



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de Veterinaria
Universidad de la República
Uruguay

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE VETERINARIA**

Programa de Posgrados

**PARTICIPACIÓN Y SUSTENTABILIDAD: CONVERGENCIA DE
ESTRATEGIAS CONSERVACIONISTAS Y DESARROLLISTAS**

El caso de la ganadería familiar en la zona Este de Uruguay

Paula Rodríguez Silveira

**TESIS DE MAESTRÍA EN
EDUCACIÓN Y EXTENSIÓN RURAL**

URUGUAY

2020



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de Veterinaria
Universidad de la República
Uruguay

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE VETERINARIA

Programa de Posgrados

**PARTICIPACIÓN Y SUSTENTABILIDAD: CONVERGENCIA DE
ESTRATEGIAS CONSERVACIONISTAS Y DESARROLLISTAS**

El caso de la ganadería familiar en la zona Este de Uruguay

Paula Rodríguez Silveira

Carlos Santos
Director de Tesis

Humberto Tommasino
Co-Director de Tesis

2020

Paula Rodríguez Silveira © 2020

INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE TESIS

Pedro De Hegedüs, PhD.

Departamento de Ciencias Sociales

Facultad de Agronomía

Universidad de la República - Uruguay

Javier Vitancurt, DMV.

Director del Centro Universitario local sede Rocha

Centro Universitario Regional Este, Universidad de la República - Uruguay

Lorena Rodríguez-Gallego, PhD.

Polo de Desarrollo Universitario Ecología Funcional de Sistemas Acuáticos

Centro Universitario Regional Este, Universidad de la República – Uruguay



**Unidad de Posgrados
-Oficina de Posgrados-**

ACTA DE EXAMEN

CURSO: Defensa de Tesis de Maestría

LUGAR Y FECHA DE LA DEFENSA: Montevideo, 16 de noviembre de 2020

Tribunal: Dr. Pedro De Hegedüs, Dr. Javier Vitancurt, Dra. Lorena Rodríguez Gallego

CI ESTUDIANTE	NOMBRE	CALIFICACIÓN	NOTA
4.533.628-8	RODRÍGUEZ SILVEIRA, Paula	SSS	12

PRESENTADOS	NO PRESENTADOS	APROBADOS	APLAZADOS	INSCRIPTOS
1	0	1	0	1

TRIBUNAL

FIRMA

Dr. Pedro De Hegedüs (Presidente)

Dr. Javier Vitancurt

Dra. Lorena Rodríguez Gallego

NOTA: Las calificaciones de aprobación de la Tesis de Maestría pueden ser:
B.B.B. – 6 o S.S.S. – 12 – El Tribunal firmará ambas Actas.

AGRADECIMIENTOS

A Humberto por animarme a trabajar en este tema que tanto me gratifica.

A Carlos por su paciencia, comprensión y compromiso. Por compartir conmigo momentos de reflexión y acompañarme intelectualmente en este proceso.

A todos/as los/as productores/as ganaderos familiares que se dispusieron a compartir sus experiencias conmigo y a ser parte fundamental de esta construcción.

A los/as técnicos/as y académicos/as que dedicaron horas de diálogo a responder mis interrogantes y promover la reflexión.

A la Comisión Académica de Posgrado de la UdelaR por la beca que hizo posible la culminación de este trabajo.

A Soledad por la incondicionalidad y la sabiduría.

A Gonzalo los debates y la construcción de la motivación permanente.

A Ricardo, Alicia y Gastón.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS

ÍNDICE

Lista de Cuadros e Imágenes	4
Lista de Siglas	5
RESUMEN	8
INTRODUCCIÓN	11
Presentación de esta investigación	12
Estructura del texto	13
CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA Y EL MARCO TEÓRICO PARA SU ABORDAJE: PRODUCCIÓN FAMILIAR, AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, PARTICIPACIÓN SOCIAL	15
La Conservación de la Naturaleza: desafío actual en el marco del desarrollo.....	15
I. De la primera socialización de la idea de crisis ambiental al desarrollo sustentable	15
II. Atendiendo el problema ambiental: la conservación y las áreas protegidas	18
III. Conservación y áreas protegidas en Uruguay	20
IV. Participación y SNAP	24
El Desarrollo Rural: transformaciones hacia la participación social	26
I. La ruralidad hoy	26
II. La agricultura familiar: acuerdos, discusiones y actualidad	27
III. Trayectoria del concepto de desarrollo rural y el rol del Estado.....	30
IV. El Desarrollo Territorial y la Descentralización	32
La participación social y su relevancia para la sustentabilidad	35
I. Entendiendo la gobernanza	35
II. Sustentabilidad Social	37
III. La participación para la sustentabilidad social.....	41
CAPÍTULO 2. PRECISIONES METODOLÓGICAS	51
CAPÍTULO 3. ÁREAS PROTEGIDAS LAGUNA DE ROCHA Y LAGUNA GARZÓN: CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA Y LA PRODUCCIÓN GANADERA FAMILIAR	59
Biodiversidad y producción	59
La zona y la ganadería familiar: principales cambios	61
Caracterización de la ganadería familiar en la zona	63
CAPÍTULO 4. PROCESOS EN EL TERRITORIO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ZONA	68

La implementación del SNAP: Marco legal e institucional de las áreas protegidas	68
Políticas de desarrollo rural y conservación de la naturaleza	71
CAPÍTULO 5. LA GANADERÍA FAMILIAR Y SU (IN) SUSTENTABILIDAD EN UN ÁREA PROTEGIDA.....	77
La producción ganadera familiar y las áreas protegidas	77
Organización y participación en diferentes ámbitos	79
La política de desarrollo rural y conservación en el territorio	84
Perspectivas y dificultades para la sustentabilidad social de los ganaderos familiares ..	86
CAPÍTULO 6. LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL Y CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA	90
Los espacios de participación desde el territorio	90
Las Mesas de Desarrollo Rural	91
Las Comisiones Asesores Específicas	95
Mirada comparada: el espacio de participación, sus objetivos y su alcance	99
¿Qué participación para qué sustentabilidad?.....	102
CAPÍTULO 7. DISCUSIONES FINALES.....	104
BIBLIOGRAFÍA	110
Referencias Bibliográficas	110
Documentos institucionales MGAP – MVOTMA - IDR	116
Leyes y decretos.....	117
Actas MDR Maldonado, MDR Rocha Sur, CAE PPLR.....	118
Entrevistas.....	120
ANEXOS	122
1. Pauta de entrevista a informantes técnicos y de la institucionalidad	122
2. Pauta de entrevista a productores/as ganaderos familiares	123
3. Cuadro resumen de programas y políticas en el territorio 1990-2018.....	128
4. Síntesis de resultados de las entrevistas realizadas a informantes técnicos	136
5. Sistematización de las entrevistas realizadas a productores/as ganaderos familiares	137

LISTA DE CUADROS E IMÁGENES

- Cuadro 1. Áreas Protegidas ingresadas al SNAP
- Cuadro 2. Homologación de niveles de participación en cuatro categorías
- Cuadro 3. Distribución de productores/as ganaderos familiares registrados según criterios de construcción de muestra y cantidad de apoyos recibidos
- Cuadro 4. Productores/as ganaderos familiares registrados por rango de tamaño de la explotación, padrones dentro del AP y padrones fuera del área de estudio
- Cuadro 5. Lugar de residencia de los/as productores/as ganaderos familiares registrados
- Cuadro 6. Proporción de productores/as ganaderos familiares registrados beneficiarios y no beneficiarios según tamaño de la explotación
- Cuadro 7. Proyectos y programas según forma de implementación
- Cuadro 8. Participación de los/as productores/as ganaderos familiares en organizaciones rurales
- Cuadro 9. Participación de los/as productores/as ganaderos familiares en proyectos institucionales
- Cuadro 10. Tipología para Productores/as ganaderos familiares según forma de organización
- Cuadro 11. Productores/as ganaderos familiares según forma de organización
- Cuadro 12. Productores/as ganaderos familiares según postura respecto al rol de las políticas en la permanencia en el medio rural y el rubro productivo
- Cuadro 13. Productores/as ganaderos familiares según postura respecto a la continuidad de la producción familiar en los próximos 15 años
- Cuadro 14. Productores/as ganaderos familiares según probabilidad de continuidad del predio en manos de la familia en los próximos 5 y 10 años
- Cuadro 15. Esquema comparativo de la participación en las MDR y las CAE
- Imagen 1. Línea de tiempo política de áreas protegidas 1916-2020. Etapas, fases y momentos en los últimos 100 años
- Imagen 2. (In) Sustentabilidad y Participación
- Imagen 3. Mapa de la zona con distribución de los/as productores/as familiares ganaderos registrados en la zona de estudio que no tienen predios fuera de la zona de estudio y residen en la unidad productiva, según cantidad de apoyos del MGAP
- Imagen 4. Características de los/as productores/as entrevistados, sus familias y sus predios
- Imagen 5. Mapa de la zona con distribución de los/as productores/as familiares ganaderos registrados en la zona de estudio
- Imagen 6. Mapa de la zona con distribución de los/as productores/as familiares ganaderos registrados según cantidad de apoyos del MGAP
- Imagen 7. Línea del tiempo de programas y políticas para la conservación y el desarrollo rural 1990-2018

LISTA DE SIGLAS

AGESIC	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
APA	Agua para la Producción Animal
ATDR	Agentes Territoriales de Desarrollo Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
CAE	Comisión Asesora Específica
CAEp	Comisión Asesora Específica Provisoria
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CGA	Censo General Agropecuario
CNA	Comisión Nacional Asesora
CNFR	Comisión Nacional de Fomento Rural
CURE	Centro Universitario de la Región Este
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINARA	Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
DISE	División de Seguimiento y Evaluación
ECCOSUR	Espacio de Coordinación de las Convenciones de Río para un crecimiento sostenible
ETDR	Equipos Territoriales de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FFEM	Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FPTA	Fondo de Promoción de Tecnología Agropecuaria
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
GFCC	Ganadería Familiar y Cambio Climático
ICP	Incentivos a la Conservación de Pastizales
IDCL	Intendencia Departamental de Cerro Largo

IDE	Infraestructura de Datos Espaciales
IDM	Intendencia Departamental de Maldonado
IDL	Intendencia Departamental de Lavalleja
IDR	Intendencia Departamental de Rocha
IDTT	Intendencia Departamental de Treinta y Tres
INAC	Instituto Nacional de Carne
INACOOOP	Instituto Nacional del Cooperativismo
INASE	Instituto Nacional de Semillas
INAVI	Instituto Nacional de Vitivinicultura
INC	Instituto Nacional de Colonización
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
IPA	Instituto Plan Agropecuario
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MDR	Mesa de Desarrollo Rural
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINTUR	Ministerio de Turismo
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OEA	Organización de los Estados Americanos
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PG	Programa Ganadero
PFI	Proyecto de Fortalecimiento Institucional
PFIS	Producción Familiar Integral y Sustentable
PIC	Proyecto Integrando Conocimiento
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
PPLR	Paisaje Protegido Laguna de Rocha
PPR	Proyecto Producción Responsable

PRENADER	Programa Manejo de los Recursos Naturales y Desarrollo del Riego
PROBIDES	Programa para la Conservación de la biodiversidad y promoción del Desarrollo Sostenible en los Humedales del Este
PRONADEGA	Programa Nacional de Desarrollo de Pequeños y Medianos Ganaderos
PRONAPPA	Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario
PSCLS	Producción Sostenible en la Cuenca Laguna del Sauce
PUR	Proyecto Uruguay Rural
SFR	Sociedad de Fomento Rural
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UASCC	Unidad Agropecuaria de Sostenibilidad y Cambio Climático
UD	Unidad de Descentralización
UDELAR	Universidad de la República
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

RESUMEN

Varios factores que confluyen en el medio rural han derivado en una notable disminución de la producción familiar o a pequeña escala en nuestro país. La posibilidad de permanencia de estos sistemas productivos es cada vez más desafiante si tenemos en cuenta la promoción y expansión del agronegocio como estrategia de modelo país. Al mismo tiempo, las áreas protegidas como herramienta para la conservación no han logrado instalarse de forma de dar cumplimiento a sus objetivos.

Considerando fundamental para el cumplimiento de las estrategias de desarrollo rural y objetivos de conservación de la naturaleza, la articulación de las políticas que atienden independientemente estas dos problemáticas es que ponemos el foco en un territorio en el que confluyen ambas. Allí donde radica la dicotomía que continúa presentando el binomio desarrollo rural / conservación de la naturaleza, es donde nos interesa aportar para optimizar la implementación de las políticas públicas con tales fines.

Nos interesa comprender cómo las políticas de conservación de la naturaleza y de desarrollo rural, fundamentalmente a través de los procesos de participación que proponen, colaboran o no con la permanencia de la producción ganadera familiar en un contexto de profundización de las relaciones capitalistas de producción. Esto como un aporte a la interrogante central, y que incluye los tres ámbitos de la sustentabilidad socio-ambiental, de cómo la producción ganadera familiar consigue reproducirse en este contexto de capitalización del agro y qué tan limitada se encuentra su permanencia. No buscamos explicar la (in) sustentabilidad a partir de los procesos de participación, buscamos que este sea un aporte desde el análisis de la participación, como aspecto central para la sustentabilidad social, que contribuya a pensar estrategias de participación funcionales a la sustentabilidad y a la reproducción social de la producción ganadera familiar.

La presente investigación se desarrolla bajo la modalidad de estudio de caso y comprende el territorio conformado por dos áreas protegidas y sus zonas de influencia: Laguna de Rocha y Laguna Garzón. El interés radica en que es una región compuesta por dos áreas con objetivos de conservación que al mismo tiempo cuenta con tradición de producción ganadera familiar que se sostienen en el tiempo a pesar de los cambios en la ruralidad.

Se lleva adelante una estrategia metodológica que incorpora revisión bibliográfica, entrevistas a informantes clave, entrevistas a una muestra de 25 productores/as ganaderos familiares de la zona, y observación participante en la Comisión Asesora Específica (CAE) de Laguna de Rocha, y en las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) de Maldonado y Rocha Sur. El trabajo de campo fue realizado entre 2017 y 2019.

El presente trabajo logra caracterizar la llegada al territorio de las políticas de conservación y desarrollo rural. Para luego describir y analizar los procesos de participación social de las políticas de conservación y de desarrollo rural en las áreas protegidas Laguna de Rocha y Laguna de Garzón y su zona de influencia, y sus efectos sobre la (in) sustentabilidad social de la producción ganadera familiar.

Este pretende ser un insumo más a la caracterización de la ganadería familiar y la zona Este de nuestro país. Para que de algún modo constituya un aporte a la discusión acerca de la sustentabilidad social de la producción familiar y el rol de la participación para el logro de la misma, la “dicotomía” entre conservación y desarrollo rural, y el delineamiento de estrategias para la participación de los/as productores/as ganaderos familiares en la toma de decisiones relacionadas a políticas para la conservación y el desarrollo rural.

SUMARY

Several factors that converge in the rural environment have resulted in a notable decrease in family business or small-scale production in our country. The possibility for these types of production systems to endure is increasingly challenging if we consider the promotion and expansion of agribusiness as a model to follow and country strategy. At the same time, protected areas as a tool for conservation have not been able to establish themselves in a way that meets their objectives.

Considering that it is fundamental to comply with rural development strategies and nature conservation objectives, it is fundamental that the policies, that today address independently these two problems, need to converge. This can happen with a focus on a territory. It is there where the dichotomy between rural development and nature conservation lies, and where it is in our interest to contribute to optimizing the implementation of public policies for these purposes.

We are interested in understanding how nature conservation and rural development policies, fundamentally through the participatory processes they propose, collaborate or not with the permanence of family livestock production in a context of deepening capitalist production relations. This is a contribution to the central question, which includes the three areas of socio-environmental sustainability, of how family livestock production manages to persist in this context of capitalization of agriculture and how limited its permanence is. We do not seek to explain the sustainability from the processes of participation, we seek that this is a contribution from the analysis of participation, as a central aspect for social sustainability, which contributes to think about participation strategies functional to sustainability and social reproduction of family livestock production.

The present investigation is developed under the case study modality and includes a territory conformed by two protected areas and their influence zones: Laguna de Rocha and Laguna Garzón. The interest lies in the fact that it is a region composed of two areas with conservation objectives that, at the same time, have a tradition of family livestock production that is sustained over time despite changes in rurality.

A methodological strategy is being implemented that incorporates 1) a review of the literature, 2) interviews with key informants, 3) interviews with a sample of 25 family livestock producers in the area, and 4) participant observation in the Specific Advisory Commission (CAE) of Laguna de Rocha, and in the Rural Development Boards (MDR) of Maldonado and Rocha Sur. The field work was carried out between 2017 and 2019.

This work manages to characterize the arrival of conservation and rural development policies to the territory. It then describes and analyze the social participation processes of conservation and rural development policies in the Laguna de Rocha and Laguna de Garzón protected areas and their area of influence, and their effects on the social (un)sustainability of family livestock production.

This work intends to be one more input to the characterization of family livestock and the eastern zone of our country. In order to contribute to the discussion about the social sustainability of family livestock production and the role of participation in achieving it, the "dichotomy" between conservation and rural development, and the delineation of strategies for the family livestock producers participation in decision making related to policies for conservation and rural development.

INTRODUCCIÓN

Uruguay es un país que se identifica, al mismo tiempo, como productivo y natural. Es un pequeño país exportador de commodities que se autoproclama, y ofrece al turismo, como un país con grandes atributos y bellezas naturales. Históricamente nos define la idea de país ganadero, a la que se incorpora más recientemente la de país natural. Estos dos rasgos identitarios de Uruguay parecieran estar enfrentados, siendo parte de una falsa dicotomía teórica que sin duda no hemos logrado, aún, derribar en la práctica.

Al mismo tiempo, mientras los grandes lineamientos políticos parecieran tener como foco el aumento de la productividad aparecen estrategias que buscan evitar el despoblamiento rural y la desaparición de la producción familiar, para la que la peor amenaza pareciera ser el afán productivista y los incentivos a los grandes capitales. Por otro lado, se implementan áreas protegidas, la conservación de la naturaleza también pareciera estar amenazada por el modelo productivista y de expansión capitalista. Podríamos decir que nos encontramos ante dos propuestas que no van en el mismo sentido que el marco general. Paradójico.

Estamos ante dos niveles de decisión / acción, en uno se reafirma la lógica capitalista y en el otro pareciera tomarse medidas para atender las consecuencias negativas del primero, sin realizar cambios de raíz que rompan con la amenaza a la producción familiar y la conservación de la naturaleza. Y al mismo tiempo se identifican dificultades para poder implementar armoniosamente estas estrategias de desarrollo rural con foco en la producción familiar y las de conservación de la naturaleza a través de áreas protegidas. Aparece nuevamente la división entre producción y conservación, la dicotomía sociedad – naturaleza. Y esto, debido a que tendemos a pensar la naturaleza como externa, como si el mundo natural fuera, únicamente, el marco para la realización humana.

Este trabajo busca entender las posibilidades de permanencia de la producción ganadera familiar en un contexto marco de incentivo a un modelo productivista. Esto poniendo foco en las políticas de desarrollo rural dirigidas a este actor, y en las estrategias de participación promovidas por las mismas. Así como atendiendo la articulación con los objetivos de conservación, entendiendo que el logro de lo que aquí llamamos sustentabilidad social parcial solo puede darse en consonancia con estrategias de conservación de la naturaleza, incluyendo también sus estrategias de participación.

Por tanto, en este trabajo se analiza la (in) sustentabilidad social de la producción ganadera familiar y cómo las estrategias de participación de las políticas de desarrollo rural y conservación de la naturaleza repercuten sobre ella en una zona con objetivos de conservación: Paisaje Protegido Laguna de Rocha y Área de Manejo de hábitat y especies Laguna Garzón, y sus zonas de influencia, en los departamentos de Maldonado y Rocha.

Esta zona tiene como principal rubro agropecuario la ganadería y cuentan con una gran afluencia de turismo. Y a pesar de que son dos áreas protegidas con procesos y categorías diferentes, tienen parte de su trayectoria en común y la incorporación de la mirada de paisaje al Sistema Nacional de Áreas Protegidas hace que queden unidas por sus zonas de influencia. Conformando una amplia zona con interés para la conservación, y aunque la capacidad de

acción dentro del área propiamente dicha y en su zona de influencia sea distinta, a los efectos del presente trabajo, la tomamos como un todo.

Presentación de esta investigación

Nos encontramos ante un contexto en el que, ya desde hace algunos años, el desarrollo rural se ha resignificado. Esto debido a la reemergencia del tema del desarrollo, así como a la necesidad de nuevas alternativas teóricas y políticas luego de constatados los resultados negativos de la idea hegemónica de desarrollo rural de las décadas del cincuenta al setenta, donde se apuntaba a la mayor productividad como condición previa y necesaria para la mejora en las condiciones de vida de los más pobres. Los resultados de las políticas implementadas en el marco de esta concepción tuvieron exiguo impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como un impacto negativo en los recursos naturales (Kay, 2010).

Desde entonces, y hasta inicios del siglo XXI, los gobiernos promovieron políticas que consolidaron un patrón de crecimiento que, sin llegar al extremo del neoliberalismo, no pusieron el foco en la redistribución, es decir en reducir ni la pobreza ni la desigualdad. A partir del 2005 se instala un discurso político basado en las ideas de justicia social y participación ciudadana como elementos clave para la profundización de la democracia, definiendo nuevos marcos de acción y objetivos para las políticas destinadas al desarrollo rural.

Por otro lado, por la dependencia de la economía de nuestro país en relación a los recursos naturales y el proceso de globalización en el que se enmarca la cuestión ambiental y la preocupación por la naturaleza, se da la expansión de las áreas protegidas, que en Uruguay existen desde mediados del siglo XX, siendo la novedad del siglo XXI la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas gestionado desde el Estado. Con esto llegan nociones globales de ambiente y naturaleza a lugares donde previamente no existían, o no existían de ese modo. Y esto de la mano con una concepción de la participación social como un fin en sí mismo o como un paso necesario en la implementación de las áreas protegidas, muchas veces sin ahondar en los objetivos y procesos.

En un escenario de avance histórico del capitalismo agrario y de modificaciones de hábitats naturales, las políticas de desarrollo rural y de conservación de la naturaleza a través de áreas protegidas, parecen un mínimo paliativo para un destino que pareciera ya estar delineado. A pesar de esto, y ante un escenario donde es difícil identificar caminos alternativos, caminos de transformación contrahegemónica, ninguna herramienta debe ser descartada, sino que debemos tomarlas como oportunidad y, procurando no perder la meta en la trama institucional, promover mejoras para la implementación de las mismas.

En suma, llegan al territorio una serie de políticas enmarcadas en la nueva idea de desarrollo rural y se delimitan áreas naturales protegidas, en ambos casos con un gran énfasis en la participación ciudadana, en el primer caso con el fin de profundizar la democracia, en el segundo como una condición necesaria para el proceso de ingreso de un área al SNAP.

Este trabajo surge como un intento de comprender cómo los cambios recientes en las políticas para el desarrollo rural y la conservación de la naturaleza contribuyen a la sustentabilidad social de la producción ganadera familiar, y cómo las estrategias de participación en la implementación de estas dos políticas juegan como elemento clave para el logro de la sustentabilidad.

Por tanto, este trabajo intenta identificar cuáles son las principales contribuciones y limitantes de las políticas de desarrollo rural y de áreas protegidas a la sustentabilidad social de la producción ganadera familiar, tomando como puntos clave de sus estrategias de participación para el logro de los objetivos de desarrollo y conservación las Mesas de Desarrollo Rural y las Comisiones Asesoras Específicas con el fin de identificar cuál es el marco de acción de la producción ganadera familiar en el contexto de estas dos políticas, y si son las MDR y la CAE espacios que promuevan la sustentabilidad social parcial, o tengan potencial para hacerlo.

Todos estos elementos clave para pensar la Extensión rural en nuestro país hacen de este un insumo para repensar los procesos participativos, el desarrollo de la capacidad reflexiva y crítica, y el acceso a tecnología y asistencia técnica, en el marco de implementación de las políticas para el desarrollo rural y la conservación de la naturaleza.

Se presenta un esfuerzo de profundización en el vínculo entre sustentabilidad social y participación, poniendo el foco en las estrategias de participación propuestas por el Estado para un actor específico en un área con objetivos de conservación y de desarrollo rural. El principal objetivo es reflexionar sobre el papel de las MDR y las CAE en la redistribución de poder en el ámbito rural y cómo esto juega en la permanencia de la producción ganadera familiar en una zona con objetivos de conservación.

Estructura del texto

En el primer capítulo se contextualiza el problema de investigación y se aborda el marco conceptual y las principales herramientas teóricas utilizadas. Se presenta la evolución de la política de desarrollo rural y la de conservación de la naturaleza, así como el componente participativo de ambas. Y se profundiza en la noción de sustentabilidad social y participación.

En el segundo capítulo se presenta la estrategia metodológica que da sustento al presente trabajo.

En el tercer capítulo se presenta una caracterización de la zona de estudio, y de la producción ganadera familiar que se encuentra en la misma, y un acercamiento a los principales cambios que se han dado en la zona en los últimos años.

En el capítulo cuatro se profundiza en la llegada de las políticas de conservación y desarrollo rural a la zona en los últimos treinta años.

El capítulo cinco aborda el análisis de la (in) sustentabilidad social de la ganadería familiar en un área protegida desde la perspectiva de los diferentes actores entrevistados.

En el capítulo seis se hace foco en el análisis de la participación en las MDR y las CAE, y se presenta un análisis comparado de ambos espacios y estrategias.

Y en el séptimo capítulo se plantean las reflexiones finales y los principales desafíos encontrados.

CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA Y EL MARCO TEÓRICO PARA SU ABORDAJE: PRODUCCIÓN FAMILIAR, AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, PARTICIPACIÓN SOCIAL

La Conservación de la Naturaleza: desafío actual en el marco del desarrollo

I. De la primera socialización de la idea de crisis ambiental al desarrollo sustentable

Nuestros procesos culturales construyen una imagen del mundo natural, y el medio ambiente se nos presenta como una categoría política producida y sustentada desde perspectivas tecnocientíficas que reducen la naturaleza a una mercancía en favor a un único mundo cultural. Se hace fundamental comprender que existen mecanismos de poder que ejercen detrás de nuestras prácticas culturales, así como tener presente que la naturaleza y la cultura son realidades que se construyen a través de procesos culturales, es decir, a través de prácticas, discursos e instituciones (Santamarina, 2008).

El contexto de degradación medioambiental nos lleva a poner en cuestión nuestras relaciones con el medio y con lo que consideramos el mundo natural (Eder, 1996), relaciones basadas en una visión dualista y jerárquica del mundo. Reduciendo la naturaleza a “la materia prima de la cultura, apropiada, reservada, esclavizada, exaltada o hecha flexible para su utilización por parte de la cultura en la lógica del colonialismo capitalista” (Haraway, 1995: 341).

En este marco, y antes de adentrarnos en la primera socialización de la crisis ambiental, es interesante dejar sentado que la confrontación naturaleza-cultura data desde comienzos del siglo XV, y que esta dicotomía ha obstaculizado la mirada ecológica de las relaciones medio ambiente y seres humanos (Descola, 1996), y ha imposibilitado la interpretación del conocimiento de otras culturas ya que las pautas de comprensión necesarias exceden a las del modelo occidental (Hviding, 1996). Esta dicotomía no sólo ha sido desacertada para el estudio de realidades no occidentales, sino que tampoco logra dar cuenta de relaciones existentes entre naturaleza y cultura en nuestra sociedad. Y a pesar que ya desde la década de los noventa distintas aproximaciones han cuestionado el modelo dualista, la práctica de la ciencia moderna nunca ha superado dicho modelo (Latour, 1993).

Dicho esto, es importante destacar que la relevancia que han adquirido los estudios respecto a la influencia del ambiente sobre la humanidad y de la humanidad sobre el ambiente no se puede explicar sin mirar la historia de las ideas sobre la naturaleza, dicha relevancia reside en el cambio de las ideas y de la percepción sobre la relación sociedad-naturaleza que se ha venido generando desde la segunda mitad del siglo XX. "el conocimiento de la subordinación y dependencia de los humanos respecto de la naturaleza data de hace muchísimo tiempo, pero el sentido de los seres humanos como guardianes y destructores de la naturaleza apenas acaba de nacer y, con él, la abrumadora sensación de nuestra responsabilidad por la destrucción pasada y la supervivencia futura de otras especies" (Arnold, 2000: 13). Es así que surge la idea de crisis ambiental o crisis ecológica que describe el fenómeno donde el crecimiento económico, el elevado nivel de desarrollo y el estándar de vida alcanzado han derivado en problemas de carácter ecológico y medioambientales de gran magnitud (Estenssoro, 2007).

Comúnmente se señala la Revolución Industrial como el inicio de la crisis ambiental, pero la percepción y conceptualización de la misma como problema social y político es propia de la época reciente. Se señalan como hitos iniciales, o primera socialización del problema, a fenómenos que ocurrieron entre finales de los sesenta y principios de los setenta como ser: la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), la celebración del Día de la Tierra (Estados Unidos, 1970) y la publicación de *Los Límites del Crecimiento* (Club de Roma, 1972).

Por su parte, autores como Worster (1998), sostienen que la “era de la ecología” se inauguró en 1945 tras la detonación de la bomba nuclear. Tal como afirma Estenssoro (2007) se podría considerar una primera etapa del proceso de socialización de la crisis ambiental a la que va desde la posguerra de 1945 a comienzos de los años setenta, en la que, a los hitos mencionados anteriormente se le puede agregar: la difusión de la ecología como disciplina científica, la publicación de ensayos e informes escritos por científicos denunciando aspectos vinculados a la crisis ambiental, el impacto mediático de las catástrofes ambientales que generan desastres ecológicos, y el surgimiento del movimiento social ecologista o ambientalista contemporáneo.

Es también en el período inmediato que prosiguió a la segunda guerra mundial que aparecen las teorías del desarrollo, delimitando como su campo de estudio las transformaciones de las estructuras económicas de las sociedades en el corto y largo plazo y las restricciones que bloquean los cambios estructurales de las sociedades de países “emergentes”, “dependientes”, “subdesarrollados”.

Para la década de los noventa, en América Latina, el empobrecimiento social y el deterioro del mundo natural son el resultado de la forma en que nuestras sociedades fueron organizadas para cumplir determinadas funciones dentro de un sistema mundial (Santamarina, 2008). Es así que aparece una nueva forma de medir el desarrollo que supera la visión economicista con una visión holística integrando al análisis el bienestar de los seres humanos, colocando al individuo en el centro del esfuerzo del desarrollo incorporando a su propuesta el índice de desarrollo humano.

De manera paralela surge otra propuesta para enfrentar los retos del desarrollo ante los altos niveles de degradación del medio ambiente, el desarrollo sustentable señalaba que la organización socioproductiva de nuestra cultura contemporánea y el modelo de desarrollo que impulsa, conlleva el deterioro de las condiciones naturales que hacen posibles la vida en la tierra. Esta crítica tiene sus orígenes en la sociedad civil y la reflexión científica, llegando progresivamente al ámbito de las instituciones.

Como ya mencionamos, a nivel global, es a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta que se cristaliza la conciencia de la moderna crisis ambiental. Es en este período que se hace manifiesta la necesidad de volver a discutir el desarrollo debido a las consecuencias negativas que el mismo generaba en la naturaleza externa. A pesar del abanico de posiciones que emergen en este entonces, la preocupación por la naturaleza externa reflejaba intereses humanos. Las posibilidades del desarrollo, tal como se concebía, se veían cuestionadas ya que la depredación de los recursos naturales parecía poner en jaque la

posibilidad del crecimiento ilimitado y la expansión del capitalismo. Entonces, la preocupación por la naturaleza externa se debía a la preocupación por el desarrollo humano (Foladori, 2002).

Con el surgimiento del concepto de desarrollo sustentable se incorpora, además de la sustentabilidad ecológica, la sustentabilidad social y la sustentabilidad económica. A pesar de esto, en la mayoría de las definiciones de desarrollo sustentable existentes se presentan los aspectos sociales y económicos de la sustentabilidad como complemento de la sustentabilidad ecológica. A los ojos de Foladori esta tridimensionalidad de la sustentabilidad “se trata de una visión tecnicista y, por tanto, ideológicamente comprometida con el propio capitalismo causante de tanta degradación” (2002: 623).

La idea de desarrollo sustentable se ha ido modificando a lo largo del tiempo, incluso hoy en día existen diferentes concepciones del mismo, dependiendo, sobretodo, de la prioridad que se le da a la dimensión social, ambiental o económica, así como a la relevancia que tiene para el logro del mismo un cambio radical de las lógicas sociales y mercantiles. Las diferentes concepciones de desarrollo sustentable podrían agruparse de la siguiente manera: la corriente ecologista conservacionista o sustentabilidad fuerte, que entiende que la sustentabilidad implica fundamentalmente cuestiones ambientales y ecológicas y tiene raíces en el conservacionismo naturalista del siglo XIX y en las ideas ecocentristas; el ambientalismo moderado o sustentabilidad débil que se caracteriza por ser antropocéntrico y desarrollista reconociendo la existencia de límites que la naturaleza le impone al crecimiento económico, en este caso se entiende lo social como “puente” para resolver lo ambiental; la corriente humanista crítica o “críticos del crecimiento + conservación”, donde se nuclea una serie de autores que entienden que el sistema capitalista debe ser “corregido” a los efectos de resolver las inequidades sociales y los problemas ambientales que provoca, esta corriente se expresa en los setenta en la propuesta de ecodesarrollo para posteriormente, asumiendo el objetivo de desarrollo sustentable, entender que su construcción efectiva requiere un cambio social radical centrado en atender las necesidades y calidad de vida de las mayorías, con un uso responsable de los recursos naturales; lo que da lugar a una cuarta corriente que algunos autores denominan “insustentabilidad” que entiende que la dinámica del sistema capitalista genera leyes que inexorablemente causan insustentabilidad (Foladori y Pierri, 2005).

Como queda establecido, existe una diversidad importante a la interna de lo que llamamos desarrollo sustentable, así como en los caminos que se plantean para alcanzarlo. En el marco de las tres primeras concepciones mencionadas es que aparecen estrategias y herramientas para atender la crisis ambiental y la pobreza de gran parte de la humanidad como los dos problemas emergentes del desarrollo economicista. Conservando la mirada dualista, estos problemas son abordados independientemente, los esfuerzos por una mirada holística de los desastres del desarrollo son cada vez más presentes pero el abordaje de la crisis ambiental sigue estando separado del abordaje de los problemas sociales.

Las estrategias de conservación neoliberal tienen un lugar privilegiado en el actual desarrollo del capitalismo, la problemática ambiental ya no está asociada a la crisis del capitalismo, sino que constituye una nueva frontera de acumulación de capital. Y tanto en los procesos

de depredación ambiental como en los de conservación se sigue ubicando a la sociedad fuera de la naturaleza.

II. Atendiendo el problema ambiental: la conservación y las áreas protegidas

A lo largo de toda la historia se encuentran ejemplos de degradación ecosistémica, la diferencia con lo que sucede en la actualidad es que los efectos de las actividades antrópicas han producido y están produciendo alteraciones globales que han determinado que actualmente nos encontremos ante uno de los períodos de extinciones biológicas más importantes de la historia (Chapín, et. al., 2000). Los cambios de uso del suelo y el cambio climático comprometen la conservación de la biodiversidad, y es en este contexto que las sociedades modernas comienzan a poner en práctica estrategias para revertir el proceso de deterioro del sistema natural.

Los mecanismos y estrategias destinados a la protección de la biodiversidad se han diversificado en los últimos años, en ese conjunto, la creación de áreas naturales protegidas adquiere una relevancia singular debido a que es una modalidad de conservación precursora y a que su alcance territorial no se registra con la misma magnitud en los demás (D'Amico, 2015).

Tal como se mencionó, la concientización de la crisis ambiental, y junto con ello las respuestas en torno a la crisis ecológica, comienzan a ganar mayor visibilidad en la década del setenta. Sin embargo, la sensibilidad respecto a los daños causados a la naturaleza se hace manifiesta anteriormente. Es así que los primeros espacios destinados a proteger porciones de naturaleza surgen a finales del siglo XIX. El concepto de lo que hoy se denomina áreas protegidas nace en Estados Unidos en 1872, en este momento, en el que el país se encontraba en pleno proceso de distribución de la tierra con fines productivos y de privatización, se pone en marcha la idea de conservar paisajes y santuarios de vida silvestre a través de la preservación en su estado original de grandes extensiones de tierra.

Frente al avance de la modernización que traía consigo la expansión de la urbanización, las élites dominantes comienzan a demandar espacios naturales destinados al disfrute, la contemplación y el ocio. Es así que estas tempranas iniciativas de preservación de naturaleza prístina o virgen se dan en respuesta a que esta elite buscaba disponer de las comodidades del entorno urbano sin perder la posibilidad de desarrollar actividades en el medio rural-natural. En este marco comienza la construcción del patrimonio natural del nuevo mundo constituido por parques nacionales que buscan ser un área con cierta protección para el esparcimiento de las personas.

Para finales de 1800 existían dos grandes concepciones referidas a la conservación de la naturaleza: la adoptada por países como Estados Unidos, Canadá y Australia, que tenían como guía la concepción de parque nacional como Yellowstone, el que consistía en un área de gran extensión y baja intensidad de ocupación humana; y la implementada en Europa donde se conservaban áreas de menor tamaño o donde la presencia humana era mayor. Es a

comienzos del siglo XX que comienzan a emerger las primeras iniciativas de áreas protegidas en América Latina, teniendo como protagonistas a Argentina y Chile.

A pesar de que sus orígenes datan desde el siglo XIX, es en las últimas décadas que se da un crecimiento sin precedentes tanto en cantidad como en extensión territorial de las áreas protegidas a nivel global. A mediados de la década del setenta llegaron a cubrir 4 millones de km², lo que se duplicó para 2011 (UNEP-WCMC-UICN 2012), representando actualmente casi un 12,7% de la superficie terrestre y un 1,6% de los océanos.

De la mano con la expansión de las áreas protegidas como estrategia de conservación se dan cambios en la concepción de los modelos de protección de la naturaleza. Hasta la década del ochenta logró imponerse el modelo de conservación estricta en el que un área natural protegida es una porción territorial con determinadas especies y valores estéticos al margen de la intervención humana, en caso de que estos espacios sean de uso de comunidades, éstas serían desplazadas de manera de mantener islotes de naturaleza prístina (D'Amico, 2015).

Con la visibilización de los temas ambientales y la aparición del desarrollo sustentable como meta, en la década del noventa, el paradigma de la conservación estricta comienza a recibir fuertes críticas, fundamentalmente respecto a la ausencia de seres humanos de las áreas protegidas ya que las comunidades se consideraban obstáculos para la conservación de la naturaleza. En este nuevo modelo conservacionista no resulta incompatible la protección ambiental con la presencia humana y el desarrollo de ciertas actividades económicas, conciliando los objetivos de conservación con los de desarrollo. El mayor contraste entre estas dos vertientes radica en que para el proteccionismo estricto la conservación en las áreas protegidas es posible sin seres humanos, mientras que para el democrático la protección solo es posible si se involucran en el manejo y la gestión.

Actualmente, el concepto de área protegida abarca una amplia gama de perspectivas de manejo y gestión, incluyendo desde espacios altamente protegidos donde no existe interacción con seres humanos hasta enfoques mucho menos restrictivos donde la conservación se integra a estilos de vida y comunidades locales. Incluso, existe a nivel internacional un sistema de categorías de manejo de las áreas protegidas (UICN): reserva natural estricta, área silvestre, parque nacional, paisaje protegido, monumento natural y área de gestión de especies o hábitats, y área protegida con uso sustentable de los recursos naturales (Dudley, 2008). Cada una de estas implica distintas formas de gestión, así como diferencias en la presencia humana y el rol de las comunidades locales en caso de que las hubiese.

A pesar de los avances en la incorporación del ser humano en este tipo de estrategias de conservación de la naturaleza, como queda establecido, el paradigma de conservación estricta ha sustentado la creación de la mayoría de parques y reservas e incluso continúa vigente a pesar de los cuestionamientos. Y aunque se reconocen los efectos diferenciales en propuestas de conservación más amigables para las personas, se continúa escenificando la separación entre naturaleza y sociedad, así como respondiendo a demandas de los sectores dominantes (D'Amico, 2015).

III. Conservación y áreas protegidas en Uruguay

Con respecto a otros países de la región, podemos afirmar que Uruguay avanzó lentamente en lo que refiere a áreas protegidas. En sus inicios la creación de áreas protegidas fue el resultado de iniciativas puntuales sin una planificación o política explícita. Debe destacarse que en Uruguay casi la totalidad de la superficie es privada desde los principios fundacionales, lo que dificulta declarar áreas protegidas a ser administradas por el Estado (Gambarotta, 2006). Y si bien las denominaciones eran similares a las establecidas internacionalmente, los objetivos no coincidían.

Para finales de 1980 se comienza a avanzar en la definición de políticas de conservación, se ratifican acuerdos internacionales en la materia y, aunque no se avanza en el ámbito normativo, se afirma la importancia de manejar los espacios naturales a nivel nacional. En 1990 se publica la Ley 16.112 que determina la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, así como sus competencias. Para 1992, con la ratificación y firma del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, el país asume el compromiso de establecer un sistema nacional de áreas protegidas. Es a partir de entonces, que luego de casi diez años de discusión, en el año 2000 se promulga la Ley 17.234 que declara de interés general la creación y gestión de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, luego de cinco años se logra aprobar el Decreto 52/002 que hace operativa la norma.

“Cabe hacer una reflexión con respecto a los tiempos que llevó concretar un cuerpo normativo operativo que impulsara esta herramienta de gestión ambiental y territorial. La ley estuvo casi diez años en el Parlamento y el decreto unos cinco años en el Poder Ejecutivo, lo que totaliza quince años. Este hecho destaca las reticencias que aún existen en Uruguay respecto a la aprobación de normas jurídicas que promueven restricciones en los espacios rurales.” (Achkar et al., 2010: 24) El tema no había permanecido firme en la agenda política nacional hasta este entonces, y fue la influencia de acuerdos internacionales los que condujeron al país en este proceso de actualización en lo que a conservación y áreas protegidas refiere.

La política nacional de áreas protegidas puede enmarcarse en tres grandes etapas hasta 2005 (Tejera, 2006): la que va de 1916 a 1946 donde se establecen parques recreativos designados como parques nacionales, para este período en Uruguay la figura “parque nacional” refería a zonas de recreación y no a un área de preservación de ambientes naturales; la que va de 1946 a 1982 denominada “política endógena de áreas naturales”, se introducen al país pautas internacionales de conservación de áreas silvestres y se crean áreas con sanción legal pero sin medidas de conservación alguna; y la que va de 1982 a 2005 denominada “política exógena de áreas naturales”, período en el que estuvo fuertemente asociada a políticas internacionales y los organismos internacionales se convierten en el factor clave de la política de áreas protegidas en Uruguay.

La tercera etapa es clave para entender rasgos característicos en la evolución posterior de la política. La misma se puede dividir en tres fases (Tejera, 2006): fase preparatoria de 1982 a

1989, fase de lanzamiento de 1989 a 1992, y fase de reorganización institucional de 1993 a 2005.

- En la primera se oficializa la incorporación de Uruguay a Ramsar, se aprueba la creación de la Reserva de Biósfera de Bañados del Este, y se crea la Red de Cooperación Técnica en Parques Nacionales y Áreas Protegidas en la órbita del MGAP.
- En la segunda fase se comienza, oficialmente, el diseño de planes para un sistema de áreas protegidas, tanto desde el MGAP (quien tiene el tema en su órbita desde sus orígenes y hasta 1990) como desde el MVOTMA (creado en 1990 y pasando el tema a su órbita). Ya desde este entonces el problema central fue el reiterado gasto en estudios que diseñan programas para áreas protegidas sin avances en implementación, en dos años (1989-1990) se desarrollan, a través de consultorías, tres planes de áreas protegidas en la órbita del MGAP, al mismo tiempo que se comenzaba a realizar el primer gran análisis sobre la cuestión ambiental: Estudio Ambiental Nacional (OEA-OPP-MGAP, 1989-1992). A estos se le suma la creación de un grupo de trabajo sobre el tema en la órbita de la DINAMA-MVOTMA, que con su constitución recibió entre sus competencias la política de áreas protegidas.

La implementación de áreas protegidas fue parcial territorial e institucionalmente, y esta doble limitación no caracteriza únicamente a esta fase de la política.

- En la tercera fase la necesidad de una política de áreas protegidas, luego de haber tomado relevancia a nivel técnico en la fase anterior, llega al ámbito político. La incorporación de un nuevo ámbito normativo para aplicarla generó un detenimiento en la aplicación de la política. Entre 1993 y 2000 se extendieron las discusiones para la aprobación de la ley que promueve la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Período durante el cual MGAP (DINARA) y MVOTMA (DINAMA) se disputaron la titularidad de la política, quedando finalmente en manos del último, por lo que el MGAP abandona sus proyectos vinculados a áreas protegidas. Por su parte el MVOTMA mantuvo suspendida la aplicación de la política hasta la aprobación del decreto parlamentario a finales del 2005.

Con estos antecedentes, en el 2005, la DINAMA gestiona un proyecto para el fortalecimiento del proceso de implementación del SNAP (Proyecto F-SNAP), comenzando un proceso de evaluación de la situación de partida que deja de manifiesto que el conjunto de áreas no cumplía las características de áreas propias de un SNAP ya que había deficiencias en la representación de la biodiversidad y además operaban como unidades individuales y sin medidas de gestión. Al mismo tiempo se identifican debilidades técnicas e institucionales para llevar a cabo la gestión y planificación de las áreas protegidas, esto debido fundamentalmente a la dispersión de competencias en diferentes entidades del Estado y al reducido presupuesto estatal para áreas protegidas (Mejía, 2011).

Es a partir del 2006 que se establecen pautas metodológicas para el diseño del SNAP con un enfoque de planificación sistémica y sistemática de las áreas protegidas, abordando la planificación a nivel de sistema, la planificación a nivel de área, y buscando una adecuada

articulación entre ambas (Soutullo et al., 2010). A partir de entonces se incorporan al SNAP 17 áreas protegidas que en su conjunto son el 1,05% del territorio nacional (cuadro 1).

Cuadro 1: Áreas Protegidas ingresadas al SNAP

Fecha de ingreso	Área Protegida	Categoría	Departamentos	Superficie total (Ha)	Superficie terrestre (Ha)	Superficie marina y del Río de la Plata (Ha)	% superficie en el total del territorio
2008 - 29 de Setiembre	Quebrada de los Cuervos y Sierras del Yerbal	Paisaje Protegido	Treinta y Tres	19.192	19.192	0	0,06
2008 - 27 de Noviembre	Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay	Parque Nacional	Río Negro	16.810	16.810	0	0,05
2009 - 20 de Julio	Cabo Polonio	Parque Nacional	Rocha	25.820	4.653	21.167	0,08
2009 - 14 de Octubre	Valle del Lunarejo	Paisaje Protegido	Rivera	29.286	29.286	0	0,09
2010 - 12 de Enero	Localidad Rupestre de Chamangá	Paisaje Protegido	Flores	12.172	12.172	0	0,04
2010 - 8 de Febrero	San Miguel	Parque Nacional	Rocha	1.542	1.542	0	0,005
2010 - 18 de Febrero	Laguna de Rocha	Paisaje Protegido	Rocha	24.295	24.022	10.273	0,11
2011 - 10 de Agosto	Cerro Verde e Islas de la Coronilla	Área de manejo de hábitats y/o especies	Rocha	8.968	1.684	7.284	0,03
2013 - 17 de Abril	Rincón de Franquía	Área de manejo de hábitats y/o especies	Artigas	1.229	1.229	0	0,0039
2013 - 21 de Mayo	Grutas del Palacio	Monumento natural	Flores	17	17	0	0,0001
2014 - 21 de Noviembre	Laguna Garzón	Área de manejo de hábitats y/o especies	Maldonado – Rocha	36.928	9.596	27.332	0,12
2014 - 25 de Noviembre	Montes del Queguay	Área de manejo de hábitats y/o especies	Paysandú	19.969	19.969	0	0,06
2015 - 9 de Febrero	Humedales de Santa Lucía	Área de manejo de hábitats y/o especies	Canelones - Montevideo - San José	86.517	57.254	29.263	0,27
2015 - 16 de Diciembre	Esteros y algarrobales del río Uruguay	Área de manejo de hábitats y/o especies	Río Negro	1.550	1.550	0	0,005
2018 - 26 de Febrero	Isla de Flores	Parque Nacional	Montevideo	5.749	0	5.749	0,02
2019 - 8 de Julio	Paso Centurión y Sierra de Ríos	Paisaje Protegido	Cerro Largo	25.836	25.836	0	0,08
2020 - 14 de Febrero	Laguna de Castillos	Paisaje Protegido	Rocha	8.245	8.245	0	0,03
Total				334.125	233.057	101.068	1,05
Total de los departamentos de Rocha y Maldonado				105.807	49.742	66.056	0,375

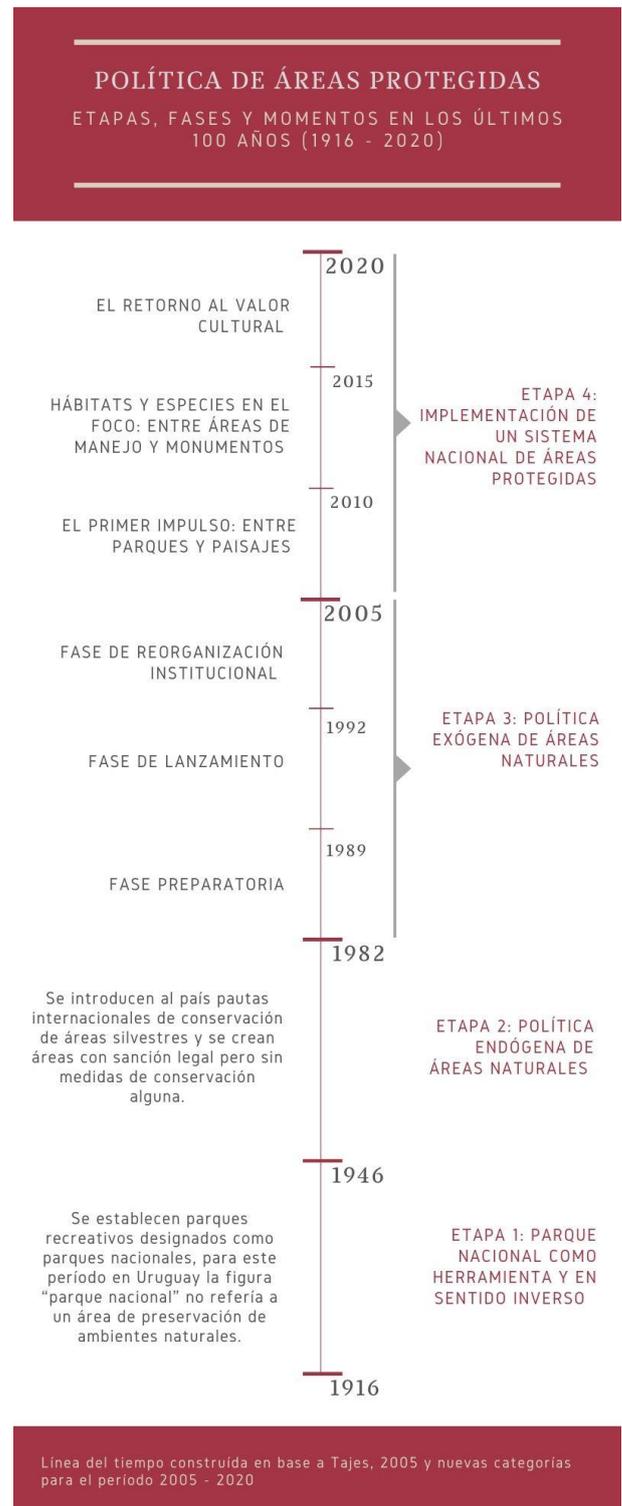
Elaboración propia a partir Superficies de áreas protegidas del SNAP 2020 y Decretos

En el período que va desde el primer ingreso hasta la actualidad podríamos identificar tres momentos (imagen 1): el que va de 2008 a 2010, período de dos años en los que se ingresan 7 áreas protegidas con las categorías de Paisaje Protegido o Parque Nacional; el segundo que va de 2011 a 2015, período de cinco años en los que se ingresan 7 áreas protegidas, todas ellas con la categoría de manejo Área de Manejo de hábitats y/o especies, excepto una con la de Monumento Natural; y (luego de 2016 y 2017 sin ingresos) el tercero que va de 2018 a la actualidad en el que ingresan 3 áreas protegidas con las categorías de Paisaje Protegido o Parque Nacional.

