada por los productores empresariales de mayor porte del país y pretende representar todos los intereses de la producción agraria y agroindustrial. La ARU cumple además una función de mejoramiento de las diferentes especies y razas animales, y tiene a su cargo los registros genealógicos del país.

Siempre ha detentado un fuerte poder de influencia en el sistema político y en los ámbitos estatales, desde los inicios de la conformación del propio Estado nacional. Durante todo el siglo XX fue el interlocutor privilegiado en el diseño y la definición de las políticas agrarias del país y muchos de sus dirigentes ocuparon el cargo de Ministro del sector (Astori, 1977; Piñeiro, 1991). Esta capacidad de influencia se hará más notoria en el período de la dictadura, cuando la ARU será consultada permanentemente por las decisiones de política pública vinculada al agro, teniendo por tanto un rol central en la orientación de la política para el sector (Alonso, 1984).

Luego de la dictadura, la situación cambia, ya que las gremiales de ganaderos tendrán que competir con otras organizaciones empresariales para influir en las políticas públicas en general y en las dirigidas específicamente al sector. De todas formas, lograron mantener muy bien su poder de influencia en los gobiernos gracias a una destacada «sintonía ideológica» con ellos, sobre todo en lo referido a los lineamientos generales de las políticas económicas y a la profundización del modelo neoliberal.

Como señala Riella (2003a), en el período de redemocratización las gremiales ganaderas obtuvieron importantes logros políticos y simbólicos aunque vieron disminuida su importancia económica en el país, dados los bajos precios internacionales de sus productos. En ese período lograron mantener estable y sin cuestionamiento la fuerte concentración de la estructura agraria mientras en el plano político consiguieron desmontar la mayoría de las leyes y decretos de políticas públicas que impedían una mayor captación de excedentes del complejo cárnico, limitando la presunta «posición dominante» de la industria frigorífica. En el plano tributario, lograron reducir sustancialmente los impuestos a los grandes propietarios, eliminando la imposición a la tierra, cambiando radicalmente el sistema tributario. También obtuvieron en esos años una modificación

de la ley de arrendamientos rurales que favoreció ampliamente a los propietarios de la tierra. Estos logros fueron posibles gracias al poder de las gremiales de imponer nuevamente el «mito del país ganadero»,⁵⁷ lo que crea la ilusión de que «el destino y la suerte» de la producción agropecuaria es inexorablemente «el destino y la suerte» de todo el país. Esta estrategia discursiva le permitió a la organización, en el plano simbólico, la imposición de sus intereses particulares como intereses generales de la nación, obteniendo así los beneficios ya reseñados de las políticas públicas dirigidas al sector.

En síntesis, en esas décadas, especialmente a partir de los años noventa (con el gobierno del Partido Nacional), la gremial tuvo una relación armónica con los gobiernos y una fuerte identificación ideológica con las principales políticas implementadas en el período, recibiendo además un tratamiento diferencial respecto a otros sectores empresariales. Las escasas diferencias con los gobiernos se dieron fundamentalmente por problemas de endeudamiento, reclamos con respecto al tipo de cambio y conflictos puntuales con el menguado sector frigorífico por el precio del ganado.

Con el objetivo de indagar las posturas de la gremial respecto al nuevo gobierno progresista, se sistematizaron y analizaron los discursos realizados en los actos de clausura de la exposición anual que realiza la gremial. Estas exposiciones, realizadas en el predio conocido como la Rural del Prado, en Montevideo, desde el año 1883, constituyen uno de los eventos agropecuarios más importantes del país y los discursos de cierre de su presidente contienen importantes definiciones respecto a las políticas agropecuarias y tienen una amplia cobertura mediática. Por tanto, el análisis de estos discursos es una evidencia crucial para entender el posicionamiento de la gremial ante los distintos gobiernos y políticas del sector, dado su carácter programático y público frente a las autoridades nacionales y el conjunto de actores más relevantes de la actividad económica del país.

El período de análisis es entre 2005 y 2013, abarcando así el primer gobierno progresista (2005-2010) y parte del segundo (2010-2013). Se han seleccionado para el análisis cuatro grupos de políticas que constituyen, a nuestro entender, el núcleo de las políticas públicas que han tenido más efecto en los grandes empresarios ganaderos, por lo que su estudio nos permitirá una mejor aproximación a la forma de relacionamiento del gobierno con la gremial, a sus conflictos, acuerdos y sus negociaciones. Esto no significa que estas sean las únicas políticas implementadas para el sector, ya que existen otras, pero su efecto y repercusión en los discursos y declaraciones de los dirigentes de la ARU a lo largo del período no son tan notorios. Esto es especialmente claro para las políticas de apoyo a la agricultura familiar que se desarrollan desde la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR-MGAP) y el Instituto Nacional de Colonización (INC). Sin duda, estas políticas son muy relevantes para los objetivos del gobierno en el sector pero no se incluyen en este análisis ya que la gremial ganadera casi nunca se refiere a ellas.

57 Este término es usado por Barrán y Nahum (1979) cuando analizan las disputas de la gremial frente al primer batllismo.

La agenda ante los gobiernos progresistas

En el período estudiado, el eje del debate y la discusión entre la ARU y las autoridades del gobierno se establecieron a partir de cuatro grandes bloques de políticas públicas. La primera fue la reforma tributaria, la segunda se relaciona con los problemas de la concentración y el uso de la tierra, la tercera fue la modernización de las relaciones laborales en el sector y la cuarta se refirió a la promoción de exportaciones y el estatus sanitario del país. A lo largo del período analizado, los dirigentes de la gremial van dejando muy en claro sus puntos de vista respecto a estas medidas, sus distintos grados de acuerdo y desacuerdo con ellas y señalando de esta forma el posicionamiento de la gremial frente al gobierno y sus políticas. En los próximos apartados se trata de analizar cada una de las medidas para finalmente hacer un balance sobre el posicionamiento general de la ARU frente a las políticas públicas impulsadas por los gobiernos.

La reforma tributaria

La gran preocupación de la ARU ante el nuevo contexto político era sociológicamente muy previsible y se hizo notar desde el primer momento. En el primer discurso del Prado se deja claro que un gobierno de izquierda puede significar una posible amenaza para sus intereses, afirmando que «algunas manifestaciones de jerarcas de gobierno no han sido muy claras en asumir la responsabilidad de asegurar los derechos de propiedad, principio fundamental e irrenunciable para la convivencia democrática y el desarrollo económico y social del país» (Discurso año 2005).

En este sentido, la primera política que debieron enfrentar los dirigentes de la ARU fue la reforma tributaria que el gobierno impulsó desde el primer momento para equiparar la carga impositiva con la capacidad de contribución de los distintos sectores y simplificar la estructura impositiva. La Ley de Reforma Tributaria aprobada en el año 2006 generó cambios sustanciales en la tributación del agro, erosionando uno de los principales beneficios que los ganaderos habían obtenido del Estado. Dentro de las principales modificaciones se encuentra la obligatoriedad del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) para las grandes empresas;⁵⁸ la eliminación de la exoneración del impuesto al patrimonio, que desde el año 2001 estaba vigente para los bienes destinados a la actividad agropecuaria, manteniendo la exoneración de este impuesto (que grava con un 1,5% el monto del patrimonio de la explotación a fecha de cierre de ejercicio económico) solo para las explotaciones cuyos dueños sean personas físicas y sociedades anónimas con acciones a nombre de personas físicas; la eliminación

58 El productor agropecuario podía optar por tributar el Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRA) o el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agrarios (IMEBA). La mayoría de los productores optaba por el IMEBA ya que suponía pagar menos a la vez que era más fácil de liquidar. La reforma de este gobierno elimina el IRA, introduciendo el IRAE para todo el sector productivo y estableciendo su obligatoriedad para los grandes productores, las sociedades anónimas por acciones y las sociedades en comandita por acciones.

de la exoneración de aportes patronales a la seguridad social sobre las remuneraciones de los empleados vigente desde el año 2001, pasando a pagar aportes a la seguridad social a una tasa del 7,5%, pero manteniendo la tributación sobre la base a la superficie de la explotación (Tambler, 2006; De León, 2008). Estos cambios en la tributación implicaron el aumento de la carga fiscal para un alto número de productores, afectando directamente a la base social de la ARU.

Como era esperable, la reforma generó una gran preocupación en la gremial, que enfatizó el impacto negativo que la modificación en el sistema impositivo generaría en la inversión y competitividad del sector. Por tanto, desde el anuncio de las medidas a implementar, la reforma fue objeto de duras críticas y la ARU adoptó una postura de confrontación a lo largo del período analizado, reclamando sistemáticamente la disminución de la carga impositiva, arguyendo las especificidades de la producción agropecuaria y su importancia en la economía nacional.

El discurso de la ARU estuvo centrado desde el inicio en la necesidad de preservación de la carga impositiva vigente en el agro. Recién asumido el gobierno, en el año 2005, la gremial apuntó que la reforma tributaria podía conllevar a modalidades impositivas «vencidas o antiguas» por lo que se insiste enfáticamente en que el sistema tributario: «no deberá reincidir en viejos preconceptos erróneos que buscaban gravar la tierra, impuesto regresivo, el que, al reducir el valor de la misma, promovía la extensividad en lugar de intensificar la inversión productiva, que agrega valor y dinamiza la economía» (Discurso año 2005).

Desde la gremial se reclama reiteradamente poder optar entre el IRAE o el IMEBA, mantener la exoneración de los aportes patronales y la posibilidad de deducción total en los impuestos de los costos y gastos necesarios para la generación y el mantenimiento de la producción agropecuaria.

Los argumentos que maneja la gremial para la defensa del trato preferencial en materia tributaria frente a otros sectores de la economía son principalmente dos. En el primero, la ARU sostiene que el sector ya paga impuestos por su condición de exportador, por lo que la reforma implica un aumento de la carga tributaria que disminuirá la inversión. Como el destino del país está estrechamente entrelazado con el del sector agropecuario, alertan que «[...] una excesiva presión fiscal sobre los sectores productivos afectará el proceso de crecimiento no solo de estos pero también de toda la economía» (Discurso año 2006).

Un segundo argumento utilizado es asociar el aumento de la carga impositiva con el aumento del gasto público. Para la gremial, el incremento del gasto público conduce a una disminución de la competitividad en el exterior, un aumento de la inflación y principalmente a un aumento de la carga tributaria del agro para atender este crecimiento del gasto público.

Este aumento del gasto público se disimuló detrás de los buenos precios internacionales; pero hoy nos pesa y será muy difícil desandar el camino. El manejo de las cuentas públicas y de la inflación, así como las cambiantes estrategias para abordarlas cuando el gasto se hace insostenible, generan permanentes problemas en el tipo de cambio que viene evolucionando a la baja en los últimos seis años (Discurso año 2009).

Dentro de la problemática acerca de la implementación de nuevos tributos y modificaciones a los existentes, como en discursos anteriores y ante la discusión de la Ley de Presupuesto, la ARU reclama al gobierno cautela frente a la dimensión del gasto público: «Más allá de no compartir esta política de gasto público, no se puede gastar como si la bonanza mundial nos fuera a seguir acompañando siempre» (Discurso año 2010).

En esta misma dirección, y como otra forma de fustigar la reforma tributaria, se pone el acento en su afán recaudador. Se puede observar a lo largo del período una fuerte crítica a las políticas redistributivas implementadas por el gobierno, las que considera que pueden desestimular la inversión en el sector y el crecimiento de la economía. Estas políticas, que define como «asistencialistas» se constituyen en un desincentivo para aquellos que «mantienen afán de superación, espíritu de sacrificio, vocación hacia el trabajo» y por tanto no pueden ‘perpetuarse’⁵⁹ (Discurso año 2005).

Además, contraponen este tipo de gasto social a las inversiones en infraestructura rural, sosteniendo que el gasto tiene un volumen excesivo en comparación con la escasa inversión en caminos y mantenimiento de rutas:

Para nosotros, el primer tema para solucionar este asunto es hablar de Rentas generales, que están abastecidas por una lógica del impuesto a la renta. Rentas generales que tradicionalmente siempre asistieron a la obra pública, sea nacional o departamental. En un momento en que el presupuesto nacional ya supera los 10 mil millones de dólares (Discurso año 2011).

Sobre el fin del período, ya consolidada la reforma tributaria, como lo quería el gobierno, entró en la discusión la reimplantación del impuesto de primaria, que deberían pagar todos los inmuebles urbanos y rurales, pero del cual fueron exonerados los inmuebles rurales en el año 1996. Si bien desde el gobierno se sostiene que el sector agropecuario actualmente no paga la totalidad de este impuesto, la versión de las gremiales rurales es diferente, señalando que este impuesto nunca dejó de aplicarse en inmuebles rurales sino que fue transformado en otros impuestos y se paga dentro del IMEBA. Finalmente, a mediados del 2015 se reestablece el impuesto anual de enseñanza primaria a los inmuebles rurales, pero introduciendo una exoneración a los pequeños productores (propietarios de menos de 300 hectáreas Índice CONEAT 100).

En síntesis, la política tributaria es un tópico central en los discursos y blanco de duras críticas por parte de los dirigentes de la gremial, atacando cualquier intento de los gobiernos de cambiar las «reglas de juego» impositivas imperantes en el sector agropecuario. Como resultado de estas confrontaciones y

59 La gremial, considera que se realizaron «avances sociales que mucho aplaudimos que eran y son necesarios» (Discurso año 2013); pero se muestra contraria a los planes sociales implementados: «No es bueno construir una sociedad con gente que teniendo condiciones para trabajar, no lo hacen, y viven del trabajo de los demás o del Plan Social del gobierno de turno. El dinero recibido sin contraprestación consolida la dependencia y con ella se pierde la libertad y se fortalece la marginalidad cultural de los individuos» (Discurso año 2013).

negociaciones, el primer gobierno del Frente Amplio logró aumentar la carga tributaria, eliminando los marcados privilegios que tenía el sector, pero aún persiste un conjunto de beneficios tributarios que evitan una carga impositiva mayor como son el caso ya señalado del impuesto a primaria, el sistema de aportes patronales y la falta de un impuesto directo a la propiedad de la tierra.

Impuesto a la concentración de la tierra y regulación del uso del suelo

Una de las reivindicaciones históricas de la ARU ha sido la defensa del derecho de propiedad de la tierra, demanda reiterada en los discursos realizados en el período de referencia frente a los intentos del gobierno de gravar y regular su uso.⁶⁰

Durante el primer período de gobierno, se avanza en la implementación de políticas referidas a la conservación de los suelos. En 2008 el Decreto Ley sobre uso responsable y sostenible de los suelos establece la obligatoriedad de presentación de un Plan de Uso y Manejo Responsable del Suelo, en el cual deberá exponerse que el sistema de producción proyectado determine una erosión tolerable, teniendo en cuenta los suelos del predio, la secuencia de cultivos y las prácticas de manejo. En el año 2009 se aprueba la Ley de conservación, uso y manejo adecuado de los suelos y las aguas, la cual establece la obligación para todos los titulares de explotaciones agropecuarias de aplicar las técnicas que determine el MGAP para evitar la erosión y la degradación del suelo o lograr su recuperación y asegurar la conservación de las aguas pluviales.

