

# EUTOPÍA-6

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 6 - diciembre 2014



**FLACSO**  
ECUADOR

## **EUTOPIA 6**

### **Comité editorial**

Luciano Martínez Valle (FLACSO, Ecuador)  
Francisco Rhon Dávila (CAAP/FLACSO, Ecuador);  
Fernando Guerrero Cazar (PUCE, Ecuador)

### **Revista Eutopía hace parte de los siguientes índices**

Flacso-Andes- FLACSO-ECUADOR  
LATINDEX, Catálogo. Sistema Regional de Información en  
Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe,  
España y Portugal-México.

### **Comité Asesor Internacional**

Liisa North (York University, Canadá), Bert Helmsing (ISS,  
Holanda), Cristóbal Kay (ISS, Holanda), Giancarlo Canzanelli  
(PNUD-ART Internacional), Juan Pablo Pérez Sainz (FLACSO,  
Costa Rica), Arilson Favareto (Universidade do ABC, Brasil),  
Geneviève Cortes (Université de Montpellier 3, Francia),  
Gerardo Otero (Simon Fraser University, Canadá), Sérgio  
Schneider (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil),  
Clara Craviotti (FLACSO, Argentina), Carmen Diana Deere  
(University of Florida- FLACSO, Ecuador)

Director: Luciano Martínez Valle  
Editora: Sara Gómez de la Torre Arias  
Cuidado de la edición: Marcela Alvarado, Oscar Leiva,  
Ginno Martínez, Diana Vásquez  
Ilustración de portada: Antonio Mena  
Diseño gráfico: Unidad Editorial FLACSO  
Imprenta: V&M Gráficas

---

© De la presente edición:

### **FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito, Ecuador  
Telf.: (593-2) 294 6800  
Fax: (593-2) 294 6803  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)  
[www.eutopia.org.ec](http://www.eutopia.org.ec)

ISSN: 1390 5708  
Quito, Ecuador 2014

# Índice

Presentación .....	5-8
--------------------	-----

## TEMA CENTRAL

<b>Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina) .....</b>	<b>11-24</b>
Mabel Manzanal, Mariana Arzeno, Federico Villareal, Fernando González, Mariana Ponce	
<b>La agricultura familiar entre proyectos nacionales de desarrollo .....</b>	<b>25-40</b>
María Fernanda de Torres Álvarez, Pedro Arbeletche, Eric Sabourin, Joaquín Cardelliac Gula, Gilles Massardier	
<b>La agricultura familiar pampeana: notas sobre historia y actualidad .....</b>	<b>41-52</b>
Eduardo Azcuy Ameghino y Gabriela Martínez Dougnac	

## ESTUDIO DE CASO

<b>La agricultura familiar: su relación con el abastecimiento alimentario a nivel familiar .....</b>	<b>55-71</b>
Laura Boada	

## CONTRA-PUNTO

<b>Censos y registros de la agricultura familiar en Argentina: esfuerzos para su cuantificación .....</b>	<b>75-91</b>
Raúl Paz, Cristian Jara	

RESEÑAS

**Movimientos sociales rurales en América Latina:  
en el ojo de la tormenta** ..... 95-116  
Leandro Vergara-Camus

*Jean Michel Sourisseau (Ed)*

**Agriculturas familiares y perspectivas hacia el futuro** ..... 117-121  
Diego Martínez Godoy

POLÍTICA EDITORIAL ..... 123-126

# La agricultura familiar entre proyectos nacionales de desarrollo

## *Family farming between national development projects*

María Fernanda de Torres Álvarez\*, Pedro Arbeletche\*\*, Eric Sabourin\*\*\*, Joaquin Cardelliac Gula\*\*\*\* y Gilles Massardier\*\*\*\*\*

Fecha de recepción: septiembre 2014

Fecha de aceptación: diciembre 2014

### Resumen

En los últimos diez años, Uruguay transita por la implementación de políticas públicas que buscan ampliar la capacidad colectiva sobre las formas de ordenamiento territorial, los recursos del Estado y las relaciones con el medio vivo. El mismo impulso produce políticas específicas de reconocimiento y apoyo a la agricultura familiar, como actor fundamental de un futuro rural al que se aspira, con mayor justicia y preservación de una forma de vida rural. Sin embargo, el diseño de ese proyecto compite con otra realidad de la modernización del agro, determinada por la agricultura empresarial en gran escala y la minería, donde la irrupción de grandes capitales no deja mucho espacio para la participación colectiva. El artículo muestra el caso de un país pequeño, con perspectivas agropecuarias, que ha iniciado en la última década políticas específicas hacia la agricultura familiar y la descentralización, pero que tiene que coexistir con una política económica que privilegia todavía a los grandes capitales.

*Palabras clave:* políticas públicas, agricultura familiar, agricultura agro-industrial, descentralización, territorialización.

### Abstract

During the last ten years, Uruguay has pursued public policies aimed at expanding the collective capacity to decide about forms of land use planning, shaping relationships with the environment, and access to public resources. The same impulse has generated specific policies of recognition and support for family farming as a key component of a rural future with greater justice and the preservation of the rural lifestyle to which we aspire. However, the design of this objective competes with another reality of agricultural modernization, determined by corporate agriculture and mining, where the emergence of large-scale capital does not leave much room for collective participation. This article presents the case of a small country, with agricultural potential, that initiated specific policies to support family farming and decentralization during the past decade, but those initiatives have to coexist with economic policies that still favor big business.