Podríamos decir que en el primer y tercer momento se prioriza el ingreso de áreas alteradas o en interacción con el ser humano, de singular belleza, con especial interés educacional o científico, y con valores naturales y culturales. Y que, entre 2011 y 2015, el foco se pone en la conservación de hábitats y especies. Esto teniendo en cuenta que el objetivo de las áreas de manejo es garantizar el mantenimiento de los hábitats y satisfacer las necesidades de determinadas especies; y el de los monumentos naturales hace referencia a sitios naturales únicos, o donde se encuentran especies, hábitats o vegetales que podrían estar amenazados, donde la intervención humana, de realizarse, debe ser de escasa magnitud y estar bajo estricto control.

A pesar de que finalmente se da comienzo a la implementación del SNAP, en Uruguay aún no se cuenta con fundamento político que impulse con firmeza a las áreas protegidas como herramienta de gestión ni con un presupuesto acorde a lo necesario para cumplir con los objetivos

**Imagen 1: Línea de tiempo
Política de Áreas Protegidas 1916-2020**



Elaboración propia

de conservación. La dificultad del financiamiento se ha paliado apelando al financiamiento externo, haciendo de los fondos GEF el principal respaldo de esta política, “solución” transitoria que se ha instalado en el tiempo y que hace de las instituciones estructuras destinadas a captar fondos produciendo “nuevos planes”.

Entendemos que en los últimos años se ha destinado mayor cantidad de recursos al “territorio”, pero los mismos lejos están de ser suficientes para cumplir con los objetivos de regulación y fiscalización del uso de los bienes naturales en un país donde la mayor parte del acervo biológico a proteger se encuentra en tierras privadas y de uso agropecuario.

IV. Participación y SNAP

La aplicación de la política de áreas protegidas y la implementación de un SNAP implica intereses de actores que se vinculan con y en las áreas protegidas que hasta el momento de la puesta en práctica no estaban en escena. A no ser a través de las ONGs que tuvieron un rol fundamental en la gestación de la propia política, pero desde un lugar con un perfil técnico o conservacionista. Estos actores locales, cuyo vínculo con las áreas protegidas excede lo político y lo técnico, así como el avance en el proceso de implementación, y el acuerdo con el GEF y el PNUD para la ejecución del Proyecto de fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP, ponen sobre la mesa la necesidad de diseñar los mecanismos de participación social que ya estaban contemplados en la ley.

Se establecen dos ámbitos formales para la participación, uno a nivel nacional: Comisión Nacional Asesora (CNA) de áreas protegidas, y uno a nivel local en cada una de las áreas protegidas: Comisión Asesora Específica (CAE). Ambas presididas por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) e integradas por delegados de entes públicos y organizaciones no gubernamentales. Los delegados de los entes estatales serán definidos por sí mismos y “los propietarios, los pobladores y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, contarán cada uno con dos delegados, designados por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente” (Decreto 52/2005, Artículo 19).

Por su parte, a la hora de plantearse cómo y quiénes toman las decisiones en el SNAP, pareciera que se pone énfasis en la importancia de diferentes actores, y sus roles en la toma de decisiones, se introduce un concepto de gobernanza que va mucho más allá de lo que la propia normativa pareciera habilitar. En este sentido, el Plan de Mediano Plazo 2010-2014, el SNAP plantea que “La gobernanza del SNAP requiere una jerarquización adecuada a nivel de Estado y la búsqueda de respuestas a algunas preguntas clave que permitan acordar la mejor forma de gobernanza para lograr los objetivos de conservación. Dentro de los avances que han tenido lugar en la materia, se comenzó por acordar una definición de gobernanza para el SNAP de Uruguay: Gobernanza refiere a quién(es) ejerce(n) la autoridad en el SNAP y sobre un área protegida en particular, con qué reglas y en qué condiciones se toman las decisiones, cómo son las relaciones entre los actores, cómo se cumplen los roles y las responsabilidades, cómo se realizan los intercambios, cómo se median las diferencias entre actores, cómo se rinden cuentas, y a quién”.

Podemos decir que el país cuenta con un marco legal que promueve la participación en la gestión del SNAP y las áreas protegidas. Aunque se identifican dificultades para avanzar en la diversificación de los modelos de gobernanza, predominando el enfoque de gobernanza estatal. “Una oportunidad para superar esta barrera es definir los modelos de gobernanza durante el proceso de planificación de las áreas. Definir el modelo de gobernanza es tan importante como definir la categoría de manejo de un área protegida, ya que implica la identificación de las fortalezas y debilidades de las organizaciones que lideran el proceso, así como la identificación de las condiciones necesarias para que la gestión se desarrolle de manera efectiva para lograr los objetivos” (Plan de Mediano Plazo 2010-2014).

En el Plan Estratégico 2015-2020 se reitera la preocupación, y se plantea como un desafío para el SNAP gestionar la articulación entre el desarrollo sustentable y la conservación de la biodiversidad, siendo las nuevas formas de gobernanza para la gestión territorial y el manejo de los recursos naturales uno de los aspectos a experimentar en las áreas protegidas para cumplir tanto con los objetivos de conservación como con los de desarrollo sustentable. Más allá de los avances que se identifican durante los últimos años, y la existencia de un marco legal que promueve la participación en la gestión del SNAP con inclusión de actores públicos, privados y de la sociedad civil, no se ha logrado consenso ni apropiación en relación a lo que gobernanza y participación refiere. Se vuelve a plantear la idea de promover modelos de gobernanza local para el manejo de los potenciales conflictos, y se vuelve a reconocer la existencia de dificultades para avanzar en la construcción de tales modelos de gobernanza en las áreas protegidas.

Desde una de las perspectivas de la participación, para que la misma sea efectiva, la ciudadanía debe contar con espacios para informarse sobre las consideraciones que llevan a la toma de decisiones, debe tener la posibilidad de reclamar cuando una decisión administrativa no se comparte, debe tener derecho a opinar en la formulación de políticas ambientales, y finalmente la ciudadanía debe poder influir en la elaboración de políticas. “Una política de gestión ambiental participativa incluyente y moderna debería incorporar instrumentos que den cuenta de la diversidad de intereses que mueven a los ciudadanos y a las organizaciones, fortaleciendo espacios de gobernabilidad que incluyan todas las miradas (y todas las posiciones). Finalmente, debemos potenciar las condiciones que facilitan la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental evitando quedar anclados en la voluntad política expresada en los discursos oficiales” (Santandreu, 2007: 45).

En algunos casos se sostiene que la participación social en la política ambiental es una instancia instrumental para el logro de otro objetivo, en este caso la conservación de la naturaleza, cosa que en los Planes del SNAP se hace explícito. Y existe “una perspectiva sobre la participación en áreas protegidas que es antagónica a la anterior, ya que el foco no está puesto en la conservación sino en la reproducción social de los pobladores de estas áreas” (Santos, 2011: 33).

Entendemos que desde el SNAP se han creado ámbitos formales de participación, ámbitos institucionalizados. Trascendiendo cuál sea el verdadero objetivo de estos espacios, lejos está la estrategia de participación de la política de áreas protegidas de Uruguay de poner el

foco en la reproducción social de los pobladores de las áreas protegidas. Y sin esperar que este se transforme en el centro de la cuestión entendemos pertinente que se logre avanzar en estrategias de participación que promuevan el logro de los objetivos de conservación atendiendo las diferentes realidades y necesidades tanto de los pobladores del área como de aquellos que se encuentran en la zona de influencia de la misma. Que no cumplan estos espacios únicamente con una obligación acordada o un deber ser.

El Desarrollo Rural: transformaciones hacia la participación social

I. La ruralidad hoy

La producción y la productividad del sector agropecuario se encuentran actualmente en una fase ascendente y expansiva. La demanda de alimentos y materias primas en el mercado internacional ha crecido de manera sustancial debido al surgimiento de economías emergentes. De la mano con esto se da el aumento de los precios de los productos agropecuarios. Uruguay responde a esta situación expandiendo la agricultura, dándose al mismo tiempo un aumento de productividad en la ganadería, y la expansión de la forestación de la mano con el crecimiento de las inversiones en toda la cadena forestal.

La expansión del capitalismo y la reproducción de la racionalidad característica del mismo promueven la indiferencia de la clase dominante en relación a cuestiones sociales, agrarias y ambientales en nuestro país. Siendo “El aumento de la desigualdad social, la contaminación y depredación del medio ambiente, así como la entrega de la soberanía nacional, (...) el resultado secundario de la adhesión al objetivo implícito estratégico de clase, que es la maximización del lucro” (Martins De Carvalho, 2013: 55). Lógica que supo ser característica de las urbes y que hoy se ha instalado en el medio rural de nuestro país.

Es por lo anterior que el despoblamiento del medio rural ha avanzado de manera vertiginosa en nuestro país, hoy en día la población rural no alcanza el 10% de la población nacional. La extranjerización de la tierra, la suba del precio de la misma, las transnacionales, en síntesis: las ansias y capacidad de acumulación de capital de unos pocos son el motor de este proceso que nuestro país viene atravesando hace ya algunas décadas.

De la mano con el despoblamiento rural comienza a ser difusa la delimitación de lo urbano por un lado y lo rural por el otro. “La imagen acerca de un campo habitado por agricultores dedicados enteramente a la producción agropecuaria sostiene una clara diferenciación entre lo agrario y lo no agrario, lo rural y lo urbano” (Neiman y Craviotti, 2006: 161). Imagen que hoy en día ha sufrido transformaciones y ha llevado a una resignificación de lo rural.

En el caso de los estudios acerca de las nuevas variantes generadas por la mundialización y el imperialismo en el mundo agrario y rural se encuentran tendencias generales en la construcción de imágenes teóricas y visiones del fenómeno. La subordinación de la producción a la dinámica del capital de los países centrales, la capitalización o desplazamiento de las unidades de producción ya existentes, la proletarización del campesinado, el debilitamiento de la presencia del Estado, así como el debilitamiento de las

organizaciones rurales tradicionales, la ruptura de lazos sociales y la constante agresión al medio ambiente son clara muestra de ello.

Tanto las evidentes transformaciones constatadas en el medio rural como el surgimiento de nuevas formas de abordar los procesos en el ámbito rural dejan en evidencia la estrecha relación entre el campo y la ciudad, así como con el capitalismo globalizado. Lo que siempre existió y en este momento se pone sobre la mesa debido a la velocidad de las transformaciones que derivan de dicho vínculo. Haciéndose urgente hablar de transformaciones en el medio rural, así como de las consecuencias de las mismas sobre la vida en el campo.

II. La agricultura familiar: acuerdos, discusiones y actualidad

La matriz agropecuaria clásica ha sido atravesada por nuevas estrategias que han provocado una reorganización productiva y social del agro, y en el marco de esta actual matriz productiva agrícola se establecen nuevos modos de propiedad y uso de la tierra. En este marco de redefinición de la estructura agraria donde las alteraciones en el uso del suelo, los cambios legales para la tenencia de la tierra, la extranjerización y el dinamismo del mercado de tierras se hacen presentes (Riella y Romero, 2014), es que aparecen nuevos actores y nuevos roles en el medio rural.

A principios de siglo prevalecía un formato de producción agrícola donde las decisiones de producción eran tomadas por los/as productores/as, que al mismo tiempo eran dueños de la tierra y la maquinaria. Hoy se presenta un nuevo esquema productivo con contratos más complejos y redes relacionales que involucra productores/as, pero también nuevos actores (Arbeletche y Gutiérrez, 2010). Todo esto tiene repercusiones a nivel de los sistemas productivos predominantes al comienzo de este siglo, identificándose dos grandes fenómenos que transforman la estructura agraria: los/as productores/as familiares disminuyen en cantidad y aumentan su tamaño promedio individual; y aparece un importante número de agricultores nuevos que rápidamente comienzan a crecer en tamaño y en su nivel de participación en la producción (Arbeletche y Gutiérrez, 2010).

Coexisten en el medio rural, cada vez menos productores/as familiares con cada vez más grandes productores/as o empresas nacionales y transnacionales. Tomando los datos del último censo general agropecuario (CGA del 2011) se confirma la tendencia a la disminución de la producción a pequeña escala. A pesar de que disminuye el número total de explotaciones en el período intercensal 2000-2011, se identifica que el 91% de las 12.241 explotaciones que desaparecen corresponde a establecimientos de menos de 100 ha. Para el 2011 existían 25.285 explotaciones gestionadas por productores/as familiares ocupando el 13,8% de la superficie agrícola. La mayoría de estas explotaciones (79,3%) tienen actividades vinculadas con la producción animal, y la mayoría de estos tienen vacunos de carne y ovinos como la principal actividad económica, siendo el 54,1% de las explotaciones familiares las que tienen vacunos de carne como el rubro principal. Respecto al tamaño de las explotaciones cabe destacar que la mayoría (70,5%) son menores a 100 ha, el 22,6% de

las explotaciones familiares cuenta con una superficie de entre 100 y 300 ha, el 6,9% restante representa a las explotaciones familiares de más de 300 ha.

A nivel internacional se pueden encontrar diversas denominaciones que refieren a la economía campesina: productores/as familiares, pequeña economía mercantil o típicamente campesina. Desde la perspectiva de Cereceda, más allá de tener en cuenta las características estructurales de la economía campesina, debemos considerar la estructura organizacional, el contexto socio-económico en que se encuentran los actores y la lógica o racionalidad que orienta la conducta de este sector. Una acción es racional “cuando hay una ‘elección consciente’ por parte del actor, para adecuar medios a fines” (Cereceda y Barria, 1984: 28). Y es racional capitalista cuando la meta que se persigue es maximizar las ganancias.

Cabe aclarar que no es de interés para el presente trabajo detenerse en el debate sobre la definición de campesinado y producción familiar, sus semejanzas y diferencias. Lo que sí, hacer manifiesto que a pesar de que hay autores que defienden la idea de que en nuestro país no existen lo que en el resto de América Latina se define como campesinado, hay otros que fundamentan lo contrario. En este caso se toma lo planteado por Tommasino y Bruno, quienes sostienen que “Un productor familiar es aquél que trabaja la tierra con mano de obra predominantemente familiar y reside en el predio (o en un lugar cercano a él). Más allá de que esté interesado en la obtención de ganancias, su lógica de producción pretende, en primer lugar, asegurar la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo, es decir la de la propia unidad de producción” (2005: 2). Esta definición se para en el centro del debate, ya que toma características de los dos tipos de racionalidad, capitalista y no capitalista, y no se detiene a discutir acerca del término que define a dicho grupo humano.

Con este marco, y en este contexto, es que en Uruguay el MGAP ha vinculado criterios regionales de “agricultura familiar” a la elaboración de una definición oficial de “productor o productora familiar agropecuario” reconociendo, y construyendo herramientas para abordar, la necesidad de aplicar políticas diferenciadas para este sector de la población. Esta primera iniciativa concretada en 2008, luego de su implementación durante cinco años, fue ajustada en una nueva resolución ministerial que la hace más inclusiva, para luego ser modificada nuevamente.

Es así que en la resolución ministerial 1013/016 el MGAP define como Productor/a Familiar Agropecuario/a toda persona física que gestiona directamente una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria.

Esta persona, en conjunto con su familia, debe cumplir los siguientes requisitos en forma simultánea:

- Realizar la explotación con la contratación de, como máximo, dos asalariados no familiares permanentes o su equivalente en jornales zafrales no familiares (500 al año);
- Explotar en total hasta 500 ha (CONEAT 100) bajo cualquier forma de tenencia;
- Residir en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km de la misma;
- Ingresos familiares nominales extraprediales inferiores o iguales a 14BPC promedio mensual.

Dentro de esta definición, un/a productor/a familiar no necesariamente (o únicamente) es aquel/la “que dedica todo el trabajo familiar a la explotación de su unidad productiva, pudiendo contratar algo de trabajo asalariado, pero siempre en menor proporción que el trabajo aportado por la familia y que percibe ingresos suficientes como para vivir, pero no como para acumular capital” (Piñeiro, s/f: 6). Sino que es un concepto que engloba más posibilidades, ya sea desde la mano de obra familiar como desde el trabajo extrapredial, y sin dudas, no necesariamente no acumula capital o no existe tal motivación en el marco de su racionalidad. A pesar de esto el/la productor/a familiar es un actor social muy distinto a un empresario transnacional.

Los mecanismos de adaptación de la producción familiar a la capitalización del medio rural son de características capitalistas, en este sentido la adaptación al mismo se logra respondiendo a su lógica. Y aunque no todos pueden ni quieren hacerlo, muchas veces. “El cambio de identidades debe ser entendida como una estrategia de continuar con su -ruralidad-, especialmente entre los productores más pobres, en un contexto de fragmentación sectorial de las políticas socioeconómicas. (Los/as productores/as familiares) definirán su identidad laboral de acuerdo a las posibilidades de asesoramiento técnico, créditos, políticas impositivas y beneficios sociales” (Taks, 2000: 122).

El “ambiente práctico y potencial de los productores rurales ha sido expandido, a pesar de que el predio y la vecindad continúan siendo el centro de la experiencia fenomenológica y desde allí las personas se involucran en redes sociales más amplias” (Taks, 2000: 119). Los cambios en el medio rural se hacen notar fuertemente, así como las estrategias para la adaptación a los mismos por parte de los/as productores/as familiares. Se hacen urgentes estrategias de adaptación que logren salirse de la respuesta a la hegemonía, que alcancen la subsistencia y reproducción desde otro lugar. No caer en la idea de que “Al fin del día, la única identidad que puede tener cierto asidero en la realidad es la de -empresa-, una identidad abstracta, individualista, alejada de los vaivenes de lo social cotidiano y por lo tanto frágil en la constitución de identidades colectivas, pues en su propia definición niega al otro” (Taks, 2000: 120-121).

El rol de la producción familiar en nuestro país, a pesar de que siempre ha sido muy importante, ha ido variando con el correr de los años, sobre todo por los cambios en las políticas económicas y sociales implementadas a nivel nacional y local. En los primeros años del siglo XX se estimuló la producción de productos baratos a ser volcados en el mercado interno acompañando el proceso de industrialización que el sector urbano estaba transitando.

Es a partir de los años 60 que este rol no encuadra dentro del modelo económico implementado comprimiéndose fuertemente la agricultura familiar, que pasa a cumplir un papel como fuente de mano de obra tanto para la población rural como urbana de nuestro país.

Finalmente, el neoliberalismo y las medidas que trajo consigo llevaron a un constante proceso de desaparición de la producción familiar, proceso que sigue vigente en la actualidad. Y que pone sobre la mesa la discusión en torno a la posibilidad de la producción

familiar de sobrevivir a la expansión del capitalismo en el agro, la posibilidad de permanencia de la producción familiar a pesar del avance del agronegocio.

III. Trayectoria del concepto de desarrollo rural y el rol del Estado

Las transformaciones que viene atravesando el medio rural están acompañadas de cambios en la concepción del desarrollo rural. El cambio de la estructura agraria del Uruguay se da en un contexto internacional que también se transforma. Y junto con eso la concepción de desarrollo y las políticas y estrategias implementadas en pro del mismo.

Como ya mencionamos, la trayectoria del concepto desarrollo ha sido dinámica, se encuentra en una constante evaluación desde su emergencia y auge luego de la segunda guerra mundial, y la sociedad rural no escapa a los desafíos y las posibilidades en el marco hegemónico occidental para el mismo.

El proceso de desarrollo es, en una primera instancia, externo e impuesto a los países que debían desarrollarse, esto, a través de políticas que apuntaron a la industrialización para el crecimiento económico. En sus orígenes, estrechamente vinculado a la idea de progreso y crecimiento con un fuerte sesgo economicista, se conceptualizaba el medio rural de una forma simplista e impregnada de connotaciones negativas. Lo rural se asociaba con lo atrasado, lo tradicional y lo arcaico, dejando de lado las especificidades de cada territorio y desvalorizando toda experiencia y conocimiento propio de la cotidianeidad de las áreas rurales.

En este contexto, las políticas y programas de desarrollo rural se basaron en propuestas técnicas, llevándose a cabo planes de desarrollo que homogeneizaban territorios heterogéneos. Se promovía la idea de pasar de lo atrasado a lo moderno, incrementando la producción agraria a través de la tecnificación de la agricultura, el uso de semillas mejoradas de alto rendimiento, la aplicación de fertilizantes y pesticidas, el uso de maquinaria pesada e híbridos. Desde el Estado se promovió la tecnologización de las zonas rurales, lo que implicó una importante inversión en tecnologías e insumos. Y una reestructuración de la producción que significó para muchos pequeños productores/as el abandono del medio rural.

Los impactos de este nuevo modelo a nivel ambiental, social y económico, llevaron a que se cuestionaran los principios de este desarrollo rural instalándose la idea de desarrollo rural sustentable que se basa en el reconocimiento de la insustentabilidad o inadecuación económica, social y ambiental del patrón de desarrollo de las sociedades contemporáneas. Se propone un concepto más amplio que tiene en cuenta las particularidades del territorio, la sostenibilidad de los procesos, incorporando la dimensión ambiental y social a un enfoque que, como ya mencionamos, era bastante economicista. En los últimos quince años se ha incorporado el concepto de territorio al de desarrollo rural, en el cual se incluye la idea de que los/as productores/as rurales pasan a ocupar un lugar activo en la búsqueda de soluciones.

La idea de desarrollo rural, junto con el rol del Estado en la concepción y promoción del mismo han ido variando a lo largo del tiempo. Todo parece indicar que hoy en día el desarrollo rural significa algo muy diferente a lo que significaba en la década de los 70.

Cabe preguntarse en qué medida el rol del Estado cambió en consecuencia al cambio de la concepción del desarrollo. Preguntarse en qué medida el cambio de la concepción de desarrollo se traduce en la realidad. Acaso no seguimos reproduciendo lógicas desarrollistas, impuestas por otros, con un fuerte componente economicista y tecnicista. Es cierto que se incorpora la mirada desde lo local, la importancia del pequeño productor/a familiar, pero la tecnificación del agro y el fomento a la producción intensiva no se han detenido.

Como ya fue mencionado, la evidencia nacional ha mostrado la creciente y continua desaparición de las explotaciones agropecuarias de menos de 100 ha, dándose la expulsión de la producción familiar del medio rural, así como la instalación de un nuevo modelo productivo en el agro. Y la nueva estructura agraria que se deriva de estos acontecimientos amenaza la viabilidad de la producción familiar. Son la creciente dependencia de insumos, la concentración y extranjerización de la tierra, las limitaciones de escala, la competencia comercial, la mano de obra asalariada, el relevo generacional, algunas de las principales incompatibilidades de la producción familiar con el agronegocio.

En este marco, donde por ahora parecen coexistir dos modalidades de producción bien diferentes, el Estado lleva a cabo acciones que estimulan el modelo del agronegocio y, al mismo tiempo, acciones que buscan resistir este modelo promoviendo el fortalecimiento de la producción familiar. Mientras se encamina a un país basado en la intensificación sostenible, promueve programas y políticas de desarrollo rural que subsidian a la producción familiar. Tal como afirman Florit y Piedracueva “el Estado uruguayo apela a la dinamización del sector agropecuario a través de un modelo exclusivo y excluyente, en el que, por una parte, intenta incluir la producción familiar en el modelo de agronegocio, mientras, en paralelo, busca menguar sus impactos negativos sobre la misma población” (2015: 123).

Junto con modelos neoliberales “puros” las políticas de promoción de la producción a pequeña escala no se hacían presentes, cuestión que cambia de giro con la implementación de políticas diferenciadas para este sector en el paradójico marco que, al mismo tiempo, incentiva la llegada de nuevos capitales y en lugar de romper con procesos como la concentración de la tierra y el dinamismo del mercado, los promueve y redefine.