Ante estas iniciativas del gobierno progresista de regular el uso del suelo y del agua, la gremial adoptó una postura crítica, en tanto consideró que la ley atenta contra el derecho de propiedad. Por tanto, si bien la ARU coincidió en que hay que fomentar las «buenas prácticas» para favorecer el cuidado del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales, fue enfática en remarcar que el Estado estaba violentando el derecho de propiedad sobre la tierra y que este es indefectiblemente del propietario: «Se trata además de revitalizar el respeto por el derecho, de no tolerar alteraciones en los contratos o menoscabos al derecho de propiedad» (Discurso año 2009).

A su vez, para la gremial, esta reglamentación que se promueve desde el gobierno puede ser un factor que desaliente la inversión en el sector: «Apoyemos la educación y difusión de buenas prácticas agrícolas pero cuidemos de no implementar mecanismos y reglamentaciones burocráticas que terminen desalentando la inversión, la producción y el crecimiento del sector agrícola» (Discurso año 2008).

La necesidad de garantía del derecho de propiedad es remarcada ante el segundo gobierno. La gremial arguye que la oposición a la Ley de conservación, uso y manejo adecuado de los suelos tiene que ver con la defensa del derecho

60 Esta preocupación, presente desde antes de que el Frente Amplio-Encuentro Progresista llegara al gobierno, quedó plasmada en un acuerdo firmado por la ARU en setiembre de 2004 con los candidatos presidenciales, en el cual se sostenía la importancia de «promover un marco regulatorio que aliente la competencia, la transparencia y el eficiente ejercicio de los derechos de propiedad».

de propiedad, y que por tanto no deben ser sustituidas las decisiones de los propietarios sobre sus bienes, en este caso, la tierra. La ARU destaca que se debe ser cauto con aquellas acciones con las que se pretenden estrategias de cuidado del medio ambiente, porque implícitamente pueden estar siendo «avasallados» derechos como los de propiedad, que son más importantes que la conservación del medio ambiente: «Para dejarle una tierra productiva a nuestros hijos, no le damos la derecha al Estado ni a nadie. Este sería un principio ajeno a nuestra conciencia jurídica y al derecho de propiedad» (Discurso año 2010).

Es recién en la segunda administración progresista cuando se va a dar la iniciativa más controversial desde el punto de vista ideológico entre el gobierno y los ganaderos. El propio presidente de la República planteó firmemente gravar la tierra para los establecimientos mayores a dos mil hectáreas, como una medida para desestimular la fuerte concentración registrada en los últimos lustros. El propuesto Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR) —aprobado en el año 2011 y derogado en menos de dos años— recibió una fuerte oposición por parte de la gremial.

En la estrategia discursiva de la ARU se presenta al ICIR como negativo para la sociedad en su conjunto. Es así que, para la gremial, el impacto negativo que el ICIR podía tener no solo se limitaba a los productores agropecuarios que lo iban a pagar sino que afectaría al sector agropecuario en general y al país en su conjunto, «porque es un cambio. Cuando hay cambios solo ganan los especuladores» (Discurso año 2011). En este sentido, la ARU es enfática en señalar que «Este impuesto que se propone no es bueno para la imagen del país, no es bueno para los empresarios, no es bueno para la población, no es bueno. Con mucho respeto lo decimos, pero no es bueno de la primera a la última letra, Sr. Presidente» (Discurso año 2011).

Ante este embate de la ARU, se da una fuerte diferencia a la interna del gobierno, en tanto el ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca (que es un empresario agropecuario), se opone a la Ley, ganándose la confianza de los ganaderos. Desde la gremial se señala:

Estamos transitando el primer año de una nueva administración, lo que supone como siempre dudas y esperanzas. En este caso las esperanzas llegaron por el nombramiento de un Ministro que conoce el sector, que intenta transmitirle una visión moderna, y que nos ha dado en general el espacio necesario para dialogar, para escuchar nuestras propuestas (Discurso año 2010).

Si bien la postura del ministro se hará pública, el presidente no lo destituye sino que lo rectifica en el cargo, aunque el proyecto de ley sigue avanzando.

La ARU, que, como hemos señalado, históricamente se manifestó contra el tributo de la tierra y contra el cuestionamiento de la estructura de su propiedad, mantuvo su fuerte postura crítica del ICIR y apoyó las acciones que impulsaron sus asociados —como la Federación Rural— frente a la Suprema Corte de Justicia, presentando recursos de inconstitucionalidad del impuesto luego de su aprobación en el año 2012. En este sentido, la gremial expresa: «aplaudimos

y felicitamos a quienes, sin temor —repito, sin temor—, ejercen sus derechos cívicos e impugnan leyes cuando tienen fuertes vicios de inconstitucionalidad» (Discurso año 2012).

En este escenario de judicialización de este conflicto, los ganaderos logran imponer su punto de vista y el impuesto es declarado inconstitucional, lo que representa un fuerte retroceso de la política del gobierno y sus aliados en el camino de buscar atenuar la concentración de la tierra y volver imponible a este bien. En tanto, la ley de uso y manejo del suelo ya está vigente, pero su aplicación es más bien formal ya que aún no existen los medios necesarios para un efectivo control del cumplimiento de los planes de manejo declarados por los empresarios rurales.

La política de modernización de las relaciones laborales en el medio rural

En el plano laboral, los gobiernos del Frente Amplio implementaron una serie de políticas y medidas tendientes a la regulación de las relaciones laborales y protección de los trabajadores, apostando al diálogo social como un instrumento que posibilite un nuevo marco de relacionamiento laboral entre trabajadores y empresarios como base de un acuerdo social que sirva de sustento al proyecto de «país productivo» que se busca implementar.

En todo el período analizado, estas normativas tuvieron un lugar destacado en los discursos de los presidentes de la ARU y todas generaron una fuerte resistencia por parte de la gremial, la cual históricamente se ha mantenido contraria a cualquier regulación de las relaciones laborales en el sector. Es así que la ARU no dejó de expresar su rechazo a la actuación del gobierno en esta materia: «Ha sido notoria nuestra discrepancia en temas de legislación laboral» (Discurso año 2008). Para la gremial, las leyes promulgadas desconocen las necesidades y realidades del sector.

Ya desde los primeros años de gobierno expresaron su preocupación por la derogación del decreto que faculta a la fuerza pública a desalojar los locales de trabajo cuando son ocupados por trabajadores en conflicto y la convocatoria a los Consejos de Salarios en el sector rural.

Con respecto a los Consejos de Salarios, la ARU consideró que la regulación afectaría de manera negativa las relaciones laborales en el medio rural:

La rígida actuación del Gobierno puede terminar perjudicando a trabajadores y empleadores, con la posibilidad de afectar el nivel de empleo y estimular la informalidad. [...] Hoy se pretenden regulaciones en el plano de las relaciones laborales, que no tenemos duda aparecerán un distanciamiento entre los productores y sus colaboradores, cuando la historia demuestra que ha existido un relacionamiento armónico entre las partes siendo prácticamente inexistente la conflictividad laboral (Discurso año 2006).

No solo es cuestionado el propio espacio de negociación creado sino que también se expresa una fuerte crítica a la actuación del gobierno en los Consejos de Salarios y los resultados de la negociación, en un intento por deslegitimar esta

política, inclinando la balanza para el lado de los trabajadores, y se acusa al gobierno de «inflexibilidad» en las negociaciones salariales (Discurso año 2006). A su vez, la gremial señala que los resultados de los Consejos de Salarios fueron desmedidos y que el proceso de recuperación salarial resultante debió ser paulatino y acompañar las posibilidades reales del sector. Estos hechos solo afectaron las relaciones entre las partes, provocando un distanciamiento entre empresarios y trabajadores y generando conflictividad desde el punto de vista gremial donde no la había.

Sobre la posibilidad de legalizar las ocupaciones, la ARU sostuvo que «las ocupaciones constituyen lisa y llanamente un delito» (Discurso año 2006). Argumentó que la ocupación, como medida laboral, atenta contra la convivencia en el medio rural y contra la armonía necesaria para la producción del sector. A su vez, la gremial considera que es una medida que imponen unos pocos a todo el conjunto de trabajadores y que quebranta el derecho constitucional de propiedad del empleador.

En el año 2007, a la crítica a las leyes de negociación colectiva y ocupaciones se sumó la oposición a las leyes de tercerizaciones y de créditos laborales. La gremial sostuvo que la nueva ley de tercerizaciones perjudicaría la inversión extranjera que ha sido fundamental para el crecimiento del agro, y fue enfática en demandar «reglas claras y estables» para evitar un posible desincentivo a la inversión.

Para defender su postura, la gremial recurrió a viejos argumentos (que se reiterarán en los años estudiados), enfatizando que en el medio rural las relaciones laborales tienen características diferentes a las que se desarrollan en el medio urbano, donde prima la armonía y la escasa conflictividad. Este equilibrio era fuertemente cuestionado con la introducción de legislación de las relaciones laborales por parte del gobierno, atentando contra los principios de convivencia en el medio rural y amenazando la inversión en el sector.

La gremial señala que:

Nos preocupa que en el ámbito de la negociación quieran introducirse ciertos principios de generalización que no se compadecen con la naturaleza de una relación laboral en el medio rural. La vinculación entre empleado y patrón rural, compartiendo el mismo espacio vital, genera de por sí una relación distinta, resultando con el transcurso del tiempo en una muy baja conflictividad laboral (Discurso año 2005).

Para la ARU, tanto patrones y empleados constituyen una gran familia rural donde todos trabajan como iguales. Los dirigentes se refieren a los trabajadores como «colaboradores» buscando acentuar así la cercanía, en tanto el gobierno es el «extraño» que no conoce la realidad del campo y trae el conflicto, introduciendo medidas que califican como «arcaicas» y que solo conducen al deterioro de las relaciones entre patrones y trabajadores: «Rechazamos la prédica maniqueísta que pretende enfrentar a los uruguayos en función de su condición social. Debemos evitar discusiones basadas en paradigmas perimidos» (Discurso año 2006).

Es así que los dirigentes gremiales llamaron reiteradamente al gobierno y al Parlamento a reconsiderar las normativas implementadas: «Alentamos al

Parlamento a trabajar en este tema con sensatez y equilibrio y que la legislación laboral no se convierta en un freno para la inversión y desarrollo del país» (Discurso año 2008).

La preocupación sobre la regulación de las relaciones laborales se mantuvo ante el segundo gobierno progresista. La gremial continuó con su posición y remarcó que ese era un proceso que generaba obstáculos para la producción y conflictos en el mundo rural. Claro ejemplo de ello eran, para la gremial, los problemas ocasionados de «desborde sindical», los que ponían permanentemente en peligro la estabilidad de las empresas. La regulación laboral lo que hace es «Ponerle palos en la rueda a este proceso es caro e ineficiente y dificulta el desarrollo de empresas que vienen apareciendo en todo el país convirtiéndose en oportunidades de trabajo en el interior, con frecuencia para pequeños productores rurales» (Discurso año 2010).

En este contexto, fueron duramente criticadas las campañas publicitarias de difusión de los derechos laborales implementadas por el gobierno, las que a su entender solo fomentaban la emergencia de conflictos entre el trabajador y el patrón:

Las relaciones laborales que en el campo son correctas y cordiales, flaco favor reciben de campañas y comentarios oficiales que predisponen a la confrontación. Siempre tendrán a esta Asociación Rural buscando lo mejor para el trabajador rural y su familia [...]. Y que conste «¡esto no es paye! (Discurso año 2013).⁶¹

En síntesis, en todo el período analizado, el discurso de la gremial puso especial énfasis en la política laboral del gobierno, destacando que a través de la regulación de las relaciones laborales se fomentaba la confrontación entre el trabajador rural y el empleador, mientras que la gremial procuraba el «bienestar del trabajador rural y su familia».

Para la ARU, menor legislación laboral es igual a mayor armonía en las relaciones laborales y por tanto mayor competitividad del sector. El razonamiento a la inversa sería entonces, mayor legislación es igual a menor armonía (mayor conflictividad) y por ende mayor amenaza a la competitividad del agro. Eso es lo que ha provocado, a criterio de la gremial, el gobierno progresista con la serie de políticas laborales implementadas desde el año 2005.

Promoción de exportaciones y estatus sanitario

Otro de los ejes centrales de los planteamientos de la ARU durante todo el período ha sido la demanda de políticas sectoriales de apoyo a la producción y comercialización que le otorguen mayor competitividad al sector en el mercado internacional y permitan la venta de carne en mercados extra regionales, vinculadas a sanidad animal, trazabilidad, innovación tecnológica y apertura de nuevos mercados. La gremial permanentemente enfatizó la relevancia del agro dentro de la economía nacional y consideró que las medidas para atender estas

61 En referencia a la campaña publicitaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO), denominada «Los derechos de los trabajadores rurales asalariados no son paye, son ley».

demandas han de ser «políticas de Estado», otorgándole una impronta nacional a políticas de carácter sectorial: «Son políticas que deben ser calificadas “de Estado”, trascendiendo la siempre saludable alternancia de los distintos partidos políticos en el poder» (Discurso año 2005).

Este reclamo se mantiene durante los dos primeros gobiernos de la coalición de izquierda. Frente a la asunción del segundo, la ARU demandó que las políticas sectoriales que fueron implementadas desde el MGAP en el primer período y que entre comas funcionaron adecuadamente, no fueran modificadas y continuaran siendo «políticas de Estado». Ello garantizaría continuar con el crecimiento del sector. En este sentido, la gremial afirmaba: «El campo uruguayo ha progresado gracias a la continuidad de una política de Estado. Nuestra ganadería ha vivido, desde hace ya varios años, buenos momentos de crecimiento que han derivado de la estabilidad de sus reglas sectoriales» (Discurso año 2010).

Un conjunto de medidas sobre el cual la gremial hizo especial énfasis en su discurso fue el de las referidas a la mejora de la competitividad y acceso a mercados mundiales.

En la medida en que la inserción internacional de la carne uruguaya fue claramente fomentada e incentivada por el gobierno entrante, se implementaron una serie de políticas públicas para fortalecer el estatus sanitario de los animales bovinos del país de manera de favorecer el ingreso a mercados del mundo más exigentes, como Estados Unidos, Unión Europea y Japón. En este aspecto, y más allá de los matices, la ARU y el gobierno tuvieron su punto de acuerdo, promoviendo en conjunto las diversas actividades de fomento al sector agropecuario y su inserción en la región y el mundo.

En el año 2006 se aprobó la ley de trazabilidad obligatoria, que supone la identificación y registro individual de todos los terneros nacidos en el territorio nacional así como el registro individual de todos los movimientos, con o sin cambio de propiedad; y se creó el Sistema de Identificación y Registro Animal (SIRA). La ARU apoyó y consideró un avance significativo la creación de este sistema de trazabilidad y resaltó la importancia de mantener la situación en materia de sanidad, lo que consideró imprescindible para un sector que exporta sus productos. En general, en los discursos del período se reitera la conformidad con las políticas sanitarias implementadas por los gobiernos.

En lo que refiere a la política de inserción internacional, en los discursos de los dirigentes de la gremial apareció sistemáticamente el reclamo por una ampliación de los mercados más allá de la región. La gremial se mostraba crítica con el funcionamiento del Mercosur y sus resultados comerciales, enfatizando las ventajas de los tratados bilaterales para alcanzar mayores mercados internacionales. En este sentido, el gobierno desarrolló desde el Instituto Nacional de Carnes (INAC) una política agresiva para abrir nuevos mercados a la exportación de carne y productos agrícolas que tendría mucho éxito y lograría diversificar ampliamente las exportaciones de carne. Esto fue siempre señalado por la gremial como un

logro conjunto y una política que se debía materializar, y donde el Estado debe hacer los mayores esfuerzos para mantener estas condiciones.