*Key words:* public policies, family farming, corporate agriculture, decentralization, rural territories.

\* Universidad de la República (UDELAR), Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Correo electrónico: mfdetorres@gmail.com

\*\* UDELAR, Facultad de Agronomía, EEMAC, Paysandú. Correo electrónico: arbe19@hotmail.com

\*\*\* CIRAD/ART-Dev y Universidad de Brasilia-UnB, Centro de Desarrollo Sostenible –CDS, Brasil. Correo electrónico: eric.sabourin@cirad.fr

\*\*\*\* UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Correo electrónico: joaquin.cardeillac@gmail.com

\*\*\*\*\* CIRAD/ART-Dev, Montpellier, Francia. Correo electrónico: gilles.massardier@cirad.fr

## Introducción

**El paisaje agrario cuenta con 175 000 personas viviendo en lugares dispersos, esto es, en los establecimientos rurales o en pueblos de menos de 5 000 habitantes, en una superficie que alcanza las 16 millones de hectáreas.**



En Uruguay, la preocupación por definir el tipo de población rural que acompañe los proyectos nacionales de desarrollo ha estado presente en la agenda del gobierno nacional, ya sea, imaginando paisajes modernizados envueltos en el modelo civilizatorio europeo o en la conservación de los grandes establecimientos de la ganadería extensiva (Moraes y de Torres, 2013). Si bien, no es hasta principios del siglo XXI que se diseñan políticas específicas para la agricultura familiar, la misma población ha recibido atención por dos vías. Por un lado, están las políticas que buscan reducir la pobreza rural, a través de la mejora de la vivienda, la salud y la regulación del trabajo agrario. Por otro lado, se busca ensayar territorios poblados de unidades pequeñas y medianas de producción, donde se practiquen las tecnologías producidas por la ciencia agronómica, asegurando el acceso a la tierra mediante una cartera de tierras fiscales.

A pesar de la existencia de la gremial rural que representa actualmente la agricultura familiar, la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) desde 1915 como nucleamiento del minifundio, y donde ya se reivindicaba la modernización del territorio a través de políticas específicas de transferencia de tecnología para desarrollar las fuerzas productivas. La categoría de agricultura familiar aparece en la década de los ochenta y noventa (Astori, 1984; Piñeiro, 1985) y recientemente, con los gobiernos de izquierda, logra posicionarse como un actor legítimo para la negociación de recursos públicos.

La agricultura familiar sigue siendo una forma de colonizar el territorio nacional. En efecto, la población rural más estable ha sido tanto los agricultores familiares como los asalariados rurales, que se han desplegado en más de 16 millones de hectáreas. El paisaje agrario cuenta con 175 000 personas viviendo en lugares dispersos, esto es, en los establecimientos rurales o en pueblos de menos de 5 000 habitantes, en una superficie que alcanza las 16 millones de hectáreas. Los asalariados rurales, según el Censo del 2011, son 68 200, lo que aún dibuja un campo donde no se encuentra mucha población humana. Éste panorama, aunque aproximado, alcanza a mostrar el devenir del medio rural en relación a las ciudades atractoras del contingente poblacional y al mismo tiempo, resalta la pertinencia de la agricultura familiar como forma de sostener un poblamiento deseado del territorio nacional, aspectos de soberanía, cuidado del territorio, entre otros. Las controversias han

estado colocadas en relación a cómo hacer un *buen lugar* del territorio nacional, ofreciendo a toda la población un buen vivir, analizando colectivamente los límites del desarrollo y el lugar de los espacios rurales.

## Reconocer para poder moldear: avances y límites de la política pública para la agricultura familiar

### *Contexto histórico*

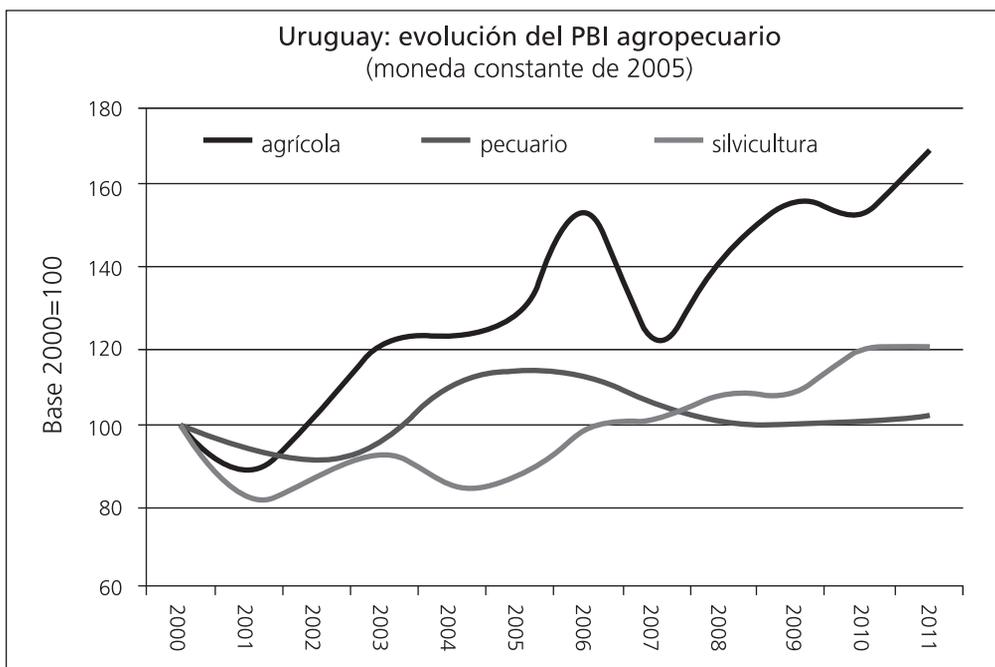
La adopción de una categoría analítica traída desde las ciencias sociales por la política pública, tuvo que recibir el impulso de la región (Brasil y Argentina) para comenzar a ser incorporada dentro de las agendas del desarrollo nacional. En efecto, la creación de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 2003 y la incorporación de un eje de investigación sobre agricultura familiar por el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR), fue decisivo en el proceso de la descentralización agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la cual participan organizaciones de base de productores agrarios.

