

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Los organismos internacionales y el Estado
Progresista: mentores de las políticas sociales para
la producción familiar**

Viviana Pérez Medina
Tutora: Ximena Baráibar

2016

Diez décimas de saludo al público argentino Alfredo Zitarrosa - 1974

Allá en mi pago hay un pueblo
que se llama no-me-olvides;
quien lo conozca que cuide
su recuerdo como gema,
porque hay olvidos que queman
y hay memorias que engrandecen,
cosas que no lo parecen,
como el témpano flotante,
por debajo son gigantes
sumergidos, que estremecen.

Mi pueblo es un mar sereno
bajo un cielo de tormenta:
laten en su vida lenta
los estrépitos del trueno.
Pudo engendrar en su seno
las montoneras de otrora
y cuando llegue la hora,
mañana, también podrá
clavar a su voluntad
mil estrellas en la aurora.

*No hay cosa más sin apuro
que un pueblo haciendo la historia.
No lo seduce la gloria
ni se imagina el futuro.
Marcha con paso seguro,
calculando cada paso
y lo que parece atraso
suele transformarse pronto
en cosas que para el tonto
son causa de su fracaso.*

*Mi pueblo no es argentino,
ni paraguayo ni austral;
se llama "Pueblo Oriental"
por razón de su destino.
Pero recorre el camino
de sus hermanos amados,
el de tantos humillados,
el de América morena
la sangre de cuyas venas
también late en su costado.*

Mi pueblo no estuvo ausente
ni mucho menos de espaldas
a la trágica y amarga
historia del continente.
Fuimos un balcón al frente
de un inquilinato en ruinas
—el de América Latina
frustrada en malos amores
cultivando algunas flores
entre Brasil y Argentina.

Pero mucho no duraron
las flores en el balcón
el rosquero y su ambición,
imprudente, las cortaron.
Y fueron las mismas manos
que arruinaron el vergel,
las que acabaron con él,
las que hoy muestran, codiciosas,
en vez del ramo de rosas
unas flores de papel.

*No falta el bobalicón
nostálgico del jardín,
pero entre todos el ruín
es el que trajo al ladrón;
ése no tiene perdón:
si protegen sus ganancias
la decencia y la ignorancia
del pueblo, son sus amores;
no encuentra causas mejores
para comprarse otra estancia.*

*Ése sí no es oriental,
ni gringo, ni brasilero;
su pasión es el dinero
porque es multinacional.
Mentiroso universal
desde que vino Hernandarias,
piensa en sus cuentas bancarias
ponderando a los poetas
que hacen con torpes recetas
canciones estrafalarias.*

Así pues no habrá camino
que no recorramos juntos.
Tratamos el mismo asunto
orientales y argentinos,
ecuatorianos, fueguinos,
venezolanos, cusqueños,
blancos, negros y trigueños
forjados en el trabajo,
nacimos de un mismo gajo
del árbol de nuestros sueños.

Y ahora reciban, señores,
un saludo fraternal;
dice mi Pueblo Oriental:
ya vendrán tiempos mejores.
Cifra de nuestros amores
poncho patria en el espanto
de mi pueblo y sus quebrantos
no les puedo conversar,
sólo les quise entregar
su corazón con mi canto.

Índice

Introducción.....	4
Fundamentación del tema y definición del objeto de estudio	4
Metodología y objetivos de investigación.....	7
Capítulo 1:	
La producción familiar uruguaya.....	9
1. a. Breve reseña histórica del sector agropecuario uruguayo.....	9
1. b. Caracterización de la agricultura y/o producción familiar	11
1. c. Datos estadísticos sobre la producción familiar	16
Capítulo 2:	
Modo actual de acumulación del capital: financiero, internacional y por desposesión..	17
Capítulo 3:	
Estados “progresistas” en la era de la ‘acumulación por desposesión’	25
Capítulo 4:	
Políticas sociales ‘progresistas’	29
Capítulo 5:	
Políticas sociales ‘progresistas’ destinadas a la producción familiar	33
a. Modificaciones e incorporaciones jurídico-normativas e institucional- administrativas	35
b. Planes y proyectos diseñados para el periodo 2005-2015	39
b.1. Proyectos de carácter organizativo	40
b.2. Proyectos de carácter productivo vinculados directamente al cambio climático y gestión de los recursos naturales	43
b.3. Proyectos y líneas de intervención de carácter comercial y financieras.....	46
c. Fuentes financiadoras	49
d. Análisis general de las características que hacen a las políticas sociales destinadas a la producción familiar.....	52
Capítulo 6:	
Reflexiones finales.....	56
Bibliografía.....	61
Documentos.....	62
Textos consultados.....	65
Anexos	67

Introducción

El presente documento corresponde a la monografía de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. La misma expone los conocimientos adquiridos en el proceso de investigación realizado. En las siguientes páginas estudiaremos los cambios ocurridos en los modos de intervención del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca en el sector de la producción familiar desde el 2005 hasta el 2015. En un contexto de fuertes cambios socioeconómicos del sector agropecuario y a nivel político con la asunción de un partido de izquierda al gobierno nacional.

Fundamentación del tema y definición del objeto de estudio

La importancia del presente tema de investigación, se relaciona con la etapa actual por la cual está atravesando el país, es decir, por un lado una fuerte y acelerada transformación estructural y económica del sector agropecuario, caracterizado por el avance de la nueva reconfiguración del capital internacional que ve en el agronegocio una rica fuente de generación de capitales. Y por otro, la gestión política y social de un gobierno de izquierda que asume por primera vez el mando estatal en el 2005, situación que es similar en varios de los países latinoamericanos. Esto supone estar frente a una reconfiguración y reorganización del poder político a favor de los históricamente más desfavorecidos. A través de cambios en la institucionalidad pública, bajo ciertos principios, como el de justicia social, redistribución del ingreso, descentralización, participación, que causarían mayor protagonismo de los sectores populares.

Pero estos últimos años nos demuestran que estos cambios no son tan profundos como pretenden ser. Centrándonos en el sector agropecuario podemos decir que a pesar de diez años de intervención estatal, el medio rural continúa, vertiginosamente su proceso de reorganización estructural caracterizado por la mayor concentración y extranjerización de la tierra.

Los datos del último Censo Agropecuario del 2011¹, nos dicen que en estos últimos diez años, se fueron del medio rural más de 12.000 familias productoras que poseían menos de 100 hectáreas. Que la tierra en propiedad de personas físicas uruguayas pasó de ser del 94% al 53,9%, mientras que la propiedad de tierra en manos de personerías jurídicas paso de ser el 1% al 43% (se estima que el 3% corresponde a propiedad estatal, mientras que el restante 40% refiere a sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada). En lo que refiere a la concentración de la tierra el 56% de las explotaciones agropecuarias ocupan el 9% de la superficie, mientras que el 5% de las explotaciones agropecuarias posee más del 60% de la superficie.

Esto nos obliga, como futuros profesionales, a pensar e investigar los motivos que hacen al estado actual del medio rural, concretamente de la producción familiar. ¿Por qué hay 12.000 familias productoras menos a pesar de ser la “población objetivo” de varias políticas públicas que tienen como fin su arraigo en el medio rural? ¿Cómo se configuran esas políticas públicas sectoriales? ¿Cómo se configura el sistema capitalista actual y cómo se manifiesta en el medio rural?

La mayor presencia del Estado en el medio rural ha fomentado la reapertura de

¹ <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,diea,diea-censo-2011-resultados-definitivos,O,es,0>

espacios de organización colectiva de la producción familiar, que deben formalizarse para poder acceder a los beneficios de las políticas “diferenciadas” promovidas por éste. El funcionamiento de estas organizaciones y su vinculación con diversos actores genera una serie de antecedentes concretos que dejan al descubierto la real configuración del sistema socio-político y económico actual.

Uno de los actores involucrados es el profesional técnico que aparece como mediador entre los lineamientos de las políticas “diferenciadas” y las demandas de la producción familiar. Debiendo responder tanto a uno como al otro, ya que el primero es quien destina el dinero para financiar su trabajo dentro de los distintos proyectos y planes, y el segundo es quien lo “contrata”. Se parte del supuesto de que estos proyectos se basan en la cogestión horizontal entre el Estado y la organización social. En los hechos, esto no se traduce de la misma forma, ya que es la institución pública quien determina el accionar y las reglas de juego, condicionando el funcionamiento y objetivos de las organizaciones, las cuales no han logrado proyectarse más allá de la ejecución de determinados planes estatales.

Gran parte de los proyectos están dirigidos a financiar asistencia técnica productiva y social. Es por esto que en las organizaciones suelen conformarse Equipos técnicos integrados por profesionales especializados en los distintos sistemas productivos presentes en las zonas de cada organización. Luego se crean las áreas sociales, que tienen como tareas, aumentar la participación de los directamente involucrados, apoyar el armado de una forma de funcionamiento y organización, acompañar los procesos de trabajo y gestión colectivos, con el fin de fortalecer estas organizaciones.

La incorporación de este nuevo actor (técnico social) en el medio rural, no es igual al caso de los técnicos agropecuarios que históricamente han estado presentes en el territorio, mayoritariamente realizando intervenciones individuales en los predios particulares de los productores. Esto ha causado que tanto productores como técnicos del área productiva, deban incorporar a sus espacios de intercambio un nuevo rol impuesto por la nueva política que financia a la organización, de la que deben ser parte para poder beneficiarse de los recursos destinados por estas políticas.

Por tanto, la nueva modalidad de intervención de las políticas “diferenciadas” principalmente implica: registrarse mediante declaración jurada como productor familiar, formalizar una organización colectiva que nuclea los distintos grupos de productores según rubro o tema (ej. Grupo ovino, grupo hortícolas, grupo ganaderos, grupo gestión de maquinaria, etc.). Y conformar Equipos técnicos que deben dar seguimiento a los grupos y a la organización general, diferenciándose en un área productiva y un área social.

En este contexto es que varios estudiantes y trabajadores sociales hemos estado desempeñando nuestra función técnica durante estos años, construyendo junto con productores y técnicos estos nuevos espacios de trabajo colectivo. Este proceso ha estado caracterizado por grandes incertidumbres, discontinuidades, aciertos y desaciertos, que han despertado el interés por conocer el funcionamiento, la organización y las modificaciones de la intervención del Estado, con el fin de poder evaluar los lineamientos actuales que la fundamentan.

Por estos motivos la presente investigación se centrará en caracterizar y problematizar las políticas y lineamientos de un organismo ejecutor del Estado, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (en adelante MGAP) que desde 2005 ha modificado su discurso legitimador y su estructura normativa y administrativa para la

intervención en el sector de la producción familiar. Políticas enmarcadas en un proceso de cambios y reestructuraciones más amplio que apunta principalmente a la remodelación del sistema público para el fomento y promoción de la inversión extranjera.

Nos proponemos clasificar las diversas políticas que administra el MGAP con el fin de facilitar el análisis y vislumbrar la intervención estatal en el medio rural destinada a los sectores más desfavorecidos que conviven con los grandes inversionistas. La propuesta para clasificar las políticas y lineamientos de intervención del Estado en uno de los sectores desfavorecidos del medio rural (productores familiares) se realizará de acuerdo a dos grandes criterios: por un lado, las modificaciones que se generaron en los aspectos jurídico-normativos e institucional-administrativos dentro del MGAP. Y por otro lado, los planes y proyectos diseñados para el periodo 2005-2015. Para finalizar se presentarán los convenios-préstamos firmados por el Estado Uruguayo desde la década del 90 hasta la fecha que financian la intervención en el medio rural.

La investigación se centrará concretamente en los aspectos antes detallados, teniendo como criterio principal la intervención estatal que se destina directamente a la producción familiar. Dejando por fuera cambios normativos, realizados en el mismo período, pero que están destinados a los trabajadores rurales, los grandes productores, así como a empresas nacionales, extranjeras y multinacionales que producen extensivamente en el país (ej. sojeras, forestales).

Para esto será necesario contextualizar este espacio de relaciones sociales en el contexto económico actual del sector agropecuario. Los cambios recientes ocurridos en el medio rural, son una de las tantas manifestaciones de la reorganización económica a nivel mundial del sistema de acumulación capitalista actual. Será necesario contextualizar la función del Estado en la etapa actual, etapa caracterizada básicamente por el acelerado avance del sistema especulativo y financiero de acumulación del capital, junto con una mayor presencia e intervención estatal en el territorio.

También se estudiará concretamente la intervención estatal de estos últimos años, en lo que refiere a la política económica y social destinada a los sectores más vulnerables de la sociedad uruguaya, y así continuar enmarcando el análisis particular de las políticas que intervienen en el sector organizado de la producción familiar.

De la conjunción del marco teórico propuesto y de la caracterización de las políticas y lineamientos de intervención del MGAP se intentará analizar la intervención estatal en el medio rural destinada a la producción familiar. Con el fin de brindar insumos que permitan visualizar este espacio de relaciones sociales como un espacio donde se manifiestan confrontaciones de intereses y se disputa el poder, territorial, político y económico.

El estudio y análisis del tema propuesto, se plantea como desafío, al ser pensado desde una postura crítica que evite quedarse en una simple sistematización y logre ser el comienzo de una serie de investigaciones que contribuyan a un proceso de conocimiento que problematice este nuevo espacio de intervención profesional.

Metodología y objetivos de investigación

Los objetivos que hacen al proceso de investigación son:

- Estudiar las modificaciones socioeconómicas recientes ocurridas en el medio rural uruguayo.
- Profundizar el conocimiento teórico de la corriente crítica relacionado a la temática propuesta que permita contextualizar la situación uruguaya en la actual organización económica, política y social del sistema capitalista.
- Estudiar las características de los nuevos Estados progresistas, concretamente el Estado uruguayo, desde la asunción de un partido de izquierda en el 2005.
- Estudiar las modificaciones ocurridas dentro del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca desde el 2005 hasta el 2015, en lo que respecta a la reorganización normativa, administrativa y de intervención.

Estos objetivos serán llevados a cabo bajo criterios establecidos por la corriente crítica de investigación científica. José Paulo Netto (2009) plantea que en el proceso de investigación y generación de conocimiento la concepción teórico-metodológica de Carl Marx es eficaz y productiva, a pesar de las interpretaciones equivocadas que a lo largo de los años se han realizado de su método de investigación, caracterizado sí por su gran complejidad. Con el fin de acercar el método marxista de investigación al Servicio Social, Netto (2009) nombra tres etapas metodológicas que hacen al procedimiento para la investigación científica que debe seguir el Trabajador Social.

En primer lugar, plantea que se debe *“possuir uma visão da dinâmica social concreta. Para isto, precisa conjugar conhecimento de modo de produção capitalista com a sua particularização”* (Netto; 2009: 32). Por tanto, en este trabajo se destinarán los dos primeros capítulos para estudiar los trazos fundamentales de la organización actual del sistema capitalista global y su manifestación en el Uruguay, concretamente en el sector agropecuario y la producción familiar. La nueva reconfiguración del proyecto de acumulación capitalista caracterizada por la globalización del sistema financiero, tiene actores fundamentales que llevan a cabo el proyecto de acumulación de capital y regularización sociopolítica, como lo son los organismos internacionales y los estados-nación. Una aproximación al estudio del accionar de estos actores será fundamental.

El segundo paso es *“encontrar as principais mediações que vinculam o problema específico com que se ocupa com as expressões gerais assumidas pela “questão social” (...) e com as várias políticas sociais (públicas e privadas) que se propõem a enfrentá-las”* (Netto; 2009: 32). En el tercer y cuarto capítulo se estudiarán los Estados progresistas presentes en varios de los países latinoamericanos desde la década del 2000, específicamente en Uruguay desde el 2005. A once años de la asunción del primer gobierno de izquierda en el país, se presentarán y analizarán las características y propuestas programáticas del gobierno que intentan hacer frente a determinados problemas sociales. Una de las características particulares es la inclusión de la población rural como población objetivo de la intervención del Estado. Esto ha provocado que el Estado defina cuáles son los problemas y las estrategias para abordarlos.

Por último, Netto plantea que el investigador debe

“apropriar-se criticamente do conhecimento existente sobre o problema específico com o qual se ocupa. É necessário dominar a bibliografia teórica (...), a documentação legal, a sistematização de experiências, as modalidades das intervenções institucionais e instituintes, as formas e organizações de control social, o papel e o interesse dos usuários (...)” (2009: 33)

El quinto capítulo será destinado a la presentación y caracterización de la intervención del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca quien define ciertos problemas sociales presentes en el medio rural concretamente en la producción familiar y el trabajador rural. Ante esto, desde el 2005 ha redefinido su estrategia de intervención, generando nuevos espacios institucionales, nuevas normativas, definiciones de la población beneficiaria, y proyectos de intervención concreta que llegan al territorio y la población beneficiaria. La presentación se realizará, a partir de una caracterización analítica de estos cambios mencionados dentro del Ministerio, que se han ejecutado en el territorio desde el 2005. En un sexto y último capítulo se esbozará una serie de reflexiones que apunten a conjugar los conocimientos surgidos en el proceso de investigación.

La información se ha obtenido de diversas fuentes, en primer lugar se hizo una revisión teórica del tema propuesto, acudiendo a autores que actualmente están investigando las reconfiguraciones actuales del sistema capitalista y las nuevas reconfiguraciones de la regulación estatal. A su vez, se consideraron las publicaciones oficiales realizadas por el MGAP, entrevistas televisivas realizadas a Directores de las áreas que trabajan con la producción familiar y se realizaron entrevistas a dos integrantes de la Dirección de Desarrollo Rural. Una de las entrevistadas cumplía la función de asesora política y la otra entrevistada cumple el rol de supervisión técnica en el territorio.

Por último, cabe agregar que una de las principales fuentes de información y conocimiento es la experiencia de trabajo que he acumulado en el trabajo con organizaciones de la producción familiar, en el departamento de Canelones y Paysandú. Estas experiencias fueron las que incentivaron la realización de la presente investigación. El conocimiento acumulado contribuyó a poder estudiar y comprender que las manifestaciones concretas que se dan en el trabajo cotidiano con el sector de la producción familiar hacen a configuraciones más generales del avance de la organización social del sistema actual.

Capítulo 1:

La producción familiar uruguaya

En este capítulo se caracterizará la agricultura familiar uruguaya, resaltando los aspectos generales e históricos del medio rural. La definición y caracterización de la agricultura o producción familiar, tiene diversas variantes, de acuerdo a quién las realiza (academia, organizaciones sociales, Estado, organismos internacionales). Aquí se estudiarán las definiciones y categorizaciones que se han realizado desde la academia. Comenzamos con una breve reseña histórica de la evolución del sector agropecuario nacional. Desarrollamos la categorización teórica de la agricultura y/o producción familiar. Finalizando con la presentación de datos estadísticos elaborados por la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP sobre el sector de la producción familiar.

1. a. Breve reseña histórica del sector agropecuario uruguayo

Uruguay se caracteriza por la amplia vegetación de sus praderas (campo natural), clima templado y abundante causas superficiales de agua, que permiten la cría del ganado vacuno. Fue temprana la introducción del ganado vacuno al Uruguay, poblando rápidamente el territorio nacional. La fácil reproducción del ganado, fue uno de los principales atractivos para la inmigración, principalmente de europeos.

Durante el siglo XVIII y principios del XIX la ganadería era la actividad predominante, no requería de la acción del hombre, podía sobrevivir en las condiciones naturales. Junto con la demanda externa, promovieron que el sistema productivo fuera de carácter extractivo. Esta etapa es la que se denomina edad del cuero. (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982)

Es en las décadas de 1860-1870 que se inicia un proceso de modernización productiva, que se identifica como el inicio de prácticas productivas capitalistas. Es en estos años que se generan las estancias ganaderas como unidades productivas. Los avances técnicos hacen al alambramiento de los campos, la introducción del lanar, la mestización del ganado criollo, convirtiendo al Uruguay en un país netamente agroexportador.

“El sector ganadero exportador constituyó entonces el eje maestro por el que se articuló la dependencia externa: al influjo de las ventas comparativas internacionales que exhibía la ganadería y en virtud del reducido contingente poblacional requerido en el proceso productivo, se generaron excedentes exportables significativos, que permitieron al país apropiarse un volumen de renta diferencial de elevada magnitud hasta aproximadamente la crisis del 1930” (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982: 61)

Es aquí donde el país adquiere una de las características estructurales, que a pesar de las variaciones a lo largo de la historia, ha sido una de las principales condiciones socioeconómicas que ha determinado el porvenir del país: la dependencia a los mercados internacionales y la renta de la tierra como ingreso principal de la economía nacional.

La crisis internacional de 1930 cambió las condiciones preexistentes en la

división internacional del trabajo. Afectando directamente a la ganadería extensiva, al Uruguay agroexportador, hasta la posguerra que vuelven a crecer las exportaciones agropecuarias.

Con el excedente generado por la ganadería (renta de la tierra), es que en la década del 40, el Estado comienza a financiar un nuevo modelo económico, la industrialización sustitutiva de importaciones. En contraste, el sector ganadero, sin estímulos, deja de invertir ingresando a una etapa de reproducción simple o estancamiento productivo que se registró hasta la década de los 80-90.

“En cuanto a la agricultura propiamente tal, su expansión fue muy intensa desde la posguerra hasta el quinquenio 1955-1960, a partir del cual esta actividad también se estancó y retrocedió posteriormente. El Estado fue un actor principal en la expansión referida, a la cual impulsó con una diversidad de políticas. Por una parte, en 1948 creó el Instituto Nacional de Colonización para reforzar la colonización especialmente destinada a los cultivos. Por otro lado, signó recursos para desarrollar la infraestructura social y económica de las regiones agrícolas, en especial aquellas con predominancia de unidades familiares (Canelones, San José, Colonia). Asimismo, utilizó el vasto arsenal de instrumentos de la política económica convencional, tales como precios, subsidios, créditos, etc.” [Control del tipo de cambio múltiple, proteccionismo] (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982: 65)

Es importante detenernos en esta etapa, ya que a raíz del crecimiento económico del país y de la intervención del Estado, es que la producción familiar pasa por una de las etapas de mayor crecimiento. Aumenta con la expansión de la urbanización, siendo una derivación de los ejidos, la cercanía de las unidades productivas, abaratan los costos de la alimentación de la población urbana. También se expande de las colonias agrícolas constituidas por grupos de inmigrantes (Colonia Valdense, Colonia Suiza, Colonia San Javier, etc.) y desde el Estado a través del fomento y otorgamiento de tierras del Instituto Nacional de Colonización. La redistribución de los ingresos, por motivo de la renta generada por la exportación ganadera, fue el factor clave que explica el crecimiento de la producción familiar. El fin que debía cumplir la agricultura familiar era la del abastecimiento del mercado interno, alimentar la mano de obra que crecía con el fomento de la industrialización nacional.

Es a fines de los 60 y en la década del 70, que se registran importantes cambios en el país, no solo políticos, sino también económicos, en una época de crisis productiva. Con la dictadura cívico-militar se dan grandes modificaciones económicas que instalan en el país el modelo neoliberal. Se abandonan las políticas de crecimiento hacia dentro y se vuelve a beneficiar al sector ganadero.