Para autores como Mouffe y Laclau (2010) este antagonismo es el responsable de fragmentar el tejido social y es constitutivo de una democracia plural que debe ser el centro de desarrollo de política democrática radical. La que se ve obstaculizada por la concepción hegemónica neoliberal de que no es posible la concepción de una forma política y económica alternativa con respecto a las propuestas políticas que se ven sujetas a la economía de mercado. Según Modonesi (2008) se presenta dicho modelo como el único posible, que incluye la democracia partidaria y el libre mercado, dando lugar a la identificación de posiciones antagónicas al neoliberalismo que se hacen manifiestas en la conformación de movimientos sociales y acciones de resistencia. Estas últimas pasan de ser una reflexión alternativa a construir un

modelo que supera las posiciones subalternas llegando a conformar la resistencia propositiva, a la que el autor llama –resistencia antagonista-.

Entonces, podríamos decir que una concepción política y económica alternativa no caracteriza a ninguno de los momentos históricos mencionados. La intervención del Estado en el medio rural ha pasado de neoliberal “pura”, donde la intención productivista y economicista se hace explícita, a una de inclusión al mercado de esas minorías que o desaparecen o se insertan en la racionalidad capitalista.

La desaparición de la producción a pequeña escala sigue presente y en ascenso, sin perjuicio de esto las políticas de inclusión al mercado de este actor social han funcionado de freno para dicho proceso. Cabe preguntarse hasta dónde los efectos de estas políticas son tales, y hasta dónde promueven la sustentabilidad social de la producción ganadera familiar o funcionan como “parches” o vínculos de dependencia que hacen de este actor social cada vez menos autónomo y más dependiente de una política de Estado que en muchos casos puede ser catalogada de asistencialista.

IV. El Desarrollo Territorial y la Descentralización

A pesar de las interrogantes que emergen de la forma en que se implementa la política agropecuaria, y los impactos de la misma en la viabilidad de la producción a pequeña escala y sustentabilidad social de los/as productores/as pequeños y familiares, cabe destacar que la idea de desarrollo hoy día incluye la distribución equitativa y el cuidado del medio ambiente.

La mirada proveniente desde la política para el desarrollo rural “evolucionó” hacia la conformación de equipos multidisciplinarios para el trabajo en el territorio (rompiendo con la centralidad agronómica e incorporando la mirada social al problema), el respeto a las comunidades locales y la descentralización, atendiendo las necesidades de los sectores excluidos en el medio rural (González Márquez, 2014).

La ejecución de políticas públicas para el desarrollo rural impulsando el bienestar de aquellos pobladores rurales que aún no lo han alcanzado implica el desarrollo de políticas diferenciadas que promuevan la inclusión social y económica de los sectores excluidos. “La lucha contra las causas que generan la exclusión económica y social tiene que contar con el protagonismo de los pobres, pues ellos no son el problema, sino que son parte de la solución de un país productivo con justicia social” (Vadell, 2006: 340). Siendo de vital importancia para este objetivo la descentralización como un proceso de organización que permite la gestión de los recursos y la toma de decisiones a la población del lugar, en articulación y coordinación con las distintas dependencias gubernamentales presentes en el territorio.

Ya a partir del año 2000, fomentado por la existencia de fondos internacionales que se destinaban a Uruguay, se comienza a llevar a cabo un proceso de descentralización de las políticas de desarrollo rural. Con el objetivo de reducir la pobreza en el medio rural y mejorar las condiciones de vida de las familias rurales se crea, en 2001, el Proyecto Uruguay Rural (PUR), financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Estado

Uruguayo. Es en este marco que se gesta una versión inicial de lo que son hoy en día las Mesas de Desarrollo Rural (MDR).

Con la llegada de la izquierda al gobierno en el 2005 “se busca una reconfiguración de las políticas públicas para el desarrollo rural llevadas adelante por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) a partir de importantes innovaciones institucionales, la reorientación de los programas en curso, un nuevo relacionamiento entre Estado y sociedad civil, y la capacitación de su personal en temas relacionados al planeamiento y la gestión de políticas públicas para el desarrollo territorial” (Riella y Mascheroni, 2012: 246).

Desde esta nueva perspectiva, el desarrollo rural trasciende lo estrictamente agropecuario y pasa a tener como objetivo central la población rural. Es así que se crea la Dirección General de Desarrollo Rural (establecida en la Ley N°17.930, 2005 – comienza su funcionamiento en 2008) y la Unidad de Descentralización para la coordinación de las políticas agropecuarias con base departamental (Ley N°18.126, 2007).

Este nuevo diseño institucional permite, además, unificar los programas que se venían realizando con anterioridad. Sumado a esto, y dado que el diseño y la implementación de políticas públicas con las organizaciones de productores/as familiares pasa a ser una de las prioridades desde el 2005, de la mano con la creación de la DGDR, se pone en funcionamiento en 2009 el Registro de productores/as familiares. Los datos del mismo se actualizan cada tres años y tiene valor de declaración jurada, registrándose, los/as productores/as familiares cuentan con beneficios y exoneraciones impositivas.

Es en este marco que se reconfigura la estrategia política del PUR que tiene como lineamientos principales: centrarse en las causas que originan la pobreza; y contribuir a la mejora en la distribución de la riqueza generada por los procesos productivos iniciados en el campo. Esto apostando a la organización de los sectores social y económicamente más postergados del medio rural, facilitando su inserción en las cadenas productivas y de comercialización, priorizando las áreas de mayor concentración de pobreza (PUR DGDR MGAP).

En esta nueva etapa, y con una evaluación insatisfactoria del funcionamiento previo de las MDR, se plantea ampliar la composición para lograr la representatividad de la población con la que trabajaba el PUR, así como alcanzar una mayor transparencia, y mayor discusión acerca de los criterios de distribución de los recursos de que se disponían (PUR DGDR MGAP). Para el 2007 las MDR gestadas en el PUR cambian su dependencia administrativa dentro del MGAP, pasan a tener un marco legal, y se adaptan en cada departamento dependiendo de la trayectoria previa (González Márquez, 2014).

En la ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental, donde se establece la creación e integración de las MDR, se mencionan las siguientes funciones: i) promover un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector; ii) detectar las demandas e inquietudes de los/as productores/as rurales del departamento; iii) canalizar los distintos proyectos de desarrollo; iv) promover una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado de las cadenas productivas agropecuarias más representativas; y v) orientar

sus esfuerzos hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente.

Se crea un nuevo marco normativo e institucional que viene a sumarse a un marco previamente existente que no se modifica, es este nuevo marco el que busca atender a la población rural que no era atendida en el marco institucional tal como estaba definido previamente, en síntesis: se agrega la atención a la población rural desatendida hasta el momento implementando políticas diferenciales y de incentivos para los pequeños productores/as rurales.

Es en este marco que desde el MGAP, fundamentalmente con fondos internacionales, se amplía la oferta de propuestas para los/as productores/as familiares, desde propuestas que buscan mejorar las condiciones productivas de los predios con subsidios y asistencia técnica, hasta propuestas que tienen como fin el fortalecimiento de las organizaciones o las MDR, el incentivo de la permanencia de los jóvenes en el medio rural y realizando actividades agropecuarias, así como el desarrollo de iniciativas provenientes de mujeres rurales. Lo que se repite es la promoción para la conformación de grupos de productores/as para la obtención de cualquiera de estos beneficios económicos y organizacionales que se espera repercutan positivamente en la calidad de vida de los/as productores/as y sus familias.

Es así que, durante los últimos 10 años la DGDR ha implementado dos herramientas de intervención: financiamiento (rembolsable y no rembolsable) y asistencia técnica para productores/as familiares, no familiares y medianos, y promoción de asociativismo y fortalecimiento de organizaciones rurales que agrupan productores/as y grupos de productores/as. Todo esto liderado por equipos técnicos territoriales.

A partir de 2018 se plantea un nuevo modelo de intervención que busca dar mayor protagonismo a las organizaciones rurales que tengan condiciones y quieran ser Agentes Territoriales de Desarrollo Rural (ATDR), requiriendo una fuerte articulación con la institucionalidad pública agropecuaria en el territorio. Es importante considerar que las organizaciones rurales que no cumplan con las condiciones para ser ATDR, podrán ser beneficiarias de otro tipo de intervenciones de la DGDR.

Las organizaciones rurales que se constituyan en ATDR trabajarán en la implementación de políticas públicas conjuntamente con la DGDR y canalizarán asesoramiento técnico y extensión rural. Esto con el fin de promover los llamados y otras formas de apoyo a productores/as de la zona de influencia de la organización rural, y articular la asistencia técnica necesaria para promover la innovación tecnológica, el uso responsable de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático.

Este nuevo modelo de intervención es muy reciente, y es difícil asegurar que a través del mismo se logre fortalecer organizaciones rurales, llegar a productores/as que aún no hayan sido beneficiarios de proyectos de la DGDR, y prescindir de la dependencia de los equipos técnicos territoriales para la ejecución de los proyectos y programas.

Pareciera que la base no cambia, la gestación emerge de los mismos preceptos, la preocupación y la iniciativa emergen de un organismo nacional que al mismo tiempo es

financiado, y condicionado, por un organismo internacional. Entonces se hace cuestionable que la construcción de la demanda sea desde el territorio, desde los directamente afectados.

Si partimos desde una postura de construcción colectiva, de cambio hacia la autonomía, debemos ser dialógicos, debemos promover las relaciones horizontales y la toma de decisiones conjuntas hacia un fin común y colectivamente definido. La determinación externa, haciendo uso de las relaciones jerárquicas de poder supone una concepción de la realidad completamente diferente a la defendida desde la teoría detrás de estos proyectos para la intervención en el medio rural. Debemos tener presente que: “ser dialógico (...) es vivenciar el diálogo (...), es no invadir, es no manipular, es no imponer consignas. Ser dialógico es empeñarse en la transformación, constante, de la realidad” (Freire, 1987: 46).

Tal como afirma Tommasino “La sustentabilidad de la producción familiar se encuentra jaqueada por las relaciones de competencia, que no se modifican a través de la mejora y adecuación tecnológica, si bien la generación de alternativas puede mitigar los procesos de diferenciación social. (...) Si bien entendemos que esto no resuelve el problema, porque la economía de la competencia capitalista genera indefectiblemente diferenciación social, las estrategias colectivas generan una concepción distinta de trabajo a nivel rural que genera cambios a nivel micro y que pueden gestar relaciones de producción y organización diferentes a las que tenemos hoy” (En: Informe de cierre PUR, 2011: 52). Se actúa desde una institución perteneciente al sistema hegemónico siendo aún un desafío impulsar políticas que aseguren la reproducción de pequeños productores/as y asalariados rurales, y que al mismo tiempo propongan un cambio que promueva la “no-dependencia” de estos sectores.

La participación social y su relevancia para la sustentabilidad

I. Entendiendo la gobernanza

En la década de los ochenta el concepto de participación social se hace fundamental en la discusión acerca de la sustentabilidad social, el mismo fue planteado como objetivo necesario de cualquier programa de desarrollo y sustentabilidad. Según Foladori “el concepto de participación social fue mudando con el tiempo, desde una participación simplemente informativa hasta lo que hoy en día se conoce por la palabra empowerment o empoderamiento, que supone que los participantes de los proyectos de desarrollo sean de la naturaleza que fueren, discutan hasta las propias directrices estratégicas” (2002: 632). A pesar de este significativo avance en la definición de la participación social a lo largo del tiempo, y en acuerdo con Pretty, entendemos que “ni el empoderamiento, ni la gobernanza significan por sí mismos alteraciones en las relaciones de propiedad y apropiación, o sea de las relaciones sociales de producción” (Foladori, 2002: 633).

Tal como manifiesta Boaventura de Sousa Santos la globalización neoliberal ha encontrado en la gobernanza su matriz política. Es “una matriz que combina la horizontalidad y la verticalidad de una manera novedosa, en donde ambas dimensiones se autogeneran: la primera como algo constantemente presente, la última como si no existiera” (De Sousa Santos, 2007: 33). La incapacidad del Estado como regulador de la sociedad ocasionó el

pasaje de la legitimidad a la gobernabilidad, pero el Estado no dejó de ser el responsable de crear el espacio para crear legitimidad, es decir, no dejó de cumplir con su rol de metarregulador. La gobernanza opera dentro del marco de gobernabilidad legitimando la propia gobernabilidad (De Sousa Santos, 2007).

Ideas como soberanía y participación popular se encuentran en el centro de la crisis, la matriz de la gobernanza toma la ecuación básica para la transformación social: no hay beneficios sin participación, no hay participación sin beneficios, pero remplace la participación autodeterminada por una participación basada en principios de selección, donde se escogen algunos actores e intereses que participen y otros se dejan afuera. “La gobernanza busca, de hecho, armonizar las reivindicaciones a favor de la participación y de la inclusión, resultado de la interpretación de la crisis social que parte del concepto de legitimidad, con las exigencias de una mayor autonomía y autorregulación, producto de una interpretación guiada por la idea de gobernabilidad. Sin embargo es una falsa síntesis, puesto que opera totalmente dentro del marco de la gobernabilidad. En lugar de resucitar la búsqueda por la legitimidad de los años setenta, busca reconstruir la gobernabilidad de tal forma que se convierta en una concepción alternativa a la legitimidad” (De Sousa Santos, 2007: 36).

Todas las nuevas formas de regulación y gestión emergentes en la globalización neoliberal se instauran en un espacio donde el Estado ha perdido poder y los mercados lo han incrementado. Dentro de su retórica se presenta una forma de decidir que incluye la participación de la sociedad civil e implica una discusión racional entre diferentes grupos de la sociedad. Tal como afirma Estevez (2009), se presenta la gobernanza como un mecanismo enriquecedor para el debate ya que se hace posible el intercambio entre diferentes posturas y planteos sin llegar a la contraposición. Y, a pesar de que la participación de la sociedad civil es un punto central en la retórica de la gobernanza, nos encontramos ante procedimientos que lejos de profundizar la democracia, obedecen más a la lógica de la gobernabilidad. Según Santos, nos encontramos ante una de las herencias estructurales del neoliberalismo ya que la gubernamentalidad promovida trunca la posibilidad de que lo social desborde al Estado, anulando la posibilidad de transformación social.

Queda establecido que “la gobernanza surge a partir de un diagnóstico de crisis de legitimidad de los gobiernos y se convierte en un modelo de superación de esa crisis a partir de la inclusión de las relaciones sociales dentro de la lógica autorregulada del mercado” (Santos, 2016: 1). Y que si nos referimos a la política ambiental es fundamental tener en cuenta que “La condicionalidad de una -buena gobernanza- para que los países del mundo subdesarrollado fueran destinatarios de la cooperación de los países ricos, tiene efectos de neocolonialismo sobre las prácticas políticas de los Estados dependientes” (Santos, 2016: 8).

Acordando con la mirada crítica a la gobernanza, y parándonos desde la ejecución e implementación de las políticas de conservación y desarrollo rural, entendemos que, así como existen mecanismos a corto plazo para alcanzar la sustentabilidad y apostar a una sustentabilidad de largo plazo, también existe dentro de la amplia gama de ideas que entra dentro del término –participación- una idea más realista y acorde que puede generar un cambio dentro del largo plazo. Es por este motivo que a pesar de hacer manifiestas las carencias de la –gobernanza-, y desmarcándonos totalmente de la idea de promoverla,

intentamos acercarnos a una idea de participación que cumpla con su propio significado, que sea acorde con los objetivos de las políticas ambientales y de desarrollo rural a implementar, que logre la participación de los diferentes actores, y que, de alguna manera, posibilite la sustentabilidad social de quienes habitan las áreas protegidas.

II. Sustentabilidad Social

En los últimos treinta años el concepto de sustentabilidad social ha variado y ha generado polémica. Hasta la década de los noventa la pobreza y el incremento poblacional eran los dos temas centrales de la discusión acerca de la sustentabilidad social. Y se hacía dificultoso distinguir entre la sustentabilidad social y la sustentabilidad ecológica. Según Foladori y Tommasino es hasta esta década que el concepto de sustentabilidad social es utilizado con el fin de encubrir el mero interés por la sustentabilidad ecológica. Es decir, el incremento poblacional y la pobreza eran considerados en la medida que causaran insustentabilidad ecológica, no como un problema de insustentabilidad en sí mismo. “Se trata, evidentemente, de una sustentabilidad social limitada. (...) puente, en la medida en que el interés por la sustentabilidad social era simplemente el de alcanzar una meta ecológica para la cual la sustentabilidad social se constituía en un instrumento o medio. (...) Muchas veces, las capacidades humanas y las relaciones sociales, que se refieren a la forma en que se genera la pobreza, o el desempleo, no están en discusión, sino solamente sus consecuencias técnicas en tanto contaminación y degradación de los ecosistemas” (Foladori, 2002: 625).

Por lo tanto, la gran cuestión en torno a la sustentabilidad social se centra en el hecho de que la misma se restringe a cambios técnicos, que pueden mejorar significativamente el nivel de calidad de vida en la esfera local o para determinados sectores, pero, como escriben Middleton y O.Keefe, “El peso de las relaciones sociales de producción capitalistas restringe las posibilidades de que cambios en las relaciones técnicas alcancen la sustentabilidad social” (Foladori, 2002: 634). Ya que, en tanto no se modifiquen las relaciones de propiedad, no se estará atacando la justicia social y por tanto no se logrará la sustentabilidad.

En este marco, o a pesar de este marco, es la participación social la cuestión más interesante a abordar en la discusión sobre la sustentabilidad social, ya que la misma es indicador de equidad en la toma de decisiones, libertades democráticas y avance civilizatorio con respecto a antiguas versiones del rol de la sociedad civil en la resolución de las directrices estratégicas. No se logra alterar las relaciones de propiedad ni las relaciones sociales de producción, pero son la conciencia y la organización social elementos fundamentales para el logro de cambios, tal vez no radicales, pero sí realizables y dentro de nuestros marcos de influencia para modificaciones en pos del bienestar cotidiano. En consonancia con Foladori entendemos a la participación como eje central en la discusión acerca de la sustentabilidad social, siendo la construcción de espacios de participación la posibilidad de acción más fuerte en el marco delineado en la implementación de políticas públicas que responden a la estructura actual de poder.

El presente trabajo tomará por sustentabilidad la “permanencia en el tiempo de formas de producción familiar, con niveles aceptables de calidad de vida y beneficio económico. Esta

perdurabilidad implica que el sistema de producción garantice el cuidado de ciertos aspectos de la naturaleza no-humana permitiendo que las siguientes generaciones puedan mantener un estilo o forma de vida determinado y esté garantizada la distribución equitativa de los beneficios económicos, sociales y ecológicos” (Tommasino, Márquez, Franco. 2006: 103-104). Centrándose en el ámbito social de la sustentabilidad, con foco en la participación como factor fundamental (aunque no determinante) de la sustentabilidad social. Entendiendo, en consonancia con Gallopín (2003), que a largo plazo la única opción es intentar lograr la sustentabilidad de todo el sistema socioecológico, conformado por un componente humano que interactúa con un componente biofísico. Asegurando las posibilidades para su reproducción social.

Nos interesa comprender cómo las políticas de conservación de la naturaleza y de desarrollo rural, fundamentalmente a través de los procesos de participación que proponen, colaboran o no con la permanencia de la producción ganadera familiar en un contexto de profundización de las relaciones capitalistas de producción. Esto como un aporte a la interrogante central, y que incluye los tres ámbitos de la sustentabilidad socio-ambiental, de cómo la producción ganadera familiar consigue reproducirse en este contexto de capitalización del agro y qué tan limitada se encuentra su permanencia. No buscamos explicar la (in) sustentabilidad a partir de los procesos de participación, buscamos que este sea un aporte desde el análisis de la participación, como aspecto central para la sustentabilidad social, que contribuya a pensar estrategias de participación funcionales a la sustentabilidad y a la reproducción social de la producción ganadera familiar.

Es interesante destacar que el concepto de reproducción social propuesto por Pierre Bourdieu refiere al “conjunto de estrategias a través de las cuales la familia busca reproducirse biológicamente y, sobre todo, socialmente, es decir, reproducir las propiedades que le permiten conservar su posición social” (Bourdieu, 1990: 87). El sujeto de la estrategia de reproducción social es la familia ya que es a partir de donde los miembros articulan acciones para garantizar su reproducción física y social, y al mismo tiempo es donde se constituye el habitus, es decir sus disposiciones primarias y el principio de acción de sus prácticas (Bourdieu, 1994). Entonces, las acciones que los agentes, en este caso los y las productores/as/as ganaderos familiares, ejecutan a fin de reproducir su posición social son entendidas como “las líneas de acción objetivamente orientadas que los agentes sociales construyen continuamente en la práctica y que se definen en el encuentro entre el habitus y una coyuntura particular” (Bourdieu, 1995: 89).

La sustentabilidad implica que los/as productores/as familiares, a partir de las repercusiones negativas derivadas de los cambios que suceden a nivel global y los afectan directamente, generen estrategias, a corto plazo, para la inserción y la adaptabilidad al sistema que se les impone. Esto con la meta planteada desde la sustentabilidad a largo plazo que promueve “la construcción de una conciencia colectiva solidaria y orientada a –erosionar- el sistema de competencia que genere continuamente el proceso de diferenciación social” (Tommasino, et. al. 2006: 104). Ya que, tal como plantea Foladori (2005), el problema principal en la relación sociedad-naturaleza radica en que las relaciones técnicas están determinadas por las

relaciones sociales de producción. Y son estas últimas las que definen la forma de relacionamiento con el entorno.

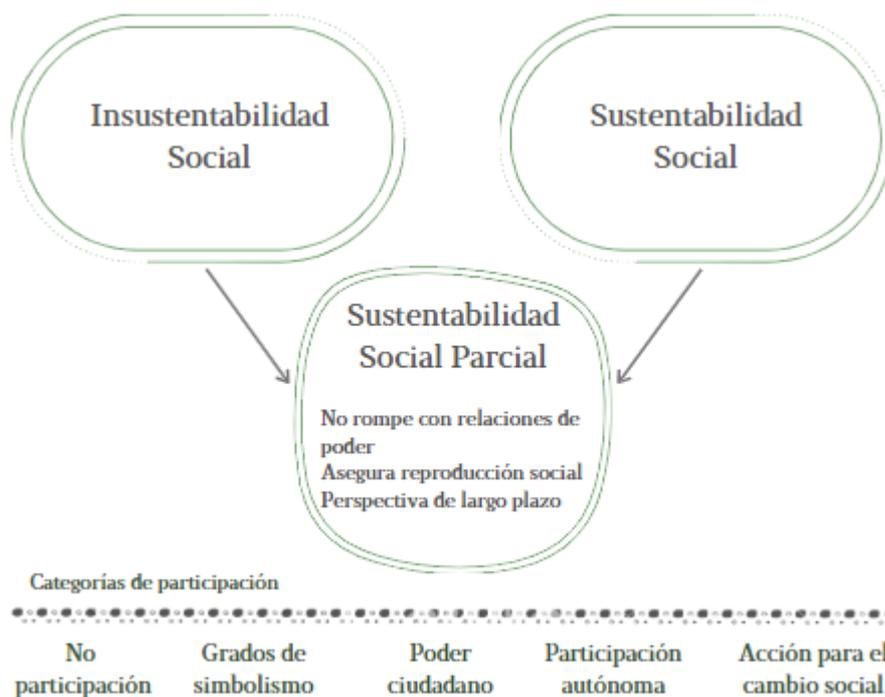
Es cierto que, a pesar de los importantes avances tanto teóricos como prácticos, la (in) sustentabilidad se enmarca en el sistema del mercado capitalista sin cuestionar las relaciones de propiedad que generan la injusticia social. De todos modos, y actuando sobre un proceso de diferenciación social, la promoción de la participación conduce a mejoras locales de alto impacto para la población. En este caso el destino de la producción familiar en el marco de políticas diferenciales que no promueven cambios sociales, sino que “ponen parches” que promueven la permanencia de este actor en el medio rural, pareciera responder a una sustentabilidad parcial o de corto plazo.

Entonces, retomando el concepto de sustentabilidad limitada o puente planteada por Foladori y Tommasino (2002) para referirse a la sustentabilidad social cuando se presenta como un medio para la sustentabilidad ecológica, acá nos referimos a sustentabilidad social parcial cuando no se rompe con las relaciones de poder, se busca asegurar la reproducción social, y se plantea una perspectiva a largo plazo. Una sustentabilidad social parcial (imagen 2) donde se identifica la existencia de esfuerzos por mitigar la insustentabilidad sin romper con las relaciones de poder hegemónicas.

Sin ánimo de generar una crítica que paralice, buscamos aportar a la construcción de estrategias para la sustentabilidad que, sin romper con las relaciones de poder existentes (por lo tanto, sustentabilidad parcial), al menos cuenten con una perspectiva de largo plazo. Entendemos que, en el contexto actual, nuestro marco de influencia se centra en la construcción de estrategias y mecanismos de participación que cumplan con estas metas.

El marco de acción de las políticas públicas, en este caso las políticas de desarrollo rural y conservación de la naturaleza, está limitado a las lógicas de poder existente. Es por esto que su alcance se restringe a promover acciones y estrategias de participación que mitiguen la insustentabilidad. Y es en este punto donde nos detenemos a observar, para aportar a la optimización de la mitigación de la insustentabilidad, qué tipo de participación se plantea y a qué (in) sustentabilidad responde.