Es en el contexto de crecimiento agrario, caracterizado por la concentración de tierra y con un negocio agropecuario con fuerte presencia de capitales extranjeros, que se inicia la opción de una política específica para la producción familiar. Si bien la gremial que representa a la producción familiar ha buscado constituirse como actor y objeto legítimo de las políticas públicas, incluso en una política de apertura irrestricta de los mercados, es recién en el contexto actual y con el gobierno de izquierda que consiguen obtener la atención del gobierno. El presidente de la CNFR señaló recientemente que por primera vez en su historia de 15 años de militante, y probablemente en la historia de la organización, fueron recibidos por el Presidente de la República, José Mujica, con agenda abierta y sin hora de finalización<sup>1</sup>. En efecto, el peligro de la extinción de la población rural y de la pequeña producción es proporcional a la fuerza de los capitales agrarios y financieros que irrumpieron en el territorio nacional.

---

1 En entrevista realizada en CNFR, a cargo de María Fernanda de Torres Álvarez, agosto de 2013.

Gráfico 1. El peso de los cultivos en el PIB agropecuario



Fuente: OPYPA en base a BCU

Como muestra el gráfico 1, la agricultura es el sector de mayor dinamismo. Entre 2001 y 2011, el PBI agrícola creció a una tasa media anual de 6,7%, superior al crecimiento anual de 3,8% del sector forestal y al 0,8% anual del sector pecuario. Como consecuencia, se modifica la importancia relativa de las distintas actividades, creciendo notoriamente el peso de la agricultura en el PBI sectorial, pasando de 22% en 2001 a 32% en 2011. El otro rubro que muestra crecimiento es la forestación, ocupando entre ambos rubros, agricultura y forestación, 3,3 millones de hectáreas. Este crecimiento en superficie ha resultado en una transformación de los paisajes y la vida rural.

Aun cuando el crecimiento de la agricultura y la forestación transformó la economía y buena parte de los paisajes rurales, la superficie nacional sigue siendo mayoritariamente ocupada, según el Censo General Agropecuario del 2011 (MGAP-DIEA, 2013), por la ganadería. En efecto, los productores que tienen como primera fuente de ingreso a uno de los tres principales rubros de producción animal o a uno de los dos principales rubros de producción vegetal, ocupan casi el 97% de la superficie agropecuaria del país. Este proceso de expansión del PBI agropecuario se caracterizó a su vez, por un aumento de la concentración de la tierra, donde el 56% de los productores ocupan menos del 4,5% de la tierra y en contraposición el 2,3% de productores ocupa el 33% de la misma (Cuadro 1), y por las ventas y arrendamientos de las tierras a sociedades anónimas (Piñeiro, 2011). Como conse-

cuencia de esta expansión, se incrementaron los precios de la tierra, llevándolos a los niveles de los países de la región, complicando la competitividad de los pequeños productores. Sin embargo, las demandas de las organizaciones rurales no fueron tan radicales, debido a que también significó la revalorización de su propio capital (Piñeiro, 2011).

Cuadro 1. Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación

Tamaño de la explotación (ha)	Explotaciones		Superficie explotada		
	Total	%	Total (ha)	%	Hectáreas por explotación
<b>Total</b>	<b>44 890</b>	<b>100</b>	<b>16 227 088</b>	<b>100</b>	<b>361</b>
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.

Finalmente, al tiempo que los nuevos capitales agrarios y financieros que transformaron el paisaje nacional y generaron alertas para la soberanía por la concentración y extranjerización, también subrayaron la vulnerabilidad de la sostenibilidad de la población rural. La reconfiguración de las formas de habitar el campo, cada vez más concentrado en pequeñas y medianas ciudades (Cardelliac, 2013), ubica a la población de productores familiares como actor privilegiado para sostener la colonización del territorio nacional.

### *Una política basada en la definición de la categoría Agricultura Familiar*

Lo primero fue establecer, con el impulso de la REAF y de los países de la región, una medida y definición de la agricultura familiar, para poder diseñar políticas específicas que busquen disminuir la desigualdad y apoyar un modelo de producción que sostiene y forma a la población rural, y que se postula como una alternativa al modelo de expansión del capitalismo agrario, o por lo menos, a una segunda vía capaz de coexistir con él.