En la década de los '70 se da un crecimiento económico, a raíz de la apertura del mercado interno, el ingreso y fomento de la inversión extranjera directa (ej. instalación o compra de frigoríficos), la compresión del salario real, el fomento de la industrialización para la exportación, la liberalización de precios, las reformas fiscales, monetarias y cambiarias, y el aumento de la deuda externa (principalmente comienza a intervenir el Fondo Monetario Internacional).

En este contexto es el sector ganadero el que se ve beneficiado, es quien incorpora el discurso neoliberal y monetarista. El del fomento de la producción para el comercio exterior, la intermediación financiera y la especulación. En esta época una de las medidas es la liberación del precio del ganado y de la carne, eliminando

restricciones internas.

En cuanto a la producción familiar, se refuerzan dos aspectos. Por un lado, su función de productora de bienes-salario para el consumo interno, en esta etapa se inicia un proceso de abaratamiento relativo de los rubros que ésta producía. Con el fin de ser “*un mecanismo complementario de la compresión salarial absoluta dispuesta directamente al fijar el nivel de los salarios que (...) se erigió en el instrumento central del impulso al proceso interno de acumulación*” (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982: 107).

Por otro lado, a nivel externo, en la búsqueda de otra forma de inserción del país en la estructura capitalista mundial, las relaciones del país con Argentina y Brasil adquieren otra dimensión. Es decir que este modelo dio mayor énfasis a la importación de alimentos que a su producción a nivel local, con el mismo fin de abaratar los bienes de consumo de los trabajadores. (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982).

Con la reapertura democrática se continua manteniendo y profundizando el modelo económico instaurado en la década de los '70. Piñeiro resalta, para caracterizar este período, tres hechos institucionales, que continuaron profundizando el modelo neoliberal. En 1987 se aprueba la Ley Forestal, la cual promovía la inversión forestal extranjera, otorgando subsidios a los costos de plantaciones forestales y exoneraciones impositivas para la importación de maquinarias, insumos o herramientas. (Piñeiro; 2014).

En 1991 se modifica la Ley de Arrendamiento de 1975, esta ley establecía, con el fin de dar estabilidad, que el plazo mínimo de arrendamiento debía ser de seis años con opción a cuatro más. Con la modificación de esta ley, se elimina esta restricción, liberando la oferta de tierra para arrendar, ya que se establecían contratos por la cantidad de años que las partes negociaran. (Piñeiro: 2014)

En el '98 la ley N° 16.906 declara de interés nacional la promoción y protección de inversiones nacionales y extranjeras². La promoción se da a través de la exoneración de diversos impuestos a los proyectos de inversión que cumplan ciertos requisitos, uno de ellos es la provisión de empleos. Por último, en el '99 se deroga la disposición anterior que prohibía a las Sociedades Anónimas ser propietarias de la tierra, que era considerada como un bien social que podía deteriorarse por el mal manejo. (Piñeiro; 2014)

Luego del fomento que tuvo la producción familiar en la década del '50 y '60 no se han registrado a la fecha nuevas etapas de expansión de este tipo de producción. Diversos han sido los motivos, años atrás era principalmente por los intereses económicos de los grandes empresarios nacionales del sector. Hoy día, a estos intereses se suman los de las grandes multinacionales que también invierten en el país. Sin olvidar la importancia que el mercado externo tiene como factor determinante de la economía nacional.

1. b. Caracterización de la agricultura y/o producción familiar

El texto que se viene citando de Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso, plantea una serie de atributos comunes a las diversas formas que ha asumido la

² Información disponible en: Inversión extranjera Directa en Uruguay. Publicado por Uruguay XXI. Abril 2014. Dirección web: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/es/wp-content/uploads/sites/6/2014/11/Informe-IED-en-Uruguay-Abril-2014-Uruguay-XXI.pdf>

producción familiar en los distintos contextos económicos - sociales. Entendemos que esta perspectiva mantiene vigencia hoy, dada su precisión analítica. La agricultura familiar se la considera en la misma categoría que la campesina, y se la estudia en contraste con la agricultura capitalista. Los atributos que hacen a la agricultura familiar son:

“1. el carácter familiar del trabajo desarrollado en la unidad productiva. 2. la modalidad de reproducción del ciclo, que se resuelve esencialmente en la reconstitución de los factores que intervienen en el proceso productivo, tanto humano como materiales; 3. el objetivo económico que persigue la unidad y que –de acuerdo a las connotaciones anteriores- consiste en reproducir las condiciones que permiten la realización del ciclo familiar en la agricultura. Por otra parte, esta finalidad central también suele ser percibida como una maximización del consumo”. (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982: 12)

Esta definición se basa en aspectos centrales que hacen a la producción en el marco del sistema capitalista, centrándose en quién realiza el trabajo, cómo se mueve el ciclo productivo y cuál es el fin económico de estas unidades productivas. A partir de esto es posible identificar una serie de factores que diferencian a las unidades productivas de la agricultura familiar de la agricultura capitalista.

El primer factor es *la naturaleza del trabajo y la articulación subordinada al mercado*. En la agricultura familiar una de las principales determinaciones socioeconómicas es que el trabajador reúne la condición de poseer el dominio técnico y ser propietario de parte o la totalidad de los medios de producción. Por tanto, en esta unidad productiva el trabajo necesario que se destina a la producción es igual a *“la cantidad de mano de obra que es preciso aplicar al proceso productivo de modo de asegurar la reproducción de esa misma fuerza de trabajo, así como la reposición de los materiales consumidos en el proceso referido”* (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982: 13). Esta condición varía a lo largo del tiempo, ya sea por cambios en la composición y/o necesidades de la familia o por avances tecnológicos.

La producción que este trabajo genera se destina al autoconsumo familiar y el excedente se intercambia en el mercado por otros bienes necesarios para la producción y reproducción familiar. El agricultor familiar se ve obligado a vincularse con diversos mercados, ingresando a un circuito de intercambio regido por leyes económicas distintas (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982). Debe vincularse con empresas capitalistas para la venta de sus productos o de la fuerza de trabajo excedente dentro de su predio, así como para el acceso a créditos e insumos. Es aquí donde se da una de las características centrales y comunes de la agricultura familiar, la subordinación de ésta al sistema capitalista dominante.

“Esta relación de dominio-subordinación se ejerce, a su vez, en base a la extracción de excedente generado por las unidades familiares de producción y a las vías por las cuales se materializa dicha extracción, que pueden ser muy variadas. (...) los precios que reciben por sus productos, los salarios que perciben por la venta de parte de su fuerza de trabajo, la renta de la tierra que pagan, los intereses que les cobra el sistema financiero” (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982: 14)

Es necesario resaltar que desde esta conceptualización se deja de manifiesto que la agricultura familiar, no tiene como fin la generación de ganancias, para la reinversión en capital que genere más capital, sino la manutención de la familia y su

sistema productivo. También que es desde la vinculación de la agricultura familiar con el mercado, que el sistema capitalista toma el excedente generado por estas unidades productivas.

Otro factor que hace a la agricultura familiar es *el trabajo familiar como relación de producción*. A diferencia de la agricultura capitalista donde el trabajo surge de una relación de asalariamiento, mediante la compra de fuerza de trabajo a cambio de un salario, la agricultura familiar produce su propia mano de obra y la reproduce en el tiempo.

“Esto implica diferencias sustanciales con respecto al tipo de relaciones establecidas, a la disponibilidad total de fuerza de trabajo de la unidad de producción, a la distribución del producto y a la conceptualización de las categorías económicas del sistema” (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982: 14)

Es decir, que el carácter familiar pauta que se den relaciones de tipo solidario, y que el vínculo con los medios de producción se establezca para la satisfacción de las necesidades colectivas de la familia. Esta relación directa le da solo el valor de uso a los bienes que poseen y no el de mercancía que predomina en las relaciones de producción de tipo capitalista.

Un tercer factor es *el problema de la acumulación*, los autores (1982) plantean que en la reproducción del ciclo productivo de la unidad familiar, si bien existen factores que tienden a mantener esta reproducción, también hay factores internos y externos que llevan a la ruptura del equilibrio. A nivel interno se da por la dinámica del ciclo familiar, cuando la familia crece, aumentan las necesidades de reproducción, pero a su vez hay más fuerza de trabajo, redundando en períodos de mayor acumulación que llevan a un mayor consumo. Cuando disminuye puede darse períodos de menor acumulación.

La relación con el mercado, explica los factores externos que inciden en la acumulación de la unidad familiar. Cuando el intercambio es con resultados favorables para la agricultura familiar, esta tiende al enriquecimiento de su explotación, hasta cierto punto en el que se convierte en una empresa capitalista. Pero la relación de intercambio

“(...) ha operado históricamente en contra de la agricultura familiar, obligándola a diferenciarse regresivamente, o bien mantenerse en condiciones de reproducción simple. (...) Ha supuesto el empobrecimiento de la unidad (...) constituido por su descomposición, incluyendo la proletarización parcial o total de sus miembros y un incremento de los procesos migratorios”. (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982: 17)

Ante esta situación la agricultura familiar resuelve el problema del desequilibrio mediante la sobreexplotación de su propia fuerza de trabajo. Esto se debe a que generalmente la tecnología no ofrece medios de producción adaptables a las necesidades productivas durante las distintas etapas de predicción.

Si bien a través del mercado no logra el acceso a tecnología que mejore sus condiciones de producción, éste sí le ofrece la posibilidad de acceder a la compra de mano de obra. Pero la agricultura familiar, contrata esporádicamente y en pequeñas proporciones mano de obra asalariada, porque basa su producción en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo familiar. De esta forma la agricultura familiar mantiene su condición de subordinación al sistema capitalista.

El último factor hace a *los componentes ideológicos y la pertinencia a un grupo territorial*, partiendo de que la agricultura familiar supone una práctica social permanentemente autogenerada. Hay elementos ideológicos que dan coherencia y persistencia a este tipo de relaciones, que son adquiridos en el proceso de dominio de condiciones naturales específicas. Estos permiten distinguir agrupamientos territoriales, de carácter conservador, acordes al medio social. Son aspectos que legitiman la organización familiar como unidad de trabajo y consumo. (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982). Los principales componentes son:

“a. el concepto de autarquía³ familiar; b. la noción fisiocrática⁴ de trabajo productivo; c. la valoración de los elementos ideológicos afines de tradición oral; d. la conceptualización peculiar acerca de la relación básica de la tierra, principal medio de producción, la escala de reproducción óptima y posible ciclo productivo, y la relación entre trabajo y consumo”. (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso; 1982: 20)

Es posible identificar a lo largo del proceso histórico de la agricultura uruguaya, diversos aportes culturales, provenientes principalmente de los inmigrantes, que varían en diversas zonas del territorio nacional.

Más recientemente Diego Piñeiro (2005), incorpora algunos de estos elementos, antes desarrollados, tomando como una de las características que definen a la producción familiar, el tipo de relaciones sociales de producción. Es decir que responde al uso predominante de trabajo familiar sobre la tierra y a la posesión de capital para producir. Pero plantea que el objetivo principal de la producción familiar es producir para los mercados y solo consume una parte menor de lo que produce, los considera productores de mercancías. Esto hace que estén firmemente vinculados a los mercados de insumos, dinero, trabajo y tierra. Planteando también que la producción familiar es capaz de acumular capital, diferenciándose de una producción de tipo campesina. (Piñeiro; 2005).

Piñeiro identifica tres tipos de productores familiares. El productor familiar capitalizado, es el que continúa utilizando predominantemente trabajo familiar para la producción y gestión de la explotación agropecuaria, contrata asalariados y logra reinvertir sus ganancias. Con su producción logra generar y guardar excedentes de un ciclo agrícola para el otro, reinvertiendo en mejoras tecnológicas, herramientas y maquinaria. (Piñeiro; 2005)

En el otro extremo está el productor familiar semi-asalariado, es quien debe recurrir al empleo fuera del predio para complementar sus ingresos, debido a la escasez de tierra que posee o por los pocos ingresos que obtiene de la producción en su establecimiento. Es el sector con grandes posibilidades de ser expulsado del campo. (Piñeiro; 2005)

Por último, en una categoría intermedia está el productor propiamente dicho. Es el tipo de productor más frecuente en el medio rural. El trabajo familiar está dedicado en su totalidad a la unidad productiva, contratando esporádicamente o en menor proporción que la mano de obra familiar, mano de obra asalariada. Los ingresos que percibe son suficientes para vivir pero no para acumular capital. (Piñeiro; 2005)

³ Es un término usado en economía, indica la condición autosuficiente de las personas, lugares, mecanismos, sociedades, sistemas industriales o naciones que luchan por su autoabastecimiento o que rechazan toda ayuda externa. (<https://es.wikipedia.org/wiki/Autarqu%C3%ADa>)

⁴ Es decir, que se guían por las leyes de la naturaleza.

El tipo de producción familiar está presente en todos los rubros agropecuarios, la mayoría son ganaderos, lecheros y hortifrutícolas, ubicándose principalmente en el sur del país (Canelones, San José) y/o en las zonas rurales cercanas a las capitales departamentales (Piñeiro; 2014). La producción se destina en su mayoría al consumo interno, principalmente en los rubros hortícolas, frutícolas, lecheros y de cría de animales de granja (aves y cerdos).

La producción familiar es parte de la estructura social de la sociedad rural uruguaya, ésta históricamente se ha caracterizado por ser desigual, por motivo de la desigual distribución de la tierra. Junto con los productores familiares conviven entonces los empresarios y los asalariados rurales.

Los empresarios rurales son los propietarios o poseedores de tierra que la trabajan empelando mano de obra asalariada. Si bien se encuentran en todos los rubros productivos, la mayoría se dedican a la ganadería y a la agricultura extensiva. Piñeiro identifica dos subtipos de empresarios, por un lado los estancieros, *“dedicados a la ganadería, basado en el uso extensivo de los recursos naturales, con escasa inversión (...), baja productividad, que basa sus ganancias en poseer mucha tierra”* (2014: 224). Por otro lado, está el empresario agrícola-ganadero, presente en las últimas décadas del siglo XX (principalmente en el litoral oeste, en el sur y en el este del país), es el que complementa la producción ganadera con cultivos de arroz, oleaginosas, forestación, etc. *“...realiza inversiones sobre la tierra, (...) emplea la más refinada tecnología para sus actividades agrícolas. (...) Su ganancia, entonces, está asentada en la innovación tecnológica, además del trabajo asalariado”* (Piñeiro; 2014: 225).

Los asalariados rurales son las personas que venden su fuerza de trabajo a los empresarios rurales y/o productores familiares. Piñeiro plantea que se registra una tendencia al aumento de asalariados rurales y una disminución de productores familiares *“lo cual habla de una extensión y profundización de las relaciones capitalistas en el campo”* (2014: 226). Dentro de esta categoría identifica diversos tipos de trabajadores, de acuerdo a la evolución histórica (gauchos, peones, changadores), el tipo de trabajo (peón, peón calificado, asalariado supervisor -capataz, técnicos, administradores-) y de contrato (permanentes o zafrales/changadores).

Para finalizar, Piñeiro (2014) plantea que en estos últimos años, el proceso de concertación y extranjerización de la tierra no solo ha modificado la estructura agraria del país, sino también su estructura social. Aparecen dos nuevos tipos de empresarios, estos son: la empresa multinacional y las “empresas en red”. La primera hace referencia a la empresa que *“compra o construye una planta agroindustrial y compra o arrienda tierras, con el fin de producir la materia prima para su agroindustria”* (Piñeiro; 2014: 237), como ejemplo menciona a la fábrica de celulosa de UPM en Fray Bentos, el nuevo frigorífico de Breeders & Packers en Durazno o el molino arrocerero de Glencore. Las “empresas en red” son las que

“replican un modelo creado en Argentina para la producción de granos (...) consiste en empresas cuyo capital principal es el conocimiento (técnico, de producción, de los canales de comercialización, etc.) y los vínculos comerciales en los mercados internacionales (...) utilizan los mercados a futuro y diversifican la producción en distintas regiones ecológicas y aun en distintos países con el fin de disminuir el riesgo” (Piñeiro; 2014: 237).

1. c. Datos estadísticos sobre la producción familiar

Si bien el MGAP cuenta con una Dirección⁵ que tiene como fin cuantificar las características sociales, productivas y económicas del sector agropecuario, desde el 2008 la Dirección General de Desarrollo Rural ha asumido la tarea de cuantificar el sector de la producción familiar. Mediante el Registro de productores familiares que implementa esta Dirección, surgen diversos datos que permiten mostrar cuantitativamente características de la producción familiar. A su vez, estos números son los tenidos en cuenta por el MGAP a la hora de definir políticas y modos de intervención.

En este punto presentaremos algunos de los datos sistematizados en el 2013 por la DGDR en base al Registro de productores familiares⁶. Estos datos, surgen de un registro que el productor familiar realiza voluntariamente por tanto no abarca la totalidad de los productores familiares.

De acuerdo a los datos sistematizados por la DGDR, al 2013 habían registrados 23.038 establecimientos agropecuarios (51,4% de las explotaciones de acuerdo a la totalidad contabilizada por el censo agropecuario del 2011), en las cuales residen 65.620 personas. Un 64,6% son hombres y un 35,3% mujeres, con una edad promedio de 53 años. El 85% de las explotaciones familiares no contrata mano de obra asalariada permanente, el 14% tiene contratado un asalariado permanente y el 1% tiene contratados dos asalariados permanentes.

Ocupan una superficie de 1.642.111 hectáreas, que corresponde al 10% de la superficie agropecuaria del Uruguay. De estos establecimientos de la producción familiar, el 57% se dedica a la ganadería, el 17% a la horticultura; el 13% a la lechería, 4% a la fruticultura, 3% a la producción de cereales, el 2% a la producción de aves y cerdos y un restante 4% a otro tipo de producción. Por último, el 71% de los establecimientos se encuentra debajo del Río Negro, el 24% en el departamento de Canelones y el 7,3 en el departamento de San José. (Sganga; 2013).

Esta información permite realizar una cuantificación de las características que hacen a la producción familiar; como ser el promedio de edad, la cantidad de integrantes por familia, su lugar de residencia, los rubros que produce o cuanta mano de obra emplea. Pero al ser un registro que se realiza de forma voluntaria, no se puede tomar esta información para analizar su evolución o incidencia económica en comparación con el resto del sector agropecuario. Esta información se obtiene del Censo Agropecuario.

Allí surge que los indicadores como la superficie, el rubro productivo, el tipo de empresa de la unidad productiva (persona física, sociedad anónima, etc.), y la forma de tenencia de la tierra permiten identificar a que sector social de la estructura agropecuaria hace referencia. Con estos criterios podemos estudiar el comportamiento de la producción familiar en el sector agropecuario. La producción familiar es la que posee menos de 500 hectáreas, está presente en la mayoría de los rubros productivos, conforma empresas bajo el régimen de persona física y son propietarios y/o arrendatarios de la tierra. En el próximo capítulo se desarrollará el estudio de las modificaciones ocurridas en el sector de la producción familiar en comparación con el resto del sistema agropecuario.

⁵ La Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA) históricamente se ha encargado de plasmar cuantitativamente las características del sector agropecuario. Al momento no ha generado indicadores y categorías concretas para cuantificar a la producción familiar, se debe recurrir a los datos generales del sector.

⁶ En el Capítulo 5 se estudia el Registro de productor familiar de la DGDR/MGAP

Capítulo 2:

Modo actual de acumulación del capital: financiero, internacional y por desposesión

Pensar la situación actual del país y en particular del medio rural nos obliga a ubicarnos en un contexto mundial caracterizado principalmente por la globalización planetaria que ha acortado distancias entre los extremos del mundo, ampliando enormemente el espacio de intercambio entre los países y determinando así el rumbo de éstos. Los cambios recientes ocurridos en el medio rural, antes expuestos, son unas de las tantas manifestaciones de la reorganización económica a nivel mundial del sistema de acumulación capitalista. En estos últimos años se ha acentuado la presencia de actores de gran incidencia en la economía del país, como lo son las empresas multinacionales con quienes el país en general y el Estado en particular deben negociar, en un marco de limitaciones y condiciones impuestas por las organizaciones financieras internacionales.

La profundización de este aspecto estará guiada por el estudio y los planteos que realiza el geógrafo David Harvey (2004) quien denomina a esta etapa de organización de acumulación del capital como “acumulación por desposesión”. Esta forma de acumulación centrada en la extracción y explotación de los recursos naturales, funciona dentro de una lógica mundial de actividades especulativas, que mediante la circulación financiera y de mercancías logra el despojo de los capitales locales. Se caracteriza por los modos imperialistas de relación-imposición con los distintos territorios en los cuales los Estados-nación juegan un papel importante como habilitadores de este nuevo imperialismo. Esto trae aparejado ciertas consecuencias para los territorios y sus habitantes que silenciosamente deben adaptarse a este nuevo embate internacional. Por qué es “nueva” esta forma de acumulación, cómo funciona y cómo se manifiesta en Uruguay serán el contenido de los siguientes párrafos.

Harvey plantea que el problema central del sistema capitalista

“...reside en la ausencia de oportunidades rentables de inversión, el problema económico clave (a diferencia del social y político) tiene que ver con el capital [mercancías, dinero o capacidad productiva]. Para evitar la devaluación hay que encontrar formas rentables de absorber el exceso de capital” (2004; 80).

Las crisis del sistema capitalista de estos últimos cincuenta años han sido causa de la sobreacumulación regional (Harvey; 2004) provocada por el exceso de fuerza de trabajo y capital sin posibilidad de inversión rentable. Ante esto el sistema capitalista hegemónico ha encontrado la solución a estas crisis en la expansión geográfica, en la reorganización espacio-temporal, manifiestas en lo que el autor llama ‘acumulación por desposesión’.

Se acude a la ‘solución espacio-temporal’ cuando un Estado-nación, una gran empresa financiera o una región con excedentes de capital y fuerza de trabajo no se pueden, o no se quieren absorber internamente en gastos sociales o inversiones en infraestructura pública, entonces generan en el exterior

“...la organización de divisiones territoriales del trabajo totalmente nuevas, el acceso a complejos de recursos inéditos y más baratos, la promoción de

nuevas regiones como espacios dinámicos de acumulación de capital y la penetración en formaciones sociales preexistentes de las relaciones sociales y de los dispositivos institucionales capitalistas (como las reglas contractuales y leyes sobre propiedad privada) proporcionan canales importantes para la absorción del exceso de capital y de fuerza de trabajo”. (Harvey; 2004: 97)

La inversión de capital en nuevos territorios implica tanto el crédito a países que buscan sumarse a la circulación internacional del capital como en la inversión a plazo fijo en infraestructura pública, o a largo plazo como puede ser en planes de educación. Por tanto, los países hegemónicos endeudan al resto de los países (deuda externa) que luego de un tiempo deben devolver la inversión recibida (mediante el déficit público), asumiendo ellos la devaluación de esos capitales producto de la sobreacumulación. El autor toma la crisis del 2001 en Argentina como un claro ejemplo de “*devaluación regional localizada*” (2004; 109) y que podemos decir caracterizó a la mayoría de los países latinoamericanos a comienzos del nuevo milenio (incluido Uruguay en el 2002), donde fueron los pueblos y principalmente las clases sociales más pobres las que asumieron el costo de estas devaluaciones. Es así que el mapa mundial se ha movido bajo

“...la persistente turbulencia que rige las relaciones que entablan los Estados, supraEstados y poderes financieros, por un lado, y la dinámica más general de la acumulación de capital (producción y devaluaciones selectivas), por otro, ha sido uno de los elementos más significativos y más complejos del desarrollo geográfico desigual y la política imperialista durante el periodo iniciado en 1973”. (Harvey; 2004: 105)

¿Pero de qué forma legítima los países hegemónicos expanden su capital devaluado por el resto del mundo? Es aquí cuando debemos considerar la característica fundamental de esta etapa del sistema capitalista, el sistema financiero internacional objetivado en las instituciones financieras internacionales muy presentes en los países latinoamericanos. Las principales son el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) de las Naciones Unidas. Estas tienen como fin el apoyo a los países en vías de desarrollo, ya sea mediante la ‘reducción de la pobreza’ o el ‘fortalecimiento’ de las instituciones gubernamentales y administrativas nacionales.