Imagen 2: (in) Sustentabilidad y participación



Elaboración propia

Podríamos decir que existe un punto, que no es intermedio cronológicamente y mucho menos necesario para la sustentabilidad social, en donde confluyen características de la insustentabilidad y la sustentabilidad, a este punto lo llamamos sustentabilidad social parcial (imagen 2). Es en éste en el que las lógicas de poder continúan estando presentes, por lo que no se ataca la injusticia social ni se genera una reestructura de la sociedad; desde el que se busca asegurar la reproducción social, en este caso de los/as productores/as familiares; y se incorpora la sustentabilidad como la meta a largo plazo. Sin dudas esta alternativa mantiene el orden social y acalla la necesidad de romper con la lógica social establecida, pero al mismo tiempo se propone, dentro de un marco de acción de influencia desde la órbita de la implementación de las políticas de desarrollo rural y conservación, la permanencia de ciertos actores sociales. Esto hace que las formas de participación jueguen un rol fundamental al hablar de sustentabilidad, porque la redistribución del poder y la riqueza son clave para alcanzarla. Por lo tanto, la forma en la que nos propongamos la participación contribuirá o no a lograr al menos una sustentabilidad social parcial.

III. La participación para la sustentabilidad social

Es a partir de finales de la década de los sesenta que se empiezan a formular explícitamente modelos democráticos participativos. Esto se relaciona con la búsqueda de nuevas alternativas y respuestas a los desafíos derivados de los modelos elitistas, siendo un intento de abordar los problemas de la democracia contemporánea en sociedades de mercado (Held, 1987). El período expansivo de crecimiento económico iniciado a fines de la Segunda Guerra Mundial llega a su fin a mediados de los sesenta, los países del norte comienzan a experimentar “la crisis de legitimación del capitalismo tardío” (Habermas, 1973) y América Latina la crisis del Estado Populista debido a la cada vez más notoria incompatibilidad entre los procesos de democratización y el régimen de acumulación y distribución característico del ISI (Prebisch, 1981). Es en este contexto que surgen las corrientes de renovación del socialismo y el marxismo, siendo una de las transformaciones más importantes la relevancia que toma la demanda de participación.

Los modelos democráticos participativos que emergen de finales de los sesenta hasta la década de los ochenta transformaron nuestra concepción de la democracia y problematizaron las relaciones entre democracia, liberalismo y socialismo. Contribuyendo a crear una demanda de participación política y social sin precedentes.

Para profundizar en estos modelos democráticos participativos tomaremos lo expuesto por Sherry Arnstein por un lado y Carol Peatman por otro, ambas forman parte del conjunto de teóricos que abordan este tema en la época. La idea central de estos es que "la teoría de la democracia participativa está constituida alrededor del principio central que los individuos y sus instituciones no pueden considerarse aisladamente unos de otros. La existencia de instituciones representativas a nivel nacional no es suficiente para que haya democracia. Para alcanzar la máxima participación de todos en el nivel de la socialización, o capacitación y entrenamiento social para la democracia, ésta debe ubicarse asimismo en otras esferas para que puedan desarrollarse las necesarias actitudes individuales y las cualidades psicológicas" (Pateman, 1970: 42).

La participación ciudadana es poder ciudadano, y es la redistribución de poder lo que permite que ciudadanos que hoy son excluidos de los procesos económicos y políticos sean incluidos. El poder ciudadano es el medio por el cual se puede inducir una reforma social que permita compartir los beneficios de la clase acomodada (Arnstein, 1969). Pero no es lo mismo atravesar el ritual vacío de la participación a tener el verdadero poder necesario para afectar lo que se derive de los procesos. La participación sin redistribución de poder es un proceso vacío y frustrante que, además de que permite a quienes “tienen” el poder jactarse de ser “participativos”, mantiene el statu quo (Arnstein, 1969).

Tal como queda resumido en el cuadro de homologación que se presenta más adelante, Arnstein propone una tipología con 8 niveles de participación. Dispuestos como si conformaran escalones de una escalera: los escalones 1 y 2 responden al nivel de no participación, los denomina Manipulación y Terapia, donde el objetivo real no es que la gente participe en planificar o conducir programas, sino que permite que quienes “tienen” el poder eduquen o curen a los participantes; los escalones 3, 4 y 5 responden a diferentes

niveles de tokenismo es decir a distintos grados de simbolismo, los denomina Información, Consulta y Apaciguamiento, los que “tienen” el poder ofrecen a los ciudadanos una participación de alcance total donde los ciudadanos se pueden informar y pueden hacerse escuchar, pero nada asegura que las sugerencias e inquietudes serán tenidas en cuenta en la toma de decisiones; finalmente los escalones 6, 7 y 8 responden a diferentes niveles de poder ciudadano, los denomina Asociación, Poder Delegado y Control Ciudadano, el primero permite negociar y generar compromisos con los tenedores tradicionales de poder, los dos últimos refieren a niveles donde los ciudadanos toman las decisiones o incluso cuentan con la gestión completa del poder pudiendo coordinar con otros.

Una política democrática solo puede existir en una sociedad participativa, donde hay igual participación en la toma de decisiones e igualdad de poder en la determinación de los resultados de las decisiones, donde todo el sistema político se ha democratizado y la participación llega a todas las áreas (Pateman, 1970). Las desigualdades sociales en la época moderna anulan el principio de igualdad, al mismo tiempo la libertad se hace relativa debido a que el campo de acción de los individuos está restringido por factores culturales, económicos y políticos, y el Estado juega un rol clave en el mantenimiento y reproducción de las desigualdades de la vida cotidiana. Es por todo esto que el Estado tiene que ser democratizado y la democracia repensada, y es en este punto que la participación entra como factor clave. Es interesante dejar plasmado que, en sintonía con Arnstein, Pateman (1970) diferencia entre tres tipos de situaciones con respecto a la participación: la pseudoparticipación donde las autoridades ponen un tema a consulta, la participación parcial donde participan dos partes pero solo una tiene el poder de decisión, y la participación total donde cada grupo o individuo tiene igual influencia en la decisión final.

Ya para la década de los ochenta la “participación” comenzó a formar parte fundamental del desarrollo, promovida por organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, la “participación” pasó a abarcar un rango de actividades amplio y diverso. El apoyo contemporáneo a la participación, tanto por gobiernos como por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, tiene un contraste llamativo con respecto a la participación de la década de los sesenta que era defendida por movimientos populares (Pateman, 2012).

En esa misma década surgen abordajes de la participación que van más allá de la participación otorgada por quienes tienen el poder. Tanto Arnstein como Pateman, así como quienes adscriben a los modelos democráticos participativos que emergen en la década de los sesenta, llevan sus tipos y niveles de participación hasta lo que llamamos poder ciudadano. Son niveles de participación que enmarcan su accionar en la política de Estado. Siendo posible, desde este marco de acción, la promoción de cambios en la distribución y la igualdad.

A mediados de la década de los ochenta, Fals Borda promueve la alternativa de la participación popular, ir tras una meta socialista en la democracia. Esto en un marco donde las teorías de modernización ya habían perdido su auge y lo mismo comenzaba a suceder con las ideas relativas al desarrollo que no resultaron auténticamente democráticas. “Desconectar la idea de participación del concepto oficial de desarrollo y reconocer las

limitaciones del -desarrollo participativo- resulta de importancia estratégica para el progreso de los pueblos, pues en otra forma seguiríamos victimizados por el colonialismo intelectual y la mimesis política implícitos en la democracia representativa” (Fals Borda, 1986: 37). En este sentido, la participación implica una relación entre individuos que se plantean como iguales y con un propósito común, entre seres humanos actuantes ante la misma realidad e igualmente pensantes, es decir una relación de sujeto a sujeto. De esta forma se rompen las relaciones de opresión, explotación y subordinación (Fals Borda, 1986).

Podemos distinguir tres “tipos” de participación a las cuales Fals Borda hace referencia, dos de ellas pueden enmarcarse en las propuestas por Arnstein y Peatman: la primera pareciera más bien una crítica al concepto de participación ciudadana, sostiene que esta participación limita a relaciones cívicas con el Estado una acción social que debiera ser más amplia y vivencial, el rol del Estado en este caso es alienante y oprimiendo a las bases sociales; en segundo lugar se refiere a espacios con poder popular que garanticen la transformación radical en términos de justicia y superación de las condiciones actuales de explotación, que llega a tener cierta correlación con el control ciudadano o la participación total aunque, a diferencia de estos, se hace explícito el fin transformador; y en tercer lugar promueve la transformación de la relación tradicional sujeto a objeto a una de sujeto a sujeto, acercándose a lo que llamamos participación autónoma, que a nuestro entender va más allá de lo que denominamos poder ciudadano.

Para mediados de la década del noventa aparece Aprendizaje participativo para la agricultura sustentable que, aunque con matices, establece una tipología de participación bien similar a la planteada por Arnstein que al mismo tiempo incorpora una categoría que puede asociarse con lo que venimos llamando participación autónoma. Debemos aclarar que Jules Pretty pone el foco en la sustentabilidad ambiental, en el vínculo entre la ciencia y la sustentabilidad, y en una nueva “forma de educar” para lograr la conservación de los bienes naturales a lo largo de los procesos productivos. Y, aunque no se plantea la transformación como una meta, dentro de los teóricos que piensan la participación en esta línea que podríamos llamar conservadora, limitada o enmarcada, entendemos se acerca a la idea de romper con la concepción del poder otorgado por el que “tiene” el poder e ir un poco más allá.

Es en este marco que propone una tipología de participación con siete tipos de participación en programas y proyectos de desarrollo: Participación Manipuladora refiere a cuando la participación es una simple pretensión donde participan representantes que no son elegidos y no tienen poder de decisión; Participación Pasiva cuando las personas participan siendo informadas de lo que se ha decidido o lo que ya se ha hecho, es un anuncio unilateral, la información se trasmite pero no se reciben opiniones de los participantes; Participación por consulta refiere a cuando las personas participan siendo consultadas o respondiendo preguntas, agentes externos definen el problema, los grados de información y el análisis, no hay toma de decisiones conjuntas y los profesionales no tienen obligación de tomar en cuenta las opiniones de las personas; Participación por incentivos materiales refiere a cuando las personas participan aportando recursos, por ejemplo cuando un/a productor/a pone a disposición su tierra y su trabajo para algún proyecto experimental; Participación Funcional

es aquella participación vista por agentes externos como un medio para alcanzar las metas del proyecto, las personas pueden participar formando grupos para cumplir objetivos predeterminados relacionados con el proyecto, y esta participación puede ser interactiva e incluir la toma de decisiones compartida, aunque por lo general las decisiones importantes ya fueron tomadas por los agentes externos; Participación Interactiva cuando las personas participan en el análisis del problema, el desarrollo de planes de acción y la formación o fortalecimiento de instituciones locales, la participación en este caso se considera un derecho; y por último la Auto-movilización que refiere a cuando las personas toman la iniciativa, se contactan con instituciones externas por recursos o formación técnica que necesiten pero mantiene el control sobre cómo los recursos son utilizados, esta puede o no cuestionar la distribución de la riqueza y el poder (Pretty, 1995).

En el mismo momento algunos autores planteaban tipologías con menos niveles y sin alcanzar el grado de participación autónoma. Un ejemplo de esto son Marmillod y Paillacar (1995) que identifican tres niveles: informativo donde la comunidad recibe información acerca de los propósitos de los agentes de desarrollo; consultivo donde la comunidad recibe información y define un representante para la toma de decisiones; y resolutivo en el que miembros de la comunidad actúan en el análisis de los problemas, la definición de los objetivos de las acciones de desarrollo y la elección de estrategias para alcanzarlos. Esta podría ser una tipología estándar que engloba a las anteriores dejando afuera lo que Pretty define como automovilización.

Es interesante referirnos a Santandreu y Gudynas (1997) quienes elaboraron una caracterización de tipos de participación para la realidad uruguaya, tipos que coinciden fuertemente con los planteados por Marmillod y Paillacar. El primer tipo lo definen como participación testimonial, donde principalmente se informa, permitiendo que los participantes opinen sin garantizar que sus puntos de vista serán tomados en cuenta. Un segundo tipo denominado participación consultiva donde los participantes emiten su opinión contribuyendo a formar la posición final, aunque la decisión final es tomada por las autoridades en su totalidad. Y un tercer tipo denominado participación profunda donde tanto el Estado como el resto de los actores implicados toman la decisión final.

No queremos dejar fuera de este recorrido por diferentes tipologías de participación el esfuerzo de Folarodi (2002) quien agrupa lo planteado por Pretty y define en base a ello cuatro tipos de participación: la primera a la que denomina Pasiva en la que representantes no electos y sin poder reciben información sin poder de decisión contribuyendo eventualmente con recursos; Funcional en la cual las agencias externas exigen participación, pueden llegar a participar en pequeñas decisiones pero las principales ya fueron definidas; Interactiva en la que hay participación conjunta en análisis y desarrollo de proyectos, fortaleciendo las instituciones locales; y Movilización propia en la que la participación es con independencia de las instituciones, se establecen contacto con instituciones externas para asesorías técnicas y acceso a recursos conservando el control sobre cómo usar dichos recursos, esta puede o no cuestionar la distribución de la riqueza y el poder.

Este no pretende ser un listado exhaustivo de todas las miradas y teorías de la participación existentes. Sino que, a través de la selección de autores característicos de diferentes

perspectivas de la participación y épocas, algunos con más puntos en común que otros, se busca construir una herramienta (cuadro 2) que, desde la teoría, nos permita vislumbrar dónde estamos parados en la implementación de la política de áreas protegidas y de desarrollo rural.

En este sentido, destacar que ninguno de los tipos o niveles de participación recorridos deriva en alteraciones en las relaciones de propiedad y apropiación, es decir de las relaciones sociales de producción. Pero podemos decir que, así como varios de ellos reproducen lógicas de dominación y explotación, otros tantos parecen responder a lógicas silenciada que mantienen el statu quo, y otros podrían llegar a promover espacios de transformación ya que “una mayor conciencia social y organización social son elementos imprescindibles para cambios radicales; no obstante no conducen directa, ni necesariamente a ellos” (Foladori, 2002: 633).

Nos gustaría dejar plasmados cuatro categorías de participación que a nuestro entender derivan del agrupamiento de lo que hemos visto hasta ahora: No participación, Grados de simbolismo, Participación ciudadana y Participación autónoma (cuadro 2). Que tal como queda establecido en la imagen del apartado anterior, cada una de ellas responde o a lógicas que promueven insustentabilidad social o a aquellas que promueven sustentabilidad social parcial. Lo que llamamos la acción para el cambio social entendemos que responde a la sustentabilidad social, y al mismo tiempo consideramos que va más allá de una tipología de participación, porque la idea de participación, sea en categoría, niveles o tipos, existe en las lógicas del orden social existente. La acción para el cambio social rompe con las lógicas imperantes, su marco de acción, que entendemos radical, no es marco de acción para una política pública. Dicho esto, consideramos que la redistribución del poder para la sustentabilidad social parcial sí entra en el marco de acción de la implementación de políticas públicas, y son lo que acá llamamos poder ciudadano y participación autónoma las categorías de participación que responden a tal fin.

El día que el instrumento que mantiene el orden social sea el que habilite un “nuevo orden social”, ese día estaremos más cerca del socialismo. Mientras tanto invitarnos a que, desde nuestro marco de acción, habilitemos espacios de transformación y niveles de participación ciudadana y auto-movilización. Desde la implementación de la política de áreas protegidas y de desarrollo rural parece un gran desafío, hasta podría decirse que parece contradictorio, pero se hace fundamental habilitar y promover estrategias de participación que más allá de no ir tras un cambio en las relaciones sociales de producción, al menos las cuestione, redistribuyendo la riqueza y el poder, y promoviendo la reproducción social de aquellos que ven más cuestionada su sustentabilidad social con las reglas del juego existentes.

Autores como Speelman (2007) afirman que a un bajo nivel de organización y participación local se corresponde un sistema insustentable. Para el cumplimiento de los objetivos de conservación y de reproducción social se hace necesaria la articulación entre la participación y la sustentabilidad. Y como queda expresado, para lograr avanzar en la solución del problema ambiental y la insustentabilidad de ciertos grupos sociales es imprescindible considerar la relación participación-sustentabilidad.

Como ya mencionamos, este recorrido, así como las categorías planteadas, no incluye un análisis de los principales obstáculos a derribar para lograr los niveles genuinos de participación, y tampoco es una lista exhaustiva de tipos y niveles de participación, pero pretende ser una herramienta para pensar lo que se viene haciendo desde la política de áreas protegidas y de desarrollo rural.

Cuadro 2: Homologación de niveles de participación en cuatro categorías

	ARNSTEIN 1969	PATEMAN 1970	FALS BORDA 1986	PRETTY 1995	MARMILLOD Y PAILLACAR 1995	SANTANDREU Y GUDYNAS 1997	FOLADORI 2002
No participación	Manipulación: población manipulada Terapia: población usada como decoración	Pseudoparticipación: las autoridades ponen un tema en consulta	El problema con el concepto de participación ciudadana radica en que limita a relaciones cívicas con el Estado a una acción social que debiera ser más amplia y vivencial. Estado alienante, oprimiendo a las bases sociales	Manipuladora: simplemente una pretensión		Testimonial: se informa y los participantes opinan sin garantizar que será tomado en cuenta	
Grados de simbolismo	Información: población con participación simbólica			Pasiva: la gente participa siendo informada	Informativa: la comunidad recibe información		
	Consulta: población informada pero con participación solo asignada			Por consulta: la gente participa siendo consultada	Consultiva: la comunidad recibe información y define un representante para la toma de decisiones	Consultiva: emiten su opinión contribuyendo a formar la posición final aunque la decisión es tomada por las autoridades	Participación pasiva: información sin poder de decisión, y eventualmente contribuyen con recursos
	Apaciguamiento: población informada y consultada	Participación parcial: participan dos partes pero solo una tiene el poder de decisión	Por incentivos materiales: contribuyendo con recursos	Participación funcional: medio para cumplir objetivos de un proyecto		Participación funcional: pequeñas decisiones secundarias	
Grados de poder ciudadano	Asociación: decisiones iniciadas por otros pero planificadas con la población			Participación interactiva: participación vista como un derecho			Participación interactiva: participación conjunta en análisis y desarrollo de proyectos
	Poder delegado: decisiones iniciadas y dirigidas solo por la población						
		Participación total: cada grupo tiene igual influencia en la decisión final			Resolutiva: miembros de la comunidad actúan en el análisis de los problemas y la toma de decisiones	Profunda: el Estado y el resto de los actores toman la decisión final	

	Control ciudadano: decisiones iniciadas por la población pero coordinadas con otros		Espacios con poder popular que garantice la transformación radical en términos de justicia y superación de las condiciones actuales de explotación				
Participación autónoma		Transformación de la relación tradicional de sujeto a objeto en otra de sujeto a sujeto	Auto-mobilización: la gente participa tomando decisiones para cambiar sistemas independientes de instituciones externas				Mobilización propia - empoderamiento: participación para cambiar sistemas

Elaboración propia

A partir de lo expuesto, intentamos correlacionar las categorías de participación con la participación promovida por el SNAP¹ y por la DGDR², esto desde lo que presentan en sus planes y documentos, no desde un análisis de lo que se realiza en la práctica de la implementación de la política.

Desde esta primera perspectiva nos atrevemos a afirmar que ni el SNAP a través de sus Comisiones Asesoras Específicas, ni la DGDR a través de las Mesas de Desarrollo Rural, llegan a promover la participación dentro de lo que llamamos algún grado de poder ciudadano o participación autónoma. Releyendo los enunciados elegidos como resumen de lo que emerge de los documentos, leyes y planes, entendemos que lo expuesto en materia de participación por parte de la política de áreas protegidas y desarrollo rural se traduce a lo que llamamos algún grado de simbolismo o no participación.

Es de destacar que, desde la normativa y la concepción de estos espacios, los mismos no son espacios de toma de decisiones, de distribución del poder. El análisis para esta primera aproximación teórica, que posteriormente se contrasta con lo relevado en el trabajo de campo, hace énfasis en la definición de estos espacios. La mirada no se hace desde la evaluación de cumplimiento o incumplimiento de “promesas de participación”, sino desde la concepción de la participación, para promover la reflexión acerca de qué participación y para qué.

Resumiendo aún más lo planteado por el SNAP, se busca “promover modelos de gobernanza local” para “manejar conflictos”. Retomando la crítica a la gobernanza podemos decir que, también este caso, podría estar buscando reconstruir la gobernabilidad de tal forma que se convierta en una concepción alternativa a la legitimidad. Y que, lejos de profundizar la democracia, la participación promovida valida a las áreas protegidas y lo que en ellas sucede. Pareciera ser la participación un canal para evitar el conflicto, lo que no implica análisis de problemas o toma de decisiones importantes en conjunto. En un marco como este el conocimiento técnico es el que toma las decisiones, aunque se propongan espacios de participación para “atenuar el conflicto”.

Pareciera que se alinea a lo que autores recientes incorporan al debate de la participación, y es que la indagación acerca de la naturaleza de los problemas, el aprendizaje requerido para el abordaje de los diferentes tipos de problema, los conceptos de confianza, gestión y gobernabilidad, son parte central de la concepción de participación (Hurlbert y Gupta, 2015). Entonces, dependiendo de los objetivos y de la capacidad de las partes interesadas el nivel de compromiso y/o participación apropiado será diferente, y no todas las situaciones o problemas ameritan la participación de la ciudadanía para su abordaje o resolución (Hurlbert y Gupta, 2015). Entendemos que las decisiones que no ameritan participación toman lo técnico como única variable de toma de decisión y que, al mismo tiempo, queda en manos

¹ Modelos de gobernanza local desde los cuales sería posible manejar los potenciales conflictos, reconociéndose las dificultades para avanzar en la diversificación de tales modelos de gobernanza de las áreas protegidas.

² Participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los/as productores/as rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo.

de técnicos/as o políticos/as, la decisión de quién puede y quién no participar de determinada decisión.

Por su parte la DGDR plantea la participación con el fin de instrumentar políticas, detectar las demandas e inquietudes de los/as productores/as rurales y canalizar los distintos proyectos de desarrollo. En este caso pareciera que la sociedad agropecuaria se hace escuchar, aporta información para la toma de decisiones, y hasta participa de la definición de cuestiones secundarias. Es, sin dudas, una mirada más amplia de la participación que la planteada por el SNAP, tiene otros objetivos y otro alcance.

De todos modos, ninguna de las dos perspectivas de participación planteadas son las que entendemos esperables para lograr la sustentabilidad social parcial. Queda ver cómo se traduce esto en la práctica, y qué acciones serían necesarias para lograr estrategias de participación que promuevan la sustentabilidad social parcial de los/as productores/as ganaderos familiares en las áreas protegidas y sus zonas de influencia.

CAPÍTULO 2. PRECISIONES METODOLÓGICAS

La presente investigación se desarrolló bajo la modalidad de estudio de caso poniendo foco en la particularidad y complejidad de un caso singular sin la pretensión de extraer conclusiones o generalizaciones. El cometido es la particularización, no la generalización, destacando la unicidad y siendo la finalidad primera la comprensión de la misma. El intento se centra en comprender cómo ven las cosas los actores, preservando las realidades múltiples y las diferentes visiones de lo que sucede.

El estudio de caso es una herramienta de investigación valiosa, a través del mismo se analiza el fenómeno estudiado a través de la obtención de datos e información proveniente de una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas; documentos, actas, entrevistas, observación. Esta es una forma esencial de investigación en las ciencias sociales ya que indaga sobre un fenómeno en su entorno real, y existe la posibilidad de estudiar un caso único o múltiples casos (Yin, 1989). El estudio de caso es una estrategia de investigación que busca comprender las dinámicas presentes en contextos específicos, singulares (Eisenhardt, 1989), y permite explorar en forma profunda sobre un fenómeno.

Estamos bajo una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en un contexto singular, combinando distintos métodos para recoger evidencia cualitativa y cuantitativa con el fin de describir y comprender la realidad social.

La delimitación espacial es la planteada por dos áreas protegidas y sus zonas de influencia: Laguna de Rocha y Laguna Garzón, por ser un área con objetivos de conservación que al mismo tiempo cuenta con tradición de producción ganadera familiar que se sostienen en el tiempo a pesar de los cambios en la ruralidad. Este fue seleccionado como un escenario particular donde convergen fuertemente políticas que apuntan a la conservación de la naturaleza y políticas con objetivos de desarrollo rural.

Se presenta el desarrollo de las dos líneas de políticas y cómo estas llegan a este territorio específico. Para posteriormente poner foco en los procesos de participación social de la producción ganadera familiar en el marco de estas políticas y los efectos que estos procesos tienen en la sustentabilidad social de los/as productores/as ganaderos familiares.

La idea central es analizar la participación de los/as productores/as ganaderos familiares, los mecanismos de participación que promueve el SNAP a la hora de implementar un área protegida, así como los mecanismos de participación que promueven las políticas para el desarrollo rural. Y vislumbrar de qué manera la implementación de mecanismos de participación podría colaborar con la sustentabilidad social de la producción ganadera familiar.

Teniendo en cuenta que el alcance territorial de cada uno de estos espacios de participación es diferente, entendemos pertinente tomar toda la cuenca como territorio para llevar a cabo la presente investigación, ya que, en estos territorios definidos naturalmente, todos los procesos socioecológicos están íntimamente ligados. Y más allá de cuál sea el alcance territorial actual de los espacios de participación que se promueven, se busca aportar a la

construcción de una participación que, además de alcanzar niveles de toma de decisiones, logre los objetivos de conservación de la naturaleza y desarrollo rural.

Este pretende ser un aporte al análisis de la sustentabilidad de la producción ganadera familiar poniendo el foco en la sustentabilidad social y, dentro de esta última, en la participación como factor clave. La sustentabilidad socio-ambiental, como ya se menciona anteriormente, se conforma por tres ámbitos: el social, el económico y el ecológico, este trabajo se centra en el primero. Por tanto, quedan por fuera del alcance de este trabajo el análisis de la sustentabilidad económica y ecológica, no porque se entienda que son menos relevantes a la hora de hablar de la sustentabilidad socio-ambiental, sino por un interés particular en el ámbito social de la sustentabilidad socio-ambiental, y dentro del mismo en la participación y los mecanismos implementados para la misma.