Este tópico, que ha sido largamente discutido en la academia (ya sea desde la perspectiva marxista como desde otras perspectivas), ha quedado relativamente circunscripto al ámbito académico y no fue interrumpido hasta hace aproximadamente una década, don-

de es posible encontrar un resurgir de la problemática (Fernández, 2002; Piñeiro, 2004; Rossi, et al, 2008), seguramente vinculado al nuevo contexto político institucional y a la relevancia de la misma para las nuevas políticas orientadas al desarrollo.

A partir de aquella discusión, así como de los debates y opciones que se han tomado en la región (Scheinkerman, et al, 2007; Scheinkerman, 2009) en el 2004, la producción familiar fue definida mediante una serie de atributos que deben poseerse conjuntamente para obtener

el reconocimiento y el acceso a los recursos públicos: i) realizar la actividad productiva con la colaboración de hasta dos asalariados permanentes, o su equivalente en jornales zafrales (500 jornadas); ii) residir en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km; iii) explotar un total de hasta 500 hectáreas CONEAT 100<sup>2</sup> bajo cualquier forma de tenencia; y iv) obtener su principal ingreso de la actividad y/o cumplir la jornada laboral en la explotación.

A partir de ésta definición el MGAP realizó en 2004 un relevamiento de la producción familiar, definiendo la existencia de 39 120 establecimientos que ocupan el 25% del territorio productivo y que participaban de una cuarta parte del Valor Bruto de Producción (OPYPA, 2005). Aquel estudio identificó que la gran mayoría de la producción familiar está dedicada a la ganadería (79%), lechería (11%)

y horticultura (12%); y se constató que no se contratan asalariados de forma permanente (85%) ni zafrales (78%), es decir, que utilizan principalmente el trabajo familiar en los predios donde residen (MGAP, 2013)

La definición no pasó sin controversia, tanto sea en relación a los atributos específicos definidos antes, como por el concurso para la obtención de los recursos públicos (que al mismo tiempo es bien amplio). Piñeiro (2005) señala que la principal controversia está en el tamaño de la explotación, es decir, una variable continua donde se traza un límite arbitrario, de manera que según el tipo de actividad que se realice podría ser un mediano productor (ganadería en suelo superficial) o uno grande (horticultura). En otro orden, la caracterización del productor como *familiar* excluye, por oposición, a otro conjunto de productores, que por no cumplir con todos los atributos antes señalados, no son reconocidos con el adjetivo.

A pesar de las diferencias, el MGAP inició un Registro de Productores Familiares auto-identificados, a partir del cual se revitaliza la idea de una creciente pérdida de product-

**En otro orden, la caracterización del productor como *familiar* excluye, por oposición, a otro conjunto de productores, que por no cumplir con todos los atributos antes señalados, no son reconocidos con el adjetivo.**



2 Comisión Nacional de Estudio Agroeconómico de la Tierra.

res familiares, que ahora son 21 038<sup>3</sup>. Los datos recabados muestran un envejecimiento de esta población, con una edad media de 53 años. De las 65 629 personas que viven en las explotaciones familiares, el 53% son mujeres y 47% varones, lo que revierte la tendencia de la población rural dispersa relevada en el Censo de Población del 2011 (INE, 2014). En cuanto a la superficie, los productores auto-identificados como familiares que integran el registro en 2013 acumulaban 1 642 111 hectáreas. Si se analiza la distribución por tamaño, se observa que el 40% trabaja 20 hectáreas o menos, el 25% de 50 a 100 hectáreas, el 20% de 20 a 50 hectáreas, el 11% de 100 a 300 hectáreas, y solo el 3% más de 300 hectáreas (MGAP, 2013).

Otro aspecto sustantivo para comprender el fenómeno de la producción familiar son las relaciones de producción. Al respecto, el 85% de los productores familiares que componen el registro no contrataron ningún asalariado permanente, el 14% contrató un asalariado permanente y solo el 1% contrató dos. Si se analizan los jornales contratados, se observa que el 79% no contrató jornales, el 5% contrató de 1 a 100 jornales, el 14% contrató de 100 a 350 jornales y el 2% contrató más de 350 y menos de 500<sup>4</sup> jornales. En relación con la residencia, los datos del registro muestran que el 77% de los productores identificados residen en el predio, mientras que el resto lo hacen fuera (MGAP, 2013).

Por último, cabe señalar que la producción familiar implica una transferencia de generación a generación. Así, uno de los elementos que caracterizan a la producción agropecuaria en Uruguay, como en el resto del mundo, es que, a diferencia de la mayoría de los sectores de la economía, usualmente los negocios se traspasan a la interna de la familia (Mishra et al, 2010). Esto implica que al heredar la propiedad se asume también una identidad, que centra la actividad en la persona. En efecto, en el caso de Uruguay la herencia del establecimiento comienza con la designación de un sucesor, que habitualmente es varón (Malán, 2008; Gallo y Peluso, 2013). A pesar de esta modalidad de formación, de enseñar el gusto por la tarea del campo, no siempre los jóvenes optan por continuar el proyecto familiar.

Al respecto, dos fenómenos recientes conspiran contra la opción por permanecer en la producción familiar. Por un lado, la prolongación de la esperanza de vida, sumado a la ausencia de incentivos al retiro (en general, las jubilaciones rurales son extremadamente bajas) que posterga la salida de la producción de los responsables actuales de la explotación. Esto aumenta el costo para los potenciales herederos, que ven prolongarse el “tiempo de espera” hasta la asunción plena de las responsabilidades laborales, que en el caso de la producción familiar, se asocian a la conformación de un hogar (Gallo et al, 2011; Cardeillac y Juncal, 2014). Por otro lado, el contexto de crecimiento de Uruguay ha generado muchas oportunidades de empleo fuera del sector agropecuario, lo cual es un factor adicional que eleva el costo de oportunidad de permanecer en la producción familiar.