Harvey (2004) plantea que ha sido el FMI (bajo el control del régimen financiero del Wall Street-Departamento del Tesoro estadounidense), el encargado de organizar las itinerantes “devaluaciones regionales localizadas” definiendo cuáles serán los siguientes países aptos para recibir el capital excedente. Estas instituciones financieras internacionales tienen el poder

“de fortalecer o perjudicar las economías extranjeras más débiles mediante la manipulación del crédito y el recurso a prácticas de gestión de la deuda (...) El régimen se nutre de las propias crisis: «una crisis provocada internacionalmente indica, entonces, que es el momento de que el FMI y el BM asuman el papel de actores auxiliares que el régimen les asigna...»” (2004: 106)

La historia reciente latinoamericana ha estado definida por la intervención de estos organismos internacionales. Uruguay no es ajeno a esto, ya que desde la década de los '60, '70 ha implementado diversos planes y proyectos nacionales financiados con deuda externa. Hoy día las diversas políticas nacionales y locales, urbanas y rurales siguen siendo financiadas por estos organismos. Tomemos como ejemplo algunas de las

políticas sociales destinadas al medio rural ejecutadas a través del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP). Planes⁷ como el Proyecto Uruguay Rural, Plan Ganadero o Programa de Producción Responsable, ejecutados entre 1990 y 2010 utilizaron fondos de diversos convenios firmados con el Banco Mundial (FIDA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), endeudando al país por un monto aproximado de 110,97 millones de dólares americanos. Y aún en el periodo 2013-2017 se están ejecutando aproximadamente otros 80 millones de dólares americanos en nuevos proyectos que surgen de dos convenios⁸ firmados por el MGAP con el BID y el Banco Mundial. La mayoría de estos préstamos son a pagar en el mediano plazo.

Es posible decir que estos organismos financieros internacionales poseen gran legitimidad mundial, la mayoría respaldados por las organismos internacionales⁹ que los contemplan, y que poseen a través de los distintos pactos internacionales una vía directa y naturalizada para imponer su intervención en los distintos Estados. Los Estados como una de las partes involucradas, son quienes habilitan y fomentan la intervención internacional en pos del ‘desarrollo nacional’. Para Harvey (2004) el Estado siempre ha cumplido un papel decisivo como mediador en el proceso de acumulación del capital. Completando así el orden jerárquico de escalas geográficas que estructuran el poder político y administrativo internacional.

El vínculo esencial de los Estados-nación con los organismos internacionales es el de habilitar y generar un marco regulativo y administrativo necesario para la implantación y organización de la inversión de los capitales internacionales excedentes. Esto abarca desde las distintas políticas estatales económicas y sociales hasta las normativas legales, los presupuestos nacionales y planes de gobierno. Son los distintos órganos ejecutores que desde la administración de planes y proyectos definen los modos de intervención social, política y económica.

“El Estado es la entidad política, el organismo político, más capacitado para orquestrar los dispositivos institucionales y manipular las fuerzas moleculares de acumulación de capital a fin de preservar la pauta de asimetrías en el intercambio más provechosa para los intereses capitalistas dominantes que funcionan en su marco (...) El imperialismo, en este terreno, equivale a imponer condiciones y dispositivos institucionales a los demás normalmente en nombre del bienestar universal”. (Harvey; 2004: 109)

Por tanto, para que se desarrolle normalmente el proceso de acumulación, los Estados deben garantizar legal e institucionalmente las reglas del mercado y las reglas contractuales (principalmente las laborales) así como arbitrar, mediar y consensuar los conflictos de clase y los distintos intereses de los sectores económicos.

A pesar de que la intervención de los organismos internacionales se fundamenta en el apoyo y desarrollo nacional de los países subdesarrollados, en pos del bienestar universal, este apoyo implica ceder ante ciertas condiciones que posibilitan la ayuda financiera. Estas condiciones se traducen en la apertura de los mercados internos al capital especulativo, los países no solo deben asumir el pago de las deudas externas

⁷ En el capítulo 5 del presente trabajo, se detallan los diversos planes y proyectos que hacen a las recientes políticas sociales del medio rural.

⁸ El Contrato de préstamo 8099-UY Proyecto de Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático DACC-MGAP por un monto de 55 millones dólares de los cuales 49 millones son préstamo del Banco Mundial y 6 millones de contraparte uruguaya. Y el contrato a préstamo N° 2595/OC-UR Programa de Desarrollo Productivo Rural por un monto de 33 millones de dólares financiado por BID.

⁹ A modo de ejemplo podemos nombrar a la Organización de Estados Americanos (OEA) o a la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

sino que también deben permitir (generalmente desconocido por la mayoría de la población) la llegada de nuevos monopolios que especulan con los recursos nacionales.

“A cambio de tales ayudas, estos países deben (...) someterse a cualquier decisión que los poderes superiores del capital monopolizado deseen o necesiten tomar (...) en estas condiciones, las nuevas aperturas de mercados no fomentan la competencia, sino oportunidades para que prosperen los poderes monopolistas, con todo tipo de consecuencias sociales, ecológicas, económicas y políticas” (Harvey; 2004: 107)

Volviendo a Uruguay podemos retomar varios hechos recientes que hacen visibles estos planteos. A pesar de que en el año 2005 en la IV Cumbre de las Américas varios países latinoamericanos, lograron detener los avances de EE.UU en el continente mediante el Proyecto ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Proyecto que buscaba liberar jurídicamente los territorios, reduciendo aranceles y trabas aduaneras. Uruguay en los años siguientes, firmó una serie de acuerdos que si bien no son los renombrados Tratados de Libre Comercio (TLC), la estructura de los mismos muestra una gran similitud.

En el 2006 en Uruguay entra en vigor el *Tratado Promoción y Protección Recíproca de Inversiones*¹⁰ (Ley N° 17.943), el cual básicamente es un marco de estímulo, progreso y desarrollo de inversiones, proveniente de los Estados Unidos hacia nuestro país. Este acuerdo fue suscripto precisamente en la IV Cumbre de las Américas del 2005.

Luego en el 2007 el país junto con EEUU suscriben el Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión¹¹ (TIFA), aprobándose en el 2011 (luego de varias solicitudes a la Asamblea General del Parlamento) el *“Protocolo al acuerdo Macro sobre Comercio e Inversión de 2007 con los Estados Unidos de América sobre facilitación de comercio”*, (Ley N° 18.761). Fomentando la inversión en recursos naturales, servicios públicos e infraestructura.

A su vez en el marco de este acuerdo en 2008 se firman otros acuerdos con EE.UU: *“Participación Pública en Comercio y Medio Ambiente”*, *“Memorando de*

¹⁰ El primer artículo define el tipo de acuerdo y en qué áreas económicas tienen derecho a la inversión. **“Artículo 1: Definiciones:** A los efectos del presente Tratado los siguientes términos o expresiones tendrán el significado que a continuación se asigna: “acuerdo de inversión”: acuerdo escrito entre una autoridad nacional de una Parte y una ***inversión cubierta*** o un inversor de la otra Parte, en la cual la inversión cubierta o el inversor confían en establecer o adquirir una inversión cubierta que no sea el acuerdo escrito en sí mismo, que otorgue derechos a la inversión cubierta o al inversor:

(a) con respecto a ***los recursos naturales*** u otros activos controlados por las autoridades nacionales tanto para su exploración, extracción, refinería, transporte, distribución o venta;

(b) para proporcionar ***servicios al público*** en nombre de la Parte, tales como generación o distribución de energía, tratamiento y distribución de agua, o telecomunicaciones; o

(c) para llevar a cabo ***proyectos de infraestructura***, tales como la construcción de carreteras, puentes, canales, represas, cañerías, que no sean para el exclusivo o predominante uso y beneficio del gobierno”. Ley N° 17.943. Subrayado nuestro.

¹¹ “Con la firma de dicho acuerdo, ambas partes reafirman su compromiso para incrementar las oportunidades económicas entre Uruguay y EE.UU., al tiempo de coordinar simultáneamente sus esfuerzos para promover una ***mayor liberalización a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC)***. (...) El acuerdo establece un programa de trabajo que cubre diversas áreas, tales como ***facilitación y liberalización del comercio y las inversiones bilaterales*** (incluyendo temas agrícolas); cooperación en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; derechos de propiedad intelectual; temas reglamentarios que afectan las políticas comerciales y las inversiones; tecnología de la información y las comunicaciones y comercio electrónico; fortalecimiento de las capacidades comerciales y técnicas; comercio de servicios; compras gubernamentales y otras áreas que el Consejo decida”. Subrayado nuestro. En: Comunicado conjunto Uruguay-EE.UU. sobre la suscripción del acuerdo marco sobre comercio e inversión. Montevideo, 25 de enero de 2007.

Entendimiento para Avanzar en la Cooperación de Energías Renovables y Eficiencia Energética”, y de “Facilitación de Comercio”.

La importancia de detallar estos acuerdos bilaterales firmados por nuestro país se debe a que mediante estos hechos concretos podemos visualizar como se conjuga hoy la política económica del país y el modelo de desarrollo nacional, que ve en la inversión extranjera la mejor estrategia para el crecimiento. Nos permite encuadrar las grandes inversiones en infraestructura que se hacen en el país. Concretamente nos permite ubicar las inversiones que se realizan en el medio rural, motivo que explica por qué hoy uno de los mayores porcentajes de aporte al PBI nacional es el de la producción agrícola y forestal. Así como el acelerado aumento de la tenencia de la superficie agropecuaria del país en manos de empresas extranjeras y multinacionales.

Los Estados-nación en el afán de incorporarse al sistema de acumulación de capital o de enfrentar las crisis económicas deben asumir como coste la ‘acumulación por desposesión’. Para Harvey *“cualquier territorio o formación social que es incorporado o que se inserta en la lógica del desarrollo capitalista debe experimentar cambios estructurales, institucionales y legales de gran alcance del tipo de los que Marx describe bajo la denominación de acumulación primitiva”* (2004; 122)

La acumulación por desposesión tiene como uno de los actores principales a los Estados-nación, y como lo dice Harvey es un reconfiguración de lo que Marx denominó ‘acumulación primitiva’.

“La descripción marxiana de la acumulación primitiva revela un amplio abanico de procesos, que incluyen la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión por la fuerza de las poblaciones campesinas, la conversión de varios tipos de derecho de propiedad (comunal, colectiva, estatal, etc.) en derechos de propiedad privada exclusivos; la supresión del acceso a bienes comunales; la mercantilización de la fuerza de trabajo y la supresión de formas alternativas (indígenas) de producción y consumo; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de bienes (incluidos los recursos naturales); la monetarización del intercambio y los impuestos, en particular sobre la tierra; la trata de esclavos, y la usura, la deuda nacional y más recientemente el sistema de crédito. El Estado, con su monopolio de la violencia y su definición de la legalidad, desempeña un papel decisivo en el respaldo y promoción de estos procesos (...) la transición al desarrollo capitalista fue y sigue siendo vitalmente dependiente de la actitud del Estado”. (Harvey; 2004: 116)

Para el autor el sistema de acumulación actual del capital aún se sigue desarrollando bajo prácticas depredadoras, violentas y fraudulentas (Harvey; 2004), como no son prácticas originarias sino que reconfiguraciones, él redefine el término, nombrándolo ‘acumulación por desposesión’.

Hoy esta forma de ‘acumulación primitiva’ o ‘acumulación por desposesión’ se manifiesta básicamente en la explotación y extracción de los recursos naturales, que se ha expandido fuertemente en estos últimos años por América Latina. Por poseer este continente grandes riquezas naturales, como el agua, el suelo, minerales, condiciones climáticas favorables, entre otros, que hacen de esta zona del mundo una de las más atractivas para la inversión multinacional.

La población organizada, que hace frente y denuncia una de las manifestaciones de la nueva modalidad de acumulación por desposesión del sistema

capitalista en el sector agropecuario, lo identifica como agronegocio. Identificando allí a la acción llevada a cabo por empresas multinacionales, protegidas jurídicamente, que invierten para la extracción y explotación de los recursos naturales.

En Uruguay las principales actividades que pueden ser enmarcadas dentro del agronegocio son: la producción extensiva de distintos granos y oleaginosas (soja, trigo, sorgo, girasol, maíz), la silvicultura (montes y viveros forestales), el proyecto de megaminería a cielo abierto, los megatambos y los feedlots (cría intensiva de bovinos alimentados mediante el sistema de almacenamiento de silos ganaderos). El ciclo productivo a su vez incluye la venta de insumos (semillas, pesticidas, fungicidas, fertilizantes), herramientas (maquinaria agrícola), logística (transporte, acopio, zonas francas) e industrialización (pasteras de celulosa). A modo de ejemplo veamos algunos datos estadísticos de los principales rubros productivos (monocultivos agrícolas y forestación) del agronegocio en Uruguay.

Respecto a las exportaciones, es en el año 2009 donde los productos agrícolas (soja, trigo, sorgo, etc.) superan por primera vez en la historia de las exportaciones del país, con un 25,5% del total de las exportaciones agropecuarias, a la exportación del principal producto de producción nacional, la carne bovina (18,0% del total de las exportaciones agropecuarias)¹².

El aumento de las exportaciones del rubro agrícola trajo aparejado un aumento exponencial de las hectáreas sembradas de monocultivos agrícolas. En el año agrícola 2011/12 se sembraron en total 1.103.700 hectáreas de los principales cultivos cerealeros¹³, mientras que en el 2004/05 se habían sembrado 791.500 hectáreas totales y en el período 2001/02 se sembró un total de 330.400 hectáreas. En estos últimos diez años la superficie de siembra aumentó en 773.300 hectáreas.

En lo que refiere a la forestación, durante el período que va desde los años 1975 hasta el 2004 se acumuló una superficie total forestada¹⁴ de 676.000 has., en el 2007 la superficie forestada total ascendió a 1.721.658 hectáreas¹⁵, aumentando 1.045.658 hectáreas en tres años.

Estos dos grandes cultivos compiten principalmente con la producción ganadera. Según los últimos datos del Censo Agropecuario publicados por la Dirección de Estadísticas Agropecuarias del MGAP¹⁶ la producción ganadera en el 2000 ocupaba el 94,9% (15.572.000 hectáreas) de la superficie total, mientras que en el 2011 ocupaba el 65,7% (10.663.720 hectáreas) de la superficie agropecuaria, en estos últimos once años la superficie se redujo un 29,7%. Esta reducción del 29,7% representa la desaparición de 24.507 explotaciones agropecuarias de una superficie menor a 499 hectáreas.

Por otro lado, según datos del último Censo Agropecuario del 2011 el 9,2% de las explotaciones agropecuarias ocupan el 61,4% de la superficie explotable del país, mientras que el 55,10% de las explotaciones usufructúan el 4,8% de la superficie¹⁷. A nivel nacional en estos últimos años se esta dando un exponencial aumento del precio

¹² Fuente Anuarios (2005 a 2012) Estadísticas Agropecuarias DIEA/MGAP

¹³ Se sumaron las superficies sembradas de soja, sorgo, girasol, maíz y trigo 2011/12. Fuente: Anuario 2012: Producción Vegetal, Cultivos cerealeros e industriales. Estadísticas Agropecuarias DIEA/MGAP.

¹⁴ Este total incluye eucaliptos pinos y otros. Fuente: Anuario 2005 Producción Vegetal: Forestación Estadísticas. Agropecuarias DIEA/MGAP.

¹⁵ Fuente: Anuario 2012. Producción Vegetal: Forestación. Estadísticas Agropecuarias DIEA/MGAP.

¹⁶ Cuadro N° 19 de Censo General Agropecuario 2000 y 2011 DIEA/MGAP.

¹⁷ Cuadro N° 2 “Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación”. Censo General Agropecuario 2000 y 2011.. DIEA/MGAP. En Anexo N° 1

de la tierra¹⁸, debido al acelerado avance de empresas con capacidad de pago de altas cifras por superficie de tierra, superando los diez mil dólares americanos, los valores más altos del precio por hectárea con altos índices CONEAT¹⁹.

Por último, comparando los datos del Censo Agropecuario del 2000 con el del 2011 podemos ver como ha cambiado el vínculo entre la cantidad de explotaciones agropecuarias, la superficie y la nacionalidad del productor²⁰. En el 2000, 54.908 (96%) productores eran uruguayos y producían en 14.849.930 hectáreas (90,4% de la superficie agropecuaria). Para el 2011 los productores nacionales son 36.395 (81,3%) y producen en 8.120.270 hectáreas (49,6% de la superficie agropecuaria). Es decir que en estos últimos once años, 18.513 explotaciones agropecuarias (15%) dejaron de ser producidas por personas físicas uruguayas. Equivaliendo en superficie a 6.729.660 hectáreas (40,8%).

Estos porcentajes se trasladaron para la categoría “sin información” que comprende a las explotaciones en las que falta el dato, incluyendo a las explotaciones en las que el productor no es una persona física, sino una sociedad anónima o una sociedad de responsabilidad limitada. En el 2000 esta categoría comprendía a 493 explotaciones (0,9%) que producían en 157.266 hectáreas (1,0%), mientras que para el 2011 pasan a ser 7.510 explotaciones (16,8%) que producen en 7.721.388 hectáreas (47,2%). Estos datos muestran la clara tendencia en el tipo de empresa²¹ que predomina en el sector agropecuario que esta directamente vinculada con grandes empresas internacionales.

Todos estos datos expuestos nos manifiestan los cambios estructurales que se están sucediendo en la superficie agropecuaria del país, como lo son la concentración y extranjerización de la tierra. Así como cuáles son las modalidades de producción que hacen al “País Productivo”, es decir, monoproducción en manos de empresas extranjeras y multinacionales.

Ante todo esto nos preguntamos, ¿qué lugar queda para la producción familiar?, ¿qué sucedió con la producción familiar que antes producía en las superficies que hoy están siendo explotadas por distintas empresas? Los datos del último Censo Agropecuario del 2011²², nos dicen que en estos últimos diez años, desaparecieron aproximadamente 12.000 explotaciones agropecuarias menores de 499 hectáreas, de las cuales el 90% de estas explotaciones era menor de 99 hectáreas. Considerando uno de los criterios que utiliza el MGAP para definir y clasificar las explotaciones agropecuarias familiares (superficie según índice CONEAT, mano de obra, residencia), y solo referenciándonos en que la cantidad de superficie máxima que ubica a un emprendimiento productivo dentro del sector de la producción familiar es de hasta 499 hectáreas (Índice CONEAT: 100) podemos relacionar, estas 12.000 explotaciones agropecuarias con emprendimientos productivos familiares, es decir con la producción familiar. Esta situación también puede visualizarse complementando los datos obtenidos

¹⁸ “El precio promedio de las operaciones del semestre enero/junio 2012 fue de U\$S 3.419/ha. Esto implica un incremento del orden del 7% con respecto al precio medio del año 2011 (...) El precio medio anual ha aumentado de manera ininterrumpida a partir de 2003, y el valor registrado en el último semestre supera casi en tres veces al promedio general”. Fuente: Estadísticas agropecuarias (DIEA)/MGAP. Serie “Precio de la Tierra” Compraventas Primer Semestre 2012. 22 de octubre de 2012. Pág. 1 y 3.

¹⁹ CO.N.E.A.T. Comisión Nacional de Estudio Agro-económico de la Tierra. El índice determina la capacidad actual de los suelos del país, evaluados en kilos de carne bovina, ovina y kilos de lana por hectárea de campo natural, cuyo promedio es el índice 100.

²⁰ Cuadros N° 5 “Número de explotaciones y superficie explotada, según nacionalidad del productor”. Censo General Agropecuario 2000 y 2011. DIEA/MGAP. En Anexo N° 2.

²¹ Los productores familiares conforman empresas unipersonales (persona física).

²² Cuadro N° 2 “Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación”. Censo General Agropecuario 2000 y 2011.. DIEA/MGAP. En Anexo N° 1

por el proceso de concentración de la tierra antes mencionado.

Las consecuencias de esta nueva forma de producción no solo son ambientales sino que ya han generado grandes consecuencias socioeconómicas para los pobladores del medio rural. Estas familias que dejan de trabajar y vivir en el medio rural, emigran a centros poblados y capitales departamentales, en busca de nuevas oportunidades laborales. Y los que quedan en el campo deben salir fuera de sus predios a buscar trabajo para complementarlo con lo que pueden producir en sus predios, ellos son los denominados pluriactivos. Harvey plantea que esta forma de acumulación por desposesión tiene como consecuencia la proletarización de los sistemas precapitalistas de producción.

“el proceso de proletarización, implica una combinación de coerción y apropiación de habilidades, conocimientos, creencias, hábitos de pensamiento y relaciones sociales precapitalistas de quienes están siendo proletarizados. (...) En ciertos casos las estructuras preexistentes han de ser violentamente reprimidas al no encontrar cabida en el comportamiento de la fuerza de trabajo bajo el capitalismo, pero numerosos estudios muestran que también se intenta integrarlas con la finalidad de alcanzar cierto consenso en lugar de utilizar la pura coerción para constituir a la clase obrera”. (Harvey; 2004: 117)

Es importante resaltar el planteo que realiza Harvey sobre el proceso de proletarización realizado desde el consenso, asignándole al Estado esa función, por ser el actor que controla la violencia y la coerción en un territorio. Esto nos permite preguntarnos sobre la intervención estatal en el medio rural uruguayo. Esta se fundamenta desde un discurso que plantea como fin la reducción de las cusas que generan la pobreza rural mediante la integración de la producción familiar al intercambio comercial en el mercado. Los resultados de la intervención demuestran el poco éxito de estas políticas que quieren “abrir” el mercado, no logrando hasta la fecha proyectos económicos, con base en principios de gestión y administración asociativa, que funcionen realmente. Haciendo parte responsable a la mala organización de la producción familiar.

Harvey haciendo referencia al proceso de sustitución de las granjas familiares estadounidenses por empresas agrícolas plantea

“...la palanca principal para este tipo de transición ha sido siempre el sistema de crédito, pero quizás el aspecto más interesante es el papel subversivo desempeñado por múltiples instituciones estatales, establecidas aparentemente para ayudar a preservar las granjas familiares, pero que en realidad han servido para facilitar la transición que supuestamente debían evitar”. (2004, 123).

