

## REFLEXIONES SOBRE LA CONFLICTIVIDAD TERRITORIAL Y EL DESARROLLO RURAL EN URUGUAY<sup>1</sup>

Elena Descalzi

Maestranda en Desarrollo Rural Sustentable  
Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía  
Universidad de la República - Uruguay  
[edescalzi58@gmail.com](mailto:edescalzi58@gmail.com)

### INTRODUCCION

El presente trabajo sobre la cuestión agraria uruguaya, es una reflexión sobre cómo el conflicto entre el agronegocio y la producción familiar afecta las posibilidades de desarrollo rural y cuáles serían las posibles estrategias para enfrentarlo. El acceso a la tierra por parte de los productores familiares se ve dificultado en la última década por la expansión del agronegocio (agricultura de secano y forestación) y la instalación de la industria minera en el Uruguay. Este proceso se ve reflejado por el alza sostenida de los precios de la tierra en el país.

Se discute este tema en el marco de la nueva institucionalidad agropecuaria promovida por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), según Ley nº18126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental<sup>2</sup>. Esta ley propone la participación de los “productores familiares” en espacios generados con ese propósito. Estos espacios funcionan dentro del sistema capitalista en que vivimos y el desafío es reflexionar sobre si es efectivamente posible detectar allí demandas e inquietudes y canalizarlas a través de proyectos de desarrollo.

La participación de los productores en la nueva institucionalidad uruguaya, en particular en la Mesa de Desarrollo Rural (MDR) del Departamento de Treinta y Tres, es el tema de mi anteproyecto de tesis para cumplir con los requisitos del Diploma en Desarrollo Rural Sustentable de la Facultad de Agronomía (Universidad de la República, Uruguay).

### PRODUCCIÓN FAMILIAR Y DESCENTRALIZACIÓN AGROPECUARIA EN URUGUAY

El 12 de mayo de 2007 es promulgada la Ley nº18126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental y se decreta la creación del Consejo Agropecuario y con esto se inicia la implementación de la descentralización agropecuaria. Se crea el Consejo Agropecuario (en adelante CA) con la función de relacionar las políticas nacionales con las departamentales y entre otros cometidos, orientar las acciones de las instituciones agropecuarias con el desarrollo local. Queda clara la opción del gobierno nacional por el territorio. El CA debe integrarse por el Consejo Agropecuario Nacional (en adelante CAN), el Consejo Agropecuario Departamental (en adelante CAD) de cada Departamento y las Mesas de

<sup>1</sup> Trabajo presentado como criterio de evaluación final del curso “Territorios y conflictividad de modelos de desarrollo: la cuestión agraria actual”, dictado por el profesor Bernardo Mançano Fernandes en el Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía, Maestría en Ciencias Agrarias y Diploma y Maestría en Desarrollo Rural Sustentable, 2012. Artículo producido en el marco del Projecto CAPES 014/2011 – UNESP/UDELAR, Questão Agrária e Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil e Uruguai.

<sup>2</sup> <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ley18126.htm>

Desarrollo Rural (en adelante MDR).

A su vez, el CAN debe integrarse por el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca que lo preside; el Sub Secretario y el Director General de Secretaría de dicha Cartera; el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; tres representantes del Congreso de Intendentes; los Presidentes de las siguientes personas públicas no estatales: Instituto Plan Agropecuario (IPA), Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI), Instituto Nacional de Semillas (INASE) e Instituto Nacional de Carnes (INAC); un representante del Instituto Nacional de Colonización (INC); un representante de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (Consejo de Educación Técnico Profesional) y un representante de la Universidad de la República (UDELAR), vinculado a la docencia en temas agropecuarios. Sus cometidos son asesorar al MGAP en la elaboración de políticas agropecuarias de desarrollo rural con base territorial, principalmente de los sectores más vulnerables; seguimiento y evaluación de las políticas aplicables en todo el país a través de los CAD; coordinar y controlar la labor de los CAD; recomendar y asesorar a los Institutos vinculados al sector agropecuario en lo que hace al destino de sus recursos.

