

03 Políticas públicas y ganadería familiar en Uruguay: los desafíos ambientales y de ordenamiento territorial

Eric Sabourin, María Fernanda de Torres Álvarez, Pedro Arbeletche, Gilles Massardier, Virginia Courdin, Jean François Tourrand y Hermes Morales

RESUMEN Las políticas públicas recientes en favor de la agricultura familiar en Uruguay enfrentan varias tensiones con la lógica neoliberal dominante en la economía y la agricultura uruguaya. Este artículo analiza innovaciones en las políticas públicas de gestión de los recursos naturales, uso de la tierra y descentralización del desarrollo rural examinando sus efectos, sobre todo en el área de la ganadería familiar. Uruguay sigue el proceso de integración de las normas internacionales en las políticas ambientales —conservación de agua y suelo— y de desarrollo regional sostenible. Pero la implementación de esos nuevos instrumentos de regulación —territorial, ambiental, de tierra, agua y suelos, entre otros— entra en tensión o en conflicto con los intereses del sector empresarial de un lado y con la identidad de los ganaderos familiares en campo natural por otro.

Palabras clave Políticas de desarrollo territorial rural | Políticas ambientales | Descentralización | Gestión de recursos naturales | Ganadería familiar | Campo natural | Uruguay

Fecha de recepción: 08 | 10 | 2014

Fecha de aceptación final: 19 | 05 | 2015

Eric Sabourin

Cirad, UMR Art Dev y Universidad de Brasilia, CDS
E-mail: eric.sabourin@cirad.fr

María Fernanda de Torres Álvarez

UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales
E-mail: mfdetorres@gmail.com

Pedro Arbeletche

UDELAR, Facultad de Agronomía
E-mail: arbe19@fagro.edu.uy

Gilles Massardier

Cirad, Art Dev, Montpellier
E-mail: massardier@cirad.fr

Virginia Courdin

UDELAR, Facultad de Agronomía,
Centro Universitario de Paysandú
E-mail: virginia.courdin@gmail.com

Jean François Tourrand

Cirad, UR Green, Montpellier
E-mail: tourrand@aol.com

Hermes Morales

Instituto Plan Agropecuario
E-mail: paisanohermes@hotmail.com

Public policies and family livestock in Uruguay: environmental and land use challenges

SUMMARY Recent public policies in favor of family farming in Uruguay face a lot of tension with the dominant neoliberal logic of Uruguayan agriculture. This paper analyzes the public policy innovations in the management of natural resources, land use and rural development decentralization. It also examines their effects, especially on the area of family livestock farming. Uruguay is in the process of integrating international standards in environmental policies (conservation of water and soil) and regional sustainable development. But the implementation of new regulatory instruments (territorial, environmental, land use, etc.) has problems as they come in tension or conflict with the interests of the corporate sector or with the identity of family farmer.

Key words Rural territorial development policies |
Environmental policies | Decentralization |
Natural resources management | Family livestock
| Native grassland | Uruguay

1. Introducción

El artículo analiza la elaboración e inicio de aplicación de nuevas políticas públicas en materia de agricultura y ganadería familiar, medio ambiente y territorio en Uruguay y examina sus primeras interacciones y efectos en el sector de la ganadería familiar.

Los resultados provienen de investigaciones conducidas en el marco del proyecto MOUVE¹, que trata la producción de conocimientos sobre las condiciones, formas posibles e implicaciones de la intensificación ecológica de la pecuaria a la escala del territorio en varios países del mundo (Brasil, Uruguay, Senegal, Marruecos, Francia). Para ello, la investigación relaciona el punto de vista de los actores sobre las dinámicas de la ganadería en su territorio y los conocimientos científicos y locales sobre las interacciones entre las dinámicas de la actividad, medio ambiente y políticas públicas y sus efectos sobre la ganadería familiar.

Los objetivos del estudio en Uruguay fueron caracterizar la evolución específica de las políticas públicas ambientales y territoriales, y analizar sus consecuencias o alternativas para el sector de la ganadería extensiva en campo natural.

La metodología asoció bibliografía amplia, consulta de websites y publicaciones de los órganos públicos. Además, entrevistas de actores y estudiosos de las políticas públicas analizadas.

El enfoque es esencialmente empírico e histórico; moviliza la caracterización sociológica (Lagroye, 2006; Massardier, 2008) y económica (Mahoney y Thelen, 2010) de las políticas públicas.

Para Pal (1992) la política pública «es una serie de acciones u omisiones que las autoridades políticas decidan adoptar para regular o responder a un problema o conjunto de problemas interligados entre ellos.» (p. 2) Según Jenkins (1978) la política pública se refiere a un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o un grupo de actores políticos. Esta definición introduce la noción de la pluralidad de los actores de las políticas públicas y de la complejidad del nuevo proceso de política pública regionalizada, que involucra una multiplicación de los centros y niveles de decisión (Massardier, 2008). Al igual que cualquier política agraria, una política destinada a la agricultura familiar tiene una base de contingencia —población objetivo—, un dispositivo de prestación de servicios —crédito, capacitación, asistencia técnica, entre otros—, una burocracia dedicada y presupuestos públicos.

¹ *Interacciones entre ganadería y territorio en un proceso de evolución para la intensificación ecológica*, financiado por la Asociación nacional de investigación de Francia (ANR) y realizado por equipos de CIRAD, INRA, IRSTEA y Institut de l'Élevage de Francia, de la UDELAR y del IPA en Uruguay.

El artículo se divide en tres partes. La primera presenta una caracterización rápida de la historia de las políticas públicas para el sector ganadero y de la situación actual de la ganadería familiar. La segunda trata de las políticas de agricultura familiar y proyectos para el sector ganadero. La tercera sección analiza las nuevas políticas territoriales, ambientales y de tierras.

2. Políticas públicas para ganadería extensiva

Si bien históricamente la economía de Uruguay estuvo sostenida por la producción agropecuaria, el peso de otros sectores aumentó en los últimos años. En 1990, las actividades primarias correspondían al 11% del total del Producto Interno Bruto uruguayo. En el 2000 este valor descendía al 10.5% y en 2010 vuelve a descender al 7%. Este fenómeno se da en un contexto de elevado crecimiento del producto uruguayo, donde otros rubros como el comercio y los servicios ganan participación relativa (Cuentas Nacionales, 2013).

Es importante señalar que de los 3.286.314 habitantes (Censo de Población, 2011) solo 175.613 son rurales, 5,3 % de la población. Es decir que no todos los que trabajan o viven de la agricultura habitan el medio rural.

2.1. Trayectoria histórica de las políticas públicas para el sector ganadero

La discusión nacional sobre la ganadería se centró en la discusión sobre tecnología en el campo natural, conocido como *el problema forrajero* (Böerger, 1935). Esta discusión fue realizada sobre una verdad técnica acerca de la aptitud bromatológica de los pastizales —capacidad de engorde— así como de su homogeneidad en especies y la posibilidad de mejora solo a través de la aplicación de especies exóticas y fertilizantes. En el caso de pecuaria bovina, los historiadores económicos utilizan referencias del tipo ideal bovino que pasa de un ganado «criollo» al «moderno», para hacer referencia al tránsito hacia la modernidad de la ganadería del siglo XX que supuso el mestizaje (Moraes, 2001). El crecimiento de la población bovina y una mejora de la calidad de los productos derivado del mismo, se ve de manera evidente al siglo de su introducción, desde 1870–1970, medido en la carga y los rendimientos por cabeza (Moraes, 2001). En el proceso, señala Moraes, los ganaderos fueron acumulando conocimiento para la producción de mejoramientos genéticos.