Sin dudas que el papel del Estado en el medio rural es fundamental, esto nos exige profundizar en el estudio de este actor. Cómo se estructura, cómo funciona y cuáles son sus fines, serán algunos de los aspectos que trataremos en el siguiente capítulo. Pero principalmente nos interesa poder comprender cómo los actuales estados denominados “progresistas” logran exitosamente aplicar todo tipo de medidas que favorecen al sistema capitalista sin generar mayor descontento y reclamos en el resto de la población.

Capítulo 3:

Estados “progresistas” en la era de la ‘acumulación por desposesión’

Al cierre del punto anterior nombrábamos la importancia del rol que desempeña el Estado en el proceso de acumulación del capital, concretamente hacíamos referencia a su forma de intervención en el medio rural y de cómo éste a través de su discurso y modo de intervención se convierte en ‘amortizador’ de los impactos del nuevo sistema de acumulación, obteniendo como resultado final la emigración silenciosa del productor familiar.

Para continuar es necesario contextualizar la función del Estado en la etapa actual, etapa caracterizada básicamente por el acelerado avance del sistema especulativo y financiero de acumulación del capital, junto con una mayor presencia e intervención estatal en el territorio. Esta situación se da a nivel latinoamericano con la presencia de los Estados denominados ‘progresistas’, enmarcados en esta nueva era definida como posneoliberal (Dávalos; 2012). Se toma como momento de transición al posneoliberalismo los importantes cambios generados en los patrones de la dominación política y en la violencia hegemónica que los diferencian de la etapa neoliberal anterior.

Dávalos plantea que en América Latina esta nueva etapa de acumulación capitalista así como de dominación política se caracteriza por

“(…) el despojo territorial, el control social, la criminalización a la resistencia política, la conversión de la política en espectáculo y la concesión de la soberanía política tanto a los inversionistas como al crimen organizado, en un contexto de globalización financiera y especulativa” (Dávalos; 2012; 135)

Los proyectos hegemónicos de acumulación capitalista no solo se centran en controlar y definir diversos aspectos económicos sino que también se hacen cargo de controlar los aspectos políticos, subjetivos y de dominación y control social. La imposición de estos proyectos hegemónicos implica distintos grados, mecanismos y dispositivos de violencia implícita o explícita que tienen como fin el disciplinamiento social. Para que esto sea posible debe existir un marco de legitimidad que haga ver la imposición violenta del proyecto hegemónico como algo natural.

En la etapa neoliberal (posterior a la era de las dictaduras latinoamericanas) el proceso de reapertura democrática en la década de los ’80, ’90 se dio en un marco de crisis económicas que fundamentó la imposición de programas de ajuste económico por parte del FMI. Para Dávalos (2012) esto significó un ‘terrorismo económico’ sustentado en el uso estratégico del miedo que era alimentado por la incertidumbre económica y la posibilidad de volver a nuevas crisis socioeconómicas. *“El miedo era la materia prima de la violencia neoliberal. Pero se trataba de un miedo difuso (...) El miedo ingresa en la subjetividad de cada persona y tiene como propósito fracturar toda esperanza por fuera del mercado y la economía”* (Dávalos: 2012; 138). La opción del ajuste económico y de mercado para la solución de las crisis, era acompañada por el autoritarismo gubernamental, la represión, la persecución y el control, expresiones de la imposición violencia del proyecto hegemónico y la dominación política en esa época.

En este contexto de fuerte violencia neoliberal, caracterizado por las políticas de ajuste, se produce un vacío social y de descreimiento del sistema político. Ante esto la resistencia y movilización social es el motivo de los cambios políticos que se dan a

comienzos del nuevo milenio en algunos de los países latinoamericanos. En Uruguay podemos verlo en el año 2005 cuando asume por primera vez en la historia política del país un gobierno de izquierda fuertemente respaldado por una amplia masa social.

“Las sociedades y las organizaciones se movilizaron en toda Latinoamérica en contra de la dureza del ajuste económico, lo resistieron y, finalmente, lo derrotaron, de ahí la emergencia de los autodenominados gobiernos progresistas”. (Dávalos; 2012: 141)

El control de la disconformidad y manifestación social exigió cambios en el modelo de dominación política, por tanto, como plantea Dávalos se da un *“proceso de transición de la violencia de los mecanismos automáticos del mercado hacia los dispositivos centralizadores del Estado”* (2012; 142) dando comienzo a la nueva etapa que el autor denomina posneoliberal, donde el Estado progresista es el nuevo actor responsable de reinstaurar y legitimar las reconfiguraciones del proyecto neoliberal.

En esta nueva etapa, se abandona el uso estratégico del miedo y la violencia, mediante el discurso de la crisis socioeconómica para pasar a ser un discurso meramente jurídico-político. Es decir, que se vuelve necesario dominar desde el consenso. El cual se logra articulando la violencia dentro de un marco de legitimidad. Dávalos (2012) planea que la articulación de la violencia dentro de este marco legítimo y el reconocimiento social es lo que caracteriza a los modelos actuales de dominación política en algunos países latinoamericanos.

Por tanto el Estado progresista, no es un Estado de bienestar o industrial sino que es un Estado neoliberal, pero que ahora asume el ‘interés general’ como mecanismo legitimante de la dominación política y la acumulación de capital. (Dávalos; 2012)

Este ‘interés general’ abarca todos los aspectos que hacen a un país, pero no solo son las distintas políticas públicas de intervención y regulación estatal, los derechos humanos o la calidad de vida de sus ciudadanos, sino que principalmente hace referencia al interés económico del proyecto hegemónico multinacional al cual los gobiernos progresistas nombran como ‘proyectos de desarrollo nacional’. El desarrollo nacional casi exclusivamente se puede lograr solo con la llegada e instalación de estos proyectos económicos multinacionales que prometen garantizar el crecimiento socioeconómico, generando mayores inversiones, flujo de capitales, avances tecnológicos y puestos laborales para la población local.

Un aspecto central que resalta Dávalos es que para el Estado la defensa del actual ‘interés general’ ha implicado transformaciones en su estructura normativo-institucional, ya que ahora la sociedad y las diversas relaciones sociales que en ella se entablan, no pueden existir por fuera del Estado. Es a través del Derecho formal que el Estado asume y estructura el monopolio legítimo de la violencia que debe ejercer en pos del control social. *“El derecho hace que la violencia del sistema aparezca como legítima, consensual y necesaria. Si no existiese esa violencia legítima, los intereses individuales desgarrarían a la sociedad de forma irremisible”* (Dávalos; 2012: 143).

A través del Derecho el proyecto neoliberal logra que los Estados generen la garantía jurídica formal para la acumulación capitalista. Dávalos (2012) dice que por este motivo se les denomina a los estados progresistas ‘estados de derecho’ no por hacer referencia a los Derechos Humanos, *“(…) en realidad, hace referencia al derecho a la propiedad. Los demás derechos se subsumen al derecho a la propiedad”* (2012: 150). Por tanto, estos ‘estados de derecho’ tienen como fin la seguridad jurídica que reclama el sistema hegemónico de acumulación capitalista, personificado en los distintos

inversionistas extranjeros y multinacionales, por sobre los reclamos que puedan realizar los ciudadanos.

Pero el Derecho a la vez de proteger y amparar la propiedad privada y la inversión capitalista, legitima los mecanismos y dispositivos de poder y control sobre la sociedad, quienes se opongan al derecho de propiedad y de avance de la acumulación capitalista, se oponen al ‘interés general’ siendo así criminalizados. Esto es lo que ha ocurrido últimamente en Latinoamérica, organizaciones sociales que denuncian el avance del sistema de acumulación de capital son puestas ante la sociedad como los actores que van contra del progreso social.

“se produce, entonces, un cambio en el locus de la violencia: de aquella violencia que dismantelaba al Estado en beneficio del mercado, hacia aquella violencia que reduce la sociedad al Estado. En ambas, se instrumentaliza al Estado en función de la acumulación capitalista”.
(Dávalos; 2012: 143).

A modo de ejemplo, podemos tomar la Ley N° 18.116 “*Delito de Usurpación se sustituye el Artículo 354 del Código Penal*” del año 2007 que decreta ilegal la ocupación de la propiedad privada. Esta ley se promulga luego que en enero del 2006 trabajadores de la caña de azúcar, ocuparan tierras del Instituto Nacional de Colonización en el norte del país, en reclamo de las promesas realizadas por el gobierno electo en el 2005 de garantizar el cumplimiento de la ley de colonización que establece el acceso a tierras principalmente para los trabajadores rurales.

Estudiar las características de los gobiernos que hoy están frente al Estado, y que cuentan con amplio respaldo de los sectores populares, nos lleva a preguntarnos sobre lo conveniente que resultan para el poder hegemónico estos gobiernos progresistas legítimos ante un amplio sector de la sociedad, que les facilita hacer del ‘interés común’ un ‘interés común popular’, alimentado por una serie de políticas y concesiones focalizadas en estos sectores.

Desde esta perspectiva podemos profundizar en lo que refiere al proyecto de desarrollo económico del país centrado en la inversión extranjera. También ver, cómo éste actúa frente a la reacción de la población que se ve directamente afectada ante el avance del sistema de acumulación capitalista. Y nos permite comenzar a identificar cómo a través de la regulación e intervención estatal se va incorporando a los diversos sectores de la sociedad a la lógica de acumulación capitalista por desposesión y a la lógica de legitimación y dominación política imperante. Mediante las diversas políticas públicas y concretamente las políticas sociales el Estado logra anteceder y controlar los potenciales conflictos sociales que puedan surgir por el avance del proyecto económico.

A modo de ejemplo, expondremos algunos de los principales acontecimientos de estos últimos años, que manifiestan claramente la función que ha asumido el Estado permitiéndonos identificar en los hechos concretos cuál es el modelo de desarrollo para el país. En materia de regulación normativa, el Parlamento Uruguayo ha promulgado y modificado diversas leyes que fomentan y benefician a la inversión extranjera de grandes empresas como ser:

- Ley N° 18.786 de agosto de 2011 “*Contratos de Participación Público-Privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos*”²³.

²³ Esto permite que la administración pública, desde uno de sus organismos, cuando decide realizar un proyecto de

- *Ley N° 18.813* de noviembre de 2011 decreta la *Reforma del Código de Minería artículos 378 a 397*. Actualizando el Código de Minería de 1982 modificando criterios en lo que refiere a los permisos y habilitaciones para la prospección, exploración, extracción, cánones y demás cláusulas que benefician el nuevo proyecto de minería de gran porte.

- *Ley N° 19.046* de enero de 2013 que habilita la construcción de un *Puerto de Aguas Profundas situado en las costas del océano Atlántico*²⁴.

- *Ley N° 19.126* de setiembre de 2013 que aprueba la *Actividad Minera de Gran Porte*. El motivo para formular y decretar esta ley es por el proyecto de inversión de la empresa Aratirí del grupo inversionista de la India Zamin Ferrous quien pretendía extraer y exportar 18 millones de toneladas de hierro por año mediante la extracción minera a cielo abierto²⁵.

Nombrar alguno de los principales hechos legislativos ocurridos en este último tiempo, nos permite acercarnos a las modificaciones normativas del Estado que legitiman la reestructuración de la organización del país para el desarrollo económico del actual proyecto de acumulación capitalista abarcando principalmente las etapas de extracción y circulación. Las mismas manifiestan los distintos aspectos del proyecto de desarrollo nacional que hace a la estructura económica del país, así como la lógica legislativa, que temporalmente muestra como va avanzando en materia normativa en el cumplimiento de las necesidades demandadas por las empresas inversionistas, para la implementación de sus proyectos económicos.

Los planteos de Dávalos sintetizan claramente el rol que se les asigna a los distintos actores en esta etapa posneoliberal, quedando de manifiesto en los diversos hechos y acciones de carácter público nacional, que van generando las pautas sociopolíticas legitimadoras que se instalan en la sociedad actual uruguaya.

Lo antes expuesto nos da un marco para poder ir identificando las funciones que cumplen las políticas sociales, banderas de los gobiernos progresistas, en la intervención para la solución de los ‘diversos problemas sociales’, profundizando el estudio en las políticas sociales que intervienen en el medio rural.

Por tanto, en el siguiente punto nos centraremos en la caracterización y función de las políticas sociales del actual Estado progresista. Que luego nos permitirá comenzar a estudiar la intervención estatal desde el espacio de intervención generado por estas políticas en el medio rural, que tiene como uno de sus actores fundamentales al profesional técnico y en concreto al trabajador social.

infraestructura contrata a un privado para su construcción pero la propiedad de la obra es de la administración pública. En este tiempo se han presentado proyectos que benefician directamente al capital extranjero que invierte en el país, ya que estos proyectos son para obras viales para el transporte pesado (mejorar las vías de conexión del interior del país con la capital y las zonas donde se encuentren la industria celulosa), obras portuarias (puerto de aguas profundas) e infraestructura social (cárcel en el Penal de Libertad). Noticia publicada en página web de Presidencia: Subsecretario Luis Porto. Participación Público Privada es la herramienta más adecuada para generar infraestructura. 26/11/2012 <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/participacion-publico-privada-herramienta-adecuada-generar-infraestructura>

²⁴ Un de las estrategias de desarrollo para el país es la conexión, comunicación y logística que permita incluir fuertemente al país en la región y el mundo, por tanto en enero del 2013 se habilitó la construcción de un Puerto de Aguas Profundas ubicado en las costas de Rocha, las condiciones naturales del lugar permiten la construcción de un puerto de esas características que permita el arribo de navíos de gran porte. El fin es la exportación de la producción nacional y regional de granos, madera, y minerales, y la construcción de una terminal energética. Actualmente no se han registrado avances.

²⁵ <https://www.aratiri.com.uy/institucional/>

Capítulo 4: Políticas sociales ‘progresistas’

En el punto anterior comenzamos a identificar algunas de las características que hacen a los actuales Estados progresistas, en particular nos centramos en algunos de los lineamientos que legitiman la imposición del nuevo modelo de acumulación capitalista. En este punto comenzaremos a estudiar concretamente la intervención estatal de estos últimos años, en lo que refiere a la política económica y social destinada a los sectores más ‘vulnerables’ de la sociedad uruguaya, y así continuar enmarcando el análisis particular de las políticas que intervienen en el sector organizado de la producción familiar.

Para continuar este análisis entonces haremos referencia a otro concepto para denominar al modelo que actualmente se está implementando en nuestro país y en el resto de América Latina el del neodesarrollismo²⁶. Ubicado dentro de la etapa histórica de acumulación capitalista neoliberal o financiera, que comienza en 1973 y continúa hasta nuestros tiempos, este nuevo modelo se instaura en Uruguay con la asunción del Frente Amplio al gobierno en el año 2005. Los cambios que permiten identificar el pasaje a este nuevo modelo se visualizan en tres aspectos: el rol del Estado, la forma de dominación política (relación del gobierno con el movimiento popular) y la correlación de fuerzas entre las clases sociales (Santos, Narbono, Oyhantçabal, Gutiérrez; 2013).

Por tanto el neodesarrollismo es un:

“...nuevo modo de regulación [que] genera condiciones institucionales para el arribo y permanencia de la inversión transnacional al tiempo que despliega políticas sociales compensatorias de redistribución del ingreso imponiendo algunas condiciones al capital transnacional. (...) Las experiencias neodesarrollistas (...) tienen como común denominador el despliegue de un proceso de acumulación que articula la reproducción ampliada con la acumulación por desposesión (Harvey; 2007)”. (Santos, Narbono, Oyhantçabal, Gutiérrez; 2013: 13)

El neodesarrollismo como nuevo modo de regulación logra readaptar la articulación entre el régimen de acumulación económica y el modo de regulación socio-político con el fin de garantizar el proceso de acumulación capitalista. Por tanto, el Estado sigue siendo el principal actor que intenta concretar esta articulación. Retomando a José Paulo Netto podemos actualizar sus planteos con respecto a la función del Estado en una sociedad burguesa madura en términos históricos (Netto; 1992), con sistemas más complejos y amplios de mediaciones que continúan garantizando la dinámica de acumulación.

“En la edad del monopolio, además de la preservación de las condiciones externas de la producción capitalista, la intervención estatal incide en la organización y en la dinámica económicas desde adentro, y de forma continua y sistemática. Más exactamente, (...) las funciones políticas del Estado se imbrican orgánicamente con sus funciones económicas” (Netto;

²⁶ “...se denomina **neodesarrollismo** al modelo implementado en diversos países de la región cuyas economías han protagonizado un fuerte crecimiento dinamizado por la renta de los bienes comunes (de la tierra a través de productos agropecuarios, de los hidrocarburos y los minerales), donde el estado juega un papel activo instituyendo un nuevo modo de regulación (Harvey, 1998)”. (Santos, Narbono, Oyhantçabal, Gutiérrez; 2013: 13).

1992: 13-14)

Es decir que ante la complejización del sistema de acumulación capitalista el Estado debe regenerar las condiciones adecuadas que oculten o suavicen las manifestaciones de las contradicciones inherentes al sistema capitalista maduro. Por tanto esta imbricación de las funciones políticas y económicas del Estado apunta a legitimar los costos de reproducción que asume la clase trabajadora, porque el capital no lo realiza. Para poder controlarla y preservarla funcional al sistema de acumulación, su intervención se legitima mediante la regulación política democrática - representativa. Es decir,

“el capitalismo monopolista, por su dinámica y contradicciones, crea condiciones tales que el Estado por él capturado, al buscar legitimación política a través del juego democrático, es permeable a demandas de las clases subalternas, que pueden hacer incidir en él sus intereses y sus reivindicaciones inmediatas (...) Es solamente en estas condiciones que las secuelas de la ‘cuestión social’ (...) pueden tornarse objeto de una intervención continua y sistemática por parte del Estado” (Netto; 1992: 18-19)

Las políticas sociales son la herramienta mediante la cual el Estado interviene en las cada vez más complejas manifestaciones de la ‘cuestión social’²⁷, estas políticas son el producto de la tensa correlación de fuerzas entre la burguesía capitalista y la clase trabajadora, siendo el Estado ‘el actor externo’ encargado de regular la tensa relación entre ambos, por un lado, ‘administrando’ al capital y por otro, destinando recursos para hacer frente a las demandas de los sectores populares. La regulación de esta relación opuesta entre capital-trabajo es la que estructura y organiza el aparato estatal.

¿Cómo se han caracterizado las políticas públicas en Uruguay en esta etapa neodesarrollista gobernada por sectores políticos progresistas? Siguiendo los planteos de Santos, Narbondo, Oyhançabal y Gutiérrez (2013) quienes se centran en las políticas económicas y sociales del periodo del gobierno progresista, plantean que las políticas del gobierno están orientadas a dinamizar el crecimiento económico en base a la inversión extranjera directa. No modificando las políticas macroeconómicas, y por tanto continuando y profundizando el régimen de acumulación del período neoliberal.

“(...) los criterios centrales de la política macroeconómica del FA [Frente Amplio]; orientada a generar un ‘clima de inversiones’ amigable para los capitales transnacionales, han sido la contención de la inflación, un tipo de cambio flexible, la reducción de déficit fiscal a partir de la simplificación del sistema tributario y la reducción de la evasión impositiva”. (Santos, Narbondo, Oyhançabal, Gutiérrez; 2013: 15).

Es así que la política económica nacional está orientada esencialmente a fomentar un modelo de crecimiento económico basado en la promoción y facilitación de las inversiones directas extranjeras²⁸ y en la exportación de commodities (bienes comunes/recursos naturales). A su vez, esta política económica va acompañada por un

²⁷ *“La cuestión social no es otra cosa que las expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso al escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía...”* (Iamamoto, in: Iamamoto y Carvalho, 1983: 77)” (Netto; 1992: 5).

²⁸ *“De 2004 a 2011 la IED [Inversión Extranjera Directa] creció de US\$ 332 millones a US\$ 2690 millones, pasando de un 2% a un 6% del PBI uruguayo (Uruguay XXI, 2012), porcentaje que duplica el promedio de América Latina (CEPAL, 2012)”.* (Santos, Narbondo, Oyhançabal, Gutiérrez; 2013: 15).

fuerte énfasis en acciones que apuntan a la reducción del desempleo y la gestión del endeudamiento externo. (Santos, Narbondo, Oyhantçabal, Gutiérrez; 2013).

Los cambios no se dan en materia de políticas económicas, sino que lo hacen en los aspectos relacionados con los derechos sociales y las políticas públicas compensatorias del modo de regulación. Es decir, *“en el neodesarrollismo el estado asume un nuevo protagonismo en la ‘compensación social’ de los efectos más regresivos del modo de producción capitalista, aumentando el ‘gasto público social’”*. (Santos, Narbondo, Oyhantçabal, Gutiérrez; 2013: 18).

En nuestro país el grupo de planes y proyectos sociales ejecutados por diversas instituciones estatales se enmarcan dentro de las líneas programáticas²⁹ del partido de gobierno que se plantean como objetivos un ‘país inclusivo’, ‘democrático’, con ‘justicia social’ y ‘equitativo’. Para esto organizan la intervención en seis ejes temáticos: el Uruguay Productivo; Innovador; Social; Cultural; Democrático e Integrado. Todas estas características son los elementos clave que caracterizan el discurso efectivo y legitimador de un gobierno progresista.

A su vez deben ser los objetivos y ejes que guíen y estructuren el accionar de las políticas públicas y/o sociales a lo que se suma la ponderación de un abordaje ‘multidisciplinario’ e ‘interinstitucional’, que tienen como fin ‘garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos’.

Desde el Estado progresista se da relevancia al ciudadano como actor fundamental en la gestión pública, fundamentando una serie de acciones estratégicas como la ‘descentralización’ administrativa-territorial; la generación de un modelo de ‘redistribución de la riqueza generada’, así como la ‘equidad de género, generaciones, razas y etnias’. Estas acciones son los pilares del cambio y transformación de la gestión pública progresista, ya que serían las que generan en la población mayor ‘participación ciudadana activa’ que conduce a una ‘governabilidad social y política’ popular.

Estos conceptos antes nombrados, suelen aparecer en los diversos planes y proyectos. Generalmente con una superficial conceptualización y fundamentación de los mismos, pero estos son los que deben guiar y orientar la intervención técnica profesional. Más adelante iremos dejando de manifiesto qué ha sucedido en la ejecución concreta de las acciones destinadas al medio rural que también se enmarcan en esta serie de conceptos-objetivos, así como en la estructura resultante de estas políticas sociales.

Retomando los aportes de los autores uruguayos (2013), ellos plantean que las acciones ejecutadas por el gobierno desde 2005 con respecto a la marginación social, la pobreza, la indigencia, el desempleo, la informalidad y los bajos salarios, así como el contexto internacional favorable (demanda de materias primas, afluencia de capitales hacia países en desarrollo) muestran un avance socioeconómico de carácter coyuntural que le ha otorgado legitimidad social y apoyo popular al modelo neodesarrollista.

“Precisamente en ese aspecto radica el ‘éxito’ del modelo socioeconómico impulsado por el FA en sus sucesivos gobiernos. (...) El modelo posibilitó un ‘efecto derrame’ lo suficientemente significativo como para generar una mejora sustantiva en la situación socioeconómica de los sectores populares de Uruguay”. (Santos, Narbondo, Oyhantçabal, Gutiérrez; 2013: 20).