En general, si bien son opuestos a aumentar el gasto e inversión pública en otros ámbitos de la sociedad y la economía nacional, es recurrente en el planteo de la ARU la necesidad de políticas específicas de fomento de la producción y comercialización del sector. El mayor reclamo es por la infraestructura vial, demandando carreteras nacionales y caminaria rural adecuada al nuevo contexto productivo y al crecimiento de un sector clave de la economía nacional.

Vinculado a este punto, la gremial demanda la intervención del Estado en el precio del dólar para mantener la competitividad del sector en el mercado internacional. Por otra parte, también en este sentido las medidas que buscan devaluar la moneda a raíz de la crisis en Argentina y la apreciación del dólar a nivel mundial a inicios del 2014 generarán un alivio en la presión que se ejercía por parte de las gremiales para subir el precio del dólar en el país. Esta devaluación ayudará a reducir las tensiones cuando comienza a vislumbrarse el fin de las condiciones económicas tan favorables que permitieron una fuerte captación de excedentes en todo el sector agropecuario.

Síntesis

El posicionamiento general de la ARU frente a las principales políticas públicas impulsadas por los gobiernos de izquierda fue de una franca oposición. Sin embargo, esta oposición no resultó en un conflicto abierto importante como sucedió en otros países o en otros momentos históricos del Uruguay. Más bien, la ARU trató durante todo el período de fortalecer su legitimación como representante de los intereses del sector rural, apelando a los viejos valores del «mito de país ganadero», mostrando cómo el crecimiento del país en esa década se debió especialmente al crecimiento del sector y a su capacidad empresarial.⁶² Esta insistente reivindicación de que sus intereses son los intereses nacionales se hacía junto a un fuerte posicionamiento ideológico a favor del libre mercado, la no intervención estatal y el mantenimiento de las normativas vigentes. Pero también, en este nuevo escenario político, desde la ARU se hará mucho énfasis en la necesidad de mantener las «reglas de juego» como forma de conservar los privilegios que la gremial había obtenido con los gobiernos anteriores. En la defensa del *statu quo*, advertía en un tono «amenazante» que alterar las normativas vigentes podía significar una reducción de inversión que con riesgo de interrumpir el auge de la inversión extranjera directa en el agro que se estaba dando en esos años.

62 Como muestra de esta estrategia discursiva, obsérvese el tono de las siguientes declaraciones: «Luego de las profundas crisis vividas... la agropecuaria, como parte del agronegocio, fue la gran locomotora que lideró la recuperación de la economía nacional» (Discurso año 2005). «Si al agro le va bien al país le va bien». «Hemos tenido un rol fundamental en el desarrollo económico y social de nuestro país» (Discurso año 2006). «Acá se respira en el ambiente que si al campo le va bien, al país le va mejor, [...] el Uruguay y su campo avanzan, ¡claro que avanzamos!» (Discurso año 2013).

Sin embargo, en el marco de esta disconformidad general manifiesta en las declaraciones de los representantes de la ARU, se reconocían logros importantes en el período con relación a la política pública de promoción de exportaciones y que esta política había implicado fortalecer el estatus sanitario del país y el impulso a las exportaciones a los mercados más exigentes. Ello favoreció a los ganaderos representados en la ARU que supieron aprovechar las oportunidades que se abrieron en el contexto internacional. Es en estas acciones donde se dará el mayor espacio de acuerdo y cooperación entre el gobierno y la gremial, espacio crucial para un relacionamiento sin mayores conflictos ya que posibilitó una conciliación de intereses al promover una mejora en los precios del ganado, favoreciendo los intereses de los ganaderos y un aumento considerable en la captación de divisas para el gobierno. Asimismo se constituyó en el eje de los acuerdos que permitieron sobrellevar los planos de conflictividad que se habían abierto a partir de las otras iniciativas gubernamentales analizadas en este capítulo, sin que la situación se transformara en un conflicto con mayores confrontaciones. También es de destacar que la inusitada bonanza económica de todo el período, permitió un relacionamiento más fluido del gobierno con todos los actores económicos y especialmente con la ARU.

Por otra parte, la mayor tensión se produjo en los primeros años de gobierno con el conjunto de leyes laborales y reformas tributarias y posteriormente en 2010 con el intento de imposición del ICIR. En estos primeros años el presidente de la República no concurre a la ceremonia del Prado y los discursos del Ministro y el presidente de la ARU fueron de un carácter solapadamente confrontativo.

Durante todo el período, la ARU intentó con todo su poder vetar, detener o modificar varias políticas públicas que afectaban su legitimidad, la rentabilidad de sus representados o que podían poner en riesgo sus intereses a mediano plazo. Sin duda, la política pública que más oposición de las gremiales tuvo fue la vinculada a las relaciones laborales, aspecto en el cual se produjo el cambio más significativo en estos años. Por su parte, la reforma tributaria también significó un retroceso en los privilegios de los ganaderos y el gobierno logró aumentar la carga tributaria del sector, aunque partiendo de un piso muy bajo.

Durante el segundo gobierno, la iniciativa más importante fue el restablecimiento del impuesto a la tierra, pero esta política sí logró ser revertida por el poder de las gremiales ganaderas y ha significado la mayor victoria política de la ARU frente a las políticas reformistas. En este sentido, la iniciativa referida a la regulación del uso del suelo, que de alguna manera condiciona el derecho a la propiedad privada, también fue muy criticada por la ARU. No obstante, aún sigue vigente, aunque su efectividad y capacidad de control por parte del Estado todavía está en disputa. Estas han sido las medidas que durante estos años han puesto en tela de juicio el derecho irrestricto a la propiedad privada de la tierra, a partir de las que surge una nueva necesidad, por parte de las gremiales, de fortalecer la legitimación de este derecho, aún en el caso de un bien de carácter irreproducible y, por tanto, colectivo, como la tierra.

La Federación Rural y sus reclamos al progresismo

La Federación Rural (FR) es una institución federativa de asociaciones locales de productores rurales, fundada en el año 1915 a raíz de un conflicto en la interna de la Asociación Rural del Uruguay (ARU) y fue la base del movimiento ruralista de inicios de la década de los sesenta. Desde su fundación, se propuso representar a todos los productores agropecuarios de los rubros tradicionales (carne y lana) sin distinción de tamaño ni de escala, para lo que desarrolló una red territorial muy amplia. Actualmente está compuesta por 49 sociedades locales que representan a productores del interior del país (excepto el departamento de Canelones).

Si bien la base de su discurso en las últimas décadas está orientada a legitimar sus reclamos de representación de los medianos y pequeños ganaderos, en general sus posiciones coinciden con la visión ideológica de la ARU. En este sentido, varios estudios muestran cómo junto a esta institución se ha encargado históricamente de la defensa de los intereses de los grandes ganaderos del país. Aunque ambas organizaciones son autónomas y difieren en su estrategia de presión a los gobiernos, son en realidad dos caras institucionales que representan al mismo grupo social (Astori, 1979; Piñeiro, 1991; Riella, 2003a).

La estrategia de la FR, comparada con la ARU, ha sido siempre mucho más beligerante con los gobiernos, y sus posturas y discursos públicos más confrontativos en la defensa de los intereses del sector. Sin embargo, su capacidad de convocatoria ha venido disminuyendo dada las diferencias internas y la reducción objetiva de su espacio de representación (el productor ganadero más tradicional).

Con el objetivo de indagar las posturas de la gremial respecto a los gobiernos progresistas, se sistematizaron y analizaron los discursos realizados por la gremial en los congresos anuales de la Federación Rural, donde se manifiestan sus demandas y se expresan los principales acuerdos y desacuerdos con las políticas agropecuarias implementadas por el gobierno nacional. El período de análisis abarca del 2005 al 2013 y cubre todo el primer gobierno progresista (2005-2010) y parte del segundo (2010-2013).

En primer lugar, se analiza la evolución del relacionamiento general de la gremial frente al gobierno. Luego, se describen sus posicionamientos en torno a las principales políticas públicas que, a juicio de la gremial, han sido las que más han afectado los intereses de los sectores rurales del país. Este análisis nos permitirá identificar mejor los conflictos y acuerdos entre la FR y el gobierno durante el período de estudio.

De la cercanía al enfrentamiento

El ascenso al poder de la coalición de izquierda era seguido con expectativa por parte de la gremial. Algunos de sus connotados dirigentes habían participado de los acuerdos para crear la plataforma del «país productivo» que impulsaba la izquierda así como también de la campaña electoral del año 2004 como candidatos del Frente Amplio-Encuentro Progresista, por lo cual esperaban que la gremial pudiera tener alguna consideración especial de sus demandas y una mayor influencia en el gobierno.

Desde el inicio del período, la FR solicitó participar activamente en la elaboración de políticas para el sector agropecuario: «La Federación Rural quiere participar para crear ese país productivo, que es la vida de la nación, [...] consciente de la responsabilidad que le toca, no defraudará a los productores y a la patria» (Discurso año 2005).

También en 2008 se dejó constancia de sus acuerdos con el gobierno:

[...] que quede claro que no somos todo críticas ni quejas [...] repetimos [...] nuestro beneplácito a la regulación en materia forestal, que ha evitado que se repitan situaciones de mal uso con tierras [...] aunque esto no sea fruto de un marco legal, sino que siga dependiendo de la voluntad del ministro de turno [...] También hemos destacado la no intervención del Estado en los mercados, a pesar de la sutil amenaza cada tanto insinuada (Discurso año 2008).

Con la elección en 2009 de una nueva camada de dirigencia de la FR, las expectativas de influir sobre el gobierno se van diluyendo y comienzan a emerger las fuertes diferencias de la FR con las medidas del nuevo gobierno. En esos años ya se reclama de manera más enfática la necesidad de que se le dé participación en las medidas de gobierno: «Una vez más reivindicamos el derecho a ser tenidos en cuenta en el diseño e implementación de las políticas para la agropecuaria» (Discurso año 2009).

En los años siguientes, las posiciones de la FR serán cada vez de una mayor oposición y se alinearán más claramente detrás de las posiciones de la ARU, y, fieles a su estilo gremial, sus discursos serán mucho más beligerantes y con un tono más confrontativo y catastrofista sobre las políticas del gobierno.

Estas desavenencias con las políticas se plantearon por la gremial como una falta de palabra del gobierno con el sector:

Seguimos alimentando el centralismo. Hoy, muchos centros de asistencia, igual que escuelas, funcionan por el aporte de los vecinos y la colaboración de las intendencias, que [...] ocupan el vacío dejado por los ministerios correspondientes [...] donde desde el gobierno se nos aseguraba de tal manera que no iba a caer más, que se ponían a disposición los cargos [...] si eso no pasaba! Y uno creyó en la palabra empeñada, porque como dije antes, en el campo conservamos valores. Capaz que ese fue nuestro mayor error: creer en las personas (Discurso año 2008).

En esta cita se expresa con claridad la fuerte expectativa que se tenía por parte de la gremial de que fuera considerada por el gobierno, dado que su dirigencia

anterior había participado de las distintas instancias de negociación y concertación con jerarcas del nuevo gobierno cuando estaban en la oposición.

Esta frustración de sus expectativas hará que empiece de manera cada vez más intensa a manifestarse la distancia con las políticas implementadas, sosteniendo así que: «El Estado está implementando medidas aisladas, improvisadas y muchas veces contradictorias, cuyos efectos no están siendo beneficiosos para el productor y por ende para el país» (2009).

Comienza de esta forma un reclamo permanente de políticas específicas para el sector:

[...] estamos verdaderamente aburridos de protestar permanentemente para llamar la atención de quienes tienen la potestad de decidir [...] Tenemos por delante perspectivas ciertas de crecimiento [...] ¿Qué mejor momento que este para lanzarnos definitivamente a la construcción del Uruguay productivo y agrointeligente, a través de una decidida política de Estado? (Discurso año 2011).

Estos reclamos son cada vez marcados, con un tono de mayor urgencia y con argumentos de excesivo dramatismo que contrastarán con el auge económico que atraviesa el sector en esos años, lo que en realidad hizo que se deslegitimaran sus reclamos y no lograran ejercer una presión efectiva sobre el gobierno. Por ejemplo, para fundamentar sus demandas, se plantea al país como si estuviera en crisis, cuando se venía creciendo en los últimos diez años a tasas nunca observadas:

Señores gobernantes, no somos enemigos de la Patria, somos motores de empuje y desarrollo, para el regocijo y la felicidad de todos los ciudadanos, [...] cuando bregamos por una agropecuaria pujante, estamos bregando por un país mejor para todos los orientales. [...] Denle al campo las condiciones para que trabaje, y verán que, como lo ha hecho antes, el campo lo volverá a hacer y sacará al Uruguay de tiro hasta tierra firme (2013).

La postura de la FR frente a la reforma tributaria

La FR se manifestó contraria a la reforma tributaria impulsada por el gobierno progresista. Para la gremial «El aumento de los impuestos rural va directamente contra el capital independientemente de las ganancias de la empresa, por lo que nos oponemos definitivamente» (2007). Un argumento que esgrimieron era que la carga impositiva al sector tiene efectos claramente negativos en el agro: conduce a una menor competitividad, limita la inversión, aumenta los costos y restringe la productividad del sector. Por tanto, la FR sostiene que «La política económica aplicada por este gobierno nos ha llevado a una pérdida de competitividad, pérdida de productores y extranjerización de la tierra» (2007).

La FR asociaba el aumento de la carga impositiva al agro con el aumento del gasto público. Por ese motivo, la gremial reclamó su reducción y pidió que se aprovechara la coyuntura histórica para generar políticas de promoción del sector: «estamos dejando pasar una coyuntura histórica dilapidando en un gasto del Estado creciente los recursos que se generan y con los cuales deberíamos fortalecer la estructura productiva nacional» (Discurso año 2008).

Vinculado a este aspecto, se demandó una mayor atención de las necesidades productivas y sociales del medio rural. Para la FR, el alto pago de impuestos que el sector realiza, no se ve reflejado en inversiones para el sector y su población:

la enorme transferencia de recursos que realiza el sector agropecuario a las áreas del Estado no se corresponde con la inversión en infraestructura vial, electrificación, comunicaciones, educación y salud que el Uruguay profundo necesita, garantizando la equidad en el acceso a las oportunidades y derechos que todos los uruguayos deberíamos tener (Discurso año 2008).

Pero, una vez aprobada la reforma tributaria, igual permanentemente se exigió al gobierno que bajara la carga tributaria, «adecuándola a las condiciones del sector» que, como remarcaba la gremial, era el principal generador de riquezas del país:

[...] la Federación Rural reivindica la formulación de un compromiso integral y armónico del Estado en su conjunto, con el sector productivo más importante de la economía nacional. Un compromiso que [...] involucre también la adecuación de la tributación global exigida al sector. No hablamos de pagar de menos sino de pagar lo justo (Discurso año 2011).