Por lo tanto, se plantea como objetivo general: Describir y analizar las políticas y programas con objetivos de desarrollo rural y conservación de la naturaleza, así como los procesos de participación social promovidos por dos de estas políticas en las áreas protegidas Laguna de Rocha y Laguna de Garzón y su zona de influencia, y sus efectos sobre la (in) sustentabilidad de la producción ganadera familiar.

Y los específicos:

- Indagar y describir las distintas políticas apuntadas a la conservación y el desarrollo rural, promovidas desde distintas instituciones en el área, con foco en el MGAP y MVOTMA.
- Describir y analizar los mecanismos de participación promovidos por el SNAP y el MGAP para los/as productores/as ganaderos familiares de la zona.
- Analizar de qué forma los espacios de participación pueden favorecer la (in) sustentabilidad social de la producción ganadera familiar.

Definimos el problema de investigación: *De qué manera las políticas que apuntan a la conservación de la naturaleza y al desarrollo rural, y los mecanismos de participación que plantean, promueven o no la sustentabilidad social de la producción ganadera familiar en una zona donde convergen objetivos de conservación de la biodiversidad y de desarrollo rural.*

Algunas de las preguntas que esta investigación busca responder:

- ¿Cuáles son y cómo se articulan las políticas de conservación y desarrollo rural en el territorio?
- ¿Qué tipo de participación promueven los espacios implementados por el SNAP y la DGDR?
- ¿Cómo se pone de manifiesto la participación de la producción ganadera familiar en la toma de decisiones respecto a políticas de conservación y desarrollo rural en el marco de un área protegida y su zona de influencia?

- ¿De qué manera los espacios de participación promueven la (in) sustentabilidad social de la producción ganadera familiar?

Algunas conjeturas que se plantean son:

- Los niveles más altos de participación emergen de los propios colectivos, el Estado puede habilitar espacios para la toma de decisiones que implican a diversos actores, pero nunca proponer y/o fomentar cambios a nivel de sistema.
- A pesar de que no se den cambios a nivel de sistema, la participación “de alto nivel” promueve la sustentabilidad de la producción ganadera familiar y el cumplimiento de los objetivos de conservación.
- Las estrategias para la participación de los/as productores/as ganaderos familiares en la implementación de políticas de conservación y desarrollo rural en el territorio no incorporan las categorías de participación que pueden llegar a promover la sustentabilidad social parcial de este actor.
- Un área protegida es el espacio propicio para implementar políticas que tengan dentro de sus objetivos la sustentabilidad social, económica y ambiental de la producción ganadera familiar cumpliendo las metas de conservación.

Para el abordaje de estos objetivos e interrogantes se llevaron a cabo diferentes técnicas de relevamiento de información. La revisión bibliográfica y análisis de documentos fue fundamental en una primera etapa, luego las entrevistas a técnicos/as y a productores/as ganaderos familiares, y la observación participante en las CAE y MDR, fueron clave para la comprensión de los procesos en el territorio, la participación en los espacios promovidos por el SNAP y la DGDR, y las consecuencias de esto en la sustentabilidad social de la producción ganadera familiar.

Se realizaron **entrevistas a técnicos/as** de diferentes instituciones vinculadas a la conservación y desarrollo rural en el territorio para tomar aportes conceptuales y opiniones acerca de cómo se están llevando a cabo las políticas y la implementación de sus estrategias de participación para la ganadería familiar, cómo ven el cumplimiento de los objetivos, y cuál es su perspectiva respecto a la ganadería familiar. La selección de entrevistados/as priorizó a aquellos que tienen un vínculo directo con el territorio y/o con los/as productores/as ganaderos familiares.

Se entrevistaron técnicos/as del SNAP, DGDR, IPA, INIA, Alianza del Pastizal, Comisión Nacional de Fomento Rural, PROBIDES y CURE. Estas entrevistas fueron clave para varios de los aspectos que aborda la presente investigación, y tuvo un rol clave en la identificación de las políticas de conservación y desarrollo rural que llegan al territorio. Se contó con una pauta de entrevista (ver Anexo 1) dividida en tres ejes temáticos: las políticas de conservación y desarrollo rural en el territorio, los espacios de participación y la participación que promueven, y la sustentabilidad social de la producción ganadera familiar. La misma fue la base para todas las entrevistas, pero cuenta con algunas variantes dependiendo del entrevistado/a, de su expertise y su experiencia en el territorio. Por lo tanto, los niveles de profundidad alcanzados fueron diferentes en cada una, poniendo foco en

diferentes vacíos identificados previamente, y en lo que el/la entrevistado/a entendía central desde su lugar.

Por otro lado, entre 2018 y 2019, se llevó a cabo **observación participante** en dos instancias de la MDR de Maldonado y dos instancias de la MDR Rocha Sur, las dos MDR que quedan dentro de la zona de estudio, y de dos instancias de la CAE de Laguna de Rocha, durante el período de campo Laguna Garzón no contó con ninguna CAE. De estas instancias se produjeron notas de campo que permitieron ahondar en el análisis de estos dos ámbitos de participación, especialmente en el alcance de la participación ejercida y el contraste con la declarada en los documentos institucionales del SNAP y DGDR.

A esto se le suma el análisis de las actas de sesiones de la MDR y de las CAE de los años 2017 y 2018, la información proveniente de las mismas permitió confirmar la permanencia de los diferentes actores en la asistencia, así como la conformación y continuidad de los temas a trabajar en estos espacios; y el análisis de otros documentos institucionales del MGAP y el SNAP, que dan cuenta de los objetivos e intenciones de las dos políticas en cuestión.

Finalmente se realizaron **entrevistas semiestructuradas**, con preguntas abiertas y cerradas, a productores/as ganaderos familiares de la zona de estudio para abordar su percepción de las áreas protegidas, de las estrategias de participación promovidas por el MGAP y el SNAP, y acerca de la sustentabilidad de la producción ganadera familiar en un área con objetivos de conservación.

La pauta de entrevista (Ver Anexo 2) cuenta con una primera parte que consulta acerca de datos del predio y de la familia, y una segunda parte de pauta individual. Es en la segunda que se plantan preguntas abiertas y cerradas sobre cambios en las prácticas productivas y repercusiones del área protegida en las mismas, participación en diferentes grupos y espacios de participación, sucesión y sustentabilidad social de la ganadería familiar.

Para conocer la cantidad de productores/as ganaderos familiares de la zona se solicitó información al Registro de Productores/as Familiares del MGAP. Entendemos que no todos los pequeños productores/as o los/as productores/as que cumplen con las características de productor familiar están registrados, pero consideramos que esta era la forma más apropiada de acercarnos al universo. Por lo tanto, se pidió autorización del Director de DGDR para poder acceder a esa información.

En trabajo conjunto con la División de Seguimiento y Evaluación (DISE) de la DGDR se logró establecer que en la zona de estudio hay 211 productores/as familiares que declaran que su principal rubro productivo es la cría de ganado. Esto a través de información geográfica de las dos áreas protegidas y su zona de influencia (archivo shape con la delimitación de la zona meta del Proyecto GEF Paisaje y SNAP, MVOTMA) y la información del Registro de productores/as familiares para esta región (archivo shape con información geográfica acerca de la ubicación espacial de los/as productores/as ganaderos familiares registrados, MGAP).

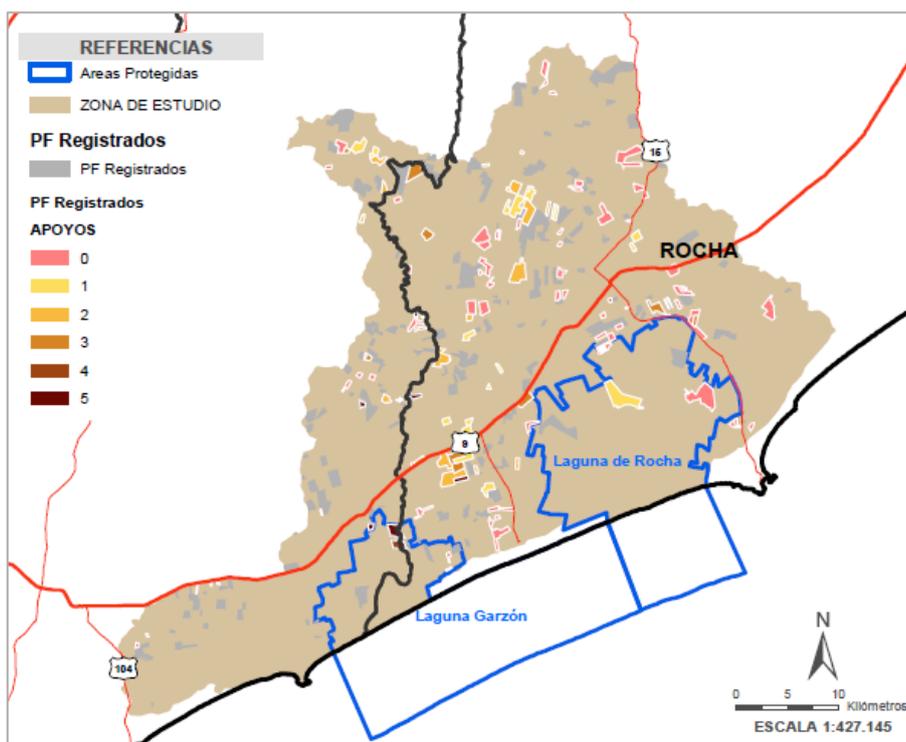
En este marco se resuelve armar una muestra dirigida de 25 casos, seleccionados luego de tomar algunas decisiones metodológicas para la construcción de la muestra respecto a las características generales para estos 211 productores/as ganaderos familiares registrados.

Se priorizó que los/as productores/as residan en la unidad productiva. Esto nos pareció importante para asegurarnos el vínculo con el ambiente a pesar de lo productivo, descartando la posibilidad de residencia en ciudades. Entendemos que no vivir en el predio puede ser una estrategia para la sustentabilidad social parcial, pero en este caso nos interesan aquellos/as productores/as que no se han ido de sus predios.

En segundo lugar, se priorizaron aquellos/as productores/as con padrones en el área protegida y/o la zona de influencia delimitada. Esto para asegurarnos que si residen en el predio residen en la zona de interés y no en un predio en otro lugar del territorio. Por tanto, quedan fuera aquellos/as productores/as que además de un padrón en el área protegida o zona de influencia, cuentan con padrones fuera de la misma.

A continuación (imagen 3), queda plasmada la distribución de los 75 productores/as ganaderos familiares que cuentan con estas dos características: residen en la unidad productiva y cuentan con padrones en el área protegida y/o la zona de influencia.

Imagen 3: Productores/as familiares ganaderos registrados en la zona de estudio que no tienen predios fuera de la zona de estudio y residen en la unidad productiva, según cantidad de apoyos del MGAP (Zona meta Proyecto GEF Paisaje y SNAP)



Elaboración conjunta con DISE – DGDR – MGAP. Fuentes de información: DGDR – IDE – AGESIC – SNAP

En tercer lugar, nos centramos en los/as productores/as de los estratos de tamaño del 1 al 3, es decir hasta 500 hectáreas. Quitando todos aquellos/as productores/as que superan las 500 hectáreas, quedando 65 potenciales productores/as ganaderos familiares a ser entrevistados.

La última consideración fue la cantidad de apoyos de distintos programas y proyectos del MGAP recibidos por los/as productores/as. De los 75 potenciales, sacando los mayores a 500 hectáreas menos el productor que cuenta con 5 apoyos (por ser el único caso y ser de interés), es que se definió la cantidad de casos que debía haber por cantidad de beneficios recibidos para que sea representativo de la realidad de la población, para tener la percepción de productores/as integrados a las políticas de desarrollo rural y productores/as que no. La selección de productores/as no beneficiarios y beneficiarios de 1 y 2 apoyos se hizo de forma aleatoria. Se tomaron de forma direccionada todos los casos de productores/as que cuentan con tres apoyos (4) y el único caso de productor ganadero que cuenta con 4 apoyos y 5 apoyos.

A continuación, se presenta un resumen de los criterios utilizados para definir la muestra.

Cuadro 3: Distribución de productores/as ganaderos familiares registrados según criterios de construcción de muestra y cantidad de apoyos recibidos

Cantidad de apoyos	Cantidad de productores/as ganaderos familiares registrados	Residen en UP	Residen en UP y sin padrones fuera del área de estudio	Universo: Residen en UP, sin padrones fuera del área de estudio y hasta 500 ha	Casos para la muestra **
0	138	75	42	38	10
1	33	22	14	12	6
2	23	13	11	9	3
3	11	8	6	4	4
4	5	3	1	1	1
5	1	1	1	0	1*
Total	211	122	75	64	25

* No cumple con el último criterio metodológico, pero se incorpora a la muestra por ser el único caso con 5 beneficios.
 ** En la imagen 4 se presentan algunas características de los/as productores/as/as familiares entrevistados.

Elaboración propia

A partir de toda la información relevada se elaboró una base de datos que incluye todos los proyectos y políticas que han sido ejecutados desde los años noventa hasta el momento desde la órbita del MVOTMA y MGAP, dirigidos a la conservación y desarrollo rural en el territorio. Se incorporan otros proyectos y políticas llevados a cabo por organismos parte de la institucionalidad agropecuaria o ambiental, y vinculados a la producción ganadera familiar.

Al mismo tiempo se generaron mapas de la zona de estudio con la distribución de los padrones ganaderos familiares registrados en el Registro de Producción Familiar, así como la distribución de los mismos según cantidad de apoyos recibidos por el MGAP. Con esta información y algunas variables más brindadas por el Registro se realizó una caracterización de la producción ganadera familiar de la zona de interés.

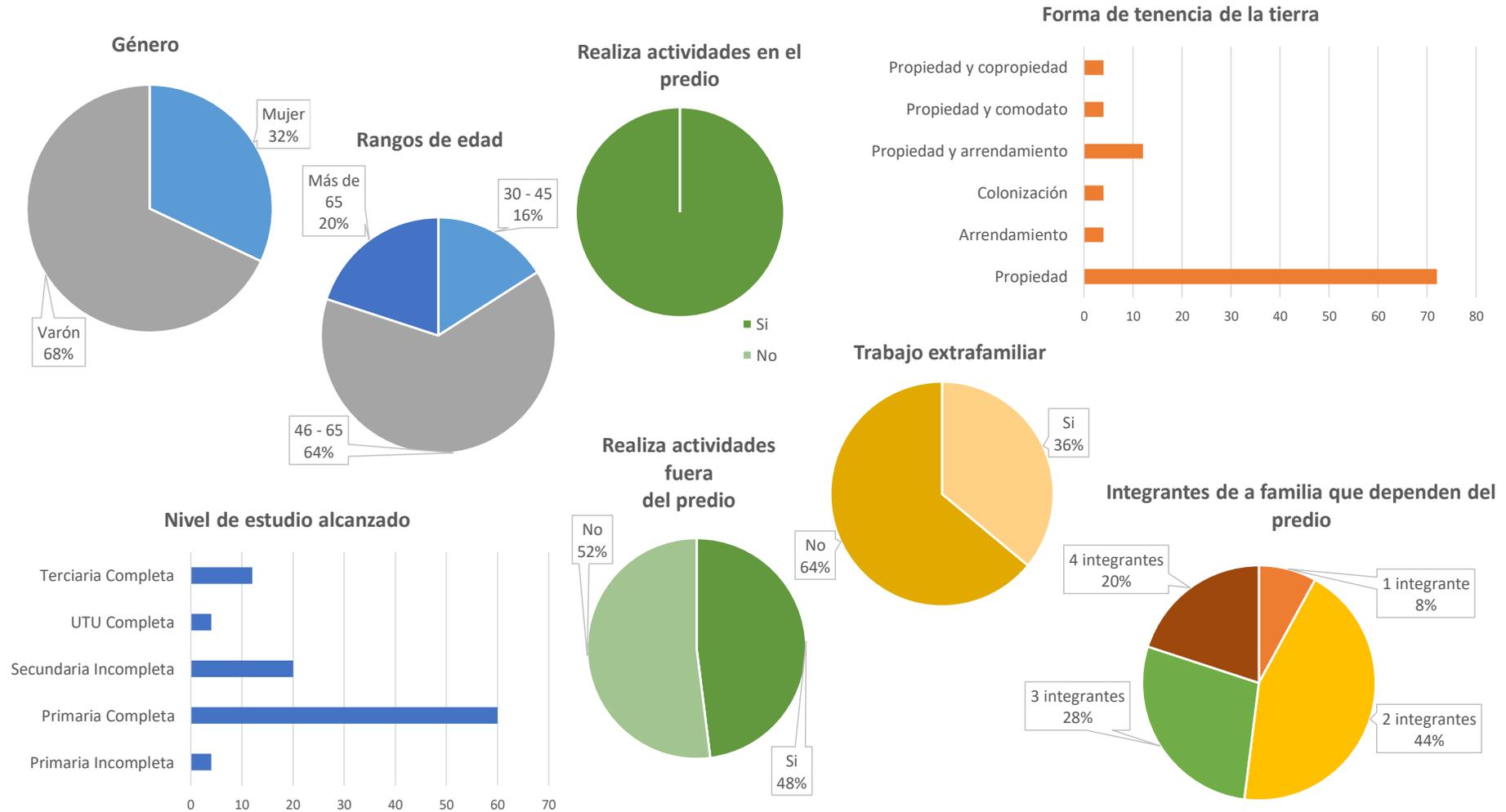
Para el análisis de la participación en las MDR y las CAE se elaboró una tipología teórica con la cual se contrastan las percepciones recogidas. A su vez, cada una de estas categorías puede vincularse a la promoción de la insustentabilidad, sustentabilidad, y lo que acá denominamos sustentabilidad social parcial. Por tanto, se plantea el análisis de los espacios de participación y la (in) sustentabilidad que promueven.

Por otro lado, sobre la idea de que un área protegida y su zona de influencia es un espacio óptimo para la promoción de la sustentabilidad social parcial de la producción ganadera familiar, se aborda esta dimensión como limitante u oportunidad para la sustentabilidad. Lo mismo con las políticas de desarrollo rural que llegan al territorio. En este punto se hace clave el análisis de las diferentes percepciones para pensar la forma de que sean herramientas para el logro de la conservación, fomentando la sustentabilidad social de la producción ganadera familiar. Al fin y al cabo, de eso deberíamos hablar cuando hablamos de desarrollo rural y conservación.

Volver a decir que esta investigación: tiene una delimitación espacial, temporal y poblacional, LR y LG y sus zonas de influencia, trabajo de campo 2017 – 2019, y con foco en la producción ganadera familiar, más allá del reconocimiento de otros actores clave en el territorio, así como el trabajo en conjunto con los mismos desde las políticas de desarrollo rural y conservación de la naturaleza; el interés en este territorio se centra en que confluyen políticas para la conservación de la naturaleza y el desarrollo rural de carácter nacional, y no se hace un análisis de la normativa departamental; se afirma la existencia de los tres ejes fundamentales de la sustentabilidad, y se pone foco en el eje social de la misma, no por entender que sea de mayor importancia, sino porque es el interés de este trabajo aportar en ese sentido; y, que la evaluación de la participación en las MDR y las CAE busca ser un insumo para pensar la sustentabilidad social de la producción ganadera familiar en este contexto de expansión del capitalismo agrario.

Queda decir que esta investigación más que darse por acabada, busca ser motivo de continuar por esta línea para construir alternativas que sin intentar ser contrahegemónicas, porque su procedencia lo haría un oxímoron, sí promuevan el sustento de las bases materiales para la reproducción social de actores que, inmersos en la lógica hegemónica, parecieran tener un destino definido tendiente a la desaparición. Sin ánimo de ser alarmistas, y resaltando el valor intrínseco de la naturaleza y de la producción ganadera familiar, invitamos a que la política pública vaya un poco más allá que alimentar un futuro incierto con un final previsible.

Imagen 4: Características de los/as productores/as/as entrevistados, sus familias y sus predios



Elaboración propia

CAPÍTULO 3. ÁREAS PROTEGIDAS LAGUNA DE ROCHA Y LAGUNA GARZÓN: CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA Y LA PRODUCCIÓN GANADERA FAMILIAR

Biodiversidad y producción

El interés por la zona que abarca las áreas protegidas Laguna de Rocha y Laguna Garzón y sus respectivas zonas de influencia se centra en tres motivos: la convergencia de políticas de conservación y desarrollo, la biodiversidad, y la presencia de productores/as ganaderos familiares.

Las lagunas costeras presentan una alta biodiversidad, conformándose como sitios de cría y descanso de varias especies, por lo que son parte fundamental de las áreas de prioridad para la conservación. Son cuerpos de agua someros y salobres, separados del ambiente costero por una barrera de arena, haciendo que una de las características más relevantes sea la conexión periódica con el océano. Ocupan el 14% de la zona costera del planeta (Nichols y Allen, 1981; Mitsch y Gosellink, 1993), siendo la productividad de las mismas una de la más altas registradas en la naturaleza (Knoppers, 1994). Es por esto que albergan importantes poblaciones de aves y mamíferos, así como peces y crustáceos de relevancia comercial. Al mismo tiempo son consideradas sitios de atracción turística (Day et al., 1989).

La Laguna de Rocha presenta diversas asociaciones vegetales de interés como ser extensos pajonales y planicies de inundación, siendo, al mismo tiempo, hábitat de numerosas especies de vertebrados e invertebrados. El espejo de agua de Laguna Garzón alberga abundante fauna de invertebrados que son alimento de numerosas especies de aves y peces (Probides, 1999).

En las lagunas costeras, el frágil equilibrio entre el dinámico medio físico y la biota es vulnerable a la acción humana y a posibles cambios naturales como inundaciones o intrusiones marinas. Es por tal motivo que la variabilidad natural y antrópica debe ser comprendida cabalmente antes de (y para) manejar racionalmente los recursos naturales.

En los últimos sesenta años la zona ha experimentado un proceso de transformación respecto a los usos vinculados a las actividades primarias que se encuentran en detrimento de un uso potencial vinculado al turismo. De este modo, se identifican como las actividades económicas predominantes de la zona la producción agropecuaria, la pesca artesanal en los espejos de agua de ambas lagunas, y el turismo.

Dentro de las actividades agropecuarias la principal actividad productiva es la ganadería bovina extensiva de cría. Incluso en el caso de la Laguna de Rocha la ganadería es la actividad que genera mayores ingresos y es el principal rubro en el 90% de la superficie terrestre del área. Se trata de ganadería mayoritariamente extensiva y bovina a campo natural, aunque en algunos campos se están dando procesos de mejoramiento e implantación de pasturas (Rodríguez-Gallego et al. 2012).

Se ha constatado a nivel nacional el creciente deterioro de los pastizales nativos en consecuencia de un manejo inadecuado del pastoreo, lo que deriva en bajos niveles de

eficiencia productiva, y por lo tanto en bajos ingresos a las familias productoras (Paparamborda y Gómez, 2015). La intensificación productiva reemplazando la vegetación natural por pasturas sembradas (Nabinger et al., 2011), el uso de suplementos, y la incorporación creciente de insumos, son parte de la estrategia más común para resolver este tipo de problemas, lo que termina generando importantes impactos negativos sobre el agua, el suelo y la biodiversidad. Entonces son las prácticas de manejo uno de los factores que determina la eficiencia productiva, así como los impactos ambientales que tal actividad genera.

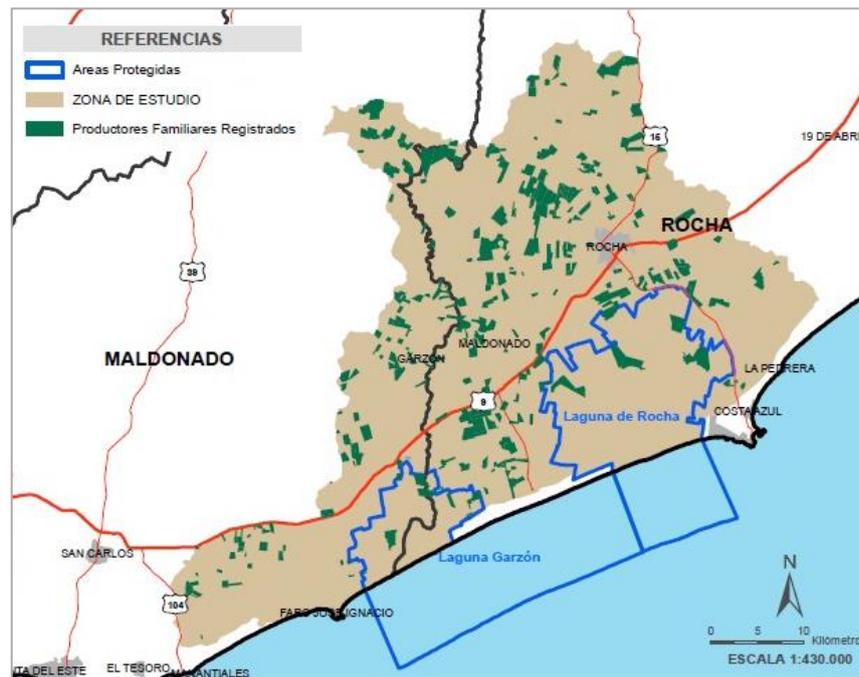
El incremento de la presión antropogénica ha acelerado e intensificado los procesos de degradación ecológica del territorio en las últimas décadas. Configurándose un paisaje donde los hábitats naturales se encuentran cada vez más amenazados e inmersos en espacios explotados por el ser humano. Es por esto que emergen políticas apuntadas a la conservación de la biodiversidad.