Las «cabañas» son los principales actores de la modernidad que modelaron las poblaciones de bovinos, que le dan continuidad a la relación entre familias ganaderas y ganado —de un tipo de raza particular— por más cien años² (ver cuadro 1).

La trayectoria tecnológica de la ganadería ha estado dirigida a buscar mayor productividad de los animales, de la tierra y el trabajo, buscando dejar atrás cualquier rasgo que le diera continuidad con el tiempo anterior, interpretado como arcaico y arcaizante (De Torres, 2013).

Cuadro 1.

Porcentaje de establecimientos por tipo, según especialización productiva

| Tipo | Familiares | Medios | Grandes | Total |
|------------------------|------------|--------|---------|-------|
| Ganadería | 79 | 13 | 9 | 100 |
| Lechería | 74 | 17 | 9 | 100 |
| Horticultura | 88 | 8 | 5 | 100 |
| Cerdos | 84 | 10 | 6 | 100 |
| Vid | 76 | 18 | 7 | 100 |
| Cereales y oleaginosos | 76 | 12 | 12 | 100 |
| Aves | 85 | 8 | 7 | 100 |
| Caducas | 79 | 13 | 8 | 100 |

Fuente: elaborado por OPYPA-DIEA, con base en el CGA 2000.

Las grandes transformaciones en esta materia son referidas a la introducción del alambrado, el mestizaje de razas y la introducción del ovino a finales del siglo XIX. Luego, el devenir del siglo XX ha sido una controversia permanente en torno al desempeño tecnológico de la ganadería y sus posibilidades de crecimiento. La introducción de la siembra directa y la expansión de cultivos de secano y del cultivo de árboles, han completado el panorama a finales del siglo XX (Piñeiro y Moraes, 2008).

La extensión del uso del alambrado estuvo asociada a las exoneraciones obtenidas por la Asociación Rural (ARU) en 1875 y por la introducción de la medianería obligatoria en el Código Rural de 1879 (Barrán y Nahum, 1973). El uso del alambrado supuso una relación más intensiva con el recurso forrajero, a través de medidas técnicas de manejo del campo y los animales aumentando las posibilidades de ganancia. El impacto social de esta novedad rural de finales XIX creó los *pobreríos rurales* (Barran y Nahum, 1971) y el fin del *gaucho* (Vidart, 1996), pero también la sostenibilidad del ecosistema porteras adentro (De Torres, 2013; De Torres *et al.*, 2012).

² En la reciente ExpoPrado2012, que se realiza anualmente en Montevideo, las Cabañas centenarias ganaron premios como en todas las ediciones de la feria; la novedad del 2012 fue que estas tuvieron que compartir los premios con cabañas con menos de diez años en plaza (el total de cabañas ascendió a 700).

El siglo XX tuvo dos propuestas tecnológicas para solucionar el *problema forrajero*. Por un lado, Rosengurt (1946) realiza un conjunto de contribuciones científicas que suponen una innovación tecnológica a partir de la noción de *capacidad óptima*. Se trata al mismo tiempo de buscar la conservación del campo natural —posterior a su valoración botánica— y el engorde de animales, para lo cual se utilizaba una serie de mejoras básicas —sombra, aguadas y alambrados. Esta concepción se opone a la noción de *capacidad máxima* presentada como objetivo por el problema forrajero. Aun cuando esta opción fue fundamentada por investigaciones que inauguraron la botánica en el país, fueron desestimadas por la política pública parada en la convicción del «problema forrajero» (Böerguer, 1935) o «restricción forrajera» (Astori *et al.*, 1979), que prefirió en 1955 el asesoramiento de la FAO y una deuda pública de 77.7 millones de dólares con el Banco Mundial para implementar el paquete neozelandés. Entonces las investigaciones científicas sobre el recurso forrajero natural se cortaron, y la política pública se afirmó en diseños de transformación de la ganadería hacia una que marchara al ritmo industrial.

La evaluación de esta experiencia muestra mejores resultados en la ganadería de leche, mientras sus resultados son menos del 10% del territorio ganadero de carne, y solo aquellos aspectos del paquete que no exigían romper el tapiz (Paolino, 1990). El ecosistema de campos no logró tener relevancia en la política pública salvo vía su sustitución por especies de pedigrí extranjero. Junto con la valoración de los campos, la ganadería extensiva siguió siendo interpretada como un elemento arcaico y arcaizante del mundo rural, que debía ceder a las transformaciones del progreso, esto es, la agricultura (De Torres, 2015). Aún cuando durante el siglo XX se ensayaron proyectos de desarrollo agrícola, la mayoría del territorio nacional siguió caracterizándose por la ganadería.

El fenómeno dominante de comienzos del siglo XXI, marcado por el crecimiento de la agricultura, se explica mayormente por la disponibilidad de capitales financieros, el precio relativo de la tierra y por un diseño de política pública que prefirió: las grandes inversiones, a través de mecanismos que facilitan su instalación, como ser las exoneraciones tributarias, gastos en equipamientos, ley de inversiones, etc.; y a los viejos actores de la ganadería extensiva, formados por capitales nacionales considerados de baja productividad y de referencias locales con representación política conservadora (Piñeiro y Moraes, 2008).

En este movimiento, se definió una dirección de sustitución de los pastizales por cultivos de soja, trigo, árboles —pinos y eucaliptos— mayormente; es decir, se dio por sentado la legitimidad del sacrificio del ecosistema natural que sostenía la ganadería extensiva. Por lo tanto, existe una controversia entre las políticas públicas que prefieren la sustitución de la flora nativa y el ecosistema que sostienen, y aquellas que buscan la convivencia entre la producción y la conservación de la biodiversidad.

2.2. La especificidad de la ganadería familiar en el contexto reciente

• La expansión de la forestación y agricultura de secano

Las transformaciones del agro uruguayo de finales del siglo pasado, derivadas de la expansión de modalidades intensivas del uso de la tierra vía tecnología, tienen un efecto comparable a los procesos de cambio que se suscitaron al finalizar el siglo XIX, produciendo en la actualidad rasgos nuevos que difícilmente serán reversibles (Piñeiro y Moraes, 2008). Indicadores de este proceso se advierten en la expansión de la forestación y la agricultura de secano; el crecimiento del precio de la tierra y los insumos, así como del precio internacional de las *commodities*. La extranjerización y concentración de la tierra producen, como lo hicieron en el siglo XIX y principios del XX, un efecto social particular, como el desplazamiento de un grupo local de antiguos propietarios, por nuevas formulaciones colectivas de tenencia principalmente extranjera, como sociedades anónimas (Piñeiro y Moraes, 2008). Así, se consolida una agricultura a dos velocidades, caracterizada por el crecimiento de los nuevos grandes propietarios y la disminución de los productores, que se vieron reducidos a la mitad en las últimas tres décadas del siglo XX. El estrato que disminuye es fundamentalmente el de productores familiares.

La creciente demanda global de alimentos y materias primas, por aumento del consumo global, con el efecto agregado de los biocombustibles, se sostienen en una tendencia creciente de sus precios al igual que el efecto que tienen en el alza del precio de la tierra. La convivencia de nuevos paquetes tecnológicos, que suponen nuevas modalidades de explotación y nuevos actores, se expande a nivel nacional a través del arrendamiento y compra de tierra (Moraes y Piñeiro, 2008; Arbeletche y Carballo, 2006). Las transacciones de tierra en nuestro país, arrendamiento y ventas, equivalen a más de la mitad de la superficie agropecuaria del país (Piñeiro, 2009). La expansión de la agricultura supone que la ganadería quede relegada en las tierras de menos potencial y al surgimiento de nuevos actores, dado que este impulso ha sido liderado —al menos en nuestro país— por una gran empresa (Arbeletche y Carballo, 2006).