Sobre el final del período analizado, se volverá a insistir en la alta carga tributaria, ante algunas iniciativas de crear nuevos impuestos al sector, dados los buenos resultados económicos que mostraba el agro en esos años:

Reclamamos la fijación de una política tributaria clara y adecuada a las características de nuestro trabajo: a cielo abierto y sin redes que la contengan, cuando el clima, un evento sanitario o una caída de precios la deja al borde del *knock out*. Una política tributaria que no pierda de vista la evolución de los costos, para determinar objetivamente la rentabilidad antes de aplicar impuestos sobre el sector. Porque [...] tener buenos precios no corre paralelo con tener buena rentabilidad. Porque al mismo tiempo que obtenemos buenos precios en dólares, los costos en pesos suben sin parar (Discurso año 2011).

Impuesto a la concentración de la tierra y regulación del uso del suelo

Sobre las políticas de combate a la concentración de la tierra y de regulación de su uso, la FR expresó una postura muy contradictoria. Por un lado, parecía compartir los argumentos del gobierno en torno a los problemas que se busca abordar pero, de inmediato, se opuso a todas las medidas referidas a estos temas porque atacaban la propiedad privada. Por ejemplo, coincidía con la preocupación del gobierno progresista de implementar una regulación en el uso y manejo de los recursos agua y suelo. La gremial sostenía: «el cuidado del recurso suelo y del medio ambiente preservando la capacidad productiva del país debe ser motivo de preocupación» (Discurso año 2008). Pero de inmediato advierte que esta regulación del uso y manejo de los recursos naturales atenta contra el derecho de propiedad. En ese sentido, se manifestó contraria a estas reglamentaciones y expresó que siempre demandaría el respeto de la Constitución y de los elementos que en ella se sostienen sobre las relaciones que deben tener el Estado y sus poderes con los ciudadanos.

En la segunda administración progresista, la gremial reiteró su posición opuesta a la regulación del uso de la tierra. Manifestó nuevamente su interés por la preservación del medio ambiente y por «velar por el correcto uso de nuestro suelos» (Discurso año 2012), pero sin que eso implique la regulación estatal sobre los tipos de actividades productivas, ya que cercena el derecho de propiedad. Para la FR, «cualquier reglamentación que se haga al respecto debería educar más que castigar» (Discurso año 2012).

Pero también apareció un nuevo argumento ambientalista en este debate, que hizo más ambiguo el posicionamiento de la FR y el apoyo en sus bases sociales. Se argumentó que el gobierno había caído en una contradicción ya que, por un lado, promovía leyes de conservación, uso y manejo adecuado de los suelos y, por el otro, autorizaba en el país la minería de gran porte:

Si de velar por la conservación del suelo y del medio ambiente se trata, queremos destacar que vemos una profunda contradicción entre lo que el proyecto de ley de Minería de Gran Porte propone y el que el Plan de Uso de Suelo establece. Lo que no vemos correcto es que sea tan liberal para un lado y tan estricto para el otro. (Discurso año 2013).

Con este argumento, la FR buscaba asumir la representación en el sector de los intereses ambientales y lograr el respaldo de los productores de las zonas que se veían afectadas por las explotaciones mineras: «nos oponemos a los mega proyectos, como Aratirí, que plantean una explotación de los recursos naturales no renovables generando modificaciones ambientales irreversibles» (Discurso año 2011). Para la FR, la megaminería atenta contra los recursos naturales del país, los productores agropecuarios y la población rural en su conjunto. En este marco, la gremial declaró que «ante el continuo surgimiento de proyectos de explotación minera, nos mantenemos alerta velando por la permanencia de la familia rural en el campo y la conservación de nuestros recursos naturales» (Discurso año 2012). Este punto, entonces, conformó otro elemento de conflicto entre la FR y el gobierno, en un tema central de la agenda nacional y donde las mediaciones y negociaciones son muy escasas.⁶³ En este sentido, la incorporación de este tema alejó a la dirigencia de posibles negociaciones con el gobierno, no solo en el tema específico sino también restándole posibilidades de negociación en otros asuntos de su agenda, al hacer más ríspido el relacionamiento.

Este posicionamiento de la FR pareció abrir un complejo tema al interior de los intereses del sector rural y puede llegar a ser una diferencia más o menos permanente con la ARU y una aproximación a las posiciones de la CNFR y otras organizaciones ambientales —con los que ya objetivamente se acerca por sus posiciones frente al problema de la extranjerización y concentración de la tierra, pero no con relación a las medidas que el gobierno había dado para atacar estos temas—. Esto lleva a pensar que su prédica no es muy consistente, dado que en su accionar se sigue expresando el apego que históricamente ha tenido a los

63 Los dos gobiernos han tenido particular problema para la gestión de los conflictos ambientales y se ha instalado una lógica de fuerte confrontación y descalificaciones entre actores.

intereses representados por los grandes empresarios rurales en todos los conflictos agrarios importantes producidos en el país desde su fundación.

Otra gran contradicción entre el discurso y su apoyo a las políticas del gobierno progresista se dio en torno al impuesto de concentración de la tierra (ICIR). La gremial se mostró opositora a este intento de gravar la tierra. La FR criticó reiteradamente la postura del Poder Ejecutivo de contradecir el acuerdo que al inicio del mandato se había establecido «de palabra», a través del que se comprometía a mantener sin modificaciones la carga tributaria al sector:

Ignorando trabajos realizados por técnicos que hoy integran el gobierno, que claramente concluyen que un impuesto a la tierra es la herramienta menos apropiada para atacar la concentración de la tierra. Sin embargo el gobierno siguió para adelante, sin tomar en consideración toda la argumentación en contra que le hicimos llegar (Discurso año 2012). Reclama: [...] encarecidamente a nuestro Presidente que asuma: que es el Presidente de todos los uruguayos, que como tal tiene que gobernar a favor de todos y no en contra de algún sector porque es políticamente correcto (Discurso año 2012).

El ICIR era, por tanto, una muestra más de que el gobierno no cumplía con los compromisos asumidos con el sector: «Increíblemente hoy se dio vuelta en el aire y se descargó con dos impuestazos, primero el ICIR y ahora el Patrimonio, los cuales rechazamos porque la historia ha demostrado lo negativo que ha resultado este tipo de imposición a la tierra» (Discurso año 2013). Por este motivo, la FR se sintió gratificada por la declaración de inconstitucionalidad del ICIR: «podemos dormir tranquilos porque tenemos una Justicia en la cual podemos confiar» (Discurso año 2013).

Pero, por otro lado, una preocupación recurrente en los discursos de la gremial era la concentración y extranjerización de la tierra, que se percibía como una de las problemáticas más acuciantes del medio rural. La FR consideraba que estos procesos se producían porque los productores agropecuarios no poseían las condiciones para competir con los grandes empresarios del medio rural; eran la «consecuencia de falta de competitividad del sector y de la necesidad causada por el endeudamiento. Este es el gobierno que más ha criticado la extranjerización y es en el que más se ha enajenado el patrimonio de los uruguayos» (Discurso año 2007). Para la gremial, el aumento de las grandes explotaciones se debía a una serie de procesos, entre los que destacaba la baja rentabilidad del sector, producto de los altos costos productivos, la dificultad para vivir en el medio rural con menos de 100 hectáreas, por lo que resultaba más favorable para el productor vender la propiedad, y la escasez de mano de obra en el medio rural. «¿Por qué en el mejor momento de la historia de la agropecuaria uruguaya de los últimos 50 años hemos perdido 12.000 explotaciones agropecuarias?» (Discurso año 2013), se preguntaban desde la FR. Para poder hacer frente a este problema de la concentración y extranjerización de la tierra, la gremial reclamaba un marco jurídico que se constituyera en «igualdad de condiciones» para todos los sectores productivos del medio rural, ya que «la buena marcha

del negocio agropecuario y la vitalidad del productor nacional es un freno a la misma» (Discurso año 2009).

Pero su oposición ferviente al ICIR, que afectaba solo a quienes eran propietarios de más de 2.000 hectáreas, constituyó una flagrante contradicción con sus discursos y reclamos a las políticas públicas contra la concentración y extranjerización de la tierra. Este conflicto es una muestra de cómo la institución en esos años generó una pérdida de legitimidad en sus reclamos y afectó con sus posicionamientos su propia estrategia de ampliar su base social en la defensa de la mediana producción rural. Esto permite pensar que la institución atravesó una etapa de desdibujamiento de su perfil en el seno del sistema de representación de intereses del sector, lo que explicaría su pérdida de capacidad de presión y el deterioro creciente de su capital simbólico y de poder.

La política de modernización de las relaciones laborales en el medio rural

Otro conjunto de medidas fuertemente resistidas por la gremial se vinculan a la política de reconocimiento de los derechos laborales de los asalariados rurales. El cambio en las reglas de juego imperantes en el medio rural fue uno de los puntos de mayor divergencia de la gremial con el gobierno en el período estudiado, en la medida en que fue visto como una amenaza a sus intereses.

Para la FR, la introducción de la nueva legislación de las relaciones laborales en el medio rural generaba conflictos donde antes no existían y ello se debía al desconocimiento de la realidad del sector y a la visión urbana que se intentaba trasladar al agro. No considerar las especificidades del trabajo rural y de las relaciones entre patrón y asalariado solo conducía a aplicar normativas que fomentaban, a criterio de la gremial, el enfrentamiento entre quienes habían convivido históricamente en armonía.

¿En qué otras cosas no apoyamos la gestión de este gobierno? [...] en materia laboral, donde se ha dado piedra libre a los sindicatos para fomentar la conflictividad en un sector en el que históricamente no la había, distorsionando el tradicional relacionamiento de la gente de campo, con una lectura equivocada que pretende llevar las cosas como si se estuviera en la ciudad... (Discurso año 2008).

[...] es muy difícil de entender para algunos, que solo han trabajado «de lengua», que no han recorrido su país ni lo conocen, y menos conocen a su gente [...] pero muy sueltos de cuerpo pretenden desacreditarnos diciendo que explotamos, alimentamos mal y extenuamos al «trabajador rural», aunque estemos juntos en el brete o en el surco. Y digo «trabajador rural» porque parece que ahora «peón» pasó a ser una mala palabra (Discurso año 2008).

Para la FR:

la falta de equilibrio al arbitrar las relaciones laborales no hace otra cosa que agregar incertidumbre a la ya compleja y sacrificada tarea de producir alimentos, [...] propiciando el enfrentamiento entre sectores en los que históricamente ha estado ausente la conflictividad, agrega más problemas al logro de un verdadero ambiente de diálogo social que integre y no divida a los uruguayos (2008).

Sobre la legalización de las ocupaciones, la FR la consideró un atentado a la propiedad privada y a la Constitución.

Mensaje a este gobierno [...]: Respeto al derecho de propiedad. No solo lo decimos por los que hoy estamos sino por los que algún día serán propietarios. Merece especial atención aquí el rechazo a las ocupaciones de campos de colonización por sí mismo [...] Y lo más grave, contando con la anuencia del gobierno. Atropello al estado de derecho y a la Constitución (Discurso año 2009).

La gremial llamó permanentemente a revisar lo actuado en materia laboral por el gobierno y a respetar los derechos de los empleadores, los que en el proceso de negociación colectiva y de limitación de la jornada laboral resultaban avasallados.

Contexto laboral. Debemos ser razonables [...] respetar convenios internacionales oportunamente ratificados por Uruguay. Exigimos garantías jurídicas. La negociación colectiva debe ser libre y voluntaria, debe ser bipartita, entre empleado y empleador [...] en el Parlamento tenemos un proyecto de ley que intenta dar facultades al gobierno para intervenir en todos los temas laborales de la empresa, acción que rechazamos... con respecto a la limitación de la jornada en el sector: debemos buscar la flexibilidad con sensatez y sentido común (Discurso año 2009).

En este punto una vez más, la FR se alineó disciplinadamente con la ARU e hizo un trabajo de dura oposición con una fuerte exposición pública, como un nuevo intento de mostrar su capacidad de representación de todos los empresarios del sector, pero, una vez más, sus críticas no se adecuaron a su capacidad de presión y a la fuerte decisión del gobierno de impulsar esta política. No logró, por más que fustigó duramente en todos los ámbitos posibles y en cada instancia de implementación de las iniciativas, modificar sustantivamente la postura del gobierno, lo que terminó por generar más debilidad a sus posiciones frente al resto de los actores, que, conscientes de que no sería posible cambiar la decisión del gobierno, optaron por una postura de fuerte oposición pero más discreta y de menos exposición pública.

Promoción y apoyo a la producción agropecuaria

En el período analizado, la FR puso énfasis en su visión liberal del Estado, solicitando su no intervención en el mercado: «reconociendo que en reglas generales el Estado no ha intervenido en el mercado agropecuario, lo que valoramos y esperamos que continúe» (Discurso año 2008). También reclamó al gobierno que no interviniera en los precios del comercio internacional: «rechazamos la intervención del gobierno en fijación de precios» (2009).

Pero, concomitantemente y de manera también contradictoria, la gremial demandó reiteradamente un conjunto de políticas específicas para el sector para la promoción y apoyo de la actividad agropecuaria, entre las que se destacan las facilidades en los créditos y precio especial para los combustibles para los productores rurales. Se argumentaba la necesidad de estas demandas productivas

en la importancia que tiene el sector en la economía y sociedad del país: «los rubros agropecuarios tradicionales han sido, son y seguirán siendo los pilares básicos de la economía y de la sociedad uruguaya» (Discurso año 2006). En este sentido el gobierno consideraría parte de estos reclamos reduciendo los impuestos a los combustibles, aunque con el paso de los años el incremento en el gasoil, desdibujaría esa consideración especial para el uso de ese combustible con fines productivos.

Uno de los problemas más importantes que arrastraba el sector al asumir el gobierno del Frente Amplio era su alto endeudamiento, que principalmente tenía como acreedor al banco estatal de desarrollo (BROU). Durante varias décadas, ante los fuertes reclamos y presiones de las organizaciones ganaderas, los gobiernos anteriores habían dado soluciones parciales que lograban dinamizar al sector, generando un clima de deudas y descapitalización que se había profundizado con la crisis financiera del 2002 y la baja de los precios internacionales de toda la década de los noventa. Según una recopilación de prensa de entre 1995 y 2004, el agro había recibido 45 medidas que le otorgaban beneficios para encarar su endeudamiento o enfrentar situaciones extraordinarias debido a eventos climáticos o caída de los precios internacionales (Pereyra, 2016).

Como era de esperar desde que el nuevo gobierno asumió el mando, la FR realizó fuertes reclamos solicitando la «elaboración de políticas de Estado para el sector agropecuario en materia fiscal y crediticia que trasciendan los cambios de gobierno» (Discurso año 2005). Pero el Frente Amplio y las fuerzas sociales que lo apoyaban siempre fueron muy cautelosos ante estas medidas generales que promulgaban leyes o decretos dando el mismo beneficio a todos los deudores por igual, sin considerar su voluntad de pago y su tamaño. Además, siempre se argumentó que estas acciones ocasionaban grandes perjuicios en el patrimonio del BROU y limitaban sus posibilidades de ser banco de desarrollo para otros sectores que tenían más dificultades y menos capacidad económica. Por esta razón, la solución del endeudamiento para los productores agropecuarios que daría el nuevo gobierno no iría en la línea que reclamaba la gremial. La política que impulsó el gobierno en estas circunstancias fue la de analizar caso a caso a los deudores, pero no generar una condonación general de la deuda. A partir de este momento, en los gobiernos de izquierda se consolidó la posición de no hacer más concesiones parciales con el endeudamiento, dado además el auge económico que vivía el sector, y primó una política de fortalecimiento y mayor autonomía del BROU para manejar estos casos, dejando de lado las quitas o cancelaciones de deudas generalizadas por medio de decisiones políticas.