²⁹ Los objetivos, líneas y acciones estratégicas fueron tomadas del documento: *Programa de Gobierno para el período 2010-2015*. IV Congreso Extraordinario Zelmario Michelini. Frente Amplio. Diciembre 2008. Montevideo. En: http://www.frenteampio.org.uy/sites/frenteampio.org.uy/files/files/Programa%202010-2015_0.pdf

Pero el modelo neodesarrollista no modificó sino que agudizó dos problemas centrales y característicos de los países latinoamericanos, la desigualdad y la dependencia. Desigualdad con respecto al control de los medios de producción, el acceso a la propiedad privada, el ingreso económico, el acceso al mercado. Y la dependencia con respecto a nuestra ubicación en la división internacional del trabajo, que nos ubica como país exportador de materias primas. (Santos, Narbono, Oyhantçabal, Gutiérrez; 2013).

“no se han producido avances que supongan la reducción del espacio del mercado como ordenador de las relaciones económicas, el cuestionamiento de la propiedad privada, y un mayor control popular de la economía. (...) la tendencia ha sido a reproducir la desigualdad social, manteniendo casi inalterada la proporción de la riqueza que es apropiada por los sectores populares, y por tanto su situación relativa con respecto al capital”. (Santos, Narbono, Oyhantçabal, Gutiérrez; 2013: 24)

Este planteo nos permite comenzar a introducir el siguiente punto, que se centrará en la intervención estatal en el medio rural, la cual podemos decir que tiene como fin la inclusión de la producción familiar al mercado, sin la posibilidad real de modificar este último para que se adapte a la lógica de este tipo de producción. Desarrollaremos los distintos planes y proyectos ejecutados desde el 2005 hasta el 2015 que nos ayudarán a estudiar y analizar la estructura y funcionamiento de esta política social.

Sin dejar de lado, la importancia que posee hoy el medio rural por confluir en él diversos y poderosos intereses económicos del gran capital que han intensificado la generación de ganancias en la explotación intensiva de los recursos presentes en este medio.

Capítulo 5:

Políticas sociales ‘progresistas’ destinadas a la producción familiar

En los puntos anteriores hemos desarrollado varios aspectos necesarios a tener en cuenta para el análisis de las políticas sociales que intervienen en el medio rural. Presentamos las características que hacen a la producción familiar y su evolución histórica en nuestro país. Contextualizamos la organización económica-financiera mundial, vinculándola directamente con el estado-nación. Este como actor fundamental que sintetiza las presiones del mercado y la población, que van moldeando y determinando su proceder. Particularmente se hizo hincapié en poder presentar y analizar los nuevos gobiernos que administran los estados-nación y ejecutan actualmente las diversas políticas económicas y sociales.

La importancia de estos aspectos radica en la naturaleza sociohistórica de la política social, la cual se va modificando de acuerdo a los cambios que ocurren en la sociedad a efecto de la transformación del sistema de acumulación capitalista. Cuando presentamos y desarrollamos estos aspectos estamos intentando acercarnos a la totalidad social que suele ocultarse tras mediaciones y manifestaciones parciales de las reconfiguraciones y contradicciones del sistema capitalista. Enmarcar la política social en el modo de regulación sociopolítico que legitima los cambios económicos, nos brinda herramientas para poder analizar la intervención concreta del Estado, desde las diversas políticas sociales que se materializan en las instituciones que intervienen en los territorios.

En este punto y retomando lo anterior profundizaremos en las políticas y lineamientos de un organismo ejecutor del Estado, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP). El cambio del partido político que en 2005 pasa a gobernar el país, ha repercutido en una serie de modificaciones en la estructura normativa y administrativa que están acompañadas de un nuevo discurso legitimador de su accionar. Como manifestamos en puntos anteriores se da en un marco de cambios y reestructuraciones más amplios que apuntan principalmente a la remodelación del sistema público para el fomento y promoción de la inversión extranjera.

En este capítulo nos proponemos clasificar las diversas políticas que administra el MGAP con el fin de facilitar el análisis y vislumbrar la intervención estatal en el medio rural destinada a los sectores más desfavorecidos que conviven con los grandes inversionistas. Vicente Faleiros (1999) elabora una definición de la política social que nos da elementos que facilitan la clasificación de la intervención estatal. El autor plantea que la intervención del Estado desde las políticas sociales consiste concretamente en la

“implantación de asistencia, de previsión social, de prestación de servicios, de protección jurídica, de construcción de equipamientos sociales y de subsidios. La asistencia implica una transferencia de dinero, bonos o de bienes de consumo, a partir de un pedido, y de acuerdo con criterios de selección, a un individuo que debe probar que se encuentra en estado de privación e imposibilitado de proveer inmediatamente su subsistencia”. (1999; 44-45)

Básicamente podemos decir, que desde la política social se transfieren recursos económicos, consideraciones y beneficios jurídicos a poblaciones que certifican su condición de merecedora de la prestación. Para esto se monta toda una infraestructura

institucional que enmarca la intervención de distintos roles técnicos y políticos.

El grado de alcance de las políticas sociales ha variado a lo largo de la historia, vinculado directamente con la estructura de la seguridad social. Luego de su reconfiguración en la década del '70, donde se define la atención y abordaje específico a la pobreza como problema social, se han implementado políticas sociales específicas que se caracterizan por poseer menos recursos económicos. No se da una reconfiguración y desmonte de los pilares clásicos de la protección social, sino que se interviene en las manifestaciones de la pobreza social desde políticas sociales complementarias al sistema de protección social

En el marco de la asunción del gobierno de izquierda a la administración política del país, el MGAP redefine y comienza a reorganizar la intervención estatal en el medio rural. Elabora un primer plan quinquenal, denominado “Lineamientos estratégicos de la institucionalidad pública para el período 2006-2010”, que establece la necesidad de diseñar el accionar político e institucional del sector agropecuario, así como fijar el presupuesto quinquenal acorde a las modificaciones normativas y ejecutivas necesarias (decretos, leyes, planes, proyectos, etc.). Considerando central la intervención estatal en las cadenas agroindustriales, como principal pilar de la economía nacional, y así lograr sus cometidos.

Es así que el gobierno se plantea la construcción de un “modelo de desarrollo” inclusivo, con justicia social y desde una óptica territorial. El diseño y ejecución de políticas destinadas a detener y anular las causas que generaron los graves e importantes desequilibrios económicos del sector, sería la principal estrategia. Acompañada de los cambios en la normativa legal, los procedimientos burocráticos e institucionales y la creación de la organización necesaria. (Frugoni; 2008)³⁰.

La intervención concreta en la producción familiar se realiza desde “políticas diferenciadas”. El actual Director de la Dirección General de Desarrollo Rural José Olascuaga, plantea:

“La orientación actual, es generar a través de una definición bien clara de lo que es la producción agropecuaria familiar; generar una serie de políticas diferenciadas que ayuden a mantener este estrato de población. Por la importancia estratégica que la producción agropecuaria familiar tiene en la producción y abastecimiento de alimentos, en la ocupación del territorio. Como estrato social que reproduce socialmente a la población y a la mano de obra rural. Entonces, hay una serie de factores que nos impulsan a tener un set de herramientas, de políticas de apoyo a los productores familiares” (Entrevista en Dimensión Uruguay, Televisión Nacional del Uruguay, 16/06/2016)

Las políticas diferenciadas del MGAP son de carácter promotor de la producción familiar y establecen cual es su condición en el contexto actual para delimitar las áreas de intervención (poco avance tecnológico, baja inversión, bajo relevo generacional, etc.). Definen la función de la agricultura familiar, como la de productora de bienes para el consumo interno y como la encargada de la reproducción de la fuerza de trabajo rural. La promoción se da desde la asignación de recursos y asistencia técnica con el fin de incorporar a la producción familiar en la dinámica del sector agropecuario. Se apunta hacia una suerte de “nivelación” respaldando al sector mas desfavorecido, pero no incidiendo en la dinámica y el avance de los grandes grupos del sector

³⁰ Robert Frugoni fue Director de la Dirección General de Desarrollo Rural desde 2008 hasta 2010.

agropecuario (agricultura, forestación, ganadería). El hincapié que se realiza al resaltar el carácter diferencial de la política social del MGAP, deja de manifiesto la dualidad en la intervención del Ministerio en el sector agropecuario.

La propuesta para clasificar las políticas y lineamientos de intervención del Estado en el sector de la producción familiar en primera instancia será de acuerdo a dos grandes criterios: por un lado, las modificaciones que se generaron en los aspectos jurídico-normativos e institucional-administrativos. Y por otro lado, los planes y proyectos diseñados y rediseñados para el período 2005-2015, ordenándolos en tres grandes aspectos: proyectos de carácter organizativo; de carácter productivo vinculado directamente con el cambio climático y los recursos naturales, y por último, proyectos y líneas de intervención de carácter comercial y financieras.

Cada uno de estos tres aspectos se dividirá en dos etapas, que se establecen en referencia a las firmas de convenios que ha realizado el Estado con diversos financiadores y que deviene en la ejecución de un conjunto de proyectos. A su vez, pueden ser asociadas con el cambio del segundo gobierno del Frente Amplio en el 2010, que implicó el pasaje a otro sector político del partido de gobierno.

La primera etapa se caracterizó por ser una etapa de rediseño y reorganización de la intervención del Estado en el sector agropecuario, principalmente en la producción familiar. Se recordaron con las fuentes financiadoras las nuevas formas de intervención y ejecución de los proyectos enmarcados en los convenios-préstamos firmados en la década del '90. Por otro lado, fue la etapa en la cual se sancionaron la mayor cantidad de leyes y resoluciones que redefinieron las formas de intervención del Estado en la producción familiar. La segunda etapa se caracteriza principalmente por la consolidación de los modos de intervención generados en la etapa anterior.

En otro punto se presentarán los convenios-prestamos firmados por el Estado Uruguayo que financian la intervención en el medio rural, desde la década del '90 (reformulados en el 2005).

El contenido de cada uno de estos puntos, se presenta en cuadros que sintetizan y organizan la información. Acompañados de una breve reseña de los resultados e impactos generados en el proceso de ejecución. De estos cuadros surgirán líneas de análisis que se desarrollaran al final del capítulo.

a. Modificaciones e incorporaciones jurídico-normativas e institucional-administrativas

El siguiente cuadro organiza las modificaciones e incorporaciones jurídicas, normativas y administrativas que ha implementado el MGAP para la generación y estructuración institucional necesaria para la intervención en el sector de la producción familiar. Aquí figuran las leyes y resoluciones ministeriales sancionadas entre el 2005 y 2015. Con el objetivo de ordenar la información desde criterios generales en el cuadro se detallan: el año en que se sanciona, cuál es su marco legal, el fin u objetivo que la genera, su naturaleza institucional, a quienes esta destinado o cual es el nivel de intervención y los resultados registrados a la fecha. Por último la agrupación en categorías que permitirán el análisis de las leyes y resoluciones del MGAP³¹.

³¹ En el Anexo N°2 se desarrolla con mayor profundidad cada una de las resoluciones y leyes presentes en este cuadro.

<i>Denominación</i>	<i>Año</i>	<i>Marco legal</i>	<i>Fin</i>	<i>Nivel de intervención/ población/ objetivo</i>	<i>Resultados</i>	<i>Categorización analítica</i>
Registro de Productores y Productoras Familiares	2008	Resoluciones Ministeriales N° 527/008, N° 219/2014 y N° 387/2014	Definición de la población objetivo a la cual se destinarán una serie de recursos, beneficios y obligaciones	Familiar	Al año 2013 se registraron 21.038 productores familiares	Definición población objetivo
Registro y Habilitación de Técnicos privados	2012	Resolución Ministerial	Registro de técnicos privados para la difusión de información y capacitación de los mismos, para la formulación de los proyectos destinados a la producción familiar.	Técnico	Entre el 2013 y el 2016, 526 técnicos privados formularon algún proyecto que fue aprobado por la DGDR.	
Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)	2005	Ley N° 17.930 (Ley presupuestal)	Creación del espacio institucional para el diseño y ejecución de políticas para la producción familiar/trabajador rural.	Institucional	Funciona desde el 2008 hasta la fecha, cuenta con recursos técnicos.	Creación de espacios institucionales
Dirección General de la Granja (DIGEGRA)	2006	Ley N° 18.046, Art. 74 (Rendición de cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2005. Redenominación)	Redenominación del espacio institucional de asesoría técnica para el sector granjero	Institucional	Funciona desde el 2006 hasta la fecha. Posee financiamiento propio desde el Fondo de Fomento de la granja	
Descentralización y Coordinación de políticas agropecuarias con base departamental	2007	Ley N° 18.126 (Ley parlamentaria/ Ley nacional.)	Creación de espacios administrativos-participativos, nacionales, departamentales y locales	Territorial	Consejo Nacional Agropecuario (CNA); 19 Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD); 39 Mesas de Desarrollo Rural (MDR)	
Fondo Agropecuario de Emergencia (FAE)	2008	Ley N° 18.362 (Rendición de Cuentas del ejercicio 2007)	Apoyo económico a los productores que se ven afectados por acontecimientos climáticos de fuerte impacto. Créditos.	Familiar	Desde el 2009 ha asistido a productores familiares afectados por diversos acontecimientos climáticos. Se financia con la recaudación de varios impuestos del sector agropecuario y del Fondo de Reconversión de la Granja	Centralización y/o creación de un sistema financiero.
Fondo de Desarrollo Rural	2011	Ley N° 18.719 (Ley parlamentaria. Presupuesto Nacional 2010-2014 Art. 383)	Tiene como fin financiar las políticas de intervención de la Dirección de Desarrollo Rural. Actualmente financia un porcentaje de los recursos ejecutados mediante los diversos	Institucional	Este fondo es creado mayoritariamente con los saldos disponibles al 2010 de los convenios-prestamos firmados con organismos internacionales entre	

			proyectos.		1993 y 2009. Actualmente financia la contrapartida exigida por los organismos internacionales para la ejecución de los diversos proyectos organizativos y productivos.
Fondo de Fomento de la Granja (ex Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja)	2011	Ley N° 18.827 (Leyes anteriores N°17.844 de 2004 y N° 17.503 de 2002). (Ley parlamantaria. Redefinición leyes anteriores.)	Tiene como principal objetivo la cancelación o amortización de las deudas que los productores granjeros hayan generado con el Banco de la República Oriental del Uruguay, el Banco de Previsión Social, el Banco Hipotecario del Uruguay y FIDA-BANDES, originadas antes del 30 de junio de 2002. Actualmente promociona los seguros agrarios para el sector granjero. Créditos.	Familiar	El fondo es administrado por el MGAP, los préstamos se ejecutan mediante convenios con el Poder Ejecutivo, el BROU, la Corporación Nacional para el Desarrollo, entre otros.

De acuerdo a la información detallada, podemos clasificar las distintas leyes y resoluciones en tres grandes categorías: definición de la población objetivo; creación de espacios institucionales; y por último centralización y/o creación de un sistema financiero.

Para la intervención estatal es necesario definir e identificar la población objetivo a la cual se destinara una serie de recursos, reconocimientos, protecciones o beneficios. El Director de la DGDR José Olascuaga, plantea que

“(...) podemos estar tranquilos que realmente estamos aplicando recursos en el sector de la producción familiar, porque primero generamos una definición y un registro que nos permite saber quiénes son, dónde están, a qué se dedican, cómo es su núcleo familiar. Y tenerlos identificados de manera que esos recursos que se asignan para este sector, efectivamente vayan a este sector y no se desvíen a otros sectores del mundo rural. Y después siempre tenemos el desafío de ser los más eficientes posible. En el sentido que, toda nuestra puntería tiene que estar orientada a generar condiciones, generar oportunidades y generar condiciones para darle a este sector mayor sustentabilidad, desde el punto de vista económico, desde el punto de vista social y también desde el punto de vista ambiental”. (Entrevista en Dimensión Uruguay, Televisión Nacional del Uruguay, 16/06/2016)

La definición del productor familiar realizada por la DGDR-MGAP contempla las características básicas que hacen a la producción familiar. De acuerdo a las resoluciones, son productores familiares, las personas físicas que simultáneamente cumplan con los siguientes requisitos:

- Realicen la actividad productiva con la colaboración de hasta 2 asalariados permanentes, o su equivalente en jornales zafrales (250 jornales al año)
- Residan en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km.

- Exploten un total de hasta 500 hectáreas CONEAT 100 bajo cualquier forma de tenencia.

- Los ingresos familiares nominales no generados por la explotación agropecuaria deben ser inferiores o iguales a 14 BPC (a enero de 2016 es igual a 46.760 pesos uruguayos). Se consideran particularmente la contratación de mano de obra para los establecimientos que tengan como rubro principal las producciones hortícolas, frutícolas y vitícolas, hasta un máximo de 1.250 jornadas zafrales anuales. Y se establece que los productores apícolas que tengan menos de 1.000 colmenas entran dentro de la definición de productores familiares.

Desde la definición e identificación de la población objetivo, por un lado se da un reconocimiento formal en el ámbito público de la producción familiar como sector con determinadas características y desventajas que debe ser apoyado. Por otro lado, es una de las principales características de las políticas focalizadas, la clara identificación de la población beneficiaria que permite que el destino de recursos y beneficios sea acotado a las personas que cumplen con los requisitos para ser parte de esa población. Generando para el sector de la producción familiar pautas de intervención específicas y aisladas de la estructura clásica de la protección social nacional.

La incorporación de un sector a la intervención estatal conlleva la creación de espacios institucionales que materialicen las definiciones normativas. La incorporación de la producción familiar al ámbito estatal, implicó la generación de direcciones y espacios territoriales que tienen como fin el trabajo con esta población. La característica común de estos espacios es la centralización de los diversos lineamientos de intervención, la territorialización y descentralización de la intervención estatal. Esto permite contar con recursos humanos que por un lado diseñan y gestionan las políticas sociales y por otro ejecutan y dan seguimiento a estas políticas en el territorio.

Respecto a la creación de espacios institucionales, Jacqueline Gómez³² quien fue asesora de la DGDR, en una entrevista que se le realizó para esta investigación, plantea en relación a la Dirección en la que ella trabajó:

“se creó porque en realidad existía un acuerdo, tuvo mucho que ver la intervención del Proyecto Uruguay Rural en la creación de la Dirección de Desarrollo Rural porque había también un acuerdo con el FIDA que era el organismo financiador que ponía como algunas condiciones de trabajo y hubo acuerdo político en aceptar ese requisito que estaba planteando el FIDA (...) estábamos de acuerdo políticamente que había que construir un área de dirección de desarrollo rural y cumplíamos el lineamiento, que el FIDA planteaba” (Entrevista a Jacqueline Gómez realizada el 4 de setiembre de 2013)

Estos nuevos espacios institucionales creados para trabajar con la producción familiar, han implicado una reorganización del MGAP, contando con mayor presencia a nivel territorial. Si bien en todo el país desde años anteriores han existido oficinas territoriales que brindan servicios concretos para algunos sectores (ganaderos, granja), desde la promulgación de la ley de descentralización se amplió la presencia del MGAP en el territorio. Este aspecto es fomentado y promovido por los organismos internacionales, que lo consideran como un requisito fundamental que hace a la modernización y reforma de los estados. Desde el MGAP se lo fundamenta como el

³² Hasta noviembre de 2013 fue asesora de la Dirección General de Desarrollo Rural. Anteriormente se desempeñó como subdirectora del Proyecto Uruguay Rural. Actualmente es la Presidenta del Instituto Nacional de Colonización.

principal modo de acercamiento y dialogo con la sociedad civil organizada del sector familiar.

Las Mesas de Desarrollo Rural³³ son promovidas como el espacio que conjuga a las organizaciones sociales del medio rural con la institucionalidad pública nacional y departamental. Es el espacio que hará efectivo el proceso de descentralización, desde la organización de la demanda y canalización de los recursos tanto públicos como privados en proyectos de desarrollo locales. En los hechos ha funcionado como el espacio de difusión de la intervención del Ministerio en el sector. Pero principalmente, en épocas de presentación de proyectos productivos y/u organizacionales, por parte de organizaciones o productores al MGAP, las Mesas son el espacio donde las organizaciones deben avalar entre sí los proyectos que presentan. Esto deja de manifiesto la concepción que se tiene desde el Ministerio de la participación y toma de decisiones. Hay una clara delegación de responsabilidades a la población que quiere acceder a los recursos por los cuales debe competir. Respecto a este punto la anterior asesora de la DGDR plantea:

“hoy es un ámbito que avala a todos los proyectos, avala socialmente. Con un aval desde lo social, que son gente a la que les corresponde hacer una transferencia, que son dignos, digamos de recibir un apoyo del Estado que de última, si es del Estado es del pueblo uruguayo en términos generales. Esas Mesas dan avales sociales a los proyectos que se presentan a la Dirección de Desarrollo, entonces es un primer paso de selección...”. (Entrevista a Jacqueline Gómez realizada el 4 de setiembre de 2013).

Por último, la regulación del sistema financiero, mediante la creación de fondos, refuerza uno de los aspectos centrales con los cuales se vincula la producción familiar, como lo es el acceso al crédito. Esta ha sido el área de intervención más desarrollada por el Ministerio, contando con antecedentes de varios años atrás.

Históricamente el financiamiento en el sector agropecuario ha sido fundamental, actualmente el Estado ha pasado a cumplir el rol de sistema bancario ante situaciones justificadas. Se otorgan préstamos ante las pérdidas por catástrofes climáticas y se financia el riesgo climático, desde la promoción de seguros agropecuarios. Si bien se han creado diversos fondos por rubro, su rol principal es paliar las consecuencias climáticas. Desde este lugar se intervienen directamente en las consecuencias que generan las inclemencias climáticas en la producción familiar. Ya que a nivel productivo los productores acceden a otro tipo de créditos y subsidios para la producción, desde la presentación de proyectos cuando la DGDR y/o DGEGRA abren los llamados a concurso.

b. Planes y proyectos diseñados para el periodo 2005-2015

Dentro de las acciones implementadas por el MGAP, las que causaron mayor impacto por su mayor presencia en el territorio, mediante los convenios con las organizaciones de la sociedad civil (cooperativas agrarias, sociedades de fomento rural) o desde el vinculo directo con productores familiares o grupos de estos, son una serie de planes y proyectos que hoy se agrupan en la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y en la Dirección General de la Granja (DIGEGRA).

Los lineamientos de estos planes y proyectos partieron de la situación de que

³³ Creadas por la Ley N° 18.126 de Descentralización.

el sector agropecuario se encontraba fuertemente endeudado y descapitalizado, con un bajo poder adquisitivo y desocupado, producto de la libre regularización del mercado. (Frugoni; 2008 y 2009). Desde la participación activa de los beneficiarios directos se podría ir revirtiendo esta situación que debe apuntar al desarrollo rural sustentable, integral y con justicia social.