• Los pool de siembra y las inversiones extranjeras

Las profundas transformaciones que se dan en la agricultura generan un proceso de expansión e intensificación que afecta a todo el sector agropecuario. Según las estadísticas oficiales, en los últimos 15 años se cuadruplicó la producción total de granos, lo que se explica por un aumento de los rendimientos, por una ocupación casi completa y exclusiva de los mejores suelos y por la expansión hacia áreas no tradicionales. Este fenómeno tiene su origen

en la generalización del uso de cultivos transgénicos y la siembra directa, la estandarización de labores y la protocolización de procesos que incrementan la productividad, el incremento en los precios internacionales de los granos asociado a una mayor demanda mundial, y las medidas de política económica en Argentina que resultaron en la mayor participación de inversores y productores argentinos en el negocio agrícola en Uruguay. Se producen otras innovaciones en materia de comercialización de granos y es el uso de avanzados instrumentos financieros como los son los mercados de futuros y opciones —en particular, en soja— lo que brinda una mayor seguridad al negocio agrícola.

Junto con estas innovaciones tecnológicas y comerciales, se dan cambios en materia de organización del negocio destacándose el incremento de la agricultura por contratos, el surgimiento de las empresas en red y la presencia creciente de capital extranjero de tipo transnacional en toda la cadena agrícola. Se pasa de un modelo dominante de integración vertical, donde las decisiones de producción eran tomadas por los mismos productores que a su vez eran dueños de las tierras y la maquinaria y que incluso se financiaban con sus propios recursos, hacia una coexistencia de múltiples formas organizacionales. Emergen formas contractuales más complejas y redes relacionales que involucran a productores, propietarios de la tierra, empresas de maquinaria y servicios agrícolas, proveedores, procesadores y exportadores (Arbeletche *et al.*, 2012).

• Ganadería extensiva y ganadería familiar

La *ganadería extensiva* se desarrolla en su mayor parte sobre el ecosistema de pastizales —*campo natural*—, de hecho es la ganadería la que ha valorizado su existencia y la ha sostenido hasta hoy (De Torres, 2013), mientras es amenazada y reducida en gran proporción por la agricultura de secano y el cultivo de árboles (Paruelo *et al.*, 2006). La fuerte asociación entre pastizales y ganadería ha hecho de los paisajes nacionales el producto de la co-evolución de las poblaciones bovinas, los pastizales y ganaderos, de tal suerte que estos últimos se han configurado como *guardianes de la pradera* (De Torres, 2013).

Las transformaciones de finales del siglo XIX derivaron en la sustitución parcial de la *ganadería tradicional* por la *ganadería racional*, esta última se caracteriza por el uso de fertilizantes, semillas exóticas y la combinación con agricultura, así como su asociación con un grupo nuevo de expertos rurales, *los ingenieros agrónomos*. La sustitución no fue total, la convivencia de ambas tradiciones ha sido discutida durante todo el siglo XX a través de la agenda nacional del *problema forrajero*, sobre la base de percepciones diferentes sobre el ecosistema de pastizales que representa la mayor oferta forrajera nacional.

La *ganadería familiar* representa el 70% de los agricultores de Uruguay. Es un sector concentrado esencialmente en el norte y este del país y que actualmente enfrenta una gran vulnerabilidad a la sequía, al cambio climático y al valor creciente de la tierra. La vaca es un activo muy específico: representa el ahorro de la familia, según una lógica patrimonial y de identidad que compite con lógica de mercado y de flujos comerciales

en la toma de decisión del ganadero. Actualmente la relación de precios es favorable a la retención de vacas y la venta de terneros. Una breve segmentación de los ganaderos familiares indica tres principales tipos: los productores de leche; los criadores de ovinos y vacunos; los asalariados y doble activos que corresponden a un doble proceso de envejecimiento y de proletarización de la ganadería familiar (Riella, 2001).

Para el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca MGAP (OPYPA, 2012) el principal desafío para la ganadería es la reducción del espacio en el territorio con un reciente descenso del número de cabezas, el mercado inmobiliario y la especulación de fondos de inversión. La respuesta «más moderna» pasa por la intensificación.

Las alternativas pueden ser la valorización del pastizal natural y su complemento con granos, para reducir la vulnerabilidad a la escasez de agua y/o productos industriales. Invertir en la calidad específica de la carne de ganadería a cielo abierto, exclusivamente a partir de pastizales naturales no es fácil: las nuevas cuotas europeas de carne de calidad son manejadas exclusivamente por el sector de los frigoríficos, que terminan los ganados a *feed lot*³. Estos en Uruguay recobran diversas formas, todas diferentes de las de Estados Unidos y de Europa —máximo de estadía de 110 días.

Finalmente, existen dificultades específicas al aislamiento del sector ganadero familiar, derivadas de su falta de organización y por lo tanto, de una relativa distancia de las políticas públicas.

3. Cambio político y proyectos específicos para la agricultura familiar

3.1. Victoria del Frente Amplio: un análisis de la pobreza rural

A partir del 2005 con la victoria en las elecciones nacionales del partido político de la principal coalición de izquierda —Frente Amplio—, la nueva administración ha puesto particular atención en los grupos sociales menos favorecidos y en cambiar las orientaciones hasta entonces trazadas (Vassallo, 2008).

La argumentación y justificación de la nueva política se basó en varios instrumentos:

- a) El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca pasa a integrar progresivamente la categoría de Agricultura Familiar, a través de la creación de un Registro Nacional de Productores Familiares en base a los trabajos inaugurados a partir de 2006 en el seno de la reunión Especializada de la Agricultura Familiar—REAF, localizada en el MERCOSUR en Montevideo (cuadro 2).

³ Existe una iniciativa de sello regional, de Carne de Pastizal sobretodo, aprovechada por productores argentinos y sin efectos significativos en Uruguay hasta ahora. Ver: http://www.alianzadelpastizal.org/media/Protocolo_Carnes-de-Pastizal_Alianza-del-Pastizal_04.pdf

Cuadro 2.

Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación

| Tamaño de la explotación (ha) | Explotaciones | | Superficie explotada | | |
|-------------------------------|---------------|-------|----------------------|-------|------------------------|
| | Total | % | Total (ha) | % | Hectáreas /explotación |
| Total | 44.890 | 100,0 | 16.227.088 | 100,0 | 361 |
| 1 a 19 | 12.274 | 27,3 | 104.696 | 0,6 | 9 |
| 20 a 99 | 12.657 | 28,3 | 632.564 | 3,9 | 50 |
| 100 a 199 | 5.540 | 12,3 | 790.426 | 4,9 | 143 |
| 200 a 499 | 6.473 | 14,4 | 2.078.220 | 12,8 | 321 |
| 500 a 999 | 3.808 | 8,5 | 2.680.466 | 16,5 | 704 |
| 1.000 a 2.499 | 2.970 | 6,6 | 4.493.059 | 27,7 | 1.513 |
| 2.500 y más | 1.168 | 2,6 | 5.447.657 | 33,6 | 4.664 |

Fuente: Censo General Agropecuario 2011.

b) El estudio sobre pobreza rural, financiada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA (Paulino y Perera, 2008), encontró una correlación de los índices de mayor pobreza o de menos renta con la agricultura familiar del norte y el este del país, en particular la ganadería familiar de la zona del basalto, al norte de Uruguay. Por supuesto, es difícil oponerse, principalmente por parte de organizaciones internacionales, a la reducción de la pobreza rural. Sin embargo, ciertos técnicos de campo —entre ellos, pequeños pluriactivos criadores de bovinos— se sorprenden cuando se considera pobre a alguien que de hecho tiene una renta monetaria reducida, pero que vive rodeado de un capital considerable en ganado y/o del capital tierra cada vez más valorizado. Seguramente hay ricos y pobres en el campo uruguayo, aun así no cabe duda que la mayor pobreza hoy habita la zona urbana.

c) La descentralización de la política del MGAP y la relación con los movimientos sociales del campo. La constitución de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR), que procura la integración de Sociedades Rurales —gremiales— de base o locales, es interpretada como un cambio en la selección del interlocutor histórico del mundo rural con el Estado. Durante el siglo XX la Asociación Rural y la Federación Rural, medianos y grandes productores, fueron quienes monopolizaron la voz rural para capturar recursos del Estado. Moraes (2008) sugiere que estas gremiales de ganaderos tuvieron un activo intangible en la jefatura directa del MGAP durante dicho período.