Esta forma de dar respuesta al endeudamiento del sector despertó un gran descontento de la gremial, que hizo un balance muy negativo de sus resultados, afinando que «el mal manejo del endeudamiento dejó a muchos productores por el camino» (Discurso año 2008), y que de ellos solo obtuvieron beneficios los agentes financieros y no los productores rurales como se había «prometido». Pero, más allá de estas declaraciones, el tema del endeudamiento fue lentamente

saliendo de la agenda de la organización y la capitalización del sector se fue resolviendo por la vía del mercado sin intervenciones estatales. Será recién en el tercer período de gobierno que resurgirán los debates sobre este tema, pero acotados solo al sector lechero, producto del desplome del precio internacional de la leche y la falta de pagos de las ventas estatales a Venezuela.

Otras medidas demandadas recurrentemente en el período por la FR referían a las políticas sanitarias. La gremial consideraba que «continuamos con un deterioro de la situación de respaldo sanitario que debemos tener ya que han decaído los controles y el ministerio no cumple con su rol de policía sanitaria» (Discurso año 2011).

[...] difícil de creer que [...] sigamos sin resolver temas sanitarios básicos, casi mitológicos [...] esto pasa porque a la hora de distribuir los recursos, el Estado se sigue quedando corto en la adjudicación de fondos para que el Ministro de Ganadería pueda contar con la infraestructura técnica y de contralor, necesarias para cumplir exitosamente con las campañas sanitarias [...] parte clave del compromiso que le reclamamos al Estado [...] porque está poniendo en juego [...] todo lo bueno que se pueda planificar... (Discurso año 2011).

En este caso resalta la disconformidad ante los avances que otras gremiales reconocían en la política de sanidad animal del país. Esto puede tener origen en la diferencia que la FR ya tenía con el gobierno antes del 2005 con respecto a la forma de financiamiento de los insumos necesarios para la implementación de estas políticas, ya que el Estado no había asumido la totalidad de los costos y había trasladado a los empresarios parte de ellos.

En términos de promoción de las exportaciones, la gremial se mostró preocupada durante todo el período de estudio por la baja del dólar, lo que denunció como un intento de atraso cambiario del gobierno para frenar la inflación y perjudicar al sector productivo:

El inconveniente manejo del tipo de cambio como herramienta de contención de una inflación que el propio gobierno promovió con sus medidas, el desproporcionado aumento del gasto público, políticas procíclicas de mano abierta, el desconocimiento de la crisis mundial que se avecinaba, el aumento de la estructura de costos de todo el sector privado; no solo restan competitividad, reduciendo exportaciones, ingresos y fuentes de trabajo; sino que cuestan al país reservas que no tiene, aumentando su nivel de endeudamiento (Discurso año 2009).

Estos reclamos y críticas a la situación económica continuaron durante todo el período y parecen ser algo desmedidas dada la situación de bonanza que atravesaba el sector y el país en su conjunto. Por ejemplo, se sostiene: «La evolución de la economía, la baja del tipo de cambio, el aumento de costos e impuestos y con ello, el deterioro de la competitividad» (Discurso año 2010). Al año siguiente se insistía en que:

el continuo aumento de los costos en dólares está conformando una estructura de producción, que constituye un grave riesgo ante una posible baja de precios

de nuestros productos, poniendo en serias dificultades a la cadena agro exportadora y afectando la economía del país (Discurso año 2011).

Para la gremial, las medidas impulsadas por las dos administraciones progresistas no fueron suficientes para lograr el crecimiento del sector y generaron un aumento de los costos productivos, afectando la rentabilidad del agro y provocando una pérdida de productores, «y con ello al proceso de concentración de la tierra, en una forma dramática y acelerada nunca antes vista» (Discurso año 2008). Se criticó inclusive la promoción por parte del gobierno del eslogan «Uruguay País Productivo». Para la FR, el gobierno conduce a un clima de inestabilidad productiva y una crisis del tejido social: «atentan contra los productores nacionales, hipotecando sus sueños y arriesgando la pérdida de una matriz social cada vez más frágil, que hasta ahora ha sido garante de cohesión social y territorial» (2008). En este contexto reclamó la implementación de medidas específicas para el sector agropecuario:

Reclamamos señales claras del Poder Ejecutivo que se traduzcan en acciones que permitan el fortalecimiento de la producción y la permanencia de los productores, capital humano base para el desarrollo sostenible, social y productivo. Se debe poner freno a las políticas que esquilman al productor, transfiriendo recursos a otros sectores de una magnitud tal que ponen en riesgo su continuidad y la de su familia, dejándolo en desigualdad de condiciones para competir (2010).

Los argumentos que utilizó la gremial para sostener esta postura y sus demandas tenían que ver con la relevancia histórica del sector agropecuario tanto en la construcción del entramado social del medio rural como en la creación de una matriz productiva agropecuaria nacional. La gremial afirma que: «No se trata solo de una cuestión de justicia para con el campo y su gente, también es una cuestión estratégica y de conveniencia nacional» (2010). Por ello, garantizar las condiciones para el crecimiento del sector agropecuario permitiría el crecimiento del país en general y el bienestar de su población. «Todas las medidas que se tomen a favor de estabilizar la producción agropecuaria van en consonancia con la estabilidad económica del país, y por lo tanto cuentan con nuestro apoyo» (Discurso año 2012).

Como se puede observar, no solo se relativizaba el fuerte crecimiento que había tenido el sector sino que además se ponía el acento en que la dinámica económica creada durante esos años había tenido efectos negativos para el medio rural y se partía del supuesto de que podrían haber sido evitados con otras políticas públicas de fomento a la producción. De esta forma, se proponía la necesidad de una política que tratara de igualar las condiciones que se daban a los grandes emprendimientos en el sector como se hizo para la forestación por ejemplo. Estas medidas, según la gremial, podrían servir también para desestimular la concentración y la extranjerización de la tierra, y frenar el abandono de la producción por parte de muchos productores.

Sin duda, este razonamiento contrafáctico puede resultar ajustado pero también difícil de considerar. Sin embargo, sí es posible sostener que el posicionamiento de la FR ha sido contrario a las escasas medidas que desde el gobierno buscaron mitigar los efectos negativos del crecimiento en el sector. En el análisis de los diferentes ejes de debate con el gobierno durante el período analizado se aprecia una contradicción discursiva constante de la FR, la que trata de ampliar su base social hacia medianos y pequeños productores pero no logra instrumentar efectivamente posiciones a favor de ellos, en tanto su discurso y posicionamiento siguen condicionados por su fuerte matriz liberal, antiestatal y desregulacionista.

Esto la constituye en un actor con pocas iniciativas y de segundo orden para el nuevo escenario de las políticas públicas, aunque conserva una porción importante de poder en la medida en que ocupa un número relevante de puestos de representación en los distintos espacios corporativos que le dan oportunidad formal de cogestionar con el gobierno varias políticas para el sector. En estos años, la FR mantuvo en estos espacios, que no son de mucha exposición pública, un continuo acuerdo con las posiciones de la ARU, ya sea para oponerse o para apoyar las iniciativas gubernamentales específicas en dichos organismos.

Sus acciones parecen estar más arraigadas en su larga tradición de ejercicio de poder frente al Estado, pero que ya no se verifica hoy en la realidad. Esto produce que en su desarrollo de la actividad gremial lleve adelante en varias ocasiones exigencias desmedidas para su fuerza lo que hace visibles cada vez más sus ambigüedades y debilidades.

Entre la conciliación y el conflicto: una mirada de conjunto a las relaciones entre las organizaciones agrarias y los gobiernos progresistas

Al asumir el gobierno nacional, el Frente Amplio encuentra que el país y el sector agropecuario comienzan a vivir un fuerte proceso de crecimiento y expansión. En particular, el dinamismo que adquiere el agro en esos años permite explicar en buena medida la forma que adoptaron el relacionamiento, las negociaciones y los conflictos entre el nuevo elenco gobernante y las organizaciones del agro. Este escenario permitió reducir las fuertes tensiones y desconfianzas iniciales que imponía la llegada al gobierno de una fuerza política que históricamente se mostró opuesta a los intereses de los grandes empresarios agroindustriales y como una fuerte defensora de los medianos y pequeños productores familiares, así como de los derechos de los trabajadores del sector. En este sentido, las condiciones internacionales favorables para los productos primarios facilitaron la negociación de las políticas públicas impulsadas durante los dos primeros períodos de gobierno, en la medida en que permitieron aplacar los conflictos por la apropiación de los crecientes excedentes producidos en el sector.

En ese marco, como se ha reseñado en los capítulos anteriores, los gobiernos progresistas impulsaron un conjunto de políticas públicas que fomentó la expansión del comercio exterior, la inversión y el crecimiento de la producción, a la vez que promovieron acciones tendientes a un desarrollo rural que diera sostén a las formas de producción más familiares y políticas de ampliación de los derechos de los asalariados rurales. Estos esfuerzos, sumados a las políticas sociales de cobertura nacional implementadas y el aumento del salario real registrado, posibilitaron la fuerte reducción de la pobreza y la indigencia en el medio rural.

El conjunto de estas políticas fue despertando apoyos y resistencias entre las diferentes organizaciones vinculadas al sector, afectando de manera significativa la relación entre los diversos actores u organizaciones rurales y el Estado. Es así que a lo largo del período analizado, por distintos medios, las organizaciones del agro van dejando muy en claro sus puntos de vista respecto a las medidas implementadas por las dos administraciones del Frente Amplio y sus diferentes grados de acuerdo y desacuerdo con ellas, marcando de esta forma el posicionamiento de las gremiales frente al gobierno y sus políticas.

En primer lugar, dentro del bloque social que más apoyó a los gobiernos estuvieron las organizaciones que nuclean a los asalariados rurales. Ellas son históricamente muy débiles pero sus reclamos han contado siempre con un apoyo

simbólico importante de la central de trabajadores, lo que les permitió ser objeto de una de las principales políticas públicas de los gobiernos en el sector.

En estos años, principalmente al inicio del período estudiado, los trabajadores rurales realizaron unas pocas movilizaciones, más de carácter testimonial que de efectiva presión, ante las cuales el gobierno, de cierta forma, reaccionó de manera positiva, accediendo a buena parte de los reclamos (ley de ocho horas, reglamentación sindical, atención a las comisiones de trabajo y nuevo estatuto del peón rural). Durante la elaboración y legislación fue negociando e imponiendo, cuando era necesario, su punto de vista a las organizaciones empresariales, pero nunca contó con una presión efectiva de los trabajadores rurales, dada la debilidad organizativa de estos.

Con dicho accionar estos gobiernos no solo apoyaron el desarrollo de los derechos que reclamaban los trabajadores rurales, sino que se ganaron, además, un aliado importante en la central obrera para estas políticas, lo que les sirvió para afianzar su alianza con ella en temas que van más allá de la cuestión de las relaciones laborales en el agro, en lo que refiere a las políticas generales vinculadas al trabajo y a la negociación colectiva.

En esta década, la Unión Nacional de Asalariados Rurales, Trabajadores Rurales y Afines (UNATRA) fue una aliada en la implementación de la negociación colectiva, pero en algunas ocasiones tuvo marcados desacuerdos con respecto a la posición de los gobiernos, como durante la discusión por la limitación de la jornada laboral. En estos casos, la central obrera operó como mediador para acercar las partes y poder destrabar los conflictos. Pero una vez superadas estas dificultades, el vínculo con los gobiernos fue de cooperación, y a lo largo del período las principales demandas de los trabajadores se fueron cumpliendo.

En segundo lugar, en ese bloque de apoyo están los agricultores familiares representados por la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), quienes tuvieron un relacionamiento privilegiado con los gobiernos y fueron sus aliados en muchas de las políticas orientadas al desarrollo rural. En el período, la CNFR obtuvo un importante reconocimiento en el escenario de las organizaciones rurales, logrando un protagonismo que los gobiernos anteriores le habían negado. Por otra parte, la gremial tuvo una creciente participación en instancias estatales, ampliando su representación en varios espacios corporativos que el Estado tiene reservados para organizaciones del sector. Como consecuencia, se produce un notorio fortalecimiento de su legitimidad institucional y logra consolidar su imagen como representante nacional de los intereses de la producción familiar. Concomitantemente, esta situación política favorable y la conquista de nuevos espacios de relacionamiento con el gobierno, estimularon la creación y reapertura de sociedades de fomento rural y cooperativas agrarias, lo que significó una gran ampliación de la participación de productores familiares y, por ende, un fortalecimiento de la propia CNFR y su capacidad de acción gremial.

El relacionamiento de la gremial con los gobiernos progresistas se caracterizó por zonas amplias de acuerdo la CNFR logró posicionarse como uno de los

principales interlocutores de las políticas de desarrollo rural impulsadas por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y coejecutar varias de las políticas con este objetivo. En particular, la CNFR brindó su apoyo a la nueva política desarrollada por el Instituto Nacional de Colonización (INC) y jugó un rol protagónico en varias de sus acciones. Pero también se mantuvieron tensiones con el gobierno nacional con relación a ciertos asuntos, como el proceso de descentralización que atravesó el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y algunos aspectos de la reforma tributaria que comenzó a gestarse y, principalmente, con relación a la falta de claros avances en la concreción de una política diferenciada para la agricultura familiar. Sobre esta cuestión, la CNFR visualiza la necesidad de marcar una agenda propia, definiendo temas de interés que trascendieran la relación con el gobierno y permitieran avanzar en los reclamos históricos que aún no se habían concretado. Se identifican así dos elementos principales que la gremial buscó instalar en la discusión pública. Por una parte, la institución advirtió constantemente sobre el reciente, pero fuerte, proceso de concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra. Reclamó medidas urgentes para revertir esta situación teniendo en cuenta «la función social de la tierra». Este proceso y los cambios en el uso de la tierra son los «disparadores» para construir un discurso de jerarquización de la agricultura familiar como elemento clave para el desarrollo rural. Por otra parte, la CNFR demandó un paquete de propuestas específicamente diseñadas para el sector de la agricultura familiar. Este reclamo se presentó como una «necesidad» del sector y se constituyó en «el motor» de la acción colectiva de la gremial y la principal demanda durante el período.

En definitiva, a pesar del contexto favorable de relacionamiento con el gobierno nacional y de la ampliación y activación de la base social de representación, los elementos de la agenda de la CNFR aún siguen siendo la problemática del uso y propiedad de la tierra y las políticas públicas diferenciadas para el productor familiar, transformándose en uno de los principales elementos de confrontación con la política de los gobiernos.

Un tercer grupo de intereses afectados por las políticas públicas fue el de los empresarios agroindustriales, quienes durante la década estudiada no presentaron marcadas discrepancias públicas con las políticas impulsadas por los gobiernos. En general, estas organizaciones siempre estuvieron centradas en su problemática específica y no buscaron una representación general de los intereses del sector agropecuario, lo que lleva a que sus posicionamientos y su relación con el gobierno y con sus políticas públicas estuvieran dirigidos exclusivamente a sus ámbitos específicos de interés. En esta lógica, estas organizaciones tienen una incidencia muy importante en sus ámbitos de competencia y dialogan continuamente con los gobiernos en la implementación de las políticas públicas que los afectan en su actividad económica y productiva. Raramente tienen declaraciones generales sobre el desempeño de las políticas públicas del gobierno si no encuentran en ellas un obstáculo o un incentivo particular para el desarrollo de su actividad empresarial.