Estos programas luego de creada la DGDR se nuclearon bajo esta Dirección, todos ellos son financiados por organismos internacionales, como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), entre otras y un porcentaje de fondos del Estado nacional. Durante estos diez años se pueden identificar dos etapas de ejecución de proyectos, la primera que va desde el 2005 al 2011/12 y que hace a la ejecución de proyectos financiados por convenios realizados con organismos internacionales (FIDA, BIRF-BM, BID) en la década de los '90. Con la asunción del gobierno de izquierda fueron rediseñados para avanzar en la ejecución y cierre de los mismos. La segunda etapa hace al 2012/2017 e implica una serie de proyectos que se enmarcan en los convenios firmados con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo³⁴.

Estos programas y proyectos presentan sus particularidades concretas en lo que hace a la población objetivo, los recursos destinados a la asistencia técnica, los subsidios y la inversión, así como el modo de implementación. Pero en lo que hace a la intervención en la producción familiar el programa central entre el 2006 y 2010 fue el Programa Uruguay Rural (PUR), debido a que fue el primer proyecto que utiliza el término de pobreza rural para determinar su intervención. A su vez, fue la primera experiencia de intervención que centró su accionar en la organización colectiva formal del sector de la producción familiar.

Los siguientes tres cuadros organizan la información de los proyectos ejecutados por el MGAP destinados a los productores familiares y a las organizaciones sociales o a grupos de productores familiares. Se dividen en las dos etapas antes mencionadas. Al igual que el cuadro anterior la información se ordena bajo criterios generales: el año en que se lanza, el objetivo del proyecto, a quiénes esta dirigido, el tiempo de duración del proyecto, el monto invertido, la fuente financiadora y los rubros que se financiaban en la ejecución del proyecto a nivel organizacional o predial.

b.1. Proyectos de carácter organizativo

<i>Denominación</i>	<i>Año</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Población objetivo</i>	<i>Duración</i>	<i>Monto</i>	<i>Fuente Financiadora</i>	<i>Rubros</i>
<i>Primer Etapa (2005-2011) continuación de convenios firmados en los '90</i>							
Programa Uruguay Rural (PUR)	Redefinición 2005. Inicio en la década de	Eliminar las causas de la pobreza rural, desde la inclusión de los productores familiares en las cadenas de generación de valor y desde	Productores familiares, trabajadores rurales,	1er. Etapa: 1993-2004. 2da. Etapa: 2005-2010. Total: 17	23 millones de dólares. (2001-	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario ³⁶	Asistencia Técnica, equipamiento, capacitación

³⁴ Estos aspectos serán desarrollados en el Punto c “Fuentes Financiadoras” del presente capítulo.

³⁵ No se logró acceder a información que confirmara el monto ejecutado entre 1993 y el 2000. La redefinición en el 2005, se solicitó por parte del FIDA a raíz de la baja ejecución de los fondos en el anterior periodo.

³⁶ Primer Convenio de Préstamo MGAP-FIDA N° 332 UY de abril de 1993: Programa Nacional de Apoyo al Pequeño

	los 90	el fortalecimiento de las organizaciones sociales de este sector.	comunidades rurales	años	2011) ³⁵ .	(FIDA)	
Segunda Etapa (2012-2015)							
Proyectos de Fortalecimiento Institucional para el desarrollo rural sustentable (PFI)	2013	Fortalecer las organizaciones sociales del medio rural, desde la mejora de sus capacidades para analizar, proponer y ejecutar acciones que contribuyan al desarrollo.	Organizaciones sociales del medio rural	4 años.	8,35 millones de dólares. Por organización se financia un promedio que va desde los 45 mil hasta los 55 mil dólares.	Banco Interamericano de Desarrollo; Banco Mundial; Fondo de Desarrollo Rural.	Asistencia Técnica, inversiones, equipamiento, capacitación
Somos de acá... Fondo de Iniciativas Juveniles para el Desarrollo Rural	2012	Promover el accionar colectivo y la concreción de ideas juveniles en distintos ámbitos de acción: voluntariado, promoción de derechos, desarrollo cultural, recreación, cuidado del medio ambiente, generación de oportunidades de inserción económica, etc.	Jóvenes rurales agrupados	1.5 años	2,4 millones de pesos uruguayos. Por proyecto grupal se financian: proyectos por 20.000 pesos o 100.000 pesos uruguayos	Fondo de Iniciativas Juveniles-Instituto Nacional del Joven Uruguayo (INJU-MIDES)	Inversiones, equipamiento, capacitación
	2014						
Somos de acá... ganadero familiar	2015	Impulsar la participación y protagonismo juvenil a partir del fortalecimiento de iniciativas en funcionamiento o que aún no se han puesto en marcha. Vinculadas con el manejo sustentable de los recursos naturales, en clave de adaptación a la variabilidad y el cambio climático.	Jóvenes rurales agrupados.	1 año	80 mil dólares americanos. Por proyecto grupal se financian: proyectos por 20.000 pesos o 100.000 pesos uruguayos		Asistencia Técnica, inversiones, equipamiento, capacitación, difusión.
Somos mujeres rurales	2015	Fomentar la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo rural, a través del fortalecimiento de sus capacidades de participación, e incidencia pública y comunitaria.	Mujeres rurales agrupadas	1,5 años	2,0 millones de pesos uruguayos. Por proyecto grupal se financian: proyectos	Instituto Nacional de las Mujeres y Dirección Nacional de Economía Social e	Asistencia técnica, inversiones, capacitación, difusión, jornadas de intercambio

Productor Agropecuario (PRONAPPA). Segundo Convenio de Préstamo MGAP-FIDA N° 555 UY del 7 de Julio de 2001: Programa Uruguay Rural (PUR)

					por 20.000 pesos o 100.000 pesos uruguayos.	inserción laboral (INMUJE RES-DINESIL-MIDES)	
--	--	--	--	--	---	--	--

En lo que refiere a la intervención en el área social-organizativa del sector de la producción familiar, el cuadro nos muestra que la intervención se basa concretamente en la lógica de proyecto. Proyectos que tienen un comienzo y un fin, que van desde cuatro años hasta un año de ejecución. Generalmente los recursos provienen de más de una fuente financiadora que se depositan en diversas partidas. Cada partida exige una rendición contable que debe realizar cada organización. Principalmente logran mediante la financiación la presencia de asistencia técnica, social y productiva en las organizaciones, que tienen como principales funciones la promoción de la organización y capacitación para la gestión de la misma.

El MGAP fomenta la agrupación de la producción familiar, estableciendo como requisito obligatorio para acceder a estos proyectos la conformación de personerías jurídicas. Durante estos años de ejecución se ha instaurado una percepción del para qué del trabajo grupal colectivo. Muchas veces se lo ha promocionado desde un criterio más concreto, como el medio para el acceso a recursos para la producción (inversiones grupales). Pero mediante la ejecución de estos proyectos se pretende que estos generen la organización social para la reivindicación de derechos y reconocimiento de uno de los sectores sociales relegados. La participación en diversos espacios institucionales y de intercambio es otro de los requisitos exigidos.

En el 2006 el Director del Programa Uruguay Rural Antonio Vadell planteaba respecto al proyecto que dirigía, que el mismo buscaba:

“redefinir una de las consignas estratégicas del Proyecto: se pasó de luchar contra la pobreza, a luchar contra las causas que la originan. Para ello se planteó mejorar la distribución de la riqueza generada por los procesos productivos iniciados en el campo. La idea es reunir y organizar a los productores más débiles económicamente, facilitando su ingreso a estas cadenas productivas” (Vadell; Anuario OPYPA 2006: 339).

En la misma línea Jacqueline Gómez en el 2013 comentaba respecto a la organización de la producción familiar que:

“(…) la herramienta de la organización, es la herramienta que va a dar sustentabilidad en el tiempo a las políticas que se llevan. Muchas veces los productores familiares requieren cambios en escala que los logran a través de un proceso organizado, los asalariados rurales sin duda necesitan organización para reivindicar sus derechos y, digo, cumplir mejor sus obligaciones y las comunidades también logran la mejora de la calidad de vida a través de los procesos organizativos. Entonces, uno de los ejes de intervención más importante de la Dirección que tiene que ver con este enfoque de trabajo integral, de proceso organizativo, de desarrollo de redes sociales, de asentamiento de la gente en el medio rural, es el tema de los procesos de fortalecimiento institucional con las organizaciones sociales”. (Entrevista a Jacqueline Gómez realizada el 4 de setiembre de 2013)

Fomentar la organización de la producción familiar es uno de los puntos más

importantes en la reconfiguración de la intervención del MGAP, a la misma se le atribuyen grandes responsabilidades en el logro de los objetivos que se plantean para la intervención. Toman a la organización como la gran herramienta que logrará superar las grandes limitantes del sector de la producción familiar.

En los hechos, estos años de intervención han demostrado que las organizaciones se conforman y funcionan para el acceso a los recursos que ofrece el MGAP. Podemos decir que se ha dado un proceso de definición del fin que tiene una organización social de la producción familiar, es decir la gestora de proyectos que el Ministerio ejecuta a través de éstas. Esto ha generado la dependencia del sector al recurso estatal y por otro ha determinado la definición y el para qué de una organización social. Se da una cooptación de la herramienta organizacional reduciendo su razón de ser a la ejecución de proyectos estatales. Proyectos que para los objetivos que se plantean son de corta duración y compleja administración, opuesto a un proceso de trabajo que fortalezca el funcionamiento organizacional.

b.2. Proyectos de carácter productivo vinculados directamente al cambio climático y gestión de los recursos naturales

<i>Denominación</i>	<i>Año</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Población objetivo</i>	<i>Duración</i>	<i>Monto</i>	<i>Fuente Financiera</i>	<i>Rubro</i>
Primer Etapa (2005-2011) continuación de convenios firmados en los '90							
Proyecto de Producción Responsable (PPR) Antes (1994-2002): Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego (PRENADER)	2005	Promover la adopción de sistemas de manejo integrado y eficiente de los recursos naturales de uso agropecuario, incluyendo a la diversidad biológica, que sean económica y ambientalmente viables	Productores agropecuarios medianos y pequeños	1er. Etapa: 1994-2002. 2da. Etapa: 2005-2011. Total: 17 años	2da etapa: 30 millones de dólares americanos.	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Banco Mundial.	Asistencia técnica, inversiones, capacitación
Programa Ganadero (PG)	2006	Contribuir a aumentar la competitividad de la ganadería uruguaya, y promover el aprovechamiento integral y sustentable de los recursos disponibles, la mejora de la calidad de vida de los productores y trabajadores vinculados a ella.	Pequeños productores con niveles bajos de productividad	5 años	19,8 millones de dólares americanos	Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Contrato 1643/OC-UR	Asistencia técnica, inversiones, capacitación
Segunda Etapa (2012-2015)							
Planes de gestión para la	2012	Contribuir a la sustentabilidad de los	Productores familiares y	En ejecución	3,7 millones	Banco Interamericano	Asistencia técnica,

producción ovina		productores ovinos, promover innovaciones sostenibles, mejorar las capacidades de gestión productiva a través de acciones colectivas para la incorporación de conocimientos.	medianos	n	de dólares americanos	o de Desarrollo (BID). Préstamo N° 2595/OC-UR	inversiones, capacitación
Planes Agroforestales inclusión de bosques en sistemas de producción agropecuaria	2013	Promover la presentación de Planes de Gestión para productores/as agropecuarios, con interés en desarrollar sistemas de manejo integral Agroforestal poniendo énfasis en aquellos en condición de Familiar	Productores cuyas explotaciones no excedieran las 1.250 has. CONEAT 100	En ejecución	969 mil dólares americanos	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Asistencia técnica; inversiones; capacitaciones
Propuestas para la innovación tecnológica y el manejo sustentable de los recursos naturales en la Producción Lechera	2013	Contribuir a incrementar los ingresos y productividad de los productores familiares y medianos lecheros a través de la adopción de nuevas tecnologías y disminuir su vulnerabilidad frente al cambio climático.	Productores lecheros familiares o medianos que remitieran a industrias o queseros artesanales y que estuvieran constituidos en personas físicas o jurídicas estrictamente privadas	2 años	6,07 millones de dólares americanos.	Banco Interamericano de Desarrollo BID. (Préstamo N° 2595/OC-UR). Banco Mundial (Préstamo N° 8099-UY)	Inversiones prediales y organizacionales, asistencia técnica, capacitaciones.
Más tecnologías para la producción familiar: Promoción y Desarrollo de Tecnologías Apropriadas para la Producción Familiar	2014	Ampliar la disponibilidad de tecnologías apropiadas para la producción familiar promoviendo la vinculación entre la generación y el uso de tecnologías para superar barreras tecnológicas.	Organizaciones de productores familiares (en coordinación con una entidad académica)	En ejecución	1,2 millones de dólares americanos	Banco Interamericano de Desarrollo BID. (Préstamo N° 2595/OC-UR).	Asistencia técnica, capacitaciones, investigación, inversiones.
Producción Familiar integral y sustentable	2014	Contribuir a incrementar la sustentabilidad económica, social y ambiental de los productores familiares, a través de la adopción de nuevas tecnologías productivas y organizacionales. Contribuir a la disminución de la vulnerabilidad frente al cambio climático mejorando la capacidad	Productores familiares y medianos	En ejecución	12,9 millones de dólares americanos	Banco Interamericano de Desarrollo BID. (Préstamo N° 2595/OC-UR). Banco Mundial (Préstamo N° 8099-UY)	Asistencia técnica, inversiones, capacitación

		adaptativa de los beneficiarios.					
Ganaderos familiares y cambio climático	2013 hasta 2016 (presentación de proyectos)	Apoyar económicamente la concreción de inversiones prediales necesarias para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia ante el cambio y la variabilidad climática.	Productores familiares y medianos de dos zonas definidas por el proyecto como más vulnerables a la variabilidad y cambio climático. Unidades de Paisaje: Basalto y Sierras del Este	En ejecución	10 millones de dólares americanos. Ejecutados 3,4 millones de dólares.	Referentes: Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y la Junta del Fondo de Adaptación. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Protocolo de Kyoto	Inversiones, asistencia técnica, capacitación, fondos rotatorios

La mayoría de las características de los proyectos productivos son similares a los proyectos organizacionales. Tienen un comienzo y un fin, con grandes objetivos a los cuales se les asignan diversos montos para su ejecución. Y financian principalmente asistencia técnica productiva, inversiones productivas y capacitaciones. En estos proyectos la financiación es por productor, en la primer etapa de proyectos, los mismos financiaban hasta 4.000 dólares americanos por beneficiario y proyecto. En la segunda etapa se establecía como tope máximo 8.000 dólares americanos de financiamiento del MGAP y una contrapartida por el monto equivalente por parte del productor. El productor podía presentarse desde un único proyecto o a varios de los llamados a proyectos hasta completar sus 8.000 dólares. La ejecución de los fondos también es en varias partidas económicas y el productor junto con el técnico son quienes realizan la administración y rendición económica de los gastos.

Todos los proyectos están atravesados por objetivos que apuntan al cuidado de los recursos naturales mediante la producción sustentable y sostenida en el tiempo. Es el gran discurso que fundamenta estos proyectos, los cuales son puestos como requisitos por parte de los organismos internacionales para la firma de convenios-préstamos. Hay un discurso legítimo sobre el cambio climático, las causas que lo generan y las consecuencias que provoca. El sector productivo puesto como uno de los grandes responsables de estos cambios, debe incorporar una serie de prácticas y tecnologías que apuntan a revertir estas causas. El nivel de responsabilidad es tratado por igual sean grandes empresas agropecuarias o pequeños productores.

Respecto a la producción familiar, el acceso a estos proyectos ha sido para incorporar tecnología y realizar nuevas inversiones en sus predios. No se da un cambio de prácticas tecnológicas para la incorporación de manejos sostenibles, principalmente se da una incorporación de tecnología, ya que son predios que cuentan con poca inversión y basan su producción en la explotación de la fuerza de trabajo que poseen. Por tanto, el productor familiar accede a estos proyectos para mejorar su sistema productivo, muchas veces la inversión que se financia es insuficiente para lograr un real manejo sustentable de la producción. Mayoritariamente se han logrado avances en el

manejo del agua, en menor medida en el suelo, las pasturas, y el uso de pesticidas, fitosanitarios, sanidad animal, etc.

La financiación de inversión productiva e incorporación de tecnología mediante la presentación de proyectos al MGAP, en estos últimos años, ha instaurado y fortalecido la lógica del financiamiento mediante el diseño, administración y gestión de proyectos técnicos-productivos. Si bien para el productor familiar es una fuente de acceso a un beneficio, esto le implica tener que destinar mucho tiempo a la gestión administrativa de los proyectos, en comparación con la real incidencia económica productiva que tiene en su predio. A la cual en la segunda etapa de ejecución de proyectos, el MGAP ha incorporado el requisito obligatorio para la presentación de proyectos productivos, la presentación de una contrapartida por parte del productor con el monto equivalente en inversión y tiempo de trabajo.

b.3. Proyectos y líneas de intervención de carácter comercial y financieras

Una de las líneas de intervención del MGAP son las referidas al fortalecimiento de las cadenas agroindustriales del sector agropecuario, en pos de esto durante estos años ha realizado una serie de acciones que apuntan a generar y/o fortalecer las cadenas de valor de algunos de los rubros productivos del país.

Las acciones del Ministerio han sido destinadas a regularizar y negociar con otros entes estatales mejoras en aspectos comerciales en algunos de los rubros productivos con brechas en cuanto a regularización normativa comercial y en menor medida fomentar la industrialización de productos agropecuarios. Se pueden considerar como experiencias pilotos, concretas y puntuales en algunas cadenas comerciales. En este punto detallamos la intervención realizada en aspectos comerciales en el sector sucroalcoholero, lácteo y hortícola (rubro: tomate industria), para luego presentar las propuestas y planes financieros impulsados por el MGAP para dinamizar algunos rubros del sector agropecuario.

<i>Denominación</i>	<i>Año</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Población objetivo</i>	<i>Duración</i>	<i>Monto</i>	<i>Fuente Financiadora</i>	<i>Rubro</i>
<i>Primer Etapa (2005-2011)</i>							
Agroindustria Surcoalcoholera	2005	Articular con el BROU, MIEM, CND y ANCAP para intervenir en la situación productiva y comercial de la producción, industrialización y comercialización de la caña de azúcar en Bella Unión.	Directos: productores de caña de azúcar. En coordinación con otras instituciones: Coop. CALNU, ALUR SA.	Sin información.	2,1 millones de dólares	MGAP	Créditos reembolsables para la producción de caña de azúcar.

		Creación del Fondo de Reconversión del sector azucarero desde el que se habilitó el otorgamiento de créditos reembolsables para la producción de caña de azúcar.					
Sector lechero	2005	Elaboración de una serie de lineamientos para fomentar y fortalecer este rubro productivo en todas las etapas de producción. En 2007 se aprueban en el Parlamento dos leyes para el sector lechero, la Ley N° 18.100 que crea el Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera y la Ley N° 18.242 que crea el Instituto Nacional de la Leche (INALE). En 2007 lanza el Programa Nacional de Formalización y Desarrollo de la Quesería Artesanal para la producción de queso para exportar.	Productores familiares del sector lechero (queserías artesanales, remitentes, cruderos)	Sin información	Sin información	Programa Uruguay Rural (MGAP), MIEM, MEVIR	Asistencia técnica. Acondicionamiento de tambos y queserías en cuanto a infraestructura y sanidad animal.
Planes de negocio de DIGEGRA	2000	“Consolidación de las cadenas agroindustriales y comerciales incentivando la articulación de los negocios entre los distintos agentes”	Productores familiares granjeros asociados a organizaciones sociales del medio rural.	Del 2000 a la fecha.	Sin información	Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (MGAP)	Insumos, asistencia técnica, capacitaciones y en algunas ocasiones subsidió el precio de venta de los productos.
Tomate Industria (Planes de Negocio)	2002/03	“Mejorar la situación socioeconómica de los productores, integrarlos a la industria y lograr una mejora continua en la productividad a los efectos de obtener un producto competitivo”		Del 2002/03 a la fecha	Desde la zafra del 2002/2003 hasta la zafra 2010/2011 se destinaron 2,2 millones de dólares		
Plan Pilo de Tomate industria del Noreste de Canelones	2005	Fomento y apoyo a la creación de una cooperativa de productores para el procesamiento del tomate industria producido en la zona. Articulación con la Intendencia de Canelones, el Instituto	Productores familiares granjeros que conformaron la Cooperativa COPRONEC	2005 a la fecha	Sin información	Programa Uruguay Rural y Fondo de Reconstrucción y Fomento de la	Créditos, Insumos, asistencia técnica, capacitaciones y en algunas ocasiones subsidió el precio de venta de los

		Nacional de Colonización y Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)				Granja (MGAP)	productos.
Segunda Etapa							
Más Valor a la producción familiar	2015	Promover la ejecución de proyectos con carácter innovador, que mejoren la inserción de los productores agropecuarios familiares y medianos en las cadenas de valor, generando oportunidades y mayores ingresos para los mismos. Apuesta a la colaboración estratégica, fomentando alianzas entre productores, industriales, empresarios, comercializadores, distribuidores, entre otros.	Productores familiares y medianos agrupados.	Duración: entre 12 y 18 meses		Banco Interamericano de Desarrollo	

Como se detalla en el cuadro, desde el Ministerio se han apoyado experiencias piloto que buscaban generar canales alternativos o mejorar los existentes a nivel comercial. En estos años de trabajo ha sido mínima la intervención en el área comercial, en muchos casos se limitó a coordinaciones y negociaciones en el ámbito público. La poca incidencia del Ministerio en el comercio y/o el mercado deja de manifiesto las limitantes del mismo. Modificar criterios de comercialización que favorezcan a la producción familiar implicaría intervenir en el sector privado comercial, e intentar modificar algunas de las reglas de juego que se establecen en el mercado.

De igual modo con la financiación de planes de negocios o los llamados a proyectos ubicados en la segunda etapa, el MGAP ha depositado la negociación y búsqueda de canales comerciales en los propios productores, ya que la presentación de proyectos comerciales tiene como requisito el acuerdo con un intermediario comercial que compre la producción que se subsidiaría con esos proyectos. En la segunda etapa de ejecución de proyectos se le suma como requisito, para la presentación de los proyectos productivos-comerciales, el desarrollo de ideas innovadoras que agreguen más valor a la producción, consideradas como una de las estrategias a financiar que redundarían en una mejor comercialización.

El Director de la DGDR, respecto al trabajo que se ha realizado en el área comercial plantea:

“Una de las estrategias que estamos priorizando para nuestras intervenciones, en este momento es, hacer que la producción familiar tenga una mejor inserción en las cadenas. O sea, la producción familiar, nosotros hasta ahora hemos hecho, mucho trabajo, mucho esfuerzo en apoyar a la producción, a la fase primaria, a lo que ocurre adentro del establecimiento, que produzcan mejor, que incorporen tecnología, que tenga más rendimiento, que haga todo esto en forma respetuosa del medio ambiente. Manejando de forma responsable los recursos naturales y que tenga una competitividad

económica. Pero, con eso solo no alcanza, el productor familiar tiene que, del producto que logra de su establecimiento, ya sean productos hortícolas, frutícolas, carne de ave, de cerdo, vacuna, o leche, tiene que capturar más valor a lo largo de la cadena” José Olascuaga (Entrevista en Dimensión Uruguay, Televisión Nacional del Uruguay, 16/06/2016)

Desde esta concepción es que se han promocionado los nuevos llamados a proyectos comerciales, que llevan como título “Más valor...”. El Ministerio reconoce que no se ha podido avanzar en el área comercial de la producción familiar, por las características mismas del mercado. Donde la producción a escala familiar debe competir con empresas capitalizadas, que logran controlar varias etapas de la cadena productiva, mientras que la producción familiar se le hace muy complejo organizar y combinar el tiempo de trabajo productivo con el tiempo que implicaría vender su producción.