Los CAD deben funcionar uno por departamento y estar integrados por un representante del MGAP que lo presidirá; un representante de la persona pública no estatal relacionada con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca con mayor incidencia en dicho departamento; un representante del INC y por último por dos representantes de la Intendencia Municipal correspondiente. Son sus cometidos difundir las políticas del MGAP y de las personas públicas no estatales relacionadas con el quehacer agropecuario e informar acerca de los proyectos que tenga en ejecución; colaborar para que los servicios locales del MGAP sean eficientes; identificar y promover proyectos de interés departamental; identificar nuevos grupos de productores y vincularlos con los apoyos correspondientes; evaluar el desarrollo y el cumplimiento de las políticas agropecuarias del MGAP y demás personas públicas no estatales vinculadas con el quehacer agropecuario; coordinar con la Intendencia Municipal los proyectos agropecuarios que sean ejecutados por la misma.

Las MDR deben ser integradas por el CAD; un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias; un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental. Sus cometidos deben ser promover la participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo y promoverá la coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente.

Según los lineamientos estratégicos de la institucionalidad pública agropecuaria para el período 2006-2011, se afirma que hay que contrarrestar los efectos de las políticas públicas del

pasado, acercando las mismas y sus decisiones a los actores sociales de la producción (FRUGONI, 2008). Las MDR, tal como funcionan hoy en todo el país, comenzaron el camino hacia la política de descentralización del MGAP. Para estas reflexiones, tomaremos como supuesto que la MDR es una herramienta de la institucionalidad agropecuaria, diseñada para promover el desarrollo rural a través de la participación activa de las organizaciones de productores y que es necesario que los productores y sus organizaciones reconozcan en la misma, un espacio real de participación para la promoción efectiva del desarrollo rural.

El MGAP definió en el año 2009 una caracterización de los productores familiares para empezar a aplicar políticas públicas diferenciales. La resolución del MGAP señala que serán considerados en un Registro como productores/as agropecuarios familiares aquellos/as que:

- Realicen la actividad productiva con la colaboración de hasta 2 asalariados permanentes, o su equivalente en jornales zafrales.
- Residan en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km.
- Exploten un total de hasta 500 hectáreas CONEAT<sup>3</sup> 100 bajo cualquier forma de tenencia.
- Obtengan su principal ingreso de la actividad y/o cumplan la jornada laboral en la explotación.

Si bien se estimó una cantidad de 32.696 productores familiares en base a un reprocesamiento del Censo General Agropecuario del año 2000, en el año 2011 se aceptaron las inscripciones voluntarias en el Registro únicamente de 18.948 productores agropecuarios familiares, un 58% de lo estimado en base a datos del año 2000. Para el caso del Departamento de Treinta y Tres se aceptaron en el Registro 671 inscripciones de productores agropecuarios familiares, de un total estimado en base al censo del año 2000 de 1078 establecimientos con características de producción familiar (estimación realizada por la Dirección General de Desarrollo Rural y la Dirección de Estadísticas Agropecuarias en base al Censo General Agropecuario del año 2000)<sup>4</sup>

Como puede verse, en los criterios considerados para el registro del productor familiar, se reconoce la existencia de trabajo asalariado fuera del predio al mencionar el predial como “su principal ingreso”. La pluriactividad es una característica presente en la producción familiar uruguaya, situación en la que uno o más integrantes de la familia trabajan como asalariados fuera del predio para completar los ingresos de la familia.

## TERRITORIO Y DESARROLLO

Tomaremos como definición de desarrollo la siguiente:

<sup>3</sup> Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra (CONEAT). Tiene como cometido el definir las normas técnicas para fijar la capacidad productiva de cada inmueble rural y el promedio del país.