3 Como el formulario prevé la posibilidad de que exista más de un titular por predio, el número de personas físicas “productores familiares”, en tanto que titulares de explotaciones, asciende a 23 103.

4 De la definición oficial de productor familiar se deriva que 500 jornales equivalen a 2 asalariados permanentes.

Por estos motivos, la sucesión y transferencia intrafamiliar de las explotaciones es, sin dudas, una de las principales preocupaciones de las organizaciones de productores familiares.

## Modelo productivo liberal vs preservación ambiental y territorialización

A partir del diagnóstico de la población, y en función de las prioridades del gobierno (mejorar las condiciones de igualdad en el agro y la conservación del modelo familiar), se trazan estrategias para mejorar la competitividad e integración a las cadenas productivas de esa categoría. En esta clave, el diseño de la política pública busca desarrollar una pedagogía hacia la racionalidad empresarial para impregnar a los predios familiares, sostenidos en concepciones desarrollistas ya diagnosticadas en la segunda mitad del siglo XX por organismos Latinoamericanos y nacionales de análisis de la economía (CEPAL, Instituto de Economía de UDELAR, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico).

La novedad de este siglo ha sido la voluntad del gobierno de transversalizar las políticas y descentralizar el Estado en el territorio nacional. Es en el periodo actual de gobierno que se aprobó la Ley 18126 de Descentralización y Coordinación de las Políticas Agropecuarias con Base Departamental. La misma crea tres órganos: el Consejo Agropecuario Nacional (CAN), los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural (MDR). El CAN es presidido por el MGAP y reúne al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y al conjunto de las instituciones agropecuarias (INAC, INAVI, INASE, INALE, INIA, IPA, INC). Cada una de esas instituciones, integradas por miembros del Poder Ejecutivo y del sector privado, junto a representantes de gremiales rurales e industriales, coordina sus acciones con la política pública en dicho consejo. Esta institucionalidad es una novedad en el modo de conducción de las instituciones que tenían, hasta entonces, márgenes de libertad, hasta para apartarse de las prioridades definidas en las políticas públicas.

Sin embargo, la inversión y el grado de compromiso del presupuesto nacional son todavía escasos. En un país pequeño, con agricultores familiares relativamente menos pobres que en el resto de América Latina, la mayoría de las políticas públicas dirigidas a la producción familiar están financiadas por organismos internacionales, que generan compromisos de largo plazo de deuda pública. En efecto, las redes de actores locales y las agendas internacionales, han incorporado en el territorio nacional un conjunto de leyes que buscan por un lado, controlar el crecimiento económico en términos de costos ambientales (Ley de Suelos, Ley de Aguas, entre otras) y de ampliar la participación en la planificación colectiva de los territorios (Ley de Ordenamiento Territorial). Al mismo tiempo, se ensaya la transversalidad de las políticas (Descentralización del Desarrollo Rural y de la administración regional y municipal), esto es, con mayor coordinación de la acción y la planificación entre las distintas carteras de gobierno, y en algunos casos, hasta allí donde antes no había entendimiento.

El país, siendo abierto a las inversiones de capitales extranjeros, que intensificaron la productividad de la tierra por medio de la agricultura de secano y la forestación, encontró necesario realizar movimientos hacia la mitigación del daño en el suelo y sobre los recursos naturales. En efecto, por una parte la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, que busca poner un límite colectivo de la explotación tolerable, que fue votada en 1981, regulada en 1990 y solo tomó fuerza en el 2008 para ser aplicada únicamente en formato piloto en el 2012 y generalizarse a partir del 2013, a través de planes de manejo para la agricultura de secano de más de dos mil hectáreas. La trayectoria de la ley ha sido objeto de resistencias de los gobiernos anteriores, así como del lobby agro-empresarial y de la minería. Pese a tener el impulso necesario, aún sufre el freno de la capacitación de los técnicos de campo y el lograr la efectiva fiscalización. Por otra parte, el aumento de las prospecciones mineras en todo el país pone en evidencia la falta de coordinación dentro del gobierno en relación al cuidado del suelo y los recursos naturales.

Por otra parte, la Ley de Aguas crea una nueva institución, la Dirección Nacional de Aguas, dentro del Ministerio que se ocupa del Medio Ambiente, para concentrar la planificación sobre este recurso, antes disperso en varias instituciones de gobierno. Se prevé la regulación en los Consejos Regionales de Recursos y Comisiones de Cuencas, como órganos deliberativos y asesores, que recientemente comenzaron a funcionar. La articulación entre los niveles de participación produce malentendidos y tensiones, que permiten ajustar y mejorar las herramientas. De hecho, este nuevo modo de políticas públicas exige mucha más institucionalidad y mayores esfuerzos de coordinación.

En relación al mercado de tierras, Uruguay ha revitalizado el Instituto Nacional de Colonización encargado de una política de acceso a la tierra fiscal que, desde el 2006, innovó en modalidades colectivas de manejo y uso de la tierra (en régimen de arrendamiento a privados e instituciones públicas). Una prioridad para el otorgamiento de tierras está en los asalariados rurales, en forma individual, pero también colectiva (por ejemplo sindicato de trabajadores de la caña de azúcar y cítrícolos) y a los productores familiares, favoreciendo a las titulaciones femeninas<sup>5</sup>.