Desde el 2014 la DGDR viene trabajando en un proyecto que apunta a la compra estatal de la producción familiar. En diciembre de 2014 se sanciona la Ley N° 19.292 que establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 30% para las compras centralizadas y del 100% para las no centralizadas por parte del Estado, de bienes alimenticios provenientes de Organizaciones Habilitadas de productores familiares y pescadores artesanales, siempre que exista oferta.

Para esto los productores deberán conformar y/o habilitar cooperativas para venderle al Estado, la integración de las cooperativas debe ser por productores registrados como familiares y debe tener una planificación de los volúmenes de producción. A la fecha no ha habido grandes avances, se está en la etapa de difusión de la habilitación de las cooperativas. El fomento se realiza en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social quien apoyaría en la conformación de las mismas.

La mayoría de los productores que acceden a los proyectos que financia el MGAP se encuentran vinculados a alguna organización social, mayoritariamente a las sociedades de fomento rural (SFR). Pero a raíz de que la forma jurídica de una SFR no habilita la comercialización de productos es que se deben conformar cooperativas agrarias y/o de trabajo.

Desde esta ley el Ministerio continúa reforzando la organización colectiva de la producción familiar para la superación de la limitante comercial. A pesar de ya contar con antecedentes de trabajo con las organizaciones de productores familiares. No se ha realizado una profunda evaluación del trabajo con la organización social por parte del Ministerio, y de los efectos que la intervención ha generado en las organizaciones. De igual modo se la toma nuevamente como la herramienta que permitirá cambios a nivel comercial para la producción familiar. Dejando de manifiesto, en este caso, que la promoción de la organización colectiva apunta a resolver la formalidad jurídico-comercial (conformación de personerías jurídicas) para poder venderle al Estado y no como una opción alternativa de organización y trabajo cooperativo real. La formalización jurídica antecede a la demanda organizacional. Se considera la creación de la organización como punto de partida de un proceso de trabajo y producción colectivo.

c. Fuentes financiadoras

Todos los proyectos detallados en el punto anterior y las modificaciones

institucionales fueron financiados por convenios-préstamos firmados con organismos internacionales, los cuales, establecen una serie de condiciones, objetivos y líneas de intervención que deben incluirse en los proyectos que el Estado Uruguayo elabora con estos organismos para obtener la financiación. A continuación se detallarán los convenios-préstamos firmados por el Estado uruguayo desde la década del '90 y hasta la fecha, que financian la intervención en el medio rural.

<i>Organismo financiero</i>	<i>N° Proyecto</i>	<i>Año</i>	<i>Denominación</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Monto del convenio</i>
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA/ONU)	332UY	1993	Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA I)	“aumentar el ingreso de los pequeños productores y asalariados rurales. Se proponía promover entre los pequeños productores nuevos rubros y tecnologías y la creación tanto de trabajadores rurales sin tierra como de pequeños productores de empresas procesadoras de productos agrícolas o proveedoras de servicios a la producción agropecuaria”.	19,7 millones de dólares. (FIDA: 11,7 millones. MGAP: 8 millones)
	555UY	2001	Programa Uruguay Rural (PUR o PRONAPPA II)	“contribuir a mitigar la pobreza mediante el aumento de los niveles de ingresos y la mejora de las condiciones de vida de la población rural pobre. Se tratará de aumentar el valor añadido de la producción agropecuaria mediante la diversificación de los cultivos, el aumento de la productividad y la creación de oportunidades de empleo para los trabajadores y las trabajadoras sin tierra	22,2 millones de dólares. (FIDA: 14,3 millones. MGAP: 7,9 millones)
	2000 000626	2014	Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PIIR)	“Continuar con la erradicación de la pobreza rural profundizando las experiencias anteriores y ensayando nuevas herramientas y metodologías de intervención”	5,8 millones de dólares. (FIDA: 4 millones, MGAP: 0,8 millones)
Banco Mundial (BIRF/BM/ONU)	3697-UY	1994	Proyecto de Gestión de los Recursos Naturales y Desarrollo del Riego (PRENADER)	“Desarrollar e implementar una estrategia para la gestión del suelo y del agua, que se centrará, entre otras cosas, en el desarrollo del riego con el fin de aumentar, diversificar y sostener la producción y las exportaciones agrícolas”	BM: 40,8 millones de dólares. Se desconoce el monto de la contrapartida del MGAP, se estimaba debía ser similar al aporte del BM.
	7305-UY	2005	Proyecto Manejo integrado de los	“asistir al Prestatario en sus esfuerzos por promover: (a) la	40 millones de dólares.

			Recursos Naturales y la diversidad biológica o Proyecto Producción Responsable (PPR)	adopción de sistemas integrados de producción viables a nivel ambiental y económico entre los productores agrícolas y ganaderos, dentro de un contexto de manejo integrado de los recursos naturales y del ecosistema; y (b) una mayor comprensión del papel de la biodiversidad en los paisajes agrícolas y el impacto potencial de varias de las prácticas de utilización de suelos sobre la biodiversidad y su sustentabilidad económica y ecológica”.	(BM: 29,97 millones. GEF: 7 millones. MGAP: 3 millones)
	8099-UY	2012	Proyecto Manejo Sostenible de los recursos naturales y adaptación al cambio climático	“apoyar a los productores rurales a desarrollar un uso sostenible de los recursos naturales generando una mayor adaptación a la variabilidad y cambio climático, promoviendo una modernización de la gestión del MGAP, en el área de información y servicios relacionados al clima y los recursos naturales”	55 millones de dólares (BM: 49 millones, MGAP: 6 millones)
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	1643/OC-UY	2005	Programa de Apoyo a la productividad y desarrollo de nuevos productos o Programa Ganadero (PG)	“(…) el aumento de la competitividad de la ganadería uruguaya sobre bases sostenibles, enfocándose en las etapas de la cadena agroindustrial de la carne vacuna y ovina que exhiben mayores falencias con relación a estándares internacionales de comparación”	19,8 millones de dólares. (BID: 14,2 millones. MGAP: s/d)
	2595/OC-UR	2012	Programa Desarrollo Productivo Rural	“(…) aumentar la producción agropecuaria en cantidad, calidad y valor agregado, en el marco de la sustentabilidad económica, social y ambiental, preservando los recursos naturales y promoviendo acciones para la adaptación al cambio climático, propendiendo al desarrollo rural con la participación de los actores en el territorio”	33,3 millones de dólares (BID: 28,4 millones. MGAP: 4,9 millones)

La principal fuente de financiamiento de las políticas destinadas a la producción familiar proviene de los préstamos que otorgan los organismos internacionales. Es mínimo el financiamiento que proviene del presupuesto nacional, principalmente destinado a recursos humanos. Obtener estos préstamos implica cumplir determinados requisitos e intervenir en problemas sociales que los organismos

internacionales ya tienen definidos como líneas de trabajo. Esto genera que ante la necesidad de financiación externa para la intervención estatal, la misma se vea determinada por las condiciones que establece el financiador.

Los organismos internacionales tienen su definición de pobreza y cuál es la población que está bajo esa condición. Y por otro lado definen una serie de líneas de trabajo que apuntan a combatir la pobreza de los países. Por tanto, los principales ejes de intervención de los organismos internacionales son: la modernización del Estado, reformulando o creando la institucionalidad, la definición de la población objetivo en términos de pobreza. Y concretamente en la intervención en el sector agropecuario el cuidado de los recursos naturales y adaptación al cambio climático.

Al igual que los proyectos que llegan a los productores, los convenios que firman con los organismos internacionales, tiene un principio y fin, determinan qué van a financiar y realizan evaluación de impacto para el otorgamiento de nuevos préstamos.

d. Análisis general de las características que hacen a las políticas sociales destinadas a la producción familiar

Como ya lo hemos mencionado la incorporación de la producción familiar como población objetivo de la intervención del Estado ha implicado diversas transformaciones y ha tenido diversos impactos. Las transformaciones detalladas se enmarcan en un proceso general de reconfiguración de la intervención del Estado en el tratamiento de la cuestión social. Desde la década del '80 se ha dado un cambio en la base que sustenta la protección social, pasando de la protección al trabajo a la lucha contra la pobreza, ésta es la cuestión central que determina y explica múltiples problemas sociales. Derivando en el diseño de estrategias de lucha contra la pobreza, en los cuales los organismos internacionales son quienes han pensado estas estrategias.

Esta nueva configuración de la política social como estrategia de lucha contra la pobreza, es paralela al sistema clásico de protección social sustentando en la organización formal del trabajo, su incidencia es residual en comparación con la seguridad social fundada en el mundo del trabajo. Son políticas sociales de carácter compensatorio, que intervienen puntualmente con el fin de nivelar a un mínimo aceptable las necesidades sociales de diversos sectores poblacionales. Su principal fuente de financiamiento son los organismos internacionales que aplican similares líneas de intervención para varios países. Según Merklen (2010) desde los organismos internacionales hay un intento de construcción transnacional de una política pública.

Las características de las políticas sociales dirigidas hacia la producción familiar definen y generan un sistema de registro y clasificación sobre quienes son productores familiares, focalizando los problemas sociales a intervenir. Desde la descentralización y la priorización de la presencia en el territorio de recursos técnicos, se da una valorización de lo local como espacio de gestión e intercambio. Esta valorización de lo local deviene en una promoción, con tintes de obligatoriedad, de la participación activa de los beneficiarios directos. Y principalmente se instaura y fortalece la lógica del proyecto como modo de acceso a los recursos, caracterizado por ser limitado en el tiempo, altamente fragmentado y disminuido su nivel de impacto. Se abren varios llamados a proyectos simultáneos de bajo monto a financiar y destinados a intervenir en aspectos muy reducidos del sistema productivo familiar. Que a su vez delega en el propio beneficiario la administración de los recursos que recibe.

La híperfragmentación de la intervención hace que a nivel individual exista una atomización de las supuestas soluciones a la problemáticas de la producción familiar, las cuales están determinadas por problemas estructurales que hacen al actual modo de producción capitalista. Que pretenden ser abordados desde políticas fragmentadas de bajo impacto e incidencia.

Por otro lado, a nivel organizacional se da una cooptación de la herramienta que pasa a cumplir un rol meramente administrativo de los recursos estatales colonizando cualquier posibilidad autónoma de organización colectiva para la reivindicación e incidencia política-gremial del sector de la producción familiar. O como herramienta alternativa para hacer frente a las condiciones económicas y productivas que establece el capital. Ya que en el discurso público-institucional estos objetivos están contemplados y serán alcanzados desde la ejecución de proyectos y participación en espacios institucionales.

Retomando a Dávalos (2012) podemos visualizar como el Estado jurídicamente logra estar presente en los espacios de participación y organización social no dejando lugar a formas de organización autónomas. La producción familiar pasa a formar parte de ese “interés general” en el cual el Estado interviene. Desde la intervención se legitima cual es el espacio de participación y toma de decisiones que inciden en el devenir de la producción familiar, establece cual es el espacio de poder legítimo. *“La noción de “interés general” vacía de relaciones de poder a la sociedad pero en nombre de nuevas relaciones de poder, y lo hace para evitar que las resistencias y oposiciones a las nuevas relaciones de poder tengan espacios de maniobra que la puedan acotar”* (Dávalos; 2012: 145)

A su vez, la creación de espacios institucionales para el intercambio con las organizaciones sociales, como lo son las Mesas de Desarrollo Rural, adquieren un tinte de nuevas formas de prácticas clientelares. Las cuales tienen como aspecto innovador la generación de espacios de participación colectiva, en los cuales se da el encuentro con el representante político y técnico que tiene acceso a los recursos y a las autoridades que toman las decisiones. En este espacio se entremezcla el supuesto del deber ser de la participación organizacional fomentado por la institución pública y las limitaciones que esto implica. La mayoría de las veces los planteos medulares que hacen a los problemas de la producción familiar no salen de ese espacio. Como respuesta se ofrece la batería de beneficios y proyectos con los que cuentan las instituciones. Alimentando el nivel de dependencia de las organizaciones a los recursos que otorga el Ministerio.

Ante esta reconfiguración de las políticas sociales Denis Merklen plantea que:

“los proyectos de lucha contra la pobreza no permiten nunca que algo sea “conquistado” de una vez y para siempre (...) las nuevas políticas públicas fomentadas por las organizaciones internacionales consolidan un nuevo sistema de acción en el cual los individuos distan mucho de poder prever su futuro como “agricultores” que pueden organizar sus esfuerzos a partir de la previsión de ciclos más o menos regulares. Los pobres se encuentran más bien empujados a desarrollar estrategias de tipo “cazador” (...) con un refinado conocimiento de los sistemas políticos locales y de los recursos que cada temporada pone a su disposición (...)”. (Merklen; 2010: 143-144).

El amplio y diverso paquete de proyectos organizativos, sociales y productivos deja de manifiesto la lógica de las nuevas políticas sociales. Donde el beneficiario tiene que salir a la caza del recurso que se le oferta, para esto debe amoldar su realidad y problemas a los requisitos que financia ese proyecto. El recurso es

limitado, de poca duración, exige contrapartida y está cargado de tareas a realizar por parte del beneficiario.

Considerando las características que hacen al productor familiar, la superexplotación de la fuerza de trabajo familiar, la subordinación a los mercados, el acceso a poca tecnología y baja inversión, hacen que en esta etapa de fuerte avance del capital en el sector agropecuario, la producción familiar aspire a intentar pegar el salto y poder capitalizarse o continuar sobreviviendo en este contexto. En estas condiciones es muy difícil la proyección de la producción familiar como proyecto de vida y trabajo para las nuevas generaciones, por las características históricas que hacen a la producción familiar. Cuando en el ámbito público se hace referencia al problema del relevo generacional, hay que tener en cuenta que la proyección de la familia en el campo cada vez es más reducida. O se incorporan las prácticas y lógicas del sistema de producción capitalista o se debe emigrar a la ciudad.

El Director de la DGDR considera que el trabajo que se realiza desde el Ministerio debe apuntar a la modernización y generación de oportunidades que mejoren las condiciones de vida y trabajo para las nuevas generaciones.

“El joven tiene que tener las posibilidades de ir a estudiar, tiene que tener las oportunidades y que después quedarse en el campo sea una elección. Quizás lo que tenemos es que repensar, que la agricultura familiar del futuro, no va a ser igual a la del pasado. Y que la agricultura familiar del futuro requiere, pensarla de otra manera, con otras condiciones, con otra incorporación tecnológica, con otra incorporación de las formas más modernas de comunicación y de inserción laboral, yo creo que hay que pensar por ahí. Y bueno, el trabajo nuestro es permanentemente estar generando oportunidades” José Olascuaga (Entrevista en Dimensión Uruguay, Televisión Nacional del Uruguay, 16/06/2016)

La Directora de la Dirección de la Granja también proyecta la intervención del Ministerio hacia la generación de oportunidades de proyección y vida digna para la producción familiar:

“Las políticas desde el Estado y desde nuestro Ministerio. No podemos enfocarlas, en decir bueno contemos cuantos productores había al inicio de un período cuantos nos quedaron. Que tan exitoso fui porque se quedaron más o menos productores en el medio. Lo que hay que generar, son políticas, son oportunidades, son condiciones de vida. Para que si el productor o sus hijos, se quedan en el campo sea por elección. Que sea porque van a tener una vida digna, van a poder desarrollarse y crecer en esa producción. Pero no ataditos a la portera, mientras el progreso pasa por el camino...es un trabajo compartido y no solamente del Ministerio de Ganadería, es decir, tener los medios para llegar al liceo, para llegar a la escuela, excede un poco nuestro Ministerio, son muchas cosas que confluyen a generar esas condiciones de vida dignas” Zulma Gabard (Entrevista en Dimensión Uruguay, Televisión Nacional del Uruguay, 16/06/2016)

Desde la investigación realizada en este trabajo se puede decir que actualmente estamos ante un proceso de fuerte reducción de la producción familiar como sistema productivo, el avance de la producción capitalista ha logrado que la lógica de producción familiar sea casi imposible. La intervención del Estado, en el intento de apoyar a la producción familiar, apunta a modificar las características esenciales que hacen a esta forma de producción pre-capitalista, quienes logren

modificarlas y adaptarse a las exigencias del sistema productivo lograrán permanecer en el campo.

Como ambos Directores manifiestan son amplias y diversas las mediaciones que determinan a la producción familiar, en la etapa actual de avance del capital y considerando la limitada intervención que realiza el Estado se hace muy difícil que la producción familiar prevalezca y sea parte de una opción, cuando la misma es una forma de vida y producción con una lógica diferente al sistema de producción capitalista.

Se puede considerar, que desde el Estado progresista se ha apuntado, en el corto plazo, a paliar, amortiguar y dilatar la fuerte ofensiva del avance del capital sobre la producción familiar. El discurso de los gobiernos progresistas ha logrado congeniar la intervención en el sector de la producción familiar con el avance del capital en el sector agropecuario. La cooptación de la organización colectiva de la producción familiar ha sido una de las formas más eficaces que logra anteceder y controlar los potenciales conflictos sociales que puedan surgir por el avance del proyecto económico. Incorporando, desde el consenso, a los diversos sectores de la sociedad a la lógica de acumulación capitalista por desposesión y a la lógica de legitimación y dominación política imperante.

Capítulo 6:

Reflexiones finales

Nuestros espacios de trabajo nos muestran lo intrincado de la realidad social, a medida que vamos conociendo nuestra función y desarrollando nuestras tareas, surgen las contradicciones que hacen al fragmento de la realidad en el que nos toca intervenir. Con el fin de no vernos atrapados en la incertidumbre que esta situación genera, es esencial para el Trabajo Social, cuestionarse las condiciones en las cuales interviene.

Este proceso de investigación se inicio a raíz de varias preguntas que surgían del trabajo con las organizaciones rurales de la producción familiar. Este espacio de trabajo es muy reciente para el trabajador social, por tanto es desde el trabajo cotidiano con los diversos actores involucrados que se va formando la concepción de nuestro rol. Esto hace primordial el estudio de las determinantes que atraviesan a la producción familiar, para desde su problematización poder acceder a una mirada más amplia que nos permita comprender los procesos sociohistórico y político económicos que la condicionan. Para desde aquí pararnos con mayores elementos que aporten al proceso de trabajo que realizan las organizaciones de productores familiares. En ellas se sintetizan una serie de intereses y acciones que tienen, por un lado, los directamente involucrados, es decir los productores familiares y por otro, la institución pública que interviene destinando diversos recursos.

Esta relación social que en varias ocasiones se tensa y genera conflicto, está dejando de manifiesto las limitantes de la intervención pública en el marco de acelerados cambios socioeconómicos en la estructura del sector agropecuario. Las preguntas que iniciaron el proceso de investigación surgían de que a pesar de la intervención del Estado para el fomento de la producción familiar, en estos últimos años se han reducido los establecimientos agropecuarios de carácter familiar. Por tanto, era necesario investigar y conocer las características de las nuevas políticas públicas que intervienen en la producción familiar. Las mismas se configuran en el marco de la asunción de un partido de izquierda al gobierno nacional, siendo uno más de los estados progresistas de Latinoamérica con el fin de intervenir en los problemas sociales del actual sistema de acumulación capitalista.

A partir de esa pregunta inicial se fueron desarrollando varios conceptos que contribuyeron a estudiar y comprender las características actuales que hacen a la producción familiar, y a la intervención de un estado progresista en el marco del sistema capitalista caracterizado por la acumulación por desposesión. A continuación desarrollaremos varios puntos que intentan sintetizar el conocimiento adquirido en el proceso de investigación.

La etapa actual de organización de la acumulación del capital, se basa, en la “acumulación por desposesión” (Harvey; 2004). Se caracteriza por la extracción y explotación de los recursos naturales, funcionando dentro de una lógica mundial de actividades especulativas, que mediante la circulación financiera y de mercancías logra el despojo de los capitales locales. Tomamos esta categoría como categoría central desde la cual iremos presentando las demás categorías trabajadas en el documento, que hacen a la manifestación de la acumulación por desposesión.

Primero debemos considerar que esta forma de acumulación se da por encontrarnos en un mundo globalizado en su totalidad, donde es inevitable la

circulación global del capital. Esta es posible por la apertura de los estados-nación y se da principalmente a través de dos modalidades, desde la inversión extranjera directa y mediante la intervención de los organismos internacionales. Veamos ahora como se manifiesta en nuestro país.

Históricamente Uruguay se ha caracterizado por ser un país exportador de materias primas, con gran dependencia al mercado internacional. Siempre ha estado obligado a tener que negociar en condiciones desventajosas, principalmente por el lugar que ocupa en la división internacional del trabajo. Esta condición determina nuestra apertura económica, en la necesidad de vender nuestros productos debemos aceptar y permitir la entrada de productos y empresas que vienen a invertir a nuestro país.

Como nombrábamos la inversión extranjera que hace a la circulación del capital, en estos últimos años se ha incrementado exponencialmente. El fomento de la inversión extranjera directa es un elemento esencial de la política económica nacional, siendo el principal factor del crecimiento económico del país. La inversión extranjera directa pasó de ser de 193,7 millones de dólares en 2002 a 3.032,1 millones de dólares en 2013³⁷. Uno de los sectores que mayor cantidad de inversionistas extranjeros ha recibido, es el sector agropecuario, motivo de los cambios estructurales que hemos nombrado. Se han instalado grandes empresas con tecnología de punta, principalmente en los rubros agrícola y forestal.

La extracción del capital se da por la renta extraordinaria que genera la producción agropecuaria, esta es

“una riqueza que no es proporcional al capital invertido en el sector (...), sino que es una sustracción al resto de capitales que pagan más caras las materias primas por la propiedad monopólica sobre una porción del plantea. La exportación de materias primas se convierte así en un ingreso extraordinario para los países de la región” (Kornblihtt; 2016: s/n)

Este es el motivo que explica el alto crecimiento de ingresos al país, la posesión de tierra con buenos índices productivos, aumenta el ingreso de renta extraordinaria. A lo largo de la historia del país, los ciclos económicos han estado determinados por el ingreso y apropiación de la renta extraordinaria. En la etapa de la industrialización para la sustitución de importaciones, el Estado mediante el control del tipo de cambio de la moneda, lograba apropiarse de parte de la renta extraordinaria (generada por la ganadería) que destinaba al sector industrial. Esta etapa se caracterizó por ser la etapa en la que el Estado logró realizar una importante redistribución de la riqueza generada en el país. A su vez fue la etapa de mayor crecimiento en número de establecimientos agropecuarios de carácter familiar, a raíz de un fuerte fomento estatal.