Por otro lado, se identifica, como ya se ha mencionado anteriormente, la necesidad de implementar políticas de desarrollo rural destinadas a los pequeños productores/as familiares por parte del MGAP y, al mismo tiempo, políticas que apuntan al desarrollo de las comunidades locales en esta nueva lógica territorial de conservación y desarrollo.

De esta manera se promueve una nueva forma de planificar las áreas protegidas, las mismas “se integrarán con los paisajes que las rodean, mejorando su conectividad y armonizando su gestión con las actividades productivas circundante, generando corredores entre las zonas núcleo de las AP y los remanentes de los ecosistemas naturales en las zonas de amortiguación. Así las AP funcionarán también como instrumentos para un fomento consensuado del desarrollo sostenible, la integración biológica entre las AP y los paisajes que las rodean, y una mayor armonización y cooperación entre los productores agropecuarios y otros actores claves dentro y fuera de las AP” (GEF: 17).

En la siguiente imagen se puede ver la delimitación de la zona de estudio, así como los padrones de productores/as ganaderos familiares registrados en el Registro de Producción Familiar para el año 2018. Esto da cuenta del carácter ganadero de la zona, incluso considerando el subregistro de productores/as ganaderos, ya que más allá de los incentivos para que se registren, es una herramienta que aún no llega al universo de productores/as familiares.

Imagen 5: Productores/as familiares ganaderos registrados en la zona de estudio (Zona meta Proyecto GEF Paisaje y SNAP)



Elaboración conjunta con DISE – DGDR – MGAP. Fuentes de información: DGDR – IDE – AGESIC – SNAP

De alguna manera, quedan de esta forma presentadas la zona de estudio y la distribución de los/as productores/as ganaderos familiares de interés para el presente trabajo.

La zona y la ganadería familiar: principales cambios

Tal como hemos mencionado, las lagunas y su entorno vienen atravesando grandes cambios. Algunos de ellos en sintonía con lo que sucede en otras regiones del país, y otros bien específicos por las características particulares de la zona.

El primer proceso de cambio que la zona atraviesa a destacar es el vinculado a los cambios en los usos del suelo en el sector productivo. Podemos decir que, con la ley forestal y la promoción a la producción forestal, ya a mediados de los noventa se comienza a ver un nuevo actor, un nuevo rubro productivo que sin lugar a dudas cambia el paisaje del lugar. Posteriormente, ya entrado el siglo XXI aparece la soja, que también llega para quedarse. La ocupación de estos cultivos de producción intensiva pareciera tener dinámicas diferentes, por un lado, desde la cuenca alta avanza el monocultivo forestal, mientras que desde la cuenca baja de Laguna Garzón toma fuerza la soja y el maíz. Con la llegada de estos dos monocultivos de producción intensiva, se intensifica el uso del suelo en la zona dando lugar a cambios importantes en el paisaje.

En segundo lugar, se destaca la urbanización como algo que toma fuerza en los últimos años, se identifica una intensificación de la urbanización fundamentalmente en la costa. Pareciera

que del lado de Maldonado la ocupación del suelo ha venido siendo más progresiva respecto a la fragmentación del territorio en Rocha, esto debido fundamentalmente a que los precios son más altos en el primero y a que en el segundo se fraccionó la tierra ya en las décadas del 40, 50 y 60. En ambos casos hay suelo rural productivo potencialmente transformable y decisiones como la construcción del puente sobre la Laguna Garzón parecieran fomentar la urbanización del lugar, sobretodo del territorio costero que queda entre las dos lagunas.

De la mano con este segundo proceso de cambio se identifica el aumento del turismo, el aumento de la afluencia de visitantes se presenta como un impacto más fuerte en el departamento de Rocha que en el de Maldonado. El primero vive el turismo como algo más novedoso, el segundo ha puesto fuerza en el desarrollo del mismo desde hace tiempo.

Al mismo tiempo, y vinculado a estos dos grandes procesos de cambio, aparecen nuevos actores en el medio rural. Además de los vinculados a los nuevos rubros productivos, aparecen otros actores que ocupan el territorio, que deciden residir en el medio rural manteniendo sus trabajos fuera del campo, otros viven de forma colectiva y producen lo que necesitan consumir, muchas veces teniendo fuentes laborales fuera del predio, y otros son “nuevos productores/as familiares” muchos de ellos llevando a cabo prácticas productivas innovadoras y amigables con el medio ambiente, productores/as orgánicos o agroecológicos. Por lo general son personas provenientes de ciudades que deciden hacer un cambio de vida que incluye la vida en mayor contacto con la naturaleza. Este proceso de migración al campo o la costa también se ve fomentado por la instalación del CURE en la región, la descentralización de la educación no sólo habilita a que quienes residen en la zona no deban migrar, sino a que se den traslados en sentido contrario, ya sea motivados por realizar una carrera a la que no se accede en Montevideo, por residir en un contexto no urbano, o ambas.

En tercer lugar, se identifican cambios respecto a los avances de las áreas protegidas. Por un lado, Laguna de Rocha cuenta con un plan de manejo, por otro Laguna Garzón finalmente ingresa al SNAP, en una perspectiva un tanto más macro, se instalan en el paisaje las Áreas Protegidas. Luego del auge de las ONGs ambientalistas y redes de vecinos/as de los años noventa, que es cuando se comienza a hablar de Laguna de Rocha como sitio RAMSAR, pareciera que se está logrando el objetivo, o al menos parte del mismo. Se identifican como principales problemas en la gestión de estos territorios la falta de poder de fiscalización y control, así como la falta de personal para las áreas protegidas, pero sin duda la presencia de las Áreas Protegidas en la zona es uno de los grandes cambios de los últimos tiempos.

Más allá de las especificidades de esta zona, la desaparición de la producción ganadera familiar como proceso nacional tiene su representación a nivel local. Sin poder confirmar si en la misma proporción que a nivel nacional, sí podemos afirmar que con presiones que en otras regiones no existen, el valor de la tierra ha aumentado en mayor proporción que en otros lugares del país. Cómo esto afecta en la toma de decisiones de los/as productores/as familiares no lo sabemos, lo que sí podemos decir es que, así como muchos han vendido, otros continúan especulando con los precios, y otros deciden quedarse.

Caracterización de la ganadería familiar en la zona

Como ya se ha expresado, la ganadería es característica de esta zona, de hecho, muchos de los programas y proyectos de conservación que hemos listado tienen especial interés en los pastizales naturales, ecosistema en el cual se desarrolla este rubro. Y los de desarrollo rural, aunque no todos, una gran parte apunta específicamente a la ganadería familiar.

Teniendo en cuenta que la ganadería familiar: no es la principal amenaza a los objetivos de conservación, siempre y cuando se realicen los manejos adecuados; es una población que está fuertemente arraigada al territorio y con ello a las formas de producir, con cierto rechazo a los cambios tecnológicos; y se encuentra “acorralada” por la expansión del turismo, la forestación y la agricultura, consideramos que es un actor clave para congeniar objetivos de conservación y desarrollo rural. Es una oportunidad para su permanencia, para su sustentabilidad social parcial, que los programas y proyectos de conservación y desarrollo rural hagan foco en la producción ganadera familiar redireccionando los recursos y repensando la forma de implementarlos.

Para aproximarnos a una caracterización de los/as productores/as ganaderos familiares que se encuentran en la zona optamos por acercarnos a esta realidad, como ya lo detallamos anteriormente, a través de los/as productores/as ganaderos familiares que se encuentran registrados en el Registro de Producción Familiar de la DGDR. Entendemos que esto no abarca la totalidad de los/as productores/as ganaderos familiares que se encuentran en la zona de estudio, ya que a pesar de los beneficios impositivos que genera registrarse, es opcional y no todos los/as productores/as deciden hacerlo. De todas formas, es, a nuestro entender el registro más exhaustivo que existe hoy día en nuestro país y con información que entendemos relevante para los fines de este trabajo.

En este caso se identificaron 211 formularios ingresados en el Registro de productores/as familiares³ que declaran que su rubro principal es la ganadería y que tienen padrones en la zona de estudio. Tomando los rangos de tamaño de la explotación del Censo General Agropecuario (CGA) podemos decir que el 40% de los/as productores/as ganaderos familiares de la zona cuentan con explotaciones de hasta 50 hectáreas; 34% cuenta con explotaciones de 51 a 200 hectáreas; 15% con explotaciones de 201 a 500 hectáreas; y, 11% con explotaciones de más de 500 hectáreas, llegando a ser de hasta 2400 hectáreas (cuadro 4).

Dentro de los 211 productores/as ganaderos familiares registrados para la zona, 15 cuentan con padrones dentro de las áreas protegidas, 200 con padrones dentro de la zona de influencia, y 80 con padrones fuera de los límites de la zona de estudio. De los 15 que cuentan con padrones dentro del área protegida, 4 también cuentan con padrones en la zona de influencia, y otros 3 con padrones fuera de la zona de influencia. De los 200 productores/as

³ Encontramos algunas cosas llamativas: formularios consecutivos con padrones de extensión exactamente igual, esto puede deberse a una renovación de información sin que se desestime el anterior; y, formularios que declaran extensiones mayores a 500 hectáreas que es el límite estipulado para la producción familiar, entendemos que se puede deber a que son campos de cría o alguna forma cooperativa de tenencia. El objetivo no es adentrarnos en esto, sino dejarlo plasmado con el fin de dilucidar estas incógnitas o promover mejoras al Registro en trabajos posteriores.

ganaderos familiares con padrones dentro de la zona de influencia, 119 cuentan solo con padrones dentro de la zona de influencia, 77 cuentan además con padrones fuera de los límites de esta zona, y 4 con padrones dentro del área protegida (cuadro 4).

Cuadro 4: Productores/as ganaderos familiares registrados por rango de tamaño de la explotación, padrones dentro del AP y padrones fuera del área de estudio

Tamaño de la explotación	Cantidad de explotaciones	% de explotaciones	Cantidad de explotaciones con padrones dentro del AP	% de explotaciones con padrones dentro del AP	Proporción de explotaciones con padrones dentro del AP (%)	Cantidad de explotaciones con padrones fuera del área de estudio	% de explotaciones con padrones fuera del área de estudio	Proporción de explotaciones con padrones fuera del área de estudio (%)
hasta 50 ha	84	40	2	13	2	37	46	44
51 a 200 ha	72	34	7	47	10	24	30	33
201 a 500 ha	32	15	4	27	13	11	14	34
más de 500 ha	23	11	2	13	9	8	10	35
Total	211	100	15	100	7	80	100	38

Elaboración propia

Por otro lado, más de la mitad de estos productores/as ganaderos familiares (122) declara residir en la Unidad productiva, y dentro de aquellos que declaran no residir en la unidad productiva (89), más de la mitad (54) reside a no más de 15 km de distancia, el resto ninguno supera los 50 km, tal como está previsto en la definición de productor/a familiar (cuadro 5).

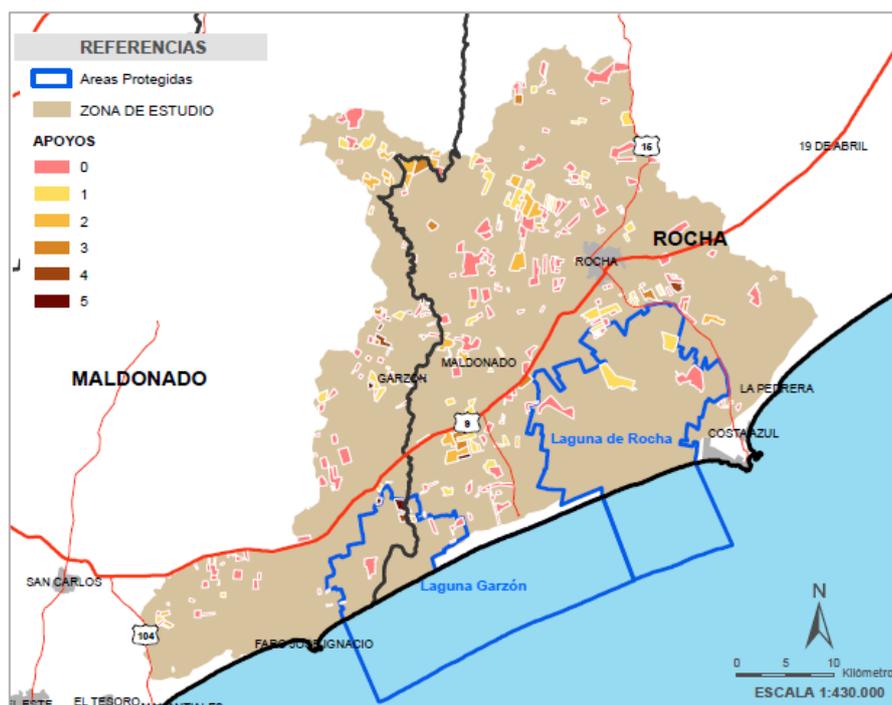
Cuadro 5: Lugar de residencia de los/as productores/as ganaderos familiares registrados

Lugar de residencia		Cantidad de productores/as	% de productores/as
Reside en la UP		122	58
No reside en la UP	hasta 15 km de distancia	54	26
	más de 15 km de distancia	35	16
Total		211	100

Elaboración propia

Dado el interés acerca de la llegada de los programas y proyectos de desarrollo rural al territorio nos interesa poner foco en la cantidad de apoyos implementados por el MGAP del que estos productores/as han sido beneficiarios (imagen 6). No nos vamos a adentrar en las características de cada uno de estos proyectos y programas, lo que sí nos interesa es aclarar que por lo general estamos hablando de fondos no reembolsables para hacer alguna mejora en el predio o en el sistema productivo. El 65% de los/as productores/as ganaderos familiares registrados en la zona no han contado con ningún apoyo por parte del MGAP; el 16% con un apoyo, es decir que fueron beneficiarios de uno de los programas que llegaron al territorio; el 11% con dos apoyos; el 5% con tres apoyos; el 2,5% con cuatro apoyos; y, el 0,5% con 5 apoyos.

Imagen 6: Productores/as familiares ganaderos registrados en la zona de estudio según cantidad de apoyos del MGAP (Zona meta Proyecto GEF Paisaje y SNAP)



Elaboración conjunta con DISE – DGDR – MGAP. Fuentes de información: DGDR – IDE – AGESIC – SNAP

Dentro de los que no han sido beneficiarios de ningún proyecto del MGAP, el 44% son productores/as ganaderos familiares con explotaciones de hasta 50 hectáreas; el 36% con explotaciones de 51 a 200 hectáreas; 13% con explotaciones de 201 a 500 hectáreas; y el 7% restante con explotaciones de más de 500 hectáreas (cuadro 6). Estos porcentajes varían entre 4 y 2 puntos porcentuales respecto a los que se desprenden en la caracterización por estrato de tamaño, lo que podría llevarnos a pensar que no hay grandes diferencias en la cantidad de apoyos dependiendo del tamaño de la explotación. Aunque no debemos desestimar que hay mayor representación de los/as productores/as de hasta 50 hectáreas dentro de los que no han sido beneficiarios que en el total de los/as productores/as ganaderos familiares, lo que indicaría un leve sesgo en la llegada de los proyectos según estrato de tamaño.

Dentro de los que sí han sido beneficiarios de algún proyecto del MGAP (incorporando a todos, sin importar cuál sea la cantidad de beneficios que ha recibido)⁴, el 31,5% de los beneficiarios son productores/as ganaderos familiares con explotaciones de hasta 50 hectáreas; otro 31,5% con explotaciones de 51 a 200 hectáreas; 19% con explotaciones de 201 a 500 hectáreas; y 18% con explotaciones de más de 500 hectáreas (cuadro 6). En este

⁴ Distribución de los estratos de tamaño predial (1: hasta 50 ha, 2: 51 a 200 ha, 3: 201 a 500 ha, 4: más de 500 ha) dentro de cada cantidad de apoyos o beneficios:

1 Apoyo: 33% estrato 1, 31% estrato 2, 18% estrato 3, 18% estrato 4.

2 Apoyos: 26% estrato 1, 30,5% estrato 2, 30,5% estrato 3, 13% estrato 4.

3 Apoyos: 46% estrato 1, 27% estrato 2, 9% estrato 3, 18% estrato 4.

4 Apoyos: 20% estrato 1, 60% estrato 2, 20% estrato 4.

5 Apoyos: 100% estrato 4.

caso se acentúa la brecha, la representatividad del estrato de hasta 50 hectáreas está subrepresentado dentro de los beneficiarios con respecto a su peso en la población total de ganaderos familiares, mientras que aumenta la representación del estrato de entre 201 a 500 hectáreas, y más aún el estrato de más de 500 hectáreas.

Entonces, con respecto a la caracterización de esta población por estratos para la zona, los/as productores/as ganaderos familiares de hasta 50 hectáreas parecen verse sobrerrepresentados dentro de los no beneficiarios (beneficio 0) y subrepresentados dentro de los beneficiarios (1, 2, 3, 4, 5 beneficios). Mientras que los de 201 a 500 hectáreas y los de más de 500 hectáreas parecen verse subrepresentados dentro de los no beneficiarios y sobre representados dentro de los beneficiarios.

Cuadro 6: Proporción de productores/as ganaderos familiares registrados beneficiarios y no beneficiarios según tamaño de la explotación

Tamaño de la explotación	% de explotaciones	% no beneficiarios	% beneficiarios
hasta 50 ha	40	44	31,5
51 a 200 ha	34	36	31,5
201 a 500 ha	15	13	19
más de 500 ha	11	7	18
Total	100	100	100

Elaboración propia

Si observamos dentro de los/as productores/as ganaderos familiares con explotaciones de hasta 50 hectáreas vemos que el 73% no ha sido beneficiario de ningún proyecto del MGAP, 13% ha sido beneficiario de un proyecto, 7% ha sido beneficiario de dos, y el 7% restante de tres o cuatro. El porcentaje que no ha sido beneficiario de ningún proyecto dentro de este estrato es mayor al porcentaje de no beneficiarios en el total de los/as productores/as ganaderos familiares (65%). Lo que, de la mano con lo anterior, nos lleva a preguntarnos si no se están dando sesgos por estrato de explotación en la llegada de los proyectos al territorio. Al fin y al cabo, valdría cuestionarse si se está llegando a quienes son el foco de la política.

Al mirar la distribución por cantidad de apoyos dentro de cada estrato de tamaño de explotación se observa como la proporción de no beneficiarios va disminuyendo, aumentando la proporción de beneficiarios⁵. Es decir que en función que aumenta el estrato de tamaño de la explotación, aumenta la proporción de beneficiarios dentro del estrato.

En este punto se hace fundamental dilucidar si los registros de más de 500 hectáreas responden a formas de tenencia de la tierra colectivas o al menos de uso colectivo o si estamos hablando de propietarios con tales extensiones de tierra. Porque si fuera el último

⁵ Apoyos según estrato:

De 51 a 200 ha: 68% no beneficiario, 14% 1 apoyo, 10% 2 apoyos, 4% 3 apoyos, 4% 4 apoyos.

De 201 a 500 ha: 56% no beneficiario, 19% 1 apoyo, 22% 2 apoyos, 3% 3 apoyos.

Más de 500 ha: 44% no beneficiarios, 26% 1 apoyo, 12% 2 apoyos, 10% 3 apoyos, 4% 4 apoyos, 4% 5 apoyos.

caso, sería aún más urgente reflexionar sobre la implementación de los proyectos en el territorio, los objetivos de los mismos y la población a la que se busca llegar.

CAPÍTULO 4. PROCESOS EN EL TERRITORIO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ZONA

La implementación del SNAP: Marco legal e institucional de las áreas protegidas

Estas dos lagunas llegan a ser definidas (o más bien institucionalizadas) como áreas con objetivos de conservación a través de un largo proceso que se inicia, como ya mencionamos, con la gestación de las áreas protegidas como herramienta para la conservación, cómo esto se va implementando en nuestro país, así como la resignificación a lo largo del tiempo de lo que un área protegida implica y la mirada que la atraviesa para cumplir con sus objetivos de conservación en nuestro país.

Laguna de Rocha y Laguna Garzón se encuentran ambas ingresadas al SNAP. Fueron procesos de ingreso independientes el uno del otro, cuentan con categorías de manejo diferentes cada una de ellas, y hoy en día sus planes de manejo no se encuentran con el mismo grado de avance. Podemos decir que a pesar de sus similitudes cada una de ellas alberga historia y valores singulares, así como diferencias en quienes las habitan y hacen uso de ellas.

En 1976 se da la primera intención formal de proteger estas lagunas. Es en dicho año que ambas son declaradas parte de la Reserva de Biósfera que abarca la superficie cubierta por los bañados del Este de nuestro país, siendo en 1977 que se promulga un decreto que declara Parque Nacional Lacustre y Área de Uso Múltiple a la zona integrada por las lagunas José Ignacio, Garzón y Rocha. En 1990 se le encomienda al MVOTMA el estudio y definición de las áreas de protección y reserva ecológica, donde se incluye también el Parque Lacustre.

En 1997 el Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable de los Humedales del Este (PROBIDES) elaboró un Plan Director de la Reserva donde se delimitó el área y se propuso su zonificación. En dicho documento se presentan la caracterización física, biológica, socioeconómica y productiva, y los planes de gestión para las lagunas costeras que se incluyen en el Plan Director. Asimismo se propone la creación de tres Parques Nacionales con el objetivo de asegurar la conservación de la biodiversidad y los valores paisajísticos de los ecosistemas que los integran, entre los cuales se encuentra el área de las Lagunas de Rocha, Garzón y José Ignacio (Scasso, 2002).

En febrero del año 2002, en el marco de PROBIDES, se presenta un Proyecto de Desarrollo de las Áreas Protegidas de las Lagunas de Garzón y Rocha donde se caracterizan las áreas y se presentan bases para un Plan de Manejo.

En el año 2003 se conformó el Grupo proponente del ingreso del área Laguna de Rocha al SNAP integrado por ONGs ambientalistas locales, productores/as, pescadores/as artesanales, e instituciones del Estado como la Universidad de la República a través de la Facultad de Ciencias, PROBIDES, DINARA, DINOT, DINAMA, y la IDR. Esta Comisión realizó a la DINAMA la propuesta para el ingreso del área Laguna de Rocha al SNAP.

Es así que en noviembre de 2005 se presenta a la DINAMA la “Propuesta de ingreso del área Protegida Laguna de Rocha al Sistema Nacional de Áreas Protegidas”. La propuesta

fue considerada por la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas en marzo de 2006 y puesta de manifiesto en agosto de ese mismo año. En diciembre de 2008 se realiza la audiencia pública y en febrero de 2009 propietarios de predios rurales del entorno de la laguna presentan una nota manifestando su rechazo a la iniciativa básicamente por no sentirse representados y reclamando participación directa. En diciembre de 2009, luego de la revisión de la propuesta y la conformación de un grupo de trabajo integrado por productores/as, vecinos/as, pescadores/as artesanales y técnicos/as, se cuenta con una propuesta discutida y acordada para el ingreso de Laguna de Rocha al SNAP.

Para febrero de 2010 se aprueba por decreto la selección y delimitación del área protegida Laguna de Rocha, y se incorpora la misma al SNAP bajo la categoría de manejo “Paisaje Protegido”⁶. En setiembre de 2015 la División Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en conjunto con la Intendencia de Rocha, presenta para su aprobación el plan de manejo del área, se aprueba la versión final del plan con fecha el 22 de julio de 2016.

Por otro lado, en diciembre de 2007, Vida Silvestre Uruguay formuló una propuesta de incorporación del área Laguna Garzón al SNAP. La propuesta fue considerada por la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas en diciembre de 2011, y puesta de manifiesto y presentada a la audiencia pública en marzo de 2013. Para noviembre de 2014 se aprueba por decreto la selección y delimitación del área protegida Laguna Garzón bajo la categoría de “Área de manejo de hábitats y/o especies”⁷. Debemos considerar que este

⁶ Superficie territorial continental o marina, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza, a lo largo de los años, han producido una zona de carácter definido, de singular belleza escénica o con valor de testimonio natural, y que podrá contener valores ecológicos o culturales.

Objetivos:

1. Preservar la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura, a través de la protección de paisajes terrestres y/o marinos y el mantenimiento de las prácticas tradicionales de utilización de tierras, los métodos de construcción y las manifestaciones sociales y culturales presentes y pasadas;
2. Promover estilos de vida y actividades económicas que estén en armonía con la naturaleza y la preservación de la trama social y cultural de las comunidades concernientes;
3. Conservar la diversidad del paisaje, del hábitat y de las especies y ecosistemas asociados, excluyendo cuando sea necesario, y, por lo tanto, previniendo las modalidades de utilización de tierras y las actividades de carácter y/o magnitud inadecuada;
4. Ofrecer oportunidades de esparcimiento público a través de formas de recreación y turismo que estén en consonancia, por su carácter y magnitud, con las calidades esenciales de estas áreas;
5. Alentar las actividades científicas y educativas que contribuyan al bienestar a largo plazo de las poblaciones residentes y a estimular el apoyo público en favor de la protección ambiental de dichas áreas; y,
6. Aportar beneficios a las comunidades locales, contribuir a su bienestar, a través del suministro de productos naturales (como los derivados de los bosques y la pesca) y la prestación de servicios (como abastecimiento de agua potable o generación de ingresos a partir de formas sostenibles de turismo).

⁷ Área terrestre y/o marina sujeta a intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitat y/o satisfacer las necesidades de determinadas especies.

Objetivos:

1. Mantener el hábitat en las condiciones necesarias para proteger a especies importantes, grupos de especies, comunidades bióticas o características físicas del ambiente, cuando ello exija cierto tipo de manipulación humana concreta para un manejo óptimo;
2. Facilitar las investigaciones científicas y el monitoreo ambiental, como principales actividades asociadas al manejo sostenible de los recursos;
3. Establecer áreas limitadas con fines educativos para que el público aprecie las características de los hábitat en cuestión y de las actividades de manejo de la vida silvestre;
4. Excluir, y por lo tanto prevenir, la explotación u ocupación hostiles a los propósitos de designación; y,

proceso se vio acompañado de las definiciones tomadas para la construcción del puente, y que la pertenencia a dos departamentos complejiza el proceso de toma de decisiones.