Actualmente, la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) es quien sostiene mejor diálogo con el gobierno y los legisladores de izquierda, y ha sido beneficiada a través de los fondos para el fortalecimiento institucional de la acción colectiva. Sin embargo, la dinámica territorial ha demostrado que la frontera entre las gremiales no es tan clara y se confunden las inscripciones a una y otra gremial entre los productores.

De hecho, en realidad, Uruguay mantiene dos líneas de políticas públicas en relación al desarrollo y crecimiento de su sector primario. Por un lado, se continúa promoviendo la intensificación a gran escala a través de legislación excepcional para la forestación, la agricultura de secano y la minería. Esto introduce recientemente, en los últimos 12 y 15 años, nuevos actores globales y regionales en el ámbito doméstico, lo que renueva las controversias sobre la representación de la voz rural para la demanda de recursos del Estado.

Por otro lado, el gobierno promueve la competitividad de los productores familiares a través de la homogeneización de la racionalidad hacia una del tipo empresarial a través de políticas específicas. Este último esfuerzo es uno que comenzó ya en el final de los años 90 sin mayores logros y se retoma como meta consensuada por la izquierda desarrollista que hoy está en el gobierno.

El proyecto de desarrollo nacional busca compatibilizar dos imágenes: *Uruguay Natural* y *Uruguay Productivo*, donde en el contexto del primer referente la ganadería a cielo abierto se ubica en un paisaje de campos naturales, mientras el productivo puja por la intensificación y renovación de las actividades rurales posibles, como la minería. En las controversias por el uso del suelo, entre el *Uruguay Natural* y la intensificación en clave *Uruguay Productivo*, es a la vez una controversia sobre la identidad cultural de las familias rurales más tradicionales del paisaje uruguayo y los nuevos actores del capital agrario.

Aunque las manifestaciones públicas que resisten la expansión de la minería y otras producciones intensivas han juntado ambientalistas, ganaderos y políticos de oposición, bajo el lema de la defensa de la familia rural y de los recursos naturales; la gremial de la producción familiar ha participado tímidamente. Probablemente para cuidar su buen diálogo con el gobierno, reduciendo las tensiones y diferencias. La producción familiar, al presentarse como el inverso del latifundio, y así colocarse en un esquema de interpretación histórica en la cuestión rural, ofrece una imaginación distinta para el futuro agrario y político del mundo rural.

La política de «agricultura familiar» del gobierno está vinculada a una imaginación nacional que crece en la capital, que asocia este actor a la dinámica social rural que puebla el continente y sobre la que se puede zurcir agendas latinoamericanas. En otras palabras, la producción familiar y los asalariados rurales son vistos como actores equivalentes a los campesinos latinoamericanos, en términos políticos, aun cuando la Academia se resiste a esta analogía.

La atención al productor familiar, a pesar de la imaginación antes referida, es el producto de la convergencia con las agendas sociales regionales —Brasil y Argentina. En

este sentido, la creación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar-REAF en 2003 y la incorporación de un eje de investigación sobre la agricultura familiar por el programa regional PROCISUR, son una muestra de ello. Sin embargo, en la investigación científica los temas específicos de agricultura o ganadería familiar siguen siendo una proporción pequeña de los presupuestos institucionales, en el marco de una confusión que no diferencia agricultura familiar de agricultura intensiva.

3.2. Proyectos para producción familiar con financiamiento externo

Desde el 2005, el MGAP promueve tres programas dirigidos a productores familiares y ampliados también a productores medianos, a saber: el Programa Uruguay Rural (PUR)⁴, financiado por MGAP-FIDA; Programa de Producción Responsable (PPR) con fondos MGAP-Banco Mundial (BM) y el Programa Ganadero (PG) sostenido por MGAP-Banco Interamericano de Desarrollo-BID (Rearte, 2011). Durante el 2012 se revisaron los programas a partir de una evaluación. A la luz de nuevos fondos de desarrollo y con mayor conocimiento de la población objetivo, se rediseñaron los planes aunque persistirá el apoyo a los productores medianos y familiares. Esta política ha sido sostenida por el BM, el BID, a través de deuda pública, y de donaciones del FIDA y más recientemente del Fondo de Adaptación del IPCC, ya sea a través de ventanillas globales de sustentabilidad, de desarrollo o de adaptación al cambio climático.

En la priorización del gobierno por la producción familiar se organizó un Registro de Productores Agropecuarios Familiares⁵, donde de manera voluntaria declaraban entrar en la categoría definida por la cartera, aunque dicha herramienta está aún en construcción, ha servido de base de selección para las intervenciones públicas. El registro cuenta hoy con más de 21.000 productores familiares.

El registro de productores familiares ha sido utilizado para otras intervenciones contingentes, como el Fondo de Emergencia Agropecuaria en el contexto de sequías recientes (2008–09; 2010–11) donde se financió la compra de semillas, fertilizantes y raciones para la alimentación animal para la lechería y ganadería. Así también se subsidió a la ganadería para bajar la carga animal en otoño 2009, y para atender las heladas en el sur en la viticultura (2009) o la reconstrucción productiva de la granja (2008–09).

⁴ Dicho programa fue ejecutado solo durante el primer período de gobierno del Frente Amplio y reformulado luego dentro de la Dirección General de Desarrollo Rural.

⁵ Según el MGAP la producción familiar es un área debajo de 500 ha, mano de obra familiar con máximo de 500 días anuales de asalariados, radicar en el predio o a menos de 50 km; y que el ingreso declarado provenga esencialmente de la actividad agrícola. (Ver Evaluación del Registro de Productores Agropecuarios Familiares del MAGP).

El Registro de Productores Agropecuarios Familiares fue utilizado también en la coordinación de servicios con otras dependencias del Estado. En este sentido, se diseñó un trato excepcional para la normativa de uso de semillas propias por pago de 'royalties', condiciones favorables en la competencia para las compras del Estado, financiamiento diferenciado para infraestructura productiva a través del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre en el medio Rural (MEVIR), reducción impositiva, acceso a operaciones oftalmológicas que coordinó el Ministerio de Desarrollo Social y un trato diferenciado para el endeudamiento con la banca nacional.

Las políticas diferenciadas inducirán al trabajo de grupo y organización de base en zonas de población dispersa y aislada, conformada en su gran mayoría por productores familiares o medianos.