Durante los años analizados, se han identificado determinadas gremiales que destacan por su papel en algunos de los sectores en los que el gobierno implementó políticas específicas de promoción y desarrollo. Así, en la política dirigida a la producción de leche, ha cumplido un papel muy relevante la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL). Durante este período se creó la Junta Nacional de la Leche, un espacio interinstitucional y de gobernanza de la cadena productiva que nuclea a diferentes actores del complejo lácteo. La Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA), por su parte, mantuvo un papel determinante en la relación con la industria, con el precio del arroz y con los planes de promoción de la actividad, y también en el manejo del agua, que le exigió en estos años un importante proceso de inversión para mantener su papel en las exportaciones. En las políticas forestales, jugó un papel importante la Sociedad de Productores Forestales del Uruguay (SPF), a quien le tocó negociar con el primer gobierno progresista la reformulación de la política forestal, y a partir de ello logró una fuerte expansión asociada a las megaempresas forestales de capital extranjero, que, de alguna manera, van a tener un papel decisivo en la formación de opinión de esta organización. En el sector vitivinícola, es importante señalar el papel de la Organización Nacional de Viticultores (ONV), que ha desempeñado un rol destacado e influyente en el ámbito del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI). Este es uno de los sectores que más ha tenido que adaptarse a las nuevas circunstancias productivas a raíz de un fuerte desplazamiento de la producción tradicional y los pequeños productores, pero donde las gremiales han negociado sus demandas desde la dirección del instituto y han logrado armonizar sus intereses y resolver sus conflictos de manera generalmente consensuada entre todos los actores representados en ese espacio corporativo. Otra organización que tiene un papel importante a nivel nacional, es la conocida como Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), que representan al conjunto de cooperativistas del sector agropecuario con una predominancia de empresarios de mediano porte y con una incidencia importante en el sector de la agricultura. Su acción política es moderada, en general, y tiene una alta legitimidad, dados los valores que representa. Brindó su apoyo a los dos gobiernos en las variadas iniciativas que estos llevaron adelante para fomentar el cooperativismo a nivel nacional, y además amplió su participación en diferentes ámbitos del Estado, tanto en los temas referidos a las cooperativas como al sector rural. Pero se mantuvo en una posición distante en casi todos los debates más álgidos que se dieron en esta década en torno a las políticas públicas para el sector. En 2007 surgió la Cámara Uruguaya de Servicios Agropecuarios (CUSA), una organización con un potencial importante, relacionada con todos los procesos técnicos vinculados a la venta de servicios en el sector agropecuario, que nuclea a las empresas que suministran maquinaria, servicios y mano de obra a las empresas del sector. Esta institución aún no tiene una importante incidencia en las políticas públicas pero viene ganando terreno a partir de las iniciativas legislativas que buscan regular la actividad en el sector, como por ejemplo la ley de tercerización, que si bien

afectaba a todo el empresariado nacional tenía una vinculación específica con esta actividad.

En líneas generales, las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos progresistas fortalecieron y ampliaron el modelo neocorporativo, facilitando la participación de estas organizaciones en los ámbitos estatales y paraestatales vinculados a sus actividades sectoriales para que defiendan sus intereses y puntos de vista sobre las políticas específicas en cada cadena productiva o rubro de actividad. Durante todo el período, dada esta estrecha participación en las políticas públicas y a la luz del escenario económico favorable para los diferentes subsectores, no se presentaron conflictos o enfrentamientos entre los gobiernos y estas organizaciones en los diferentes ámbitos en los cuales interactuaron. Tampoco estas organizaciones intentaron realizar alianzas para presionar al Estado por una agenda común. En general, se mantuvieron centradas en presionar sobre sus temas específicos, en los cuales, en la mayoría de los casos, se observó un marcado acuerdo entre las posiciones de los gobiernos y de estas organizaciones. Esto conformó un ambiente de muy buena gobernabilidad en estos subsectores, que sirvió como un logro y una legitimación de los gobiernos frente a los embates que recibieron de las organizaciones de los ganaderos, más preocupadas por influenciar y ser actores de referencia en las políticas públicas nacionales y no solo en las referidas al sector.

La única excepción a esta situación fue la propuesta del Impuesto a la Concentración de los Inmuebles Rurales (ICIR). Este conflicto fue el de mayor intensidad ya que era un ataque directo en el plano simbólico a los intereses de los grandes poseedores de tierras del país y donde estas organizaciones percibieron que, si este intento prosperaba, podría significar una amenaza potencial a sus intereses, en tanto implicaba una posible suba de sus impuestos. En alianza estratégica con la FR y la ARU, acompañaron sus duras críticas y sus presiones para que se derogara la ley. La posterior declaración de inconstitucionalidad del tributo dejó fuera de la agenda este tema tan tensionante para el sistema de representación de intereses agrarios, disipó esta amenaza y contribuyó a restablecer el relacionamiento armónico que existía entre estas organizaciones y el Estado antes de la promulgación de la ley.

El cuarto grupo está conformado por la ARU y la FR, quienes históricamente han representado los intereses de los ganaderos y, en especial, de los empresarios que concentran mayor superficie de tierra y recursos económicos. Si bien los intereses de estas gremiales también pueden ser compartidos por las organizaciones de grandes empresarios de los otros rubros, ellas siguen siendo las referentes principales para la negociación de las políticas dirigidas al sector. Ambas organizaciones, con matices y siguiendo sus características particulares de accionar, han sido las que han tenido un tono más beligerante frente a la mayoría de las políticas públicas impulsadas por el progresismo para el agro.

La ARU mostró una franca oposición a las principales políticas públicas impulsadas por los gobiernos de izquierda. No obstante, esta oposición no resultó

en un conflicto abierto, ni se tradujo en grandes esfuerzos por usar su posible poder de veto, como sucedió en otros momentos históricos del país o en otros países de la región. Más bien, la ARU trató durante todo el período de fortalecer su legitimación como representante de los intereses del sector rural, apelando a los viejos valores del «mito de país ganadero», mostrando cómo el crecimiento del país en esa década se debió especialmente al crecimiento del sector y a su capacidad empresarial. Esta insistente reivindicación de que sus intereses son los intereses nacionales se hace junto a un fuerte posicionamiento ideológico a favor del libre mercado, la no intervención estatal y el mantenimiento de las normativas vigentes. Pero también, en el nuevo escenario político, la ARU hará mucho énfasis en la necesidad de mantener las «reglas de juego», como forma de conservar los privilegios que la gremial había obtenido con los gobiernos anteriores. En la defensa del *statu quo*, advirtió en un tono «amenazante» que alterar las normativas vigentes podría significar una reducción de inversión que, a su vez, llevaría a interrumpir el auge de la inversión extranjera directa en el agro que se daba en estos años.

Sin embargo, en el marco de esta disconformidad general manifiesta en las declaraciones de los representantes de la ARU, se reconoce que hubo en este período un logro importante con relación a la política pública de promoción de exportaciones y que esta política implicó fortalecer el estatus sanitario del país y el impulso a las exportaciones a los mercados más exigentes. Estas políticas favorecieron a los ganaderos representados en la ARU, que supieron aprovechar las oportunidades que se abrieron en el contexto internacional. Es en estas acciones donde se dará el mayor espacio de acuerdo y cooperación entre los gobiernos y la gremial, espacio crucial para un relacionamiento sin mayores conflictos, ya que posibilitó una conciliación de intereses al promover una mejora en los precios del ganado, favoreciendo los intereses de los ganaderos y un aumento considerable en la captación de divisas para el gobierno. Asimismo, se constituye en el eje de los acuerdos que permite sobrellevar los planos de conflictividad que se han abierto a partir de las otras iniciativas gubernamentales analizadas en el capítulo, sin que la situación se transforme en un conflicto con mayores confrontaciones. También es de destacar que la inusitada bonanza económica de todo el período, permitió un relacionamiento más fluido de los gobiernos con todos los actores económicos y especialmente con la ARU.

La mayor tensión se produjo en los primeros años, a raíz del conjunto de leyes laborales y reformas tributarias impulsadas, que aumentaron la carga tributaria del sector, y posteriormente, en 2010 con el intento de imposición del ICIR. Durante todo el período, la ARU intentó con todo su poder vetar, detener o modificar estas políticas públicas que afectaban su legitimidad, la rentabilidad de sus representados o que podía poner en riesgo sus intereses a mediano plazo. En estos primeros años, el presidente de la República no concurrió a la ceremonia del Prado y los discursos del Ministro y Presidente de la ARU fueron de un carácter solapadamente confrontativo.

Durante el segundo gobierno, la iniciativa más importante fue el restablecimiento del impuesto a la tierra, pero esta política sí logró ser revertida por el poder de las gremiales ganaderas y ha significado la mayor victoria política de la ARU frente a las políticas reformistas. En este sentido también la iniciativa vinculada a esta misma temática que de alguna manera condiciona el derecho a la propiedad privada está referida a la regulación del uso del suelo, también muy criticada por la ARU, pero que aún sigue vigente, aunque su efectividad y capacidad de control por parte del Estado aún está en disputa. Estas han sido las medidas que durante estos años han puesto en tela de juicio el derecho irrestricto a la propiedad privada de la tierra, a partir de las que surge una nueva necesidad, por parte de las gremiales, de fortalecer la legitimación de este derecho, aún en el caso de un bien de carácter irreproducible y, por tanto, colectivo, como la tierra.

En cuanto a la FR, en el período se aprecia una contradicción discursiva constante por parte de esta gremial, que trata de ampliar su base social hacia medianos y pequeños productores pero no logra instrumentar efectivamente posiciones a favor de ellos, en tanto su discurso y posicionamiento siguen condicionados por su fuerte matriz liberal, antiestatal y desregulacionista. Esto la constituye en un actor con pocas iniciativas y de segundo orden para el nuevo escenario de las actuales políticas públicas, aunque conserva una porción importante de poder en la medida en que ocupa un número relevante de puestos de representación en los distintos espacios corporativos que le dan oportunidad formal de co-gestionar con el gobierno varias políticas para el sector. En estos años, la FR mantuvo en estos espacios, que no son de mucha exposición pública, un continuo acuerdo con las posiciones de la ARU, ya sea para oponerse o para apoyar las iniciativas gubernamentales específicas en dichos organismos.

En general, las acciones de la FR en el período parecen estar más arraigadas en su larga tradición de ejercicio de poder frente al Estado, que ya no se verifica hoy en la realidad. Esto produce que en su desarrollo de la actividad gremial lleve adelante en varias ocasiones exigencias desmedidas para su fuerza actual, lo que hace visibles cada vez más sus ambigüedades y debilidades. Para entender el relacionamiento de la FR con el gobierno no se puede ignorar que la gremial, a diferencia de las otras analizadas, pasó por un proceso de debate interno que le restó poder de iniciativa y de presión frente al Estado.

En estos años, la FR realizó, en conjunto con la ARU, una franca oposición a los intentos del gobierno de crear una política pública para abordar el problema de la concentración y extranjerización de la estructura agraria. Como se vio en capítulos anteriores, el gobierno desarrolló diferentes esfuerzos legislativos y se impulsaron políticas para desestimular la concentración de la tierra, controlar los usos del suelo y regular las sociedades anónimas. Pero la dificultad para aprobar estas iniciativas puso de manifiesto la fuerza que tienen las gremiales de los ganaderos y sus alianzas políticas.⁶⁴

64 Si bien en el año 2007, el gobierno logra aprobar una ley que prohíbe a las Sociedades Anónimas la adquisición de tierras, en la reglamentación de esta ley se establece un régimen

Pese a ello, los esfuerzos legislativos y políticos han tenido su efecto simbólico, poniendo estos problemas en debate público cada vez con más energía. Esto puede ser considerado un avance en sí mismo, ya que el poder simbólico de estas organizaciones ha logrado sustraer estos temas de las políticas públicas al extremo de que la Constitución de la República limita expresamente la creación de impuestos directos a la propiedad de la tierra con destino nacional.⁶⁵ A su vez, también se observan algunos logros materiales, como la revitalización del Instituto Nacional de Colonización, bajo cuya órbita se otorgaron más hectáreas promedio que en los cincuenta años anteriores, aunque esta política no parece posibilitar el suficiente acceso a la tierra a los agricultores familiares como para que puedan resistir a los procesos de concentración que hoy impone el modelo agroindustrial vigente en el país. Dada la notoria opulencia del sector y de sus empresarios en los últimos años, las batallas simbólicas frente a las medidas del gobierno se han visto dificultadas para las gremiales, que ven debilitar su legitimidad ante la opinión pública frente a su claro enriquecimiento en el período. Por ello, estas discusiones y conflictos para regular y actuar sobre las formas de tenencia y la distribución de la tierra siguen vigentes y forman parte de los temas en la agenda política del país.

En síntesis, a lo largo de este libro se han expuesto el escenario y los acontecimientos más destacados de la primera década de gobiernos progresistas; se describieron los objetivos de las políticas agrarias del período y se estudiaron los comportamientos y reacciones de las organizaciones sociales que representan a los principales intereses sectoriales. La información presentada permite establecer los gobiernos buscaron buscó conformar una amplia base social de apoyo en el sector para impulsar la mayoría de sus políticas públicas.

Los grandes grupos sociales que integran el sistema de representación de intereses en el sector —ganaderos, empresarios agroindustriales, productores familiares y asalariadas rurales— vieron cómo sus intereses fueron considerados en diferente medida por los gobiernos a lo largo de la década. El grado en que estos agentes lograron imponer al Estado sus reclamos dependió de las relaciones de fuerza en cada situación, ya que la mayoría de las iniciativas de los gobiernos transitaron por un proceso costoso y conflictivo, donde la acción de los distintos grupos ha tenido un papel muy importante en los resultados finales. Las continuas acciones de las gremiales, sus declaraciones públicas y sus presiones, que han sido documentadas en los capítulos precedentes, dejan de manifiesto que las

de excepciones al cumplimiento de la obligatoriedad de identificar a los propietarios, que en los hechos permitió que las Sociedades Anónimas continuaran concentrando grandes extensiones de tierra.

65 Ello sustentó la declaración de inconstitucionalidad del ICTR, la medida legislativa más importante del gobierno para atacar la concentración de la tierra. La Suprema Corte de Justicia fundamentó su decisión en que existe una limitación constitucional a la potestad tributaria nacional para gravar la propiedad inmobiliaria rural, ya que si bien los impuestos sobre dichos inmuebles deben ser fijados por el Poder Legislativo, su recaudación y la totalidad de su producido corresponde a los gobiernos departamentales (Domínguez, 2015).

políticas y su implementación fueron producto de un complejo entramado de relaciones de fuerza, donde el gobierno fue un actor muy relevante, pero, a pesar de su legitimidad y poder, ha tenido serios limitantes para determinar el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas en el sector.