<sup>4</sup> <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,10,250,O,S,0,MNU;E;142;1;MNU>;

NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária Disponível em [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

[...] proceso de despliegue de las capacidades humanas (personales y colectivas) que, en contextos de libertad y justicia, hacen posible el mejoramiento de las condiciones y oportunidades de vida y autorrealización de las personas y las comunidades humanas, asegurando para las generaciones futuras, la disponibilidad de equivalentes o superiores niveles de vida y posibilidades de realización...a partir de las realizaciones de los sujetos, de lo que las personas (y las sociedades) logran ser y hacer a partir del despliegue y desarrollo de sus aptitudes y capacidades (CHIARULLI et al, 2003, p.22-23).

Esta definición destaca la importancia de las capacidades y aptitudes personales y colectivas, y al decir “despliegue” implica que están escondidas y que deben salir a la luz y de eso se trata el desarrollo. ¿Puede este tipo de desarrollo darse dentro de un sistema capitalista?

Según Bernardo Mançano Fernandes, existe un modelo de desarrollo promovido por el sistema capitalista y un modelo de desarrollo promovido para la producción familiar con diferentes objetivos. En uno es la producción de mercancías y en el otro la existencia misma de las personas y su producción (FERNANDES, 2007). El mismo autor señala que se ha intensificado el uso de las expresiones “territorio” y “desarrollo con enfoque territorial” pero se interpreta erróneamente el alcance de su significado. Se usan estos términos considerando al territorio como un espacio geográfico y sin tomar en cuenta los conflictos y relaciones sociales que se dan en ese espacio, que es precisamente lo que lo hace transformarse en un territorio. Cuando se ignoran los conflictos que se dan en esos espacios, se puede caer en mantener la subordinación de ciertos territorios por parte de otros. Es lo que Fernandes llama “territorio único” y “territorio diverso” (FERNANDES, 2010).

En los planes estratégicos a nivel de Gobierno Nacional y Departamental debería considerarse este enfoque cuando se habla de Desarrollo con enfoque territorial. No puede haber desarrollo sin estructuras de poder que puedan competir por los recursos estratégicos (tierra y agua principalmente). Sin embargo, los productores organizados (cooperativas u otras formas de organización económica) pueden ser una respuesta al capitalismo y al conflicto de poder en los territorios en tanto puedan claramente atender e identificar obstáculos para poder desplegar sus capacidades y aptitudes. Para ello es necesario apostar al capital humano y al capital social. Otra economía, diferente a la del sistema capitalista y dentro del sistema capitalista, es posible.

Coincidimos con Fernandes en que la falta de poder responde a la historia de dominación de los pueblos de América Latina (FERNANDES 2007). Pero que la gente participe tampoco es suficiente. El Estado debe dar directivas sobre el desarrollo. La gente debe ser parte del poder para participar. Si esas directivas son todas referidas al sistema capitalista y lo toman como modelo, entonces no será posible el desarrollo de la producción familiar (FERNANDES, 2007).

El Gobierno uruguayo, como se describe en la sección anterior, apuesta a la participación de los productores familiares en las Mesas de Desarrollo Rural mediante la Ley nº18126. Llevará tiempo que las organizaciones de productores tomen como suya la propuesta del Gobierno, pero son pasos a favor de la producción familiar. Como señaló en Montevideo el Prof. Bernardo

Mançano Fernandes<sup>5</sup> hay que pensar pero también hacer. No tendría sentido pensar opciones imposibles y que ello nos lleve a la inoperancia. Parece que tampoco sería posible el desarrollo fuera del sistema capitalista, ya que no se avisora un cambio en ese sentido (FERNANDES, 2012). En Uruguay se está ejecutando la Ley nº18126 de Descentralización Agropecuaria, lo que consideramos es un avance para la acción en el territorio y para atender el enfoque de la cuestión agraria tal como Fernandes lo plantea, es decir el conflicto de poder por los recursos entre el agronegocio y la producción familiar. Según informes oficiales, deberán tomarse en cuenta las propuestas que surjan del territorio ya que allí es donde se expresan los procesos sociales y productivos y donde se dan los conflictos entre los actores sociales y económicos (FRUGONI, 2008). La propuesta se basa en que el Estado debe ser un facilitador de procesos. En las MDR se expresan las realidades de los Departamentos (primer territorio) en algunos con buen nivel de desarrollo y en otros aún en forma incipiente.