3.3. La política de extensión rural y educación rural

El Instituto Plan Agropecuario (IPA) tiene como antecesora a la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario, que surge en la segunda mitad del siglo XX, en 1961, al impulso modernizador del agro uruguayo a través de la implementación del paquete tecnológico neozelandés y mejoras básicas para la ganadería en el territorio nacional. Igual que las otras instituciones agropecuarias, actualmente está integrado por las gremiales rurales y por representantes del gobierno en su directiva. La experiencia de esta institución le ha permitido acumular conocimiento sobre la ganadería sobre pastizales de tal manera, que se apartó del perfil que le dio origen. En efecto, el IPA busca integrar conocimientos de los ganaderos y técnicos desde una óptica que integra la familia como sujeto de interés. Su especialización la ha convertido en un actor clave para la implementación de políticas públicas en la ganadería de cría del país, especialmente en la zona norte.

Las políticas públicas en educación para la población del interior del país incluyen, sin pretender ser exhaustivos: la alfabetización digital, la descentralización de la Universidad pública, Centros del Ministerio de Educación y Cultura para la formación artística —Usinas Culturales— y la apertura de tecnicaturas con vocación productiva en áreas estratégicas, como por ejemplo: lechería, arroz, carne y forestación. A pesar de ello las poblaciones rurales dispersas del norte del país —más alejadas de la capital— manifiestan la necesidad de más oportunidades para estudiar, asociando este servicio a la probabilidad de más jóvenes radicados en campaña. Esta parte del país también mira al sur de Brasil como alternativa laboral y educativa, dado que está más o igual de cerca que la capital del país.

Otras políticas públicas se canalizan a través de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación–ANII, relativas a la investigación en tecnología de procesos y productos que busquen agregar valor a los productos primarios. La articulación entre la ANII y otras agencias e institutos —INIA, INAC, UdelaR, Cámaras empresariales, entre otras— ha favorecido investigaciones sobre mercados potenciales para la creación de nuevos productos⁶. Estas experiencias han sido un aprendizaje de articulación entre instituciones con distintos lenguajes y tradiciones, aunque no incluyen en la mayor parte de los casos relevados, demandas de base⁷.

4. Políticas ambientales y territoriales: tensiones para su aplicación

4.1. Política de regulación del mercado de tierras

El Instituto Nacional de Colonización–INC aparece como la institución encargada de promover el acceso a la tierra de asalariados rurales e hijos de productores. Es por esto que tiene planificada la compra de más tierras para nuevas adjudicaciones.

El universo del INC está compuesto por más de 600 inmuebles —algunos agrupados entre sí— de muy variada extensión. La superficie total integrada a lo largo de los años, asciende a 556.313 ha., de las cuales, más de la mitad, se ha incorporado a lo largo de los últimos 50 años. Sin embargo, el área directamente afectada a la ley, hoy alcanza a las 491.638 ha. El resto ha salido de la égida del ente, quedando fuera de los alcances de la Ley N° 11.029 (INC, 2013). El modelo tradicional de colonización del INC no es el más rápido para la respuesta al problema social, solo se capta 6% de las tierras accesibles a la prioridad del Estado. Por lo tanto, a partir de 2006 el gobierno intentó promover nuevas herramientas, el uso comunitario de las tierras, de tal manera de cubrir más demanda en menos tiempo. Sin embargo, los recursos del INC —financieros y humanos— no se corresponden con la magnitud del problema que busca resolver.

⁶ El *cordero pesado* es el resultado del esfuerzo por articular varias instituciones y agencias que está dando una oportunidad a los criadores de ovinos en una doble apuesta; lana y carne.

⁷ El Conglomerado de Alimentos, apoyado por el Programa de Competitividad de Conglomerados y cadenas Productivas de la Oficina Planeamiento y Presupuesto, elaboró un estudio sobre las posibilidades de exportación de alimentos con valor agregado de base cárnica. La propuesta se concentra en la agregación de valor en la fase industrial, dejando por fuera la cría de ganado a la que aún le resta por incorporar tecnología de procesos que producirían una especialización del valor y atenderían a las demandas de este sector. En particular, lo que refiere a bienestar animal y manejo del ecosistema de pastizales.

Con objeto de promover el acceso a la tierra para uso colectivo, han tenido lugar experiencias alternativas —en régimen de arrendamiento a privados e instituciones públicas— entre las que se destacan los denominados «campos de recría», esto es, un sistema de uso difundido para apoyar a los ganaderos y lecheros familiares de gestión colectiva del forraje. El INC ha ampliado su alcance hacia los asalariados rurales —tanto en forma individual como colectiva, como por ejemplo, mediante el sindicato de trabajadores de la caña de azúcar y citrícolas—; y a los productores familiares que tienen un problema de escala. El programa de *estabilidad del lechero arrendatario*, es destinado a *buenos* productores familiares que están en riesgo de salirse de la actividad por la venta de la tierra que arriendan, por ejemplo. Finalmente, si bien el INC no tiene formalizada una política afirmativa de género ha aumentado la cantidad de colonas mujeres, porque tienen cierta prioridad en la asignación. Dicha medida, ha desarrollado una estrategia legítima en las familias de presentar a las mujeres como candidatas a colonas, de manera de aumentar las chances de asignación de tierras.

El INC si bien define sus propias políticas y el plan estratégico, le viene dando importancia a las opiniones que crecen en nuevos ámbitos de descentralización del Estado, de tal manera de ajustar sus políticas a las demandas locales.

En el primer período del gobierno actual se entregaron 45 mil ha y se espera alcanzar las 55 mil ha en este período (INC, 2013)⁸, de tal manera que en los diez años de gobierno se adquiera el 25% del total de tierras que hoy tiene el Instituto. De acuerdo con el INC ha habido un aumento de los presupuestos asignados a la adquisición de tierras y la cantidad de familias asentadas en las mismas en los últimos años (cuadro 3).

Cuadro 3.

Asignación de tierras por INC

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------------|---------|---------|---------|
| Tierras ofrecidas (há) | 177.600 | 196.163 | 163.495 |
| Valor promedio (U\$S/ha) | 3.900 | 4.500 | 5.440 |
| Tierras compradas (ha) | 6.000 | 6.194 | 11.705 |
| Fracciones adjudicadas | 177 | 48 | 77 |
| Superficie adjudicada | 28.000 | 8.985 | 8.628 |
| Adjudicatarios Individuales | 177 | 36 | 51 |
| Adjudicatarios grupales | 378 | 276 | 381 |

Fuente: elaborado por OPYP-DIEA, con base en el CGA 2000.

⁸ Entrevista realizada en agosto 2013 en el INC.

Los procesos de asentamiento han ido acompañados de algunas obras de infraestructura complementarias: i) la construcción y reparación de caminos rurales; ii) la renovación o construcción de viviendas rurales junto con MEVIR; iii) obras de almacenamiento y distribución de agua, y iv) acceso a la energía eléctrica para uso doméstico y productivo.

Según el principal gremio de los agricultores familiares, la CNFR, el marco regulatorio de tierras es insuficiente. No existe límite máximo de compra o de tamaño de explotaciones. Si bien ha sido positivo, tanto el impuesto sobre transacciones contra la concentración de tierras y como el derecho de opción del Estado sobre venta de propiedades de más de 500 ha, estos han tenido un impacto limitado —solo 6% de la oferta captada— sobre todo, cuando la exoneración de tributos a las grandes inversiones representa 100 millones/año. La concentración de la tierra en sí es más grave que la inversión de fondos extranjeros: el problema es la llegada de capital de poca calidad y gran movilidad, solo interesado en renta máxima y explotación máxima de los recursos o especulación sobre la tierra, aun cuando el rendimiento baja. Estos fondos pasan a entrar no solo en el control de la producción, sino también en la transformación o industrialización y la comercialización.