En esta última etapa de crecimiento económico del país, iniciado en el 2004, la apropiación por parte del Estado de la renta extraordinaria fue mínima. Considerando los estudios realizados sobre este tema, la renta extraordinaria total pasó de ser de 297 millones de dólares en el año 2000 a ser de 1.939 millones de dólares en el 2013. El 84,5% fue apropiado por capitalistas y terratenientes, mientras que el Estado uruguayo se apropió del 7,7%³⁸. (Oyhantçabal y Sanguinetti; 2016: s/d). El mayor ingreso se dio por el crecimiento exponencial de la renta extraordinaria a raíz de los altos precios de las materias primas, no por una mayor apropiación por parte del Estado de la renta

³⁷ Fuente: Cuadro: IED en Uruguay por sector institucional de destino. Banco Central del Uruguay. Ver grafica evolución de la IED en Uruguay en Anexo 4.

³⁸ Ver gráfica de distribución renta de la tierra apropiada en el agro 2000-2014 en Anexo 4.

extraordinaria. Por tanto, la apropiación mayor de la renta generada queda en manos del sector privado, integrado en una mayor proporción por empresas extranjeras. Las empresas que invierten en nuestro país.

La acumulación por desposesión se da porque la propiedad de los medios de producción (tierra, maquinaria, insumos) está en manos de empresas extranjeras. La apropiación por parte del Estado es simbólica, no lográndose una redistribución del capital generado por la principal fuente que cuenta el país (tierra). Ante esto el Estado acude a otras fuentes para la redistribución del ingreso, como lo son los salarios de los trabajadores, la venta de deuda pública y a través de los préstamos firmados con los organismos internacionales.

No debemos olvidar que en el rico sector agropecuario se encuentra la producción familiar, con su función de productora de bienes para el consumo interno. Caracterizada por el bajo manejo tecnológico, la poca inversión, la superexplotación de su fuerza de trabajo, el vínculo subordinado con el mercado, que redundan en el problema del bajo relevo generacional.

Ante esto el Estado interviene para revertir esta situación. Aquí se da una gran paradoja, a pesar de ser parte del sector que más riquezas genera para el país, los recursos que el Estado destina a la producción familiar provienen de los convenios firmados con los organismos internacionales. Como antes mencionábamos, la intervención de los organismos internacionales es otro de los mecanismos que hacen a la acumulación por desposesión. Con el fin de intervenir en las desigualdades que el mismo sistema de circulación del capital genera, los países deben recurrir a los organismos internacionales para obtener fondos e intervenir para paliar las consecuencias de la desigual distribución de la riqueza. Los convenios que se firman deben ser pagos en el mediano plazo (20, 30 años), generalmente el dinero para el pago se obtiene de la propia riqueza generada por el país y del tipo de administración de deuda que se realice (por ejemplo: venta de bonos).

La intervención de los organismos internacionales, no solo genera deuda externa, sino que a su vez establece las condiciones, define los problemas sociales y los sectores en los cuales hay que intervenir. Como ya lo mencionamos, es la pobreza como categoría la que determina la población que será atendida. La producción familiar es parte de ese sector social pobre que debe ser intervenido. También son quienes definen cuáles son los problemas a intervenir, establecen el discurso y fundamentan la intervención. Dominar todos estos aspectos de la intervención hace que los organismos internacionales ejerzan control sobre el devenir de los países en los cuales están presentes.

En este marco podemos decir que en el corto plazo, estamos ante una redistribución de recursos de impacto positivo, las familias productoras reciben ingresos económicos para mejorar algunas de las condiciones de producción. Pero en el largo plazo, considerando la evolución del sistema de producción capitalista en el medio rural y su impacto en la producción familiar, los efectos son de signo contrario.

La intervención se centra en mejorar las condiciones de producción, mejorando la infraestructura e incorporando tecnología que mejore los indicadores de productividad, los productores familiares deben ser más eficientes y producir en condiciones de sustentabilidad ambiental. Hay una modificación de su fin productivo, pasando de producir para el autoconsumo a producir para vender en el mercado. Esto genera que los productores solo produzcan un rubro y se especialicen en esa producción. Por tanto, logran crecer los productores familiares que tienen los mejores recursos

naturales, y/o que tomaron mejores decisiones, y/o que su composición familiar permite concentrar la energía de la familia en la producción. Esto apunta a un proceso de incorporación a la lógica mercantil del sistema capitalista, mejorar las condiciones para la competencia con otras empresas. Quienes logran adaptarse y aumentar su productividad, crecen concentrando el capital.

Caracterizamos a la producción familiar en contraposición con la agricultura capitalista. El proceso actual por el cual está atravesando la producción familiar nos permite decir que la intervención apunta a transformar una forma de producción precapitalista, como en su esencia lo es la producción familiar a una nueva reconfiguración funcional al sistema. Los resultados pueden ser dos, los productores que logran capitalizarse o los productores que pasan a ser asalariados, abandonado el proyecto productivo y/o vendiendo sus predios.

Tanto la esfera productiva como la reproductiva están atravesando un proceso de reconversión de una forma precapitalista a una capitalista. La esfera reproductiva avanza más rápido que la productiva. Cambian las necesidades y proyecciones de la familia, de forma más acelerada en comparación a los cambios que se dan a nivel productivo. Este proceso es dinamizado por el fortalecimiento del modo de vida fomentado por el sistema capitalista, caracterizado principalmente por el consumo, el acceso a la tecnología y la urbanización. Podemos considerar que este modo no se acompañaría con la concepción tradicional de la producción familiar, es decir el aislamiento, el trabajo sacrificado o la poca necesidad de acceso al mercado. Este aspecto queda de manifiesto, cuando en el ámbito reproductivo de la producción familiar, a nivel discursivo se plantea como problema social el envejecimiento de la población rural, y la posibilidad cada vez menor del relevo generacional.

Ante esto, podemos decir que si bien los objetivos de intervención de las políticas diferenciadas del MGAP apuntarían a revertir estas condiciones, las líneas de intervención, por cómo se caracterizan, no pueden apuntar hacia la concreción de sus objetivos. Se da una contradicción al momento de la ejecución, la intervención real. Que muestra lo limitado de la misma.

En el período analizado se ha dado una importante reconfiguración del Estado, que le ha dado mayor presencia en el territorio. Pero como lo mencionábamos, se da en un marco de reconfiguraciones generales que apuntan a favorecer el avance del capital, denominadas bajo los conceptos de posneoliberalismo y/o neodesarrollismo que brindan mayores elementos para el análisis del rol del Estado en el proceso de acumulación del capital. Éste a través de su discurso y modo de intervención se ha convertido en 'amortizador' de los impactos del nuevo sistema de acumulación. Logrando readaptar la articulación entre el régimen de acumulación económica y el modo de regulación socio-político con el fin de garantizar el proceso de acumulación capitalista.

Estas son las condiciones actuales, en las cuales nos toca trabajar y pensar con los directamente involucrados diversas estrategias que apunten a no generar efectos tan negativos. La realidad socioeconómica nos pauta reglas de juego desventajosas, pero desde las cuales tenemos que intentar apropiarnos e intentar moldearlas para cambiar los resultados.

A pesar de la contradicción que se manifiesta en la intervención estatal, hay aspectos que pueden contribuir para hacerle frente al avance del capital. El fomento de la organización colectiva de la producción familiar habilita al encuentro e intercambio de ideas y acciones. Una profunda lectura de la realidad y estudio de la misma puede permitirnos pensar alternativas que mejoren los resultados.

De esta investigación surgen líneas de estudio que pueden contribuir al cambio de postura frente a la realidad que le toca vivir a la producción familiar. Principalmente se intento comprender la realidad de la producción familiar para contar con más elementos para que desde nuestro aporte profesional se habiliten herramientas que apunten a la autonomía de las organizaciones de la producción familiar.

Bibliografía

- **Astori, D., Pérez Arrarte, C., Goyetche, L., Alonso, J.** (1982) *“La agricultura familiar uruguaya: orígenes y situación actual”*. Colección Temas Nacionales. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay. Fondo de Cultura Universitaria. Montevideo.
- **Dávalos, Pablo.** (2012) *“Hacia un nuevo modelo de dominación política: violencia y poder en el neoliberalismo”*. En: Revista Contrapunto. Debates en movimiento. Luchas sociales y gobiernos progresistas en América Latina. Edita: Centro de Formación Popular del Oeste de Montevideo. SCEAM/UdelaR. Montevideo. Diciembre 2012. Pag. 135-152.
- **Faleiros, Vicente de Paula.** (2000) *“Las funciones de la política social en el capitalismo”*. En: La política social hoy. Borgianni, Elisabete y Montañó, Carlos (orgs.). Cortez. Sao Paulo. Pag. 43-70.
- **Harvey, David.** (2004). *“El nuevo imperialismo”*. Akal Ediciones SA. Madrid, España.
- **Harvey, David.** (2011). *“Nuevo imperialismo y cambio social: Entre el despojo y la recuperación de los bienes comunes”*. Entrevista Claudia Composto y Magalí Rabasa. Revista Herramientas online. Argentina. Acceso mayo del 2013. <http://www.herramienta.com.ar/content/entrevista-con-david-harvey-nuevo-imperialismo-y-cambio-social-entre-el-despojo-y-la-recuper>
- **Harvey, David.** (2013). *“El neoliberalismo como “proyecto de clase”*. Entrevista Elsa Roulet. Revista Herramientas online. Argentina. Acceso mayo del 2013. <http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-13/el-neoliberalismo-como-proyecto-de-clase-entrevista-con-david-harvey>
- **Kornblihtt, Juan.** (2016) *“Al ritmo de la renta de la tierra”*. Artículo publicado en Semanario Brecha el 18 de febrero de 2016. En: <http://brecha.com.uy/al-ritmo-de-la-renta-de-la-tierra/> Ultimo acceso: Julio 2016
- **Merklen, Denis.** (2010) *“Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)”*. 2da. Edición. Editora Gorla. Buenos Aires.
- **Netto, José Paulo.** (1992) *“Capitalismo monopolista y Servicio Social”*. Cortez Editora, Sao Paulo.
- **Netto, José Paulo.** (2009) *“Introdução ao método na teoria social”*. En: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: Cfess/Abepss.
- **Oyhantçabal, G. y Sanguinetti, M.** (2016). *“¿Dependientes o rentistas?”* Artículo publicado en Semanario Brecha el 4 de marzo de 2016. En: <http://brecha.com.uy/dependientes-o-rentistas/> Ultimo acceso: Julio 2016.
- **Piñeiro, Diego.** (2005) *“Caracterización de la producción familiar”*. Inédito. Disponible en: http://aulavirtual.agro.unlp.edu.ar/pluginfile.php/9447/mod_resource/content/0/Diego-Pineiro_-_Caracterizacion_de_la_Produccion_Familiar.pdf
- **Piñeiro, Diego.** (2014) *“Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo”*

uruguayo". Capítulo V. En: Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012) Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Volumen I. Coord.: Alemeyra, G., Concheiro Bórquez, L., Mendes Pereira, J.M., Porto-Gonçalves, C. Universidad Autónoma Metropolitana. Ediciones Continente. CLACSO. México. Pag. 215-257.

- **Santos, C., Narbondo, I., Oyhantçabal, G., Gutiérrez, R.** (2013) "*Seis tesis urgentes sobre el neodesarrollismo en Uruguay*" En: Revista Contrapunto. Debates en movimiento. Bienes comunes, saqueo y resistencias. Edita: Centro de Formación Popular del Oeste de Montevideo. SCEAM/UdelaR. Montevideo. Junio 2013. Pag. 13-32.

Documentos

- **Al-Sultan, Fawzi H.** (2000) "*Informe y recomendación del presidente a la Junta Ejecutiva sobre una propuesta de préstamo a la República Oriental del Uruguay para el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario – Fase II (PRONAPPA II)*". Documento FIDA N° 133885. Italia. En: www.ifad.org/gbdocs/eb/71/s/EB-2000-71-R-23.pdf Ultimo acceso: Setiembre 2015
- **Banco Mundial.** (1994) "*Convenio Préstamo L3697 - Natural Resources Management and Irrigation Development Project - Loan Agreement*". En: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1994/03/5082338/conformed-copy-13697-natural-resources-management-irrigation-development-project-loan-agreement>
- **Banco Mundial-BIRF.** (2005). "*Convenio Préstamo, Préstamo Número 7305 – UR*" En: <http://www.cebra.com.uy/presponsible/adjuntos/2007/12/convenio-prestamo-banco-mundial.pdf>
- **BID.** (2005) "*Uruguay. Propuesta de préstamo para un programa de apoyo a la productividad y desarrollo de nuevos productos ganaderos*". Informe de Proyecto (UR-0141) Documento oficial Banco Interamericano de Desarrollo. En: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=UR0141> Ultimo acceso: Mayo 2016
- **Bruno, Alfredo.** (2007) "*Proyecto de Producción Responsable y el manejo de los recursos naturales*". Anuario OPYPA 2007. MGAP. Montevideo.
- **Bruno, Alfredo.** (2009) "*Proyecto de Producción Responsable: cuatro años de ejecución*". Anuario OPYPA 2009. MGAP. Montevideo.
- **DGDR.** (2012) *Bases del llamado: "Convocatoria para la presentación de Planes de Gestión para la Producción Ovina"*. Publicación MGAP. En: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-plan-ovino-2012,O,es,0>, Ultimo acceso: Agosto 2015.
- **DGDR.** (2012) *Bases del llamado: "Convocatoria Pública a presentar propuestas de "Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable" DGDR/MGAP"*. Publicación MGAP. Montevideo. En: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-propuestas-de-fortalecimiento-institucional,O,es,0>, Ultimo acceso: Agosto 2015
- **DGDR.** (2012) *Bases del llamado: "Primera convocatoria Somos de Acá. Fondo de*

Iniciativas Juveniles para el Desarrollo Rural". Publicación MGAP. Montevideo. En: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-iniciativas-juveniles,O,es,0,>. Ultimo acceso: Agosto 2015.

- **DGDR.** (2013) *"Preguntas y Respuestas Proyecto ganadero familiar y cambio climático"*. Publicaciones MGAP. Montevideo. En: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-ganaderos-familiares-y-cambio-climatico,O,es,0,>. Ultimo acceso: Agosto 2015.
- **DGDR.** (2013) *Bases del llamado: "Convocatoria a presentación de Propuestas para la innovación tecnológica y el manejo sustentable de los recursos naturales en la producción lechera"*. Publicaciones MGAP. Montevideo. En: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-propuestas-para-la-produccion-lechera,O,es,0,>. Ultimo acceso: Agosto 2015.
- **DGDR.** (2013) *Bases del llamado: "Convocatoria para la presentación de Planes Agroforestales inclusión de bosques en sistemas de producción agropecuaria"*. Publicación MGAP. En: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-sistemas-productivos-agroforestales,O,es,0,>. Ultimo acceso: Agosto 2015.
- **DGDR.** (2014) *Bases del llamado: "Convocatoria a presentación de propuestas para mejorar la SUSTENTABILIDAD económica, social y ambiental de PRODUCTORES agropecuarios FAMILIARES, PEQUEÑOS y MEDIANOS (no familiares), a través de procesos de innovación tecnológica y del manejo responsable de los recursos naturales"*. Publicaciones MGAP. Montevideo. En: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-produccion-familiar-integral-y-sustentable,O,es,0,>. Ultimo acceso: Agosto 2015.
- **DGDR.** (2014) *Bases del llamado: "Convocatoria Pública a presentar propuestas de +Tecnologías para la Producción Familiar: Promoción y Desarrollo de Tecnologías Apropriadas para la Producción Familiar"*. Publicaciones MGAP. Montevideo. En: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural--tecnologias,O,es,0,>. Ultimo acceso: Agosto 2015.
- **DGDR.** (2015) *"Manual de Campo: Proyecto Ganadero Familiar y Cambio Climático"*. Publicaciones MGAP. Montevideo. En: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-ganaderos-familiares-y-cambio-climatico,O,es,0,> Ultimo acceso: Agosto 2015.
- **DIGEGRA.** (2013) *"Bases Generales para la presentación de Planes de Negocios"*. Publicación: DIGEGRA / MGAP. Ultimo acceso: Mayo 2013. En: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,digegra,digegra-planes-de-negocio-bases,O,es,0,>
- **Dimensión Uruguay** (2016) *"Productores familiares"* Entrevista a los Directores de DGDR y DIGEGRA por la periodista Ana María Mizrahi. Emitido el 16 de junio de 2016. Televisión Nacional del Uruguay. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZzoOjeeX9Og>
- **Errea, Eduardo y Sáder Neffa, Mayid.** (2006) *"Política sucroalcoholera"*. Anuario OPYPA 2006. Publicación MGAP. Montevideo.
- **FIDA.** (1999) *"República Oriental del Uruguay Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA) (332-UR). Evaluación Preterminal. Informe N°1066-UY"*. Documento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

En: <https://www.ifad.org/documents/10180/3d566701-6cf4-4505-bda2-1f749e98fec8> Ultimo acceso: Setiembre 2015

- **FIDA.** (2014) “*Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR). Informe final sobre el diseño del proyecto*”. Informe N°: 3283-UY. División de América Latina y el Caribe. Departamento de Administración de Programas. En: www.ifad.org/operations/projects/design/2014/uruguay_lot.pdf Ultimo acceso: Setiembre 2015
- **Frente Amplio.** (2008) “*Programa de Gobierno para el período 2010-2015*”. IV Congreso Extraordinario Zelmar Michelini. Diciembre 2008. Montevideo. Acceso octubre 2013. En: http://www.frenteamplio.org.uy/sites/frenteamplio.org.uy/files/files/Programa%202010-2015_0.pdf. Ultimo acceso: Agosto 2015
- **Frugoni, Robert.** (2008) “*Las inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias. Un proceso imprescindible en marcha*” Anuario OPYPA 2008. MGAP. Montevideo. Pag. 243-260.
- **Frugoni, Robert.** (2009) “*Políticas y acciones del MGAP para la producción agropecuaria familiar*”. Publicación oficial MGAP. Montevideo.
- **Ley N° 17.943 y anexos.** (2006). *Estados Unidos de América – Uruguay. Apruébase el tratado relativo a la promoción y protección recíproca de inversiones*. Acceso Junio de 2013. En: <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17943&Anchor=>
- **Ley N° 18.126** (2007). *Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental*. Acceso Mayo de 2015. En: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18126&Anchor=>
- **Ley N° 18.761 y anexos.** (2011). *Protocolo al Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión de 2007 con los Estados Unidos de América sobre facilitación de comercio*. Acceso julio de 2013. En: <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18761&Anchor=>
- **Martínez, Julio.** (2007) “*La descentralización agropecuaria*”. Publicado en Anuario OPYPA 2007. MGAP. Montevideo.
- **MGAP.** (2014) *Proyecto Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático - DACC “Manejo Sustentable de los Recursos Naturales y Cambio Climático”*. Manual de Operaciones. Montevideo. En: <http://www.mgap.gub.uy/gxpfiles/mgap/content/audio/source0000000011/AUD000007000002562.pdf>
- **Perrachon, Juan Pablo y Vadell, Antonio.** (2009) “*COPRONEC: una experiencia de cadena agroindustrial promoviendo la justicia social en el campo*”. Anuario OPYPA 2009. Publicación MGAP. Montevideo.
- **Presidencia.** (2007) *Comunicado conjunto Uruguay-EE.UU. Sobre la suscripción del acuerdo marco sobre comercio e inversión Montevideo, 25 de enero de 2007*. Acceso junio 2013. En: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2007/01/2007012502.htm.
- **Programa Ganadero.** (2007) “*Contrato Modificadorio entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*”. En: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,progan,progan-contrato-bid-y-anexo->

unico-reglamento-operativo,O,es,0,

- **Rearte, Daniel.** (2011) *“Informe de Evaluación Final”*. Programa Ganadero. Publicación MGAP. En: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,progan,progan-informes-externos,O,es,0>,
- **Sganga, Fernando.** (2013) *“Registro de productores familiares. Proceso y estado de situación”*. Presentación en Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF-MERCOSUR). MGAP. Montevideo.
- **Sganga F., Gómez J. y otros.** (2009) *“Registro productores familiares: una herramienta para las políticas diferenciadas hacia el sector”*. Anuario OPYPA 2009. MGAP. Montevideo.
- **Tambler, Adrián y Mila, Fabián.** (2011) *“Diez años del plan de negocios tomate industria”*. Anuario OPYPA 2011. Publicación MGAP. Montevideo.
- **Uruguay XXI.** (2014) *Inversión extranjera Directa en Uruguay*. En: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/es/wp-content/uploads/sites/6/2014/11/Informe-IED-en-Uruguay-Abril-2014-Uruguay-XXI.pdf> Ultimo acceso: junio 2016.
- **Vadell, Antonio.** (2006) *“Proyecto Uruguay Rural”* Publicado en Anuario OPYPA 2006. MGAP. Montevideo.
- **Vidal, María Elena.** (2008) *“Programa Nacional de Formalización y Desarrollo de la Quesería Artesanal”*. Publicado en Anuario OPYPA 2008. MGAP. Montevideo.

Textos consultados

- **Banco Mundial** (2010) *“Estrategia de alianza con la República Oriental del Uruguay para el período 2010-15”* Informe N° 55863-UY Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Corporación Financiera Internacional. Unidad de Gestión a cargo de Argentina, Paraguay y Uruguay, Oficina Regional de América Latina y el Caribe.
- **Borgianni E., Montaña C.** (organ.). (2000) *“La política social hoy”*. Cortez Editora. Sao Paulo.
- **Carrera, Juan Iñigo.** (2008) *“Terratenientes, retenciones, tipo de cambio, regulaciones específicas: Los cursos de apropiación de la renta de la tierra agraria 1882-2007”*. Centro para la Investigación como Crítica Práctica (CICP). Buenos Aires.
- **Dávalos, Pablo.** (2010) *“La democracia disciplinaria. El proyecto posneoliberal para América Latina”*. Versión digital. Ecuador.
- **Duschatzky, Silvia.** (comp.) (2000) *“Tutelados y asistidos programas sociales, políticas públicas y subjetividad”* Paidós. Buenos Aires.
- **Ingold, María.** (2009) *“Campo travieso”. Un primer recorrido por las relaciones entre las políticas sociales y los modos de vida de la pequeña producción rural familiar en el Uruguay*. Tesis de grado. Departamento de Trabajo Social, FCS-

UDELAR. Montevideo.

- **Merklen, Denis.** (2000) *“Más allá de la pobreza: cuando los olvidados se organizan. Las organizaciones locales como capital social frente a los problemas de integración en barrios marginales”*. En: “Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo” Kliksberg, B. y Tomassini, L. (comp.). Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., Banco Interamericano de Desarrollo. Argentina. Pag. 245-262.
- **Pastorini, Alejandra.** (2000) *“Las políticas sociales y el Servicio Social ¿instrumento de reversión o manutención de las desigualdades?”*. En: “La naturaleza del servicio social: un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción” Montaña, Carlos. Segunda Edición Cortez Editora, Sao Paulo.
- **Red de Economistas de Izquierda del Uruguay.** (2008) *“El necesario golpe de timón”* Imprenta y Editorial Baltgráfica. Montevideo.
- **Red de Economistas de Izquierda del Uruguay.** (2010) *“La torta y las migajas. El gobierno progresista 2005-2010”* Ediciones Trilce. Montevideo.

Anexos