En este sentido y siguiendo a Fernandes, en su artículo sobre “Los Dos Campos de la Cuestión Agraria” hace referencia al papel de las políticas públicas para el desarrollo de los territorios campesinos- producción familiar.

El gran desafío de las instituciones que trabajan y defienden los territorios campesinos y indígenas es comprender la necesidad de la construcción de políticas públicas para su desarrollo. La creación de nuevos espacios políticos, es urgente para que los pueblos puedan enfrentar el agronegocio. (FERNANDES, 2007, p.3).

La política de descentralización de la institucionalidad agropecuaria del MGAP intenta contrarrestar el enfoque y las consecuencias de la aplicación del modelo de desarrollo capitalista aún dentro del sistema capitalista. Apunta al fortalecimiento de las organizaciones de productores y de espacios para el intercambio de propuestas para el desarrollo. Debería entonces insistirse en la formación de capital humano y capital social, en el sentido ya planteado en la evaluación del Proyecto Uruguay Rural (PUR) ejecutado por el MGAP y financiado por FIDA (OPYPA, 2011).

Considerando que el avance en el desarrollo rural de una sociedad, en parte es producto de las negociaciones entre los diferentes actores económicos y sociales involucrados, la estrategia del Proyecto apuntó a posicionar a los productores/as familiares y asalariados/as rurales como actores del desarrollo rural, promoviendo el incremento de sus capacidades de negociación. El fortalecimiento de las organizaciones pasó de ser una actividad a ser un objetivo central del PUR. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento organizacional implica la generación y consolidación de colectivos sociales con objetivos comunes de transformación que apunten a la generación de nuevas relaciones sociales. Generar procesos de cambio en una sociedad implica la construcción de sujetos colectivos y organizados, movilizados por intereses en común, conscientes del lugar desigual que ocupan en el actual modelo de desarrollo para luchar por la distribución de la riqueza y el poder. (OPYPA, 2011, p. 417).

---

<sup>5</sup> Fernandes, Bernardo Mançano. Conferencia: “Territorios y Conflictividad de los Modelos de Desarrollo”. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 19 de abril de 2012. Disponible en: [vimeo.com/41526306](http://vimeo.com/41526306)

En este proceso la participación es fundamental, en la medida que también permite el desarrollo de capital social (ROSSI, 2007). En este sentido, de acuerdo a lo planteado en algunos informes, los proyectos del FIDA en 2005 han avanzado en “*procurar el empoderamiento de las personas a través del desarrollo del capital humano y social*” (DE HEGEDÜS et al, 2005). Avanzar hacia situaciones de mejora de la calidad de vida implica capacitarse y relacionarse con pares y organizaciones y construir el tejido social en el territorio. El empoderamiento sólo es posible si la gente se organiza y se capacita, todo lo cual mejora la confianza en sí mismos, y al apropiarse de las propuestas, podrán defenderlas mejor.

El capital social sólo se puede desarrollar a través del involucramiento real de las personas: son ellas las que “salen” del círculo de limitaciones y procuran generar procesos de desarrollo sustentables. Para “salir” las personas deben participar y fortalecerse. (ROSSI, 2007, p. 75).

Las MDR y los CAD son espacios que también inciden en la construcción de capital social (RODRÍGUEZ, 2008):

el capital social se alcanza cuando se cuenta con actores sociales organizados, representados democráticamente y dispuestos ser sujetos protagónicos de su propio desarrollo. Se estima que con la instalación de los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural se avanza en el sentido de la construcción del mismo. (RODRÍGUEZ, 2008, p. 77).

Aún así, la competencia por el poder en los territorios está a favor del agronegocio. La intervención del Estado lo que hace es facilitar, fortalecer, priorizar la producción familiar para que vaya ganando espacios.