4.2. Políticas de medio ambiente y ordenamiento territorial

Aunque las políticas públicas por definición modelan las relaciones entre las personas y entre las personas y su ambiente, existe un conjunto de gestos del ejecutivo y el legislador que tienden a regular la expansión de la intensificación agraria. El gobierno promovió recientemente tres leyes: la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (2008), que busca regular y controlar los planes de manejo en el uso del suelo de parte de los privados; la Ley de Aguas (2009), que procura centralizar la regulación y planificación sobre los recursos, ya sea para uso productivo como de consumo o servicios ambientales; y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2009), que promueve una regulación regional y departamental de la planificación del uso del territorio.

Este conjunto de leyes organizan un conjunto de políticas públicas que aún tienen sus resistencias entre distintos grupos de actores, ya sea porque significan una intervención estatal en una parte del territorio que siempre impulsó el liberalismo económico o porque la heterogeneidad del campo actual genera posiciones contrarias al interior de la ruralidad.

• Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos

Esa ley intenta regular la explotación desordenada e intensiva de la agricultura con aspectos técnicos que el mercado no regula. Hace 10 años había 300.000 ha de agricultura, hoy son 1,5 millones de ha, dedicadas a la exportación.

tación. La regulación era más que urgente en el contexto de crecimiento del área agrícola. La ley fue votada en 1981, regulada en 1990 y su aplicación se inició en el 2008, lo que da una idea de la resistencia en el sector mayoritario dentro del Parlamento y el Poder Ejecutivo durante dicho período.

Para la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (RENARE) del MGAP, el modelo agro-exportador requiere inversión, pero esta no puede ser permisiva. Las nuevas normas de uso de tierras deben establecer el nivel tolerable de erosión, como de carga e inversión para la sociedad en su conjunto. Por otra parte, desde el Ministerio de Industria Energía y Minería, se planifica el aumento del número de mineras en el territorio, sin mayor planificación con el MGAP, dado que supone la pérdida de tierras ganaderas; y con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente-MVOTMA que busca la sustentabilidad de los recursos naturales, como el agua y la biodiversidad.

La principal herramienta para la implementación de los planes de manejo y uso del suelo es el índice CONEAT y la utilización de un modelo que estima la pérdida de suelo que genera la agricultura, utilizando el programa Usle-Rusle. Este es el resultado de una cartografía que busca distinguir áreas homogéneas del territorio nacional en función de su capacidad productiva en términos de lana y carne, bovina y ovina en pie. Esta capacidad es relativa a un índice medio nacional, base 100. Sobre este indicador y el Catastro Rural se elaboran una serie de medidas impositivas e incluso la posibilidad de establecer seguros que cubran los riesgos frente a la variabilidad del clima y la carga animal⁹. A partir del 2009 la RENARE optó por reabrir una oficina dependiente de esta, que llevará adelante la actualización de los mapas de suelo, elaborados en la última parte del siglo pasado. La implementación de la Ley de Suelos requiere de la articulación entre el MGAP-RENARE y los técnicos privados, a partir de sistemas de acreditación técnica, que les permita actualizar los conocimientos y facilitar la ejecución de planes de uso y manejo de suelos¹⁰.

La Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos comenzó con una fase piloto, a través de la cual algunos privados concurrieron a la elaboración de planes de manejo para la agricultura de secano. Dicha fase se prolongó en sus plazos debido a dos razones fundamentales, argüidas por el MGAP: en primer lugar, porque carece de mecanismos de homogeneización de las prácticas privadas de los técnicos que asesoran especialmente la agricultura; en segundo lugar, el atraso está vinculado al diagnóstico de las autoridades del MGAP sobre el insuficiente conocimiento de suelos entre los técnicos privados. Aún existe falta de técnicos calificados para aplicación de la ley, a pesar de ello está vigente y en aplicación desde el invierno de 2013.

⁹ La Mesa de Campo Natural recibe consultas desde la dirección del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, para establecer parámetros que permitan determinar o no una carga animal de acuerdo a cada zona por el índice CONEAT.

¹⁰ El apoyo en el sector privado se sostiene en la imposibilidad de fiscalización pública que hasta 2011 la RENARE solo tenía dos jóvenes recién formados para todo el país.

• La Ley de Aguas

El Artículo 47 de la Constitución sobre agua, medio ambiente, territorios y participación (plebiscito 2004) dio lugar a la Ley de política nacional de agua y a la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que prevé procesos participativos.

La Ley de Aguas se nutrió de modelos extranjeros para su diseño, con adaptación para la ejecución y fiscalización al organismo nacional MVOTMA que creó la Dirección Nacional de Aguas—DINAGUA, de tal manera de concentrar la planificación sobre el recurso. Sin embargo, no es una tarea fácil la de la coordinación interministerial de los distintos usos, en particular con el MGAP que ha desarrollado su política para el riego productivo.

La ley prevé un Consejo Nacional de Agua, Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, la creación de Consejos Regionales de Recursos Hídricos —ya creados— y Comisiones de Cuencas —de inicio, no son órganos descentralizados, más bien órganos asesores—, que están aún en proceso de implementación.

Actualmente, existen un Comité Nacional de Cuenca, tres Consejos Regionales y Comisiones de Cuenca locales. Entre estos distintos niveles y al interior de estos, hay tensiones o malentendidos en el inicio de aplicación de esa nueva legislación multinivel. De hecho, este nuevo modo de políticas públicas exige mucho más institucionalidad, mayor coordinación y participación ciudadana.

En efecto, entre algunas de las Comisiones de Cuenca locales o regionales se prohíben actividades que ni siquiera están previstas en la ley —fertilizantes químicos o *feed lot* por ejemplo—, sobre las que se generan controversias y la necesidad de ir actualizando el alcance del instrumento. Por otra parte, la participación ciudadana es deficitaria en competencias y capacidades, lo cual va en desmedro de lo que busca la ley, esto es, ampliar la incidencia ciudadana en la planificación colectiva del uso del territorio y sus recursos naturales. La temática ambiental no solo es novedosa en el ámbito público, sino que también es una novedad que se trata parcialmente prestándose fácilmente a la confusión y manipulación. En este sentido, parece que es necesario acompañar de procesos de capacitación adecuados para efectivizar los derechos ciudadanos en definir la planificación sobre recursos colectivos. Finalmente, cabe destacar que el proceso de construcción de esta ley, como se señaló antes, se realizó en función de experiencia extranjera, lo que ha dificultado el proceso de apropiación y la creación de competencias nacionales sobre el tema.

En cuanto a la relación con agricultura y ganadería, la tradición técnica del manejo de agua —como ser la construcción de obras infraestructurales para la distribución de agua potable para la población y para la industria— ha sido llevada adelante por la ingeniería hidráulica, la infraestructura para el uso agrario por la ingeniería agronómica. Los conocimientos que han manejado del recurso hasta la actualidad deben abrir paso a otras formas de conocimiento —experto y no experto— en el diseño de la planificación. Este punto no es menor para pensar el funcionamiento de las nuevas instituciones creadas, en el proceso de creación de legitimidades y articulación.

• Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

En paralelo a la Ley de Descentralización que regula la creación de municipios según las juntas e intendencias departamentales, fue también promulgada en 2009 La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS).

La LOTDS fue elaborada por un grupo de técnicos —desde el gobierno central—, especialmente por arquitectos. Este factor, sumado al proceso inconsulto de su elaboración —tanto de la sociedad civil, colectividades regionales, como otros ministerios—, provocó varias críticas; en particular el desconocimiento de la dinámica de la vida rural.

Algunos gobiernos departamentales han optado por realizar gestos públicos, a través de los mecanismos que prevé la ley, para prohibir el cultivo de árboles en sus territorios y, de esta manera, responder a la demanda de la base electoral de tipo ganadera o lechera.