Se debe tener presente que la orientación de los gobiernos progresistas durante estas dos primeras administraciones estuvo marcada por la alianza que la fuerza política tenía con el movimiento sindical, que le exigía la urgente expansión de los derechos laborales al sector rural, y por los reclamos de las organizaciones de pequeños productores y familiares por el acceso a la tierra y políticas diferenciadas para el sector. Por otro lado, las fuerzas que se oponían al acceso al gobierno por parte del Frente Amplio, le demandaban no modificar el sistema de relaciones laborales existente, tener una política de fomento al desarrollo exportador sin ningún tipo de diferenciación, y mantener el sistema impositivo vigente en el sector. En virtud de estas agendas, la etapa más conflictiva y compleja en la relación de estos gobiernos con las organizaciones agrarias se produjo al inicio de la primera administración, ya que fue en esa etapa que se propusieron los principales cambios de orientación de carácter más estructural para el sector (tributarios, laborales y territorialización de políticas), que fueron muy resistidos por las organizaciones de empresarios y ganaderos. Si bien desde el inicio fueron constantes las dificultades para implementar varias de las medidas señaladas, debido a la fuerza de los grandes empresarios representados, en especial, por la ARU y la FR, que lograron bloquear en varias ocasiones las iniciativas del gobierno, la intensidad de la confrontación no fue tan alta como podía esperarse y las organizaciones empresariales y ganaderas, después de un considerable proceso de negociación, aceptaron la legitimidad del nuevo gobierno para introducir cambios en esos ámbitos. Además, los gobiernos progresistas no buscaron un enfrentamiento directo con estas organizaciones, ya que necesitaba ampliar su base social y construir alianzas con los sectores agroexportadores —donde estas gremiales tienen mucha influencia— para fortalecer el crecimiento del país mediante las exportaciones con el fin de obtener los recursos necesarios para llevar adelante las políticas públicas y sociales consideradas estratégicas.

En este sentido, las ganancias extraordinarias que en esos años comienzan a generalizarse en el sector en el marco de la llegada al gobierno de una coalición de partidos de izquierda se transformó en una verdadera ventana de oportunidades para introducir cambios en las políticas públicas. Aprovechando esta situación, con el objetivo de ampliar su base social de apoyo, los gobiernos impulsaron varias de las medidas reclamadas por los sectores dominantes —ganaderos y empresarios agroindustriales—, como la mejora y profundización de las políticas sanitarias y fitosanitarias, que fueron la base para la gran promoción de las exportaciones; la fuerte subvención de las inversiones en el sector; y la aplicación de una política tributaria que, si bien les hizo retroceder en muchos privilegios adquiridos anteriormente, no le impuso al agro una carga tributaria mayor que la de otros sectores de la economía. En especial, en el sector cárnico también se mantuvieron

las posibilidades de exportaciones de ganado en pie, que es una de las medidas respaldadas por los ganaderos. Además, el sector se vio beneficiado por las fuertes inversiones extranjeras que permitieron al empresariado nacional fortalecer su encañamiento con los intereses de las cadenas globales de valor.

A su vez, para asegurar sus aliados, estos gobiernos otorgaron a los sectores subalternos —agricultores familiares y asalariados— una fuerte política que impulsó acciones constantes de reconocimiento para ambos grupos. Durante toda la década, los intereses de estos sujetos y sus organizaciones fueron convocados y reconocidos como parte legítima del sistema de representación de intereses del agro, y estos grupos fueron considerados por el Estado como interlocutores principales para varias de sus políticas. Esto significó la democratización de los espacios públicos e institucionales propios del sector y un avance en las formas de orientar el problema agrario en el país. En este sentido, las organizaciones valoraron estos logros desde el inicio y dieron su respaldo los gobiernos en sus conflictos con los grupos dominantes en el sector, pero siempre consideraron que estos eran insuficientes. Sus reclamos siempre estuvieron orientados a lograr una mayor apropiación del excedente agrario generado en esta década de bonanza, por lo que el resultado de las políticas tendientes a alcanzar este objetivo no colmó sus expectativas. No parece haberse dado una efectiva política diferenciada para la producción familiar, y los salarios reales rurales, si bien crecieron por encima de la media nacional, no mostraron la recuperación que otros sectores sumergidos lograron en el período (por ejemplo, la construcción). Es posible pensar que la falta de mayores logros materiales, en el sentido de lograr una redistribución para estos grupos, se produjo no solo por falta de voluntad del gobierno sino por la debilidad de las acciones colectivas para reclamarlos.

En definitiva, los gobiernos progresistas dieron un apoyo decidido a los empresarios rurales, al desarrollo de las cadenas agroindustriales y a la inversión nacional y extranjera, a la vez que crearon un espacio para la agricultura familiar y reconocieron los derechos laborales de los trabajadores rurales. El resultado de esta política agraria productivista pero con mecanismos institucionales para la inclusión social, permite que todos los sectores puedan obtener ciertos logros en este período de expansión. No obstante, hay evidencia empírica que muestra que la distribución relativa del excedente agrario posibilitó a los sectores dominantes ampliar su participación en la apropiación del PBI agropecuario, pasando del 51 al 69% en el período 2000-2013.⁶⁶ Esto no solo es producto de la tolerancia de los gobiernos hacia los reclamos de los sectores dominantes sino que también se puede vincular a la debilidad histórica de los actores subalternos, que no tuvieron la suficiente fuerza para utilizar el gobierno a su favor.

66 Según Oyhantçabal y Sanguinetti (2014), un análisis de la distribución de la plusvalía en el sector agropecuario permite afirmar que son capitalistas y terratenientes los que se apropian de la mayor parte de ella, pasando del 51% al 69% del valor agregado bruto (VAB) en 13 años. Por su parte, el Estado mantiene su nivel en un 8%, siendo el piso mínimo de 4% en el año 2003 debido a las exoneraciones tributarias al sector.

En los próximos años, las políticas de desarrollo rural y legislación laboral en el medio rural, para mantenerse y expandirse, pasarán por la dura prueba de soportar un ciclo sin rentas extraordinarias y el seguro aumento de los conflictos de intereses entre las fracciones y organizaciones agrarias del país.

Y, por último, es importante reflexionar sobre por qué razón el conjunto de leyes, decretos y políticas implementadas por las dos administraciones que abarca este estudio, no ha podido revertir ni mitigar ninguno de los factores que están provocando la concentración y extranjerización de la tierra en el país. Sin duda, como se ha argumentado, esto se debe en parte al extraordinario poder de las organizaciones ganaderas y empresariales del sector, pero también a la imposibilidad actual del Estado, que parece no contar con el poder suficiente como para regular los procesos económicos y de mercado que producen el crecimiento del sector sin poner en riesgo el ingreso de divisas al país y, por tanto, de muchos de los logros que se atribuyen a su gestión en esta década.

Bibliografía

- ALBROW, M. (1990) Introduction. Albrow y King. *Globalization, Knowledge and Society*. Sage Publication and ISA. London.
- ALONSO, J. M. (2005) «El salario de los trabajadores rurales. Un ajuste insuficiente». En: *Trabajo y Utopía*. PIT-CNT. Montevideo.
- (1984) *El agro uruguayo: pasado y futuro*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
- ASTORI, D (1979) *La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930-1977*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
- (1977) *La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930-1977* Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
- (1982a) *La agricultura familiar uruguaya: Orígenes y situación actual*. Fundación de la Cultura Universitaria. CIEDUR. Montevideo, Uruguay.
- (1982b) *Neoliberalismo y crisis en la agricultura familiar uruguaya*. Colección Temas nacionales. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.
- BACIGALUPE, F.; BONO, G. y FIGUEREDO, S. (2010) *Proyecto Uruguay Rural. ¿Una herramienta para el desarrollo rural?* Trabajo final del Curso Sociedad Rural, Actores e Instituciones. Maestría en Ciencias Agrarias opción Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo.
- BARBAGELATA, H. H. (1983) *Derecho del Trabajo*. Tomo III. Fundación de la Cultura Universitaria. Montevideo.
- BARRÁN, J. P. y NAHUM, B. (1967) *Historia Rural del Uruguay moderno 1851-1885*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
- (1979) *Battle, los estancieros y el Imperio Británico*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
- BARRIOS, M.; CIARNIELLO, M. y MOREIRA, B. (2006) «Una experiencia de diálogo social en el medio rural: la convocatoria al Consejo Tripartito Rural». En: *Diálogo Social en Uruguay*. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional n.º 157. OIT. Montevideo.
- BELO MOREIRA, M. (2001) *Globalização e agricultura: zonas rurais desfavorecidas*. Celta Editores. Oeiras.
- BENDINI, M. y STEIMBREGER, N. (2007) «Nuevos espacios productivos en la Patagonia: reestructuración social de una cadena tradicional agrícola». En: *Revista Pampa* n.º 3. Santa Fe, Argentina.
- (coords.) (2003) *Territorios y organización social de la agricultura*. Cuadernos del GESA 4. Editorial La Colmena. Buenos Aires.
- BERTONI, M. (2008) *Las organizaciones colectivas del agro: sus demandas en el Parlamento uruguayo*. En: *RIELLA, A. y VITELLI, R. (comp.) Organizaciones rurales y acción colectiva en Uruguay: estudios en tiempos de crisis*. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.
- BRENES, A.; MARTIRENA, G. y VASELLI, M. (2010) *Co-gestión y relación Estado-organizaciones en el marco del desarrollo rural*. Trabajo final del Curso Sociedad Rural, Actores e Instituciones. Maestría en Ciencias Agrarias opción Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo.

- BUXEDAS, M. (2007) «La coyuntura agropecuaria en perspectiva». En: Anuario 2007. OPYPA-MGAP. Montevideo.
- (2011) Uruguay. Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural. OIT. Santiago.
- y PÉREZ ARRARTE, C. (1988) La agroindustria uruguaya: rasgos básicos y potencial comercial. CIEDUR. Montevideo.
- CAZZULI, F.; FERREIRA, E.; DE HEGEDUS, P.; TOMMASINO, H.; BERTOLINI, J.; BRUNEL, M.; DUARTE, P.; FERNÁNDEZ, A.; RODRÍGUEZ, H.; SAYES, J. y SEIJO, G. (2011) «Metodología de trabajo y funcionamiento de la Mesa de Desarrollo de Laureles-Cañas (Tacuarembó): un estudio de caso». En: Revista Estudios Cooperativos, vol. 16 (2): 42-61. Montevideo.
- Censos Generales Agropecuarios, MGAP-DIEA, Montevideo, 1980, 1990 y 2000.
- CONSTANTINI, B. y PEDREÑO, A. (2006) «Aridez y construcción social del riesgo en las tierras del sureste español: una aproximación a la sociología del desierto». En: RIELLA, A. (comp.) Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.
- DE ARMAS, G. (2009) «La relación entre Estado y sociedad civil en el área de las políticas sociales en el primer gobierno de izquierda en Uruguay: ¿de la emergencia a un nuevo régimen de bienestar?». En: ARNSON, C. y otros (comp.) La «nueva izquierda» en América Latina: Derechos humanos, participación política, y sociedad civil. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, DC.
- DE LEÓN, P. (2008) «El agro y la reforma tributaria». En: Revista Plan Agropecuario n.º 126, mayo 2008. Plan Agropecuario. Montevideo, Uruguay.
- DGDR-MGAP (2015) ¿Qué hacemos, a quiénes llegamos, cuál es la inversión, cómo lo financiamos? MGAP. Montevideo. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-publicaciones,O,es,o, Las políticas de la DGDR en cifras>> [acceso 01/03/2016].
- DOMÍNGUEZ, E. (2015) Inconstitucionalidad del ICIR. Las razones de la Suprema Corte para declarar inconstitucional la aplicación de dicho impuesto. FCEE. Montevideo.
- DURÁN, V. (2010) Evolución reciente y perspectiva de las cadenas agropecuarias 2010. En: Anuario 2010. OPYPA-MGAP. Montevideo.
- ECHEVERRI, R. y RIBERO, M. (2002) Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Costa Rica.
- ENTRENA DURÁN, F. (1998) Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización. Editorial Tecnos. Madrid, España.
- (2010) «Los territorios locales como espacios sociales: una aproximación a sus dinámicas en la era de la globalización». En: SÁNCHEZ VERA, P. y RIELLA, A. (comp.). Globalización y perspectivas de la integración regional. Universidad de Murcia, España.
- ERRANDONEA, A. (1989) Las clases sociales en el Uruguay. Ed. CLAEH. Montevideo.
- FERREIRA, E. y VIEIRA, X. (2010) Las políticas de desarrollo rural del MGAP en la promoción de la acción colectiva. Trabajo final del Curso Sociedad Rural, Actores e Instituciones. Maestría en Ciencias Agrarias opción Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, UY), Equipos Consultores (1992) Perfil de caracterización de la pobreza rural. Encuesta socioeconómica a productores y asalariados agropecuarios. Montevideo, Uruguay.

- FIDA-MGAP (1992) Perfil y caracterización de la pobreza rural (Encuesta socioeconómica a productores y asalariados agropecuarios). Equipos Consultores. Montevideo.
- FINCH, H. (1980) Historia económica del Uruguay contemporáneo. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, 1980 y 2005.
- FREGA, A; MARONNA, M. y TROCHÓN, Y. (1985) Los Consejos de Salarios como experiencia de concertación. Cuadernos de CLAEH 33. Montevideo.
- FRUGONI, R. (2008) La inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias. Un proceso imprescindible en marcha. En: Anuario MGAP OPYPA 2008.
- GARCÍA DELGADO, D. (2012) «Del Estado de Bienestar al Estado Post Social». En: Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. Editorial Ariel. Buenos Aires, Argentina.
- GARCÍA PRÉCHAC, F. , HILL, M., CLÉRICI, C. y HILL, E. (2009) EROSION versión 6.0. DINA-MAUNDP. Proyecto URU/03/G31 y CSIC, Dpto. de Suelo y Aguas. Manejo y Conservación. Disponible en: <<http://www.fagro.edu.uy/~manejo/> Hartwig, R.O.; J.M. Lafen, 1978. A meterstick method for measuring crop residue cover> [acceso 20/03/2016].
- GÓMEZ, S. (2002) La «nueva ruralidad» ¿qué tan nueva? Universidad Austral de Chile, Chile.
- GONSALVES, G. (2010) La problemática de la tierra en Uruguay. Un recurso estratégico que merece de estrategias nacionales y regionales. Mimeo, CADESYC. Montevideo.
- GONZÁLEZ SIERRA, Y. (1994) Los olvidados de la tierra. Vida, organizaciones y luchas de los sindicatos rurales. Comunidad Nordan. Montevideo.
- GONZÁLEZ, M. (2012) Políticas de desarrollo rural en Uruguay: mesas de desarrollo rural, actores y territorio. Tesis de Maestría. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.
- GUDYNAS, E. (2001) «La multifuncionalidad y desarrollo agropecuario sustentable». En: Revista Nueva Sociedad, n.º 174, Caracas.
- HAESBAERT, R. (2005) Da desterritorialização á multiterritorialidade. Anais do x Encontro de Geógrafos da América Latina. 20 a 26 de marzo de 2005. Universidade de Sao Paulo, Brasil.
- IBARRA, L. (2010) «Los Consejos de Salarios en Uruguay con el gobierno de la izquierda». En: Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. XVI, n.º 48 Mayo/Agosto.
- INE (2015) Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2014. INE. Montevideo.
- KAY, C. (2001) «Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina». En: El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades. x Coloquio de Geografía Rural de España de la Asociación de Geógrafos Españoles. García Pascual, F. (comp.) Universidad de Lleida, Madrid.
- (2005) Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde mediados del Siglo Veinte. Ponencia presentada en Seminario Internacional «Enfoques y perspectivas de la enseñanza del desarrollo rural». Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. 31 de Agosto, 1 y 2 de septiembre de 2005.
- LATORRE, R. (1993) Los trabajadores rurales del Uruguay. Cátedra de Sociología y Extensión Rural. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo.
- y KMAID, G. (1991) Las clases agrarias uruguayas: una aproximación cuantitativa. Cátedra de Sociología y Extensión. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo.

