

---

## Reseña bibliográfica

---

*Las Políticas Públicas y las organizaciones agrarias en el Uruguay Progresista*

Alberto Riella y Paola Mascheroni

CSIC, UDELAR.

Montevideo, 2016, 165 páginas.

Este libro es producto de una serie de reflexiones y estudios realizados en el marco de una investigación profunda en que los autores fueron analizando el relacionamiento entre las organizaciones agrarias y los gobiernos progresistas durante sus dos primeras administraciones.

El principal objetivo que plantearon fue mostrar la 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.

De acuerdo a los autores, la comprensión de estos complejos procesos de relaciones de fuerza es relevante para poner de manifiesto los distintos intereses en pugna y la conformación de alianzas que dieron sostenibilidad a las políticas para el agro. Asimismo afirman que dicho análisis 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; aportando así a un mejor conocimiento sobre las relaciones de poder en el país.

Riella y Mascheroni parten del hecho histórico que significó la llegada al gobierno nacional por primera vez de la coalición de izquier-

da “Encuentro Progresista-Frente Amplio”, lo que implicó un cambio significativo en las relaciones políticas y de poder en la sociedad uruguaya. En este marco –afirman- 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 el logro de estos objetivos entre los años 2005 y 2015 los gobiernos progresistas impulsaron una serie de políticas de diferente alcance y repercusión en el agro, lo que supuso 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, ampliando 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 iniciativas, que son analizadas en este ejemplar.

El libro está organizado en 10 capítulos, donde en los cuatro primeros se presentan el desarrollo del sector agropecuario en la última década, se describen las políticas públicas que tuvieron mayor impacto, se profundiza sobre las políticas destinadas a la producción familiar, y se analiza la nueva orientación territorial de las políticas que buscan apoyar a los sectores subalternos del mundo rural. 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. Del capítulo séptimo al noveno se desarrollan y discuten las agendas, posicionamientos y discursos de las tres organizaciones de 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. Finalmente en el décimo capítulo se realiza una articulación y síntesis de lo presentado y se propone un conjunto de reflexiones finales sobre la capacidad del Estado para regular los procesos económicos y de mercado que produjo el crecimiento del sector en el período frente a las diversas estrategias desplegadas por las organizaciones de los grandes empresarios rurales.

Los autores plantean que dentro del bloque social que más apoyó a los gobiernos de este período estuvieron las organizaciones que nuclean a los asalariados rurales. Durante estos años, los trabajadores rurales realizaron unas pocas movilizaciones de carácter testimonial, ante

las cuales el gobierno reaccionó de manera positiva accediendo a buena parte de los reclamos. Dentro de este grupo de apoyo también están los agricultores familiares representados por la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) quienes tuvieron un relacionamiento privilegiado con los gobiernos del período y fueron sus aliados en muchas de las políticas orientadas al desarrollo rural. La CNFR obtuvo un importante reconocimiento en el escenario de las organizaciones rurales, logrando un protagonismo que las administraciones anteriores le habían negado.

Otro 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 sus políticas públicas estuvieran dirigidos exclusivamente a sus ámbitos específicos de interés.

Finalmente está el grupo 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. Si bien la ARU mostró una franca oposición a las principales políticas públicas impulsadas en el período, esta postura nunca resultó en un conflicto abierto, sino que más bien esta gremial 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”. La mayor tensión se produjo en los primeros años a raíz del conjunto de leyes laborales y reformas tributarias.

En cuanto a la FR, en el período se aprecia una contradicción discursiva constante por parte de la gremial, que trata de ampliar su base social hacia medianos y pequeños productores pero no logra instrumentar efectivamente posiciones a su favor, en tanto su discurso y posicionamiento siguen condicionados por su fuerte matriz liberal, anti-estatal y desregulacionista. 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

En resumen, a lo largo del libro se expone cómo los grandes grupos sociales que integran el sistema de representación de intereses del sector –ganaderos, empresarios agroindustriales, productores familiares y asalariados 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.

Riella y Mascheroni concluyen que los gobiernos progresistas en esa década 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 esto, la evidencia empírica demostró que la distribución relativa del excedente agrario posibilitó a los sectores dominantes ampliar su participación en la apropiación del PBI agropecuario, que pasó del 51 al 60% en el período 2000-2013. 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.

**Rossana Vitelli<sup>1</sup>**

1 Docente e Investigadora del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelAR. Dra. en sociología por la UFRGS, Brasil.

Reseña bibliográfica: *Las Políticas Públicas y las organizaciones agrarias en el Uruguay Progresista*.

De Alberto Riella y Paola Mascheroni.

Fecha de recepción: 20/5/2017

Fecha de aceptación: 8/6/2017