Subrayamos el hecho de llamarlos gestos, porque están dirigidos a plasmar una voluntad que no puede extremarse por falta de recursos humanos para la fiscalización. En este último rasgo es común en la implementación de todas las leyes antes mencionadas, dado que el Estado ha retaceado los fondos para la fiscalización durante la década de los noventa, y es lenta la capacitación y reorganización del trabajo entre las carteras.

La consulta sobre las directrices de la ley fue realizada a posteriori a los otros ministerios bajo la animación de la DINOT en el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial. A lo largo de tres años se reunieron una vez por semana con todos los ministerios y/o directores, con el objetivo de coordinar las diversas políticas públicas en los territorios.

Para el MGAP, la LOTDS concede capacidades de ejecución a los departamentos e intendencias, pero no contempla las Mesas de Desarrollo que resultaron de la descentralización de la política agrícola y donde estas tienen el papel de coordinación dentro del territorio. De hecho, si hay tensión entre el MVOTMA y los ministerios sectoriales como economía, industria o ganadería, la asimetría de poder no es a favor del medio ambiente y ordenamiento territorial.

Un ministerio como el MGAP dispone de representante y funcionarios locales, que le confieren una capacidad de intervención en el conjunto de territorio, lo que no es el caso de la DINOT. Incluso, la relación privilegiada entre el MGAP y la profesión agrícola puede mantener efectos neo-corporativistas que constituyen frenos al diálogo, a la coordinación y a la necesaria incorporación de dimensiones rurales a la aplicación de la nueva ley. Se trata de un pasaje obligatorio que la DINOT percibió, buscando alianzas locales o regionales con el MGAP y las Mesas de Desarrollo Rural, allí donde estos tienen mayor experiencia y diálogo con los actores locales. Efectivamente, un rasgo del despoblado territorio rural es la repetición de los mismos representantes de base en las distintas institucionalidades de descentralización del Estado. Por lo tanto, el problema de la coordinación interinstitucional resulta vital para el crecimiento de capacidades locales y por esta misma razón, una debilidad del proceso actual. En efecto,

la descoordinación redundante en tensiones entre la DINOT, DINAGUA, RENARE-MGAP¹¹ y con las Intendencias Departamentales. Existen ejemplos de coordinación, como en el departamento de Cerro Largo, donde esta dependió del liderazgo y el compromiso del gobierno departamental y del apoyo de la cooperación internacional a través de fondos dirigidos estrictamente a la articulación.

4.3. Las Mesas de Desarrollo Rural

En relación al acceso de los productores familiares a los programas específicos antes referidos, es necesario puntualizar que el Estado desde el 2005 emprendió un proceso de descentralización. Para ello se constituyeron varias Mesas de Diálogo Interinstitucional e Inter-actoral en todo el territorio nacional. El MGAP organizó Mesas de Desarrollo Rural (MDR), mientras que otras carteras desplegaron sus espacios en paralelo. En las MDR se prevé un lugar de voz y voto a los gobiernos locales, la representación del ejecutivo para la coordinación de intervenciones —electricidad, salud, educación, etc.—, las gremiales rurales y un lugar, pocas veces ocupado, para las organizaciones colectivas de asalariados rurales. La elaboración de proyectos para aplicar a los fondos de los distintos programas se hace en las sociedades rurales y las intendencias junto con los productores. Una vez presentados, la MDR repasa los proyectos para garantizar la pertinencia de cada propuesta y las eleva al MGAP para su aprobación.

Por otro lado, las MDR son un campo de batalla por el protagonismo del gasto presupuestal entre el gobierno local y el nacional, más aún cuando son del signo opuesto. El enfoque de las mesas sobre el mundo rural es mayoritariamente productivo y responde a líneas pensadas desde el gobierno central, lo cual deja poco espacio para un enfoque territorial del desarrollo. Sin embargo, es posible pensar que estos nuevos nodos de descentralización están en un proceso reciente de instalación, por lo cual se podría esperar un desempeño que aumente la inclusión de demandas desde lo local para atender especificidades concretas. En la evaluación del PG se pudo ver cómo a través de cada ventanilla —Planes de Gestión, Planes de silvo-pastoreo, Planes de infraestructura, entre otros— la demanda de recursos de los productores familiares parece seguir una estrategia expansiva, es decir, de la reiteración de una demanda en todas las oportunidades abiertas por el MGAP.

De hecho, este tipo de proceso consultivo y participativo pasa por un lento aprendizaje y no puede funcionar apenas por decreto. Se nota que la experiencia de descentralización del desarrollo rural del MGAP mediante las

11 Y dentro del MGAP con los otros servicios o divisiones productivas.

MDR, acompaña el propio proceso de descentralización administrativa del país, así como la preocupación por aspiraciones sociales de participación y de respeto a nuevas normas ambientales.

5. Conclusiones

Como en otros lugares, en Brasil (Tonneau y Sabourin, 2007) o en Argentina (Albaladejo, 2012) la transformación de la agricultura da lugar a la coexistencia de varios modelos productivos más o menos territorializados, sea dentro de la categoría de los productores familiares o sea dentro del sector de la gran empresa (Guibert *et al.*, 2011).

Tomando el riesgo de ser reductores, se puede constatar que a pesar de las diferencias estructurales y tensiones entre los modelos productivos del agro-negocio y de la agricultura o ganadería familiar, ambos modelos han conseguido coexistir hasta los años '80. Una forma de regulación y de reequilibrio es necesaria, ya que desde el fin de los '90 la extensión del sector agro-industrial amenaza hacer desaparecer brutalmente el sector familiar, sin haber hecho la prueba de su mayor eficiencia y, sobre todo, de su sostenibilidad.

Más que opciones por un modelo u otro, o consideraciones ideológicas, es esta realidad fría con sus consecuencias no solo sociales, sino también económicas y ambientales, que debe guiar las agendas de políticas públicas y procurar alternativas.

La experiencia uruguaya de descentralización del desarrollo rural intenta, precisamente, mediante dispositivos como las MDR, las leyes de ordenamiento territorial o ambiental, de producir un conocimiento situado y luego una «expertise» nacional y local, sobre lo que podría ser la intensificación ecológica y la territorialización de los sistemas de ganadería. Eso implica llevar al debate las opciones para la conservación de ciertos sistemas, saber-hacer, modos de vida y, para sistemas de producción y de productos, procesos y mercados agro-alimentarios que les son asociados.

Esa experiencia constituye un verdadero laboratorio propio a las especificidades históricas, culturales, demográficas, políticas y territoriales de Uruguay. Esas peculiaridades en un país pequeño, históricamente centralizado y aún marcado por las consecuencias de la dictadura (1970–80) y de una liberalización económica acelerada (1990–2000), contrastan bastante con las propuestas de organismos interamericanos (BID, IICA). Se observa su tendencia a ofrecer modelos y capacitaciones al desarrollo territorial rural, copiadas de experiencias europeas como el programa LEADER —cooperación española— o brasileras —modelo difundido por IICA— concebidas en un contexto radicalmente diferente (Massardier y Sabourin, 2013).