- LINCK, T. (2006) La economía y la apropiación de los territorios. En: RIELLA, A. (comp.) Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- LLAMBÍ, L. y PÉREZ, E. (2007) «Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana». En: Cuadernos de Desarrollo Rural n.º 59. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- MANTERO DE SAN VICENTE, O. (2005) Primeras consideraciones sobre la aplicación del régimen de Consejos de Salarios a los trabajadores rurales. Ponencia presentada en las XIV Jornadas Nacionales de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Montevideo.
- MANZANAL, M. (2007) «Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio». En: MANZANAL, M.; ARZENO, M. y NUSSBAUMER, B. (comp.) Territorios en construcción, actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. Ediciones Ciccus. Buenos Aires.
- MAÑÁN, O., MARTÍNEZ, A.; OYHANTÇABAL, G. y WEISZ, B. (2009) Construyendo institucionalidad para el desarrollo rural: el caso de la submesa del Santoral. Trabajo presentado al X Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria -Extenso-. Octubre 2009, Montevideo.
- MARTÍNEZ, J. (2007) La descentralización agropecuaria. En: Anuario de OPYPA 2007. MGAPOPYPA. Montevideo.
- MARTÍNEZ, L. (2009) La dimensión social del territorio. Red Prensa Rural. RIMISP. Disponible en: <<http://redprensarural.com/2009/09/07/la-dimension-social-del-territorio/>> [acceso: 13/08/13].
- MASCHERONI, P. (2008) Democracia y ciudadanía en el medio rural uruguayo. Una mirada sobre los avances en la ciudadanía de los trabajadores rurales. Tesis Final Maestría en Sociología. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.
- (2010) Negociación colectiva y desarrollo ciudadano en el campo uruguayo. En: APARICIO, S.; NEIMAN, G. y PIÑEIRO, D. (comp.) Trabajo y trabajadores en el agro rioplatense. Nuevos temas y perspectivas. Editorial Letraeña. Montevideo.
- (2011) Democracia y ciudadanía en el campo. Los primeros Consejos de Salarios rurales en Uruguay. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.
- MGAP (2005) Memoria Anual del MGAP. Montevideo.
- (2006) Memoria Anual del MGAP. Montevideo.
- (2010) Lineamientos políticos de la institucionalidad agropecuaria. Montevideo.
- (2011) Convocatoria a la presentación de proyectos de suministro y administración de agua para la producción animal. 03/02/2011. MGAP. DGDR. PPR. Montevideo.
- MGAP-DIEA (2015a) Serie Precio de la Tierra. Compraventas Año 2014. MGAP. Montevideo.
- (2015b) Serie Precio de la Tierra. Arrendamientos Año 2014. MGAP. Montevideo.
- (2015c) Anuario Estadístico Agropecuario 2015. MGAP. Montevideo.
- Serie «Precio de la tierra»-Compraventas segundo semestre 2012. Abril, 2012, Montevideo.
- MGAP-OPYPA (2005) «Lineamientos estratégicos de la institucionalidad pública agropecuaria para el período 2006-2011». En: Anuario de OPYPA 2005. MGAP-OPYPA. Montevideo.

- MORALES, H. y DIEGUEZ, F. (2009) Familias y campo. Rescatando estrategias de adaptación. Edición Plan Agropecuario. Montevideo, Uruguay.
- MOREIRA, C. (2009) Entre la protesta y el compromiso: La izquierda en el gobierno Uruguay y América Latina. Ediciones Trilce. Montevideo.
- MURGUÍA, J. M. (2006) Estructura y formas de competencia en los mercados de carne bovina. Primer Informe de Consultoría. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Comercio. Montevideo.
- NOTARO, J. (1984) La política económica en el Uruguay 1968-1984. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
- QUIÑONES, M.; SENATORE, L. y SUPERVIELLE, M. (2011) Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo Uruguay 2005-2009. CSIC. Montevideo.
- OLASCOAGA, J. (2011) Entrevista en Diario La República. Suplemento Campo y mercado. Fecha 15/09/2011, p. 15. Montevideo.
- OYHANTÇABAL, G. y SANGUINETTI M. (2014) Renta, ganancias y salarios en el agro 2000 – 2013. En: Separata publicada en Brecha el 26/12/2014
- PANIZZA, F. (1988) «Poder estructural y hegemonía: Estado y ganaderos en la década del 60». En: Revista n.º 3 de Ciencias Sociales. FCU. Montevideo.
- PAOLINO, C. (2014) Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas. Serie Estudios y Perspectivas. Montevideo, n.º 15. CEPAL. Santiago de Chile.
- PEREYRA, G. (2016) El agro y los perdones: ¿a desalambarrar de nuevo? En: Diario El Observador. 02/03/2016, p. 6. Montevideo.
- PÉREZ, E. (2001) Hacia una nueva visión de lo rural. En: ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Giarraca, Norma (comp.) CLACSO-ASDI. Buenos Aires.
- Piñeiro, D. (1985) «El plenario de pequeños y medianos productores: un intento de crear un movimiento de agricultores familiares». En: Filgueira, C. (comp.): «Movimientos sociales en el Uruguay de hoy». CLACSO. CIESU. EBO. Montevideo. Uruguay.
- (1991) Cuando el estado viene aplanando. El Estado en la visión de los empresarios ganaderos. En PIÑEIRO, D. (ed.) Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agrouruguayo. CIESU. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
- (2003) Trabajadores de la esquila. Pasado y presente de un oficio rural. SUL-FCS-FAGRO-CSIC. Montevideo.
- (2008) El trabajo precario en el campo uruguayo. FCS. CSIC. Universidad de la República. Montevideo.
- (2010) «El trabajo asalariado agropecuario en el Uruguay». En: Coyunturas. IICA. Montevideo.
- PITTAMIGLIO, C. (1978) «El régimen laboral del trabajador rural». En: Revista de Derecho Laboral. Tomo XXI. Facultad de Derecho. Universidad de la República. Montevideo.
- PORRAS, I. (1999) Reformas estructurales, institucionalidad y dilemas en la acción colectiva del empresario agrícola en América Latina. FAO.
- Proyecto Uruguay Rural PUR (2011) Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) Montevideo, Uruguay.
- RAFFESTIN, C. (2011) Por una geografía del poder. El Colegio de Michoacán. México.
- RIELLA, A. (2002) «Las organizaciones rurales y el proceso de integración regional». En: Revista de Ciencias Sociales. Año XV, n.º 20. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, junio de 2002

- RIELLA, A. (2003a) «Agricultores familiares: ¿agentes de transformación agraria?». En: Revista de Ciencias Sociales n.º 9. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Montevideo.
- (2003b) Poder, luchas simbólicas y democracia: Las gremiales ganaderas en Uruguay (1985-2000). Tese de doutorado. PPG-IFCH-UFRGS. Porto Alegre.
- (2004) «Poder, luchas simbólicas y democracia: las gremiales ganaderas en Uruguay (1985-2000)». En: MAZZEI, E. (comp.) El Uruguay desde la Sociología II. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.
- (2006) Los frenos a la construcción de ciudadanía en el campo: el caso de los asalariados rurales en Uruguay. En: GRAMMONT, H. (comp.) La construcción de la democracia en el campo latinoamericano. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- (2009) Población rural y empleo agropecuario. Análisis de la encuesta continua de hogares 2008. Informe Técnico. Convenio FAO-CCU-OPYPA/MGAP, Montevideo.
- (2010) «La evolución reciente de la pobreza rural en Uruguay». En: Coyunturas. IICA. Montevideo.
- (2010) «Producción familiar y cambios en la estructura social agraria del Uruguay». En: Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos. Ediciones Ciccus. Buenos Aires, Argentina.
- y ANDRIOLI, A. (2004) «El poder simbólico de las gremiales ganaderas en el Uruguay contemporáneo». En: Revista Sociologías, año 6, n.º 11. UFRGS, Porto Alegre.
- RIELLA, A. y MASCHERONI, P. (2009) Población, ingresos y hogares agrodependientes. En: Anuario 2009. OPYPA-MGAP. Montevideo.
- (2011) Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay. Revista Pampa, año 7, n.º 7, Santa Fe, Argentina.
- (2012) «Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las Mesas de Desarrollo Rural». En: El Uruguay desde la Sociología. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.
- y PERRAZO, I. (2014) «Uruguay: incumplimiento en el sector rural frente a una vigorosa recuperación del mínimo». En: MARINAKIS (comp.) Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina: el peso de los factores económicos e institucionales. OIT. Santiago de Chile.
- RIELLA, A. y RAMÍREZ, J. (2009) «El trabajo rural en la ganadería y en la forestación». En: El Uruguay desde la Sociología VII. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.
- RIELLA, A., SILVEIRA, A. y MASCHERONI, P. (2013) «Producción familiar y acción colectiva: la agenda de la Comisión Nacional de Fomento Rural en la era progresista». En: RIELLA, A. (comp.). El Uruguay desde la Sociología XI. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, pp. 271-291.
- RIELLA, A. y TUBÍO, M. (2001) «Los trabajadores zafrales en el agro uruguayo: el caso de los cosechadores en la citricultura». En: RIELLA, A. y TUBÍO, M. (comp.) Transformaciones agrarias y empleo rural. Unidad de Estudios Regionales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.
- RIVAS LEONE, J. (2003) «El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones». En: Reflexión Política, año 5, n.º 9. IEP. UNAB. Colombia.

- ROCHA, A. (2002) «La larga historia de la construcción de la ciudadanía del asalariado rural». En: *Asalariados rurales. Una aproximación a un tema oculto*. PIT-CNT. FESUR. Montevideo.
- (2008) *Construyendo ciudadanía junto a los asalariados rurales*. PIT-CNT. JUNAE. Montevideo.
- RODRÍGUEZ-MIRANDA, A. (2010) *Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: una aproximación a partir de la organización productiva y la articulación rural-urbana*. Tesis de grado doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- RODRÍGUEZ, N. y VASSALLO, M. (2010) «Coordinación interinstitucional para construir capital social que favorezca procesos de desarrollo rural». En: *Revista Agrociencia Uruguay* 2010, vol. 14, n.º 2. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo.
- RUBIO, B. (2008) *De la crisis hegemónica y financiera a la crisis alimentaria. Impacto sobre el campo mexicano*. Argumentos [en línea] 2008, vol. 21 [citado 2013-06-10]. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59511124003>> ISSN 0187-5795 [acceso 30/06/2014].
- (2009) *¿Hacia un nuevo orden agroalimentario energético mundial? Ponencia presentada en las Jornadas del CIEA*. Buenos Aires, Argentina.
- SACK, R. (1986) *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge University. Cambridge.
- SÁEZ, R. (2009) *Desempeño del sector agropecuario y agroindustrial de Uruguay en el período 2000-2008*. IICA. Montevideo.
- SHEJTMAN, A y BERDEGUÉ, J. (2004) *Desarrollo Territorial Rural FIDA-BID*. Santiago de Chile.
- SCHNEIDER, S. y TARTARUGA, I. (2006) «Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales». En: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. y LATTUADA, M. (org.). *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires.
- SEPÚLVEDA, S.; RODRÍGUEZ, A.; ECHEVERRI, R. y PORTILLA, M. (2003) *El enfoque territorial del desarrollo rural*. IICA. Costa Rica.
- SGANGA, F., CABRERA, C., GONZÁLEZ, M. y RODRÍGUEZ, S. (2014) *Producción familiar agropecuaria uruguaya y sus productores familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares*. Documento de trabajo. DRPF-DGDR-MGAP.
- SHEJTMAN, A y BERDEGUÉ, J. (2004) *Desarrollo territorial rural. FIDA-BID*. Santiago de Chile.
- TAMBLER, A. (2006) *La reforma tributaria y el agro*. En: *Anuario OPYPY-MGAP*. Montevideo, Uruguay.
- TERRA, J. (1963) *Situación económica y social del Uruguay rural*. CLAEH-CINAM. Montevideo.
- TEUBAL, M. (2001) «Globalización y nueva ruralidad en América Latina». En: Giarraca, N. (comp.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* CLACSO. Buenos Aires.
- TOLEDO, M. (2012) *Nuevas políticas de colonización y trabajo asociativo*. Tesis de Maestría. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.
- TOMMASINO, H. (2006) *Avances en agricultura familiar*. En: *Anuario OPYPY 2006*. MGAP. Montevideo.
- y BRUNO, Y. (2010) «Empresas y trabajadores agropecuarios en el período 2000-2009». En: *Anuario 2010. OPYPY-MGAP*. Montevideo.
- Uruguay XXI (2013) *Sector forestal-oportunidades de inversión en Uruguay*. Documento de trabajo, enero, Montevideo, Uruguay.

- VADSELL, A. (2015) Informe Las Mesas de Desarrollo Rural. La experiencia en Uruguay (2001-2011). Programa FIDA Mercosur CLAEH. Montevideo. Disponible en: <http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2015/Eventos/Taller_Mesas_de_Dllo_Rural/FIDAMERCOSUR_MDR_InformeVadell.pdf> [acceso 01/10/2015].
- VASALLO, M. (2010) «Agricultura familiar y políticas públicas en el Uruguay». En: Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos. Ediciones Ciccus. Buenos Aires, Argentina.
- (1994) Estructura agraria y el mercado de tierras. Posibles impactos del Mercosur. Ed. I. CIESU. Montevideo.
- y TADDEO, J. (2009) Colonización juntos para un Desarrollo Rural con enfoque territorial. En: Anuario de OPYPA.
- ZAPIRAIN, H. (2005) Primera evaluación del proceso de negociación tripartita que precedió a la instalación de los Consejos de Salarios. En: Revista Derecho Laboral. Tomo XLVIII. FCU. Montevideo.

Este libro recoge una serie de estudios sobre el relacionamiento entre las organizaciones agrarias y los gobiernos progresistas durante sus dos primeras administraciones. Su principal objetivo es mostrar las reacciones, apoyos y conflictos que tuvo el gobierno para impulsar e implantar las políticas públicas destinadas al desarrollo rural y productivo en los diferentes ámbitos del sector. La comprensión de estos complejos procesos de relaciones de fuerza son relevantes para poner de manifiesto los distintos intereses en pugna y la conformación de las alianzas que dieron sostenibilidad a las políticas para el agro. También permite vislumbrar las claves del posicionamiento público de las organizaciones y su comportamiento en los diversos espacios institucionales en los que desplegaron su acción durante esta última década. Con estas investigaciones se busca aportar a la comprensión más general sobre las relaciones de poder en el Uruguay contemporáneo y reflexionar sobre sus implicancias para avanzar en un proyecto de desarrollo rural socialmente más justo y sostenible en el país.

ISBN: 978-9974-0-1436-7



9 789974 101436 7