5 Si bien esta no es una política explícita del INC, sí es una práctica en la asignación de tierras (INC, 2013, entrevista realizada por María Fernanda de Torres Álvarez, agosto 2013).

**El país, siendo abierto a las inversiones de capitales extranjeros, que intensificaron la productividad de la tierra por medio de la agricultura de secano y la forestación, encontró necesario realizar movimientos hacia la mitigación del daño en el suelo y sobre los recursos naturales.**



En el primer período de gobierno del Frente Amplio se entregaron 45 mil hectáreas y se espera alcanzar las 55 mil hectáreas al final del período, señaló el presidente del INC<sup>6</sup>, de tal manera que en los diez años de gobierno se adquiera el 25% del total de tierras que hoy tiene. El INC controla que los productores vivan en la explotación, que cuiden el recurso suelo y que, por lo tanto, no se lo arriende a las multinacionales. 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 2). Se destaca que por ley, toda propiedad de más de 1 000 hectáreas que se venda en el mercado debe ser ofrecida previamente al INC, el cual tiene la primera opción de compra, al precio que el oferente está solicitando. Normalmente, los bajos presupuestos disponibles para la adquisición de tierras hacen que el INC no pueda adquirirlas y finalmente se vendan en el mercado de tierras entre privados.

Cuadro 2. Asignación de tierras por INC

	2010	2011	2012
Tierras ofrecidas (ha)	177 600	196 163	163 495
Valor promedio (US\$/ha)	3 900	4 500	5 440
Tierras compradas (ha)	6 000	6 194	11 705
Fraciones adjudicadas	177	48	77
Superficie adjudicada	28 000	8 985	8 628
Adjudicatarios individuales	177	36	51
Adjudicatarios grupales	378	276	381
Adjudicatarios totales	555	312	432

Fuente: INC, 2014

Los programas dirigidos a distintos sectores de la agricultura familiar buscan reducir la vulnerabilidad de tener que abandonar la producción por la venta de la tierra que arriendan; así como el generar acceso a tierras para el pastoreo colectivo por parte de los productores de la ganadería de cría que carecen de tierra suficiente. El objetivo es sostener la población rural en los predios, promoviendo el uso responsable del suelo y prohibiendo su arrendamiento a multinacionales. El INC también está en un proceso de ampliación de las capacidades locales del diseño de política a través de consulta a los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo, de sus políticas y planes estratégicos (INC, 2014).

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) busca la descentralización a escala local, de la planificación del uso del territorio, y que si bien ya está en marcha su implementación, tiene los problemas de la novedad en un territorio sin antecedentes de esta apertura. Como las leyes anteriores, ésta es donde además confluyen todas

<sup>6</sup> Entrevista realizada en agosto 2013 en el INC.

las dimensiones de la vida colectiva en un territorio determinado. Igual conjuga distintos niveles y tipos de controversias, entre otras epistemológicas (entre distintos expertos y la ciudadanía en general) así también de intereses y de competencias entre los distintos ámbitos de gobiernos y los nuevos dispositivos de descentralización.

Además de este conjunto de leyes, en el período de gobierno de izquierda se han aprobado varias políticas en universalización de la educación digital (una laptop por niño), políticas de descentralización para el acceso a la producción y formación en cultura, universalización de la electricidad en todo el territorio nacional, y la continuidad con la política de vivienda rural. Todas estas líneas han buscado mejorar las condiciones de vida, así como las posibilidades de futuro en cada territorio.

Finalmente, cabe destacar los esfuerzos desde la investigación, donde recientemente se pone énfasis en la agricultura familiar y en la co-construcción<sup>7</sup> de conocimiento y demanda, conviviendo con lógicas de transferencia de tecnología que tiene más historia y suponen un actor empresarial en el ámbito rural<sup>8</sup>. Estos esfuerzos, sin embargo, representan apenas un 5% del presupuesto destinado a la investigación por el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria.

**A ese impulso económico se sumó un cambio de gobierno, y la llegada de la coalición de izquierda al poder, lo que implicó un giro hacia políticas de desarrollo productivo y social.**



## Primeros resultados y perspectivas

Los últimos diez años han estado caracterizados por un fuerte proceso de crecimiento del sector agropecuario. A ese impulso económico se sumó un cambio de gobierno, y la llegada de la coalición de izquierda al poder, lo que implicó un giro hacia políticas de desarrollo productivo y social. Entre los dos procesos, es posible encontrar buena parte de las causas de la reducción de los niveles de pobreza, medida según los ingresos de la población de Uruguay en general. No obstante, el impacto sobre la población rural, del crecimiento agropecuario y de las acciones del nuevo gobierno, es menos evidente. Así, al mismo tiempo que se ha dado una caída de la población que vive dispersa en el territorio, con base en las encuestas de hogares es posible determinar que la incidencia de la pobreza entre

7 La co-construcción del conocimiento refiere a un movimiento que pasa de la idea de la transferencia tecnológica a la construcción colectiva con los actores locales, en este caso los agricultores familiares, de la identificación de demanda tecnológica hasta la identificación de soluciones.