Varias cuestiones generan interrogantes: Una pregunta crucial es cuál es el futuro y la sostenibilidad del modelo tecnológico dominante en materia de producción de granos. ¿Hasta cuándo y a qué costo se podrá sostener? ¿Cómo se puede pensar un medio rural sin gente, solo con pocas grandes estancias e inmensas plantaciones de granos o árboles? ¿Qué futuro político y social reserva tal modelo a las próximas generaciones? El modelo de producción de carne, basado en el pastoreo del campo natural, es probablemente la explotación más sostenible desde el punto de vista ecológico que se puede identificar. Lo que puede estar amenazado son los ganaderos y otros actores sociales vinculados a ella. ¿Es imaginable una ganadería casi sin gente? En Australia existen corporaciones ganaderas con 7 millones de ha y 135 empleados, lo que sugiere que en Uruguay podría ocurrir algo similar. ¿Es esto deseable? ¿Cuáles son sus implicancias? ¿Qué pierde la sociedad al perder la ganadería familiar?

En el plan del diálogo en materia de políticas públicas, parece que por la peculiaridad de un país relativamente pequeño donde todavía predominan relaciones de proximidad y de inter-conocimiento, hay una dimensión humana en los debates, que aún con dificultades, que se resiste a relaciones meramente mercantiles, tecnocráticas y financieras. De hecho, esas relaciones se encuentran también en el medio político, en el de las políticas públicas, de los gremios y de las colectividades territoriales. Por supuesto, esa característica no lo resuelve todo; pues la realidad muestra que un dirigente puede ser a la vez, muy cordial, próximo de todos, de fácil acceso, popular y con una visión bastante tecnocrática de la economía. Al menos, la proximidad facilita las interacciones y los tecnócratas están condenados a tener que escuchar las propuestas alternativas y viceversa.*

* Este artículo ha sido escrito a partir de resultados de trabajos realizados en el marco del Proyecto de investigación MOUVE financiado por l'Agence Nationale de la Recherche de Francia (ANR-2010-STRA-005-01).

Registro bibliográfico

E. Sabourin y otros
«Políticas públicas y ganadería familiar en Uruguay: los desafíos ambientales y de ordenamiento territorial».

Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales,
año 11, n° 12,
2do. semestre,
Santa Fe, Argentina,
UNL (pp. 241–264).

Bibliografía

Albadejo, C. (2012). Les transformations de l'espace rural pampéen face à la mondialisation, *Annales de géographie*, vol. 686, sept 2: pp. 387–409.

Arbeletche P., Coppola M.; Paladino, C. (2012). Análisis del agronegocio como forma de gestión empresarial en América del Sur: el caso uruguayo. *Agrociencia* (16) 2, pp.110–119.

Arbeletche, P., Carballo, C. (2006). Sojización y concentración de la agricultura uruguaya. En: XXXIV Congreso de la Asociación Argentina de Economía Agrícola Córdoba, Argentina.

Astori, D.; Perez Arrarte, C.; Alonso, J. (1979). La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930–1977. Ed. Banda oriental, Montevideo, pp. 471.

Barran, J.P.; Nahum, B. (1971). Historia Rural del Uruguay Moderno Tomo II: 1886–1884, EBO, Montevideo.

——— (1973). Historia Rural del Uruguay Moderno; Tomo III: 1895–1904, EBO, Montevideo.

Böerguer, A. (1935). El problema forrajero en Uruguay. Urta y Curbelo, Montevideo.

De Torres Álvarez, M.F. (2013). Guardianes de la Pradera. El origen de la legitimidad de la ganadería en Uruguay. Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

——— (2015). Campos. Breve historia de una discusión tecnológica. Trilce, Montevideo.

De Torres Álvarez, M.F.; Toranza, C.; Fourment, M. (2012). «*Campo natural y tecnologías nativas para hacer ganadería. Primer informe: génesis del campo natural.*» Informe PROYECTO: Innovación en pasturas naturales: la intimidad de la innovación y de su proceso de destinación 1934–1961. Fondo Bicentenario José Pedro Barrán–ANIL, Montevideo.

Guilbert, M.; Sili, M.; Arbeletche, P.; Piñeiro, D.; Grosso, S. (2011). Nouvelles formes d'agricultures entrepreneuriales en Argentine et Uruguay. *Economies et sociétés*, v. 10: pp.1807–1825.

INC, Instituto Nacional de Colonización. Recuperado el 3 de junio de 2013, de: www.colonizacion.com.uy

Jenkins, W.I. (1978). Policy analysis. A Political and Organisational Perspective, Ed. Martin Robertson, London.

Lagroye, J.; Bastien, F.; Sawicki, F. (2006) Sociologie politique, Dalloz–Sirey, Paris.

Mahoney, J; Thelen, K. (2010). A Gradual Theory of Institutional Change, in Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power, Cambridge University Press, Cambridge.

Massardier, G. (2008). Politiques et actions publiques, Armand Colin, Paris.

Massardier, G.; Sabourin, E. (2013). A Latin–American way of regionalization through policy making: between globalization, policy transfer and regional production of policies, the case of territory rural development in: *ICPP International Conference on Public Policy, Session: Policymaking in Latin America*, Grenoble, june, pp. 26–28.

Moraes, M. (2001). Las determinantes tecnológicas e institucionales del desempeño ganadero en el largo plazo, 1870–1970. *Tesis de Maestría*, Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

Moraes, M.I. (2008a). La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760–1970. Linardi y Risso, Montevideo.

- (2008b). El hombre y su relación con la naturaleza: una historia de los paisajes agrarios. En: Uruguay. Tierra de encuentros, Ed. MVOTMA, Montevideo. Sistema Nacional de Áreas Protegidas, pp. 130–181.
- Pal, L.A.** (1992). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd edition). Toronto: Nelson.
- Paolino, C.** (1990). Estagnação e dinamismo na pecuária uruguaia: uma abordagem heterodoxa. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da universidade estadual de Campinas, São Paulo.
- Paolino, C.; Perera, M.** (2008). La pobreza rural en el Uruguay: la situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo.
- Paruelo, J. et al.** (2006). Cambios en el uso de la tierra en Argentina y Uruguay: marcos conceptuales para su análisis. *Agrociencia*, Vol. X. Nº2, Montevideo, pp. 47–61.
- Piñeiro, D.** (2008). El trabajo precario en el campo uruguayo. CSIC–Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Piñeiro, D.; Moraes, M.I.** (2008). Los cambios en la sociedad rural durante el SXX. En: *El Uruguay del siglo XX*. Tomo III. Ed. Banda Oriental, Montevideo.
- Rearte, D.H.** (2011). Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos 1643/OC–UR Informe Evaluación Final, MGAP, Montevideo.
- Riella, A.** (1991). La estructura social y económica del complejo ganadero En Los actores sociales y la modernización agraria en el Uruguay. CIESU, Montevideo. pp. 29–65.
- Rosengurti, B.** (1946). Estudios sobre praderas naturales del Uruguay. Quinta Contribución. Campo Experimental de Pastos. Estancia Rincón de Santa Elena, Estación Dr. Alejandro Gallinal. Rosgal, Montevideo.
- Mgap** (2011). Informe sobre Registro de Productores/as familiares Oficina del Registro de Productores Familiares. Dirección General de Desarrollo Rural, Montevideo.
- MGAP–OPYPA** (2012). Comunicación en entrevista al Dr. C. Paulino, OPYPA Montevideo.
- Tonneau, J.P.; Sabourin, E. (org.)** (2007). *Agricultura familiar, políticas públicas e dinâmicas locais*, Editora da UFRGS, Serie Estudos Rurais, Porto Alegre, 321.
- Vasallo, M.** (2008). Estado y agricultura en el Uruguay. En: Chiappe, M., Carambala, M. y Fernández, E. (comp.). *El campo uruguayo. Una mirada desde la Sociología Rural*. Montevideo, Dpto. Publicaciones, Facultad de Agronomía, Montevideo.
- Vidart, D.** (1997). La trama de la identidad nacional. Tomo I: indios, negros, gauchos, EBO, Montevideo.