¿Es posible la opción ganar – ganar? Hay ejemplos de asociación entre el ganadero familiar organizado con necesidad de tierra, y las empresas forestales para el silvopastoreo de algunas áreas de los emprendimientos forestales. Otra opción es generar sistemas para la producción familiar en forma paralela al sistema capitalista, como propone Fernandes en su conferencia de Montevideo<sup>6</sup>. Esta última opción sería posible por ejemplo, para generar escala en el rubro ganadero o de animales de granja y organizar una cadena de valor en la que intervengan sólo productores familiares. Para esto es imprescindible apostar al capital humano y social ya que los ejecutores son los productores pero también es necesario un fuerte apoyo de los Proyectos y Programas del Gobierno, sin lo cual la producción familiar no compite con el agronegocio.

Hoy en día las gremiales de productores familiares en Uruguay están en conflicto con el Gobierno a causa de las consecuencias del avance del agronegocio (forestación y agricultura de secano). Las organizaciones de productores hacen propuestas para cambiar la situación desde la óptica de la producción familiar. Hay políticas públicas diferenciales para la producción familiar que garantizan su existencia.

---

<sup>6</sup> Fernandes, 2012, Op cit.

NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária Disponível em [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

Como último punto, señalamos que los técnicos extensionistas son pocos en el país. Como también lo señala Bernardo Mançano Fernandes en su conferencia, se precisan técnicos dispuestos a trabajar con productores familiares y dispuestos a trabajar para el cambio, buscando generar cambios con educación, buscando ese despliegue de capacidades. Además, habrá que tener en cuenta la formación de esos técnicos extensionistas, calificados para el trabajo con la producción familiar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CHIARULLI, C. (INCUPO); SIMÓN, M. (FUNDAPAZ), MACHADO, H. (Be. Pe.); Soto, G. (Red Agroforestal Chaco-Argentino); Vigil, C. J. (SUR). **Cambiando de Rumbo.** Reflexiones sobre Desarrollo Sustentable de las Familias de Pequeños Productores Rurales Argentinos, 2003
- DE HEGEDÜS, P.; VASSALLO, M. et. al. **Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en Montevideo, Paysandú y Tacuarembó.** IICA, 2005.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. **Los dos campos de la cuestión agraria:** campesinado y agronegocio. Disponible en: <[http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomest/campesinato\\_e\\_agronegocio.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomest/campesinato_e_agronegocio.pdf)>.
- FERNANDES, B. M. Acerca de la tipología de los territorios. In: WALLENIUS, Carlos A. Rodríguez (Coor.). **Defensa comunitaria del Territorio en la zona central de México.** Enfoques teóricos y análisis de experiencias. Xochimilco; Juan Pablos Editores, 2010.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. **Conferencia:** Territorios y Conflictividad de los Modelos de Desarrollo. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 19 de abril de 2012. Disponible en: <[vimeo.com/41526306](http://vimeo.com/41526306)>.
- FRUGONI, R. La inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias. Un proceso imprescindible en marcha. En: **Anuario OPYPA 2008.** Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/opypa/ANUARIOS/Anuario08/material/pdf/19.pdf>>. Consultado el 14 oct. 2012.
- OPYPA. Anuario 2011. **Proyecto Uruguay Rural:** aportes a la construcción del desarrollo rural. Síntesis de resultados (período 2005 – 2011). Equipo de Cierre Proyecto Uruguay Rural (PUR)- MGAP Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,7,594,O,S,0,MNU;E;66;8;MNU>> Consultado el 14 oct. 2012.
- RODRÍGUEZ, N. **Dificultades en la coordinación y cooperación interinstitucional como traba de los procesos de los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial.** Tesis (Maestría Ciencias Agrarias), Universidad de la República. Montevideo, 2008.
- ROSSI, V. **Los proyectos de Extensión Universitaria y la construcción de Capital Social en Zona Guichón.** Tesis (Maestría Ciencias Agrarias), Universidad de la República, Montevideo,, 2007.
- URUGUAI. LEY Nº 18126 (en línea). Disponible en: <<http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18126&Anchor=>>>. Consultado el 14 oct. 2012.