8 La investigación específica en agricultura familiar en el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria cuenta solo con 20 investigadores que atienden demandas específicas de tecnología e innovación.

esos hogares ha disminuido, aunque esto se deba fundamentalmente a que el número de integrantes de los hogares que se ocupan es mayor hacia 2011 de lo que era en el 2000, y en particular, al hecho de que las mujeres se incorporan al mercado de trabajo (Cancela et al., 2004; Cardeillac, 2013). En síntesis, cambios a nivel de los hogares que han podido permanecer son los que han permitido aprovechar mejor un contexto de oportunidades menos restrictivo que el de inicio de siglo.

**En efecto, el Frente Amplio encuentra en esta población, no sólo la posibilidad de mejorar las condiciones de igualdad y justicia en el campo uruguayo, sino también el fortalecimiento de su base electoral rural.**



es casi 70% más entre los asalariados del cultivo de cereales, hortalizas y legumbres, que entre los asalariados no rurales; casi 80% más entre los asalariados de la granja (citricultura y animales pequeños) y casi 135% más entre los asalariados de la silvicultura (Cardeillac et al., 2013).

Según los dirigentes de la CNFR, el marco de la política de Uruguay fue siempre contrario a la agricultura familiar. Existe una fuerte herencia de una visión de agricultura productivista; es decir, sin límites a la explotación de los recursos naturales. Actualmente, aún con un gobierno favorable a la agricultura familiar, persisten amenazas tales como la inversión de capitales de origen transnacional, la concentración de tierras y la inseguridad a su acceso, cadenas productivas controladas por sectores industriales y financieros internacionalizados. Las políticas públicas para la agricultura familiar han sido accesibles a través de sus organizaciones y han generado más asociaciones o sociedades de fomento y más bases sociales revitalizadas, en particular mediante el proceso de las MDR. En la actualidad, la gremial ha aumentado su participación en instituciones de coordinación y planificación de

9 Debe aclararse que los umbrales de la línea de pobreza para la población dispersa (llamada "rural" por el INE) son más bajos que los de las demás, y es más frecuente que los hogares de asalariados ganaderos sean también de población rural dispersa.

la política sectorial, y ha sabido estilizar su presentación y legitimar el destino de recursos públicos para su base social. En efecto, el Frente Amplio encuentra en esta población, no sólo la posibilidad de mejorar las condiciones de igualdad y justicia en el campo uruguayo, sino también el fortalecimiento de su base electoral rural.

Aun así las evaluaciones de dicho colectivo subrayan la necesidad de aumentar la cartera de tierras y mejorar el marco regulatorio de éstas en dos direcciones: por un lado, el aumento del límite máximo de superficie que se puede transar o explotar; y por otro, la necesidad de aumentar el control sobre los capitales financieros que especulan sobre el precio de la tierra y presentan gran movilidad de rubros. En otra clave, señalan la necesidad de mayor consulta para el diseño de políticas, en particular aquellas que compiten con su *lugar* (por ejemplo, la minería) y la participación más activa del Estado en la regulación del agro-negocio de gran escala.

Las cooperativas agrarias también reúnen en su base producción familiar (sector lechero) pero aunque en escala colectiva llevan adelante el modelo empresarial de intensificación y allí es donde radica su mayor desafío: la escala tecnológica de insumos y de acceso a la tierra, así como el comercio y la industrialización. En esta clave, las demandas son bien distintas a las de los agricultores familiares propiamente dichos.

### Conclusión: *Un buen lugar* en el futuro

En Uruguay, la agricultura familiar no sólo encara el problema fundamental de la disponibilidad y acceso a la tierra, sino también el de su participación en las formas de vida en el territorio y su capacidad de incidencia en los planes de desarrollo nacional, donde sigue primando una lógica de favorecer el crecimiento de la gran empresa y la apertura a los capitales extranjeros. Para los productores familiares, como para la ciudadanía en general, las nuevas políticas de descentralización y transversalización suponen la profesionalización de los participantes, en algunos casos requiriendo inversiones de tiempo y de capital que no son posibles de ser encaradas por los agricultores familiares alejándolos o excluyéndolos de sus establecimientos. Pero además, la novedad en la prioridad ambiental carece de un proceso de formación que acompañe la participación ciudadana, lo que dificulta el establecimiento de relaciones de igualdad en la definición colectiva de un *buen lugar* para vivir.

En efecto, una nueva generación de políticas públicas busca diseñar buenos lugares, a través de futuros de participación colectiva en la regulación de nuestra relación con los recursos naturales, pero también con el Estado y los servicios públicos. Aun así, anotamos la dificultad que tienen las poblaciones rurales para responder al aumento de espacios de decisión y participación colectiva, al tiempo que mostramos desigualdades para una participación con opinión formada. Por otro lado, otra serie de políticas que buscan el crecimiento económico presionan sobre la población rural (mayormente agricultores familiares)

y aumentan la desigualdad de incidencia de los distintos actores en la vida en colectivo. Un buen lugar comienza a dibujarse en los nuevos ámbitos colectivos para la regulación y en los conflictos derivados del cambio de uso del suelo.

Finalmente, ha quedado de manifiesto que el conjunto de políticas públicas que afectan, directa o indirectamente, a la agricultura familiar conviven con la memoria de una economía de apertura económica, que sigue viendo en la inversión extranjera la posibilidad de creación de trabajo, del desarrollo de las fuerzas productivas y de la modernización de la vida rural. Paralelamente, los esfuerzos por promover un mayor acceso a la tierra de los asalariados y los productores familiares se contraponen con los incrementos de los valores de la tierra y de sus rentas, no compitiendo con la gran empresa, y obligando al Estado a disponer de importantes volúmenes de capital para poder adquirir tierras para sus proyectos de colonización. El choque de ambos modelos en las distintas escalas que piensan un *buen lugar* resiste la sostenibilidad de un modelo de asentamiento rural donde las familias de agricultores pequeños logren desarrollar sus proyectos.

## Bibliografía

- Astori, Danilo (1984). *Controversias sobre el agro latinoamericano: un análisis crítico*. Buenos Aires, Argentina, CLACSO.
- BCU (Banco Central de Uruguay) (2014). Sitio web institucional. Montevideo. Disponible en [www.bcu.gub.uy](http://www.bcu.gub.uy). Visita 15 de junio de 2014
- Cancela, Walter, Alicia Melgar y Verónica Durán (2004). *El Uruguay rural: cuarenta años de evolución, cambios y permanencias*. Montevideo, CLAEH.
- Cardeillac, Joaquín (2013). Análisis de la pobreza de ingresos en los hogares rurales del Uruguay entre 2000 y 2009: transformaciones y caminos divergentes. *Revista de Ciencias Sociales* 32:53-72.
- Cardeillac, Joaquín, Alejandra Gallo y Bolívar Moreira (2013). Entre el reconocimiento y la apropiación: un análisis de las condiciones de vida de los asalariados rurales del Uruguay en un contexto de crecimiento económico y desarrollo social. *VII Congreso Latinoamericano de Estudos do Trabalho (2-5 de Julio, São Paulo, Brasil)*. *Proceedings*. Disponible en <http://www.alast2013.com.br/gt9.asp>.
- Cardeillac, Joaquín y Agustín Juncal (2014). Políticas Públicas de Juventud dirigidas a jóvenes rurales. En INJU, *Plan de Acción de Juventudes 2015-2025: Estudios* (págs. 113-129). Montevideo: Imprimex.
- Fernández, Tabaré (2002). La estructura agraria en el Uruguay entre 1951 y el 2000: Una aproximación descriptiva desde la distribución de la tierra. *El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos*, XX (2).

- Gallo, Alejandra, Karina Molinaro y Natalia Osorio (2011). Modelos heredados: continuidades y rupturas. *Mirada Joven*, 1(1), 87-104.
- Gallo, Alejandra e Inés Peluso (2013). Estrategias sucesorias en la ganadería familiar: un enfoque de género. *Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS, 26(32):17-34. Julio de 2013.
- INC (Instituto Nacional de Colonización, Uruguay) (2014). Incorporación de tierras. Montevideo. Disponible en <http://www.colonizacion.com.uy/content/view/26/152>.
- INE (Instituto Nacional de Estadística, Uruguay) (2014). Sitio web institucional. Montevideo. Disponible en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy). Visita 15 de junio de 2014.
- Malán, Inés (2008). *El proceso sucesorio en la lechería familiar*. Montevideo: Tesis de grado para obtener la Licenciatura en Sociología, Universidad de la República.
- MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Uruguay) (2013). Registro de productores familiares en Uruguay Proceso y estado de situación. Montevideo. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/portal/agxppdwn.aspx?7,10,250,O,S,0,6888%3bS%3b1%3b15>.
- MGAP y DIEA (Dirección de Estadísticas Agropecuarias) (2013). Censo General Agropecuario de 2011 Montevideo. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,5,694,O,S,0>.
- Mishra, Ashok, Hisham El-Osta y Saleem Shaik (2010). Succession Decisions in U.S. Family Farm Businesses. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 35((1)), 133–152.
- Moraes, Maria Inés y María Fernanda de Torres (2013). Los futuros del pasado: una reflexión sobre los proyectos de desarrollo agrario del Uruguay. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Documento interno.
- OPYPA (Oficina de Política y Programación Agropecuaria, Uruguay) (2005). *Anuario OPYPA*. Montevideo, MGAP.
- Piñeiro, Diego (1985). *Formas de resistencia de la agricultura familiar. El caso del Nordeste de Canelones*. Tesis de Maestría, Montevideo. Uruguay, CIESU.
- \_\_\_\_\_; (2004). En Busca de la Identidad. La Acción Colectiva en los Conflictos Agrarios de América Latina. CLACSO. Buenos Aires. 344 pags.
- \_\_\_\_\_; (2005). *Caracterización de la producción familiar*. Disponible en <http://www.fagro.edu.uy/investigacion/GTI/docs/Caracterizacion%203.pdf>.
- \_\_\_\_\_; (2011). The Role of Private Academic Centres and Foreign Aid in Developing Social Sciences during Military Dictatorship. In Long-Term Solutions for a Short-Term World: Canada and Research Development. R.N. Harpelle; B. Muirhead. eds. Waterloo, Ontario, Canadá, Wilfried Laurier University Press. p. 187-194.

- Rossi, Virginia, Mercedes Figari y Rosario González (2008). Los productores familiares. En M. Chiappe, & M. y. Carámbula, *El campo uruguayo: una mirada desde la sociología rural*. Montevideo: Facultad de Agronomía. CSIC.
- Scheinkerman, Edith, María del Pilar Foti y Marcela Román (2007). “*Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002*”. Buenos Aires: Gráfica Santander S.R.L.
- Scheinkerman, Edith (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires: POINDER, IICA.