Previo a los procesos de ingreso al SNAP de estas dos áreas, en setiembre de 2003 la Junta Departamental de Rocha aprobó la Ordenanza Costera “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica del Departamento de Rocha”, el cual tiene como principal objetivo “establecer el ordenamiento territorial y ambiental del uso de la costa del Océano Atlántico en el Departamento de Rocha, con la finalidad de instrumentar un desarrollo sustentable”. Para el 2007, la Intendencia Municipal de Rocha realizó un proyecto de Plan Parcial de Ordenamiento Territorial centrado en el área que denomina “Las Lagunas” ubicado en el espacio costero atlántico del departamento de Rocha delimitado al Este por la Laguna de Rocha, al Norte por la Ruta Nacional N° 9, al Oeste por la Laguna de Garzón y al Sur por el Océano Atlántico. Y en marzo de 2011 aprobó por decreto "Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo: Plan Local Lagunas Costeras" (“Plan Local de Lagunas Costeras del departamento de Rocha”) que incluye en su ámbito de aplicación el sector oeste del área protegida, es decir el territorio entre laguna de Rocha y laguna Garzón.

En la selección de sitios piloto para la implementación del proyecto “Fortalecimiento de la efectividad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas incluyendo el enfoque de paisaje en la gestión” (URU/13/G35) quedan incluidas como zonas piloto ambas lagunas. Este proyecto busca armonizar las políticas relacionadas con la protección ambiental en las zonas meta e incorporar el enfoque de paisaje a la gestión, fortaleciendo la eficacia de las áreas protegidas como núcleo para la conservación de las especies y ecosistemas de importancia local y mundial. Se busca consolidar un cambio en la forma en que se planifican y gestionan las áreas protegidas en Uruguay, contribuyendo a unirlas e integrarlas gradualmente con el paisaje general que las rodea y armonizando progresivamente su gestión con la gestión del paisaje circundante. La aplicación del enfoque del paisaje aporta herramientas y conceptos para lograr objetivos socio económicos y ambientales propuestos para el manejo de zonas donde las actividades productivas y los propósitos de conservación de los recursos naturales y la biodiversidad no van en un mismo sentido (Sayer et al. 2013). En este caso, el enfoque de paisaje se centra en la inserción de las áreas protegidas en un territorio más amplio, permitiendo la articulación de las estrategias de conservación de las áreas protegidas con sus territorios de influencia y fortaleciendo sus funciones básicas como elementos de referencia para el desarrollo sustentable.

De la mano con el proyecto territorial encuadrado en el proyecto Paisaje y SNAP⁸, el SNAP recibe fondos del Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM), denominado: Cadenas de Valor y promoción de la gobernanza en áreas protegidas y sus entornos (conocido como FFEM2). El mismo incluye las áreas protegidas Laguna Garzón y Laguna de Rocha y sus entornos que fueron definidos por el proyecto Paisaje y SNAP. Entonces el proyecto Paisaje y SNAP define territorios: las lagunas y sus entornos que son las cuencas;

5. Aportar a las poblaciones que viven dentro del área designada los beneficios derivados de las prácticas o actividades que sean compatibles con los otros objetivos de manejo.

⁸ Nombre corto para “Fortalecimiento de la efectividad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas incluyendo el enfoque de paisaje en la gestión”.

y el FFEM se implementa en ese mismo territorio. En el caso de Rocha abarca el parque departamental de Rocha, que fue diseñado durante una primera financiación del FFEM, y del lado de Maldonado abarca exactamente el mismo territorio definido por el proyecto Paisaje y SNAP. FFEM y Paisaje y SNAP se circunscriben en el mismo territorio.

A pesar de las diferencias entre las dos áreas protegidas, las definiciones para las mismas y la presencia de diferentes actores locales con diferentes demandas e intereses, así como las diferencias en la posibilidad de “restricción con fines de conservación” dependiendo si es el área protegida o la zona de influencia, decidimos incorporar la mirada de paisaje al análisis de la posible sustentabilidad de la producción ganadera familiar en una zona con objetivos de conservación.

Al mismo tiempo, un estudio realizado para la zona de influencia de las lagunas costeras evalúa la aptitud de la misma para los distintos usos productivos, definiendo la zona con potencial aptitud para la ganadería (principal actividad de la zona), el turismo, la conservación, la agricultura, y la forestación (Rodríguez-Gallego et al. 2012). En el mismo trabajo, se identificaron conflictos e incompatibilidades entre alguna de estas actividades, principalmente entre la forestación y la agricultura, por la transformación del suelo y el paisaje; entre la agricultura (en su modalidad de monocultivo intensivo) y el interés de la conservación, por el remplazo de hábitats naturales, uso de agroquímicos y contribución a la eutrofización de los cuerpos de agua. Por su parte la cría de ganado y el turismo se ven compatibles con la conservación de la zona, mientras sean llevadas a cabo sin producir grandes modificaciones en los principales ecosistemas naturales presentes. Esto reafirma la idea de que la ganadería familiar es una oportunidad para, sosteniendo niveles de productividad deseados, cumplir con los objetivos de conservación.

Políticas de desarrollo rural y conservación de la naturaleza

A lo largo de las últimas dos décadas se delimitó al área con objetivos de conservación, se definieron dichos objetivos y hasta se idearon planes de manejo y de gestión para el logro de los mismos. Hoy en día se intentan implementar estos planes y estrategias, aunque con bajos recursos y por ende escasos recursos humanos para, sobretudo, el monitoreo y la fiscalización, aunque también la concientización y la planificación de estrategias alternativas para un turismo acorde con los objetivos de conservación.

Al mismo tiempo, y además de la “promoción indirecta” de los cambios en el uso del suelo que afectan a esta zona y a todo el territorio nacional, llegan a este territorio políticas que tienen un accionar directo en los/as productores/as de la zona. Que, como ya mencionamos anteriormente, parecieran ir en contraposición del modelo país que se promueve, pero que al mismo tiempo busca ser un “respaldo” para la producción familiar.

A priori pareciera que contamos con un aparato generador de planes y estrategias para la conservación de la naturaleza que cuenta con fondos limitados que deben destinarse a la contratación de funcionarios/as y técnicos/as que nunca llegan a ser suficientes para la ejecución e implementación de las medidas ideadas. Y por otro lado con una “amplia cartera”

de proyectos para el desarrollo rural de ejecución directa, en el territorio, pero sin una mirada de largo plazo, sin un plan, una estrategia a seguir, o sí pero tal vez la herramienta no sea la correcta o el desarrollo promovido busque la permanencia de la dependencia.

Haciendo un recuento, no exhaustivo, de las políticas implementadas en la zona tanto con objetivos de conservación como con objetivos de desarrollo rural desde 1990 hasta el 2018 (Imagen 7) podríamos decir que la zona atraviesa algo que llamamos hiperintervención. Se transformó en un espacio de interés para la conservación así como para el trabajo con productores/as rurales, lo que llevó a una gran presencia del MGAP y el MVOTMA, en este caso puntualmente SNAP y DGDR, sumándole a esto la llegada de la Universidad y de muchas otras políticas que llegan que no se enmarcan en lo que es de interés para este trabajo. Aunque claro está que existen otras políticas que van tras el desarrollo rural que no son implementadas desde el MGAP, y no son tenidas en cuenta aquí. Por lo tanto, la idea de hiperintervención se acentúa.

Con hiperintervención nos referimos a la implementación de una cantidad de políticas que actúan en el territorio, ya sea directa o indirectamente, que satura la capacidad de recepción óptima de las mismas.

Si a esto le sumamos la desarticulación entre la concepción de conservación y desarrollo rural, fundamentalmente en la década de los 90, las dificultades de articulación interinstitucional, que tienen sus orígenes en esa misma década y a pesar de haber mejorado, siguen existiendo. Una política de conservación basada en planes de la mano de una de desarrollo rural centrada en proyectos a corto plazo, todo parece indicar que esta hiperintervención es desordenada. Desordenada porque siguen siendo dos grandes instituciones que actúan en el territorio y las mejoras en la articulación no han llevado a lograr evitar la hiperintervención, o al menos llevar a cabo una intervención que, por más que sea “excesiva”, logre no saturar la capacidad de recepción y optimización.

Debemos preguntarnos si de la forma que se está llevando a cabo se están logrando los objetivos propuestos tanto en lo que a conservación como a desarrollo rural refiere. Hay planes para la conservación, y hay dinero para ejecutar en políticas de desarrollo rural sin mucha proyección. Sin duda a lo largo de los últimos 30 años varias cosas han cambiado, pero todavía queda por mejorar.

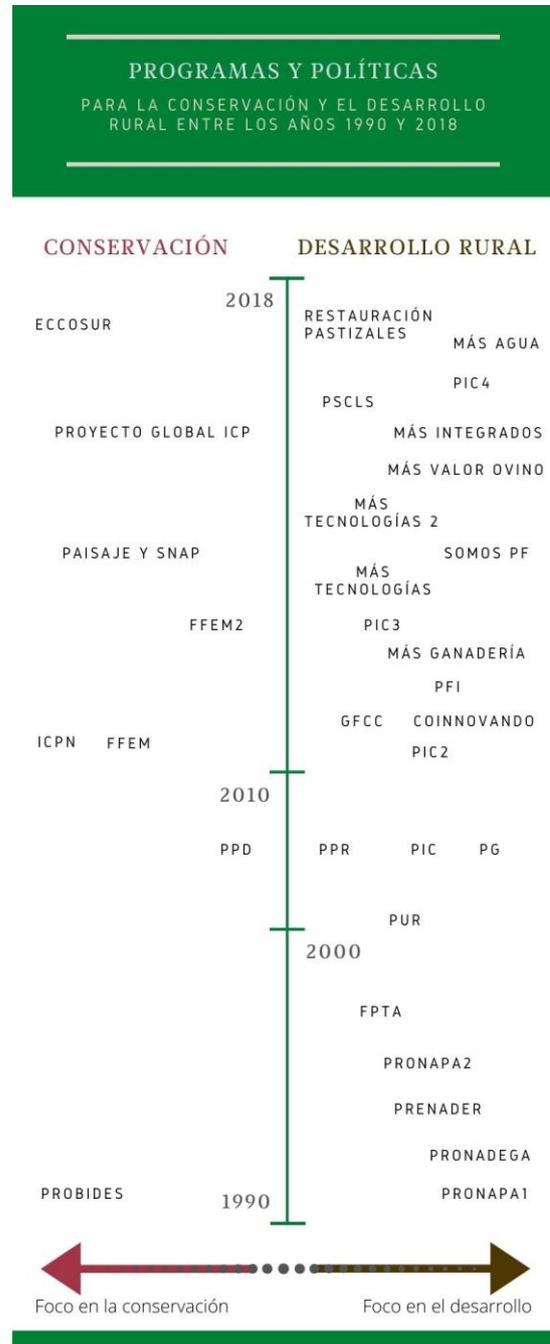
La siguiente figura (imagen 7) pretende mostrar, sin ser exhaustiva, proyectos y programas que han sido implementados en la zona desde 1990 hasta 2018 (más detalle en Anexo 3). Es una línea de tiempo ascendente en la que del lado derecho se plasman los proyectos vinculados al desarrollo rural desde la órbita del MGAP (se listan algunos liderados por INIA o IPA), y del lado izquierdo los vinculados a conservación desde la órbita del MVOTMA.

De estos proyectos y programas que llegan a la zona algunos son específicamente para esta zona, o esta es una de la zona piloto para llevarlo a cabo, y otros son proyectos y programas que tienen alcance nacional y también llegan a esta zona. Al mismo tiempo, se identifican matices en la fuerza del foco de atención a donde el proyecto o programa se dirige, estando dentro de los que englobamos con objetivos de conservación encontramos algunos que compatibilizan más que otros con la idea de desarrollo rural; lo mismo sucede con aquellos

que englobamos con objetivos foco en el desarrollo rural respecto a la conservación. Y por otro lado podemos subdividir estos proyectos y programas en: proyectos y programas de implementación directa, de implementación indirecta, y con un componente de implementación indirecta y otro de implementación directa.

Respecto a lo primero, los proyectos y programas con foco en la conservación son específicamente para esta zona, o están diseñados para una serie de zonas piloto, que nunca son más de tres, donde esta zona es incluida como una de las zonas piloto. Esto reafirma la importancia para la conservación que tiene esta zona y lo priorizada que está desde la política para la conservación. Por otro lado, dentro de los proyectos y programas con foco en el desarrollo rural podemos dividirlos en aquellos que tienen alcance nacional y que llegan a esta zona como a otras del país con y sin objetivos de conservación específicos, y proyectos y programas diseñados específicamente para el trabajo con productores/as de zonas ganaderas. Dentro de los últimos podemos encontrar: el Proyecto Ganadería Familiar y Cambio Climático (GFCC) que se implementa en la cuesta basáltica y las sierras del Este, uno de los 'Somos de acá' que se ejecuta en el marco del GFCC, Coinnovando que se implementó exclusivamente en Rocha, los Proyectos Integrando Conocimiento (PIC) que se han implementado en zonas ganaderas, priorizando finalmente el basalto y las sierras del Este, el Programa Nacional de Desarrollo de Pequeños y Medianos Ganaderos (PRONADEGA) también enfocado en el basalto y las sierras del Este, y Producción Sostenible en la Cuenca Laguna del Sauce (PSCLS)

Imagen 7: Línea de tiempo de Programas y Políticas 1990-2018



Elaboración propia

que pone foco en productores/as que se encuentran en dicha cuenca en el departamento de Maldonado.

Con respecto al foco que cada proyecto o programa pone en la conservación y/o el desarrollo rural, solo a través de la lectura de estas propuestas y sus objetivos, podemos decir que, a pesar de los matices que podemos encontrar dentro de aquellos que apuntan a la conservación con respecto a su afinidad al desarrollo rural y viceversa, de todos los identificados (para todo el período de tiempo), son cinco los que entendemos declaran tener objetivos tanto de conservación como de desarrollo rural (a pesar de que se enmarquen en políticas para la conservación o para el desarrollo rural).

Se puede observar que desde 1990 hasta el 2000 los proyectos y programas enmarcados en objetivos de desarrollo rural tienden a acercarse a la idea de conservación, a hacer sus objetivos de desarrollo rural de alguna manera más en sintonía con algún posible objetivo de conservación, pero esto último no llegaba a transformarse en un objetivo propio. Por otro lado, los proyectos y programas enmarcados en la conservación no fueron muchos, esto se explica porque la institucionalidad ambiental en los años noventa recién comenzaba a gestarse y el foco se puso en avanzar en la creación de áreas protegidas y en elaborar diagnósticos y planes para la conservación, tal como lo detallamos anteriormente.

Del 2000 al 2010 se dan grandes cambios en la dirección de las políticas de desarrollo rural, el Programa Uruguay Rural comienza en 2001 pero da un giro en 2005, año en el que también se comienzan a implementar el PPR y el Programa Ganadero (PG).

Podemos afirmar que en 2005 surgen dos iniciativas que plantean en su propuesta el cumplimiento de ambos objetivos. Una de ellas liderada por el MVOTMA y con fondos GEF: Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) que continúa hasta el día de hoy y tiene por objetivo promover la búsqueda de soluciones locales a los problemas ambientales globales apoyando a organizaciones locales en proyectos de desarrollo sostenible a nivel comunitario. La otra liderada por el MGAP y con fondos BID: Proyecto Producción Responsable (PPR) que culminó en 2010 y tenía por objetivo promover la adopción de un sistema integrado y eficiente de los recursos naturales y la biodiversidad, viable desde el punto de vista social, económico y ambiental.

Del 2010 en adelante se observa un “boom” de proyectos y programas, lo que puede deberse a varios factores, entre ellos: el asentamiento en el poder de un partido político de izquierda, y la relevancia que toma el tema ambiental a nivel internacional. En este período de tiempo también se observan matices de los diferentes proyectos y programas con respecto a su afinidad a la conservación (en caso de que el foco fuera el desarrollo rural) y el desarrollo rural (en caso de que el foco fuera la conservación). Sin embargo, identificamos dentro de este período solo tres de los proyectos y programas que declaran tener tanto objetivos de conservación como de desarrollo rural. El primero en el período fue de 2012, liderado por el MVOTMA: Proyecto Carta Parque Natural Cuenca de la Laguna de Rocha (FFEM1) con fondos del FFEM, que tenía por objetivo promover un modelo innovador de gestión, ordenamiento y desarrollo territorial que apuntara a lograr, en base a la participación de los actores locales y a la coordinación interinstitucional, la compatibilidad entre el desarrollo de

la actividad humana y la protección del patrimonio natural y cultural del territorio. El segundo comienza en 2015 y también es liderado por el MVOTMA y con fondos del FFEM: Proyecto Cadenas de valor en áreas del SNAP y su entorno (FFEM2), que tiene por objetivo: la adopción de modos sostenibles de producción y consumo de bienes y servicios producidos en las áreas protegidas y sus entornos territoriales, que contribuyan a la protección del patrimonio natural y cultural, mejoren las capacidades económicas en las cadenas y las condiciones de vida de los habitantes y refuercen la gobernanza en dichos territorios. Y el tercero comienza en 2018/2019, es liderado por MVOTMA y MGAP con fondos GEF: Proyecto Ganadería, Clima Inteligente y Restauración de Pastizales que tiene por objetivo mitigar el cambio climático y restaurar tierras y pastizales degradados a través de la promoción de prácticas climáticamente inteligentes en el sector ganadero, con énfasis en la producción familiar. Estas tres iniciativas se desarrollan específicamente en el basalto y las sierras del Este, a diferencia de las dos primeras que eran de alcance nacional estas ponen el foco en la zona y la especificidad de sus problemas.

Queda manifiesto el protagonismo de los fondos GEF y FFEM en los proyectos que articulan ambos tipos de objetivos. De alguna manera pareciera que la conservación se está acercando más al desarrollo rural que el desarrollo rural a la conservación. Aunque se identifica que, dentro del desarrollo rural, a pesar de que muchas veces no se hace explícito, se aborda la innovación de forma de incorporar prácticas de producción sustentables.

Por otro lado, es interesante observar lo que sucede cuando nos detenemos en el tipo de implementación de los fondos, si es directa, indirecta o ambas (cuadro 7) (más detalle en Anexo 3). Nos referimos a implementación directa cuando los fondos son implementados por un particular, es decir un/a productor/a, un/a emprendedor/a turístico, un/a pescador/a en el territorio específico; y con indirecta nos referimos a aquellos casos en los que los fondos son implementados para fortalecimiento institucional, es decir salarios de técnicos/as, equipamiento, mejoras de infraestructura. En este sentido, es interesante destacar que dentro de los proyectos y programas enmarcados en la conservación no se identifica ninguno que sea de implementación directa, la gran mayoría son de implementación indirecta y dos son de implementación directa e indirecta. Por su parte dentro de aquellos enmarcados en el desarrollo rural se puede identificar los tres tipos con la misma frecuencia.

Cuadro 7: Proyectos y programas según forma de implementación

Forma de Implementación	Proyectos y programas enmarcados en:						Total	%
	Conservación	%	Proporción (%)	Desarrollo Rural	%	Proporción (%)		
Directa	0	0	0	8	33,3	100	8	25
Indirecta	6	75	43	8	33,3	57	14	44
Directa e indirecta	2	25	20	8	33,3	80	10	31
Total	8	100		24	100		32	100

Elaboración propia

Se reafirma la idea de que ambas instituciones, aunque con objetivos cada vez un poco más integrados, van por diferentes carriles. Y que lo mismo sucede con la forma en que implementan la política en el territorio.

Por último, es de notar que todos estos proyectos y programas plantean en sus objetivos, ya sea explícita o implícitamente, contribuir a alguno de los tres ámbitos de la sustentabilidad socio-ambiental. Se observa que el foco en lo económico, social o ambiental se va diluyendo, planteándose, a medida que avanzamos en el tiempo, una mayor integridad de estas tres dimensiones.

Nuevamente, entendemos que se está dando un movimiento hacia la articulación de estos dos grandes objetivos de conservación y desarrollo rural, que cada vez se plantean de forma más integrada los tres ámbitos de la sustentabilidad socio-ambiental, que las capacidades están, y los fondos también, pero aún no se ha logrado ir hacia un mismo lugar de forma ordenada. Estos temas no deberían estar desarticulados y las herramientas de implementación deberían ir en un mismo sentido, ser parte de una misma estrategia que contenga ambas metas y que cuente con todas las formas de implementación como herramientas para su alcance.

CAPÍTULO 5. LA GANADERÍA FAMILIAR Y SU (IN) SUSTENTABILIDAD EN UN ÁREA PROTEGIDA

La producción ganadera familiar y las áreas protegidas

Desde la perspectiva de los/as productores/as ganaderos familiares de la zona, todo parece indicar que, a pesar de los cambios que se han dado en la zona, las prácticas productivas de los/as productores/as ganaderos familiares en estas áreas protegidas y sus zonas de influencia no se han visto fuertemente modificadas. La tradición genera un efecto de permanencia de prácticas productivas familiares que tienen años de historia, los cambios tecnológicos no parecen ser incorporados en este rubro y esta escala. Incluso a pesar de la revalorización del campo natural y de las nuevas alternativas para la producción de ganado en base al mismo, son unos pocos los/as productores/as ganaderos familiares que incorporan nuevas prácticas en su día a día.

Los cambios que los/as productores/as ganaderos familiares identifican en las prácticas productivas en los últimos 15 años se vinculan a la instalación de aguadas, pasturas, verdeo, laboreo, grano húmedo, fardo y pastoreo racional. Estas tienden a ser prácticas individuales, hay quienes innovan con alguna de estas prácticas y quienes no realizan ninguna inversión y continúan produciendo sobre campo natural sin mejoras ni insumos extra. Las opiniones respecto a cambios en las prácticas productivas son variadas, desde: *“Hay más tecnología, nosotros estamos haciendo un pastoreo racional en 10 parcelas, 60 vaquillonas y 10 novillos. Da resultado.”*, o *“Lo que yo hago es para mantener el campo, no hago inversiones en cambio tecnológico, todo a campo natural.”*, hasta *“No, hay cambios en el campo, nuevos rubros, pero en la ganadería no hay cambios. Vamos quedando pocos.”*.

Hay dos cuestiones interesantes a destacar: el carácter individual de estas iniciativas, a pesar de que sea incentivado o apoyado por alguna institución u organización específica, y la variedad de las nuevas prácticas con respecto a qué es lo conveniente para una zona con objetivos de conservación. Se identifica la presencia de algunos productores/as que sí incorporan nuevas prácticas de manejo y cambian algunas de sus prácticas productivas, pero no son la mayoría. Sería deseable generar prácticas productivas amigables y con llegada a todos los/as productores/as ganaderos familiares. No con el afán de romper con la heterogeneidad y la tradición, sino con el objetivo de cumplir con los objetivos de conservación y de reproducción social de este actor.

Los/as productores/as ganaderos familiares de la zona no identifican ninguna modificación de sus prácticas productivas debido a estar dentro de un área protegida o su zona de influencia. Podríamos decir que aquellos con predios dentro de las áreas protegidas propiamente sí tienen conocimiento acerca de que se encuentran dentro de un área con objetivos de conservación, aunque esto no ha condicionado ni modificado sus prácticas productivas. Por su parte, aquellos que se encuentran en la zona de influencia del área no manifestaron conocimiento de encontrarse en una zona de influencia de un área protegida ni de lo que esto significa desde una perspectiva de paisaje y conservación.

Lo que sí se identifica a lo largo de las entrevistas a los/as productores/as es la inexistencia de regulaciones a otros rubros productivos, una intensificación productiva en la zona de

influencia de las áreas protegidas que no es regulada debidamente, y las consecuencias negativas que esto genera. *“Igual utilizan glifosato, queman. Vecinos que están a 1km del cauce del agua, cruzando el arroyo Rocha, tienen soja. No se nota mucho que se custodie lo del AP.” “Si hago una pradera dura menos por las forestales, usan mucho químico, matan a la abeja y no poliniza.”*

Debemos tener presente que el Paisaje Protegido Laguna de Rocha cuenta con un plan de manejo aprobado recientemente (2016), el Área de Manejo de hábitats y especies Laguna Garzón aún no cuenta con plan de manejo, y que la mirada de paisaje que se comienza a promover en 2012 es reciente y no cuenta con objetivos específicos de conservación ni con medidas para lograrlos. De todos modos, entendemos que la percepción de los/as productores/as ganaderos familiares respecto a la zona es poco alentadora. El desconocimiento de estar habitando y produciendo en un espacio de interés para la conservación invita a pensar en lo desconectado que aún están la producción y la conservación.

Las percepciones respecto a las áreas protegidas y la forma de producción, a pesar de que mayoritariamente pareciera que estar en un área protegida y su zona de influencia no genera cambios en las prácticas productivas de los ganaderos familiares, invitan a pensar acerca del accionar de otros actores del medio rural y las consecuencias de los mismos sobre el medio ambiente y la producción familiar, así como en las herramientas con las que se cuenta y se podría contar para trabajar dentro de un área protegida y su zona de influencia. No basta con incorporar la mirada de paisaje si no se incorporan medidas para la gestión del mismo más allá de los planes de manejo de las propias áreas.

Cabe preguntarse qué es lo que los motiva a seguir produciendo de la misma manera, puede estar vinculado a no asumir más riesgos que los que la propia producción implica, no llevar a cabo inversiones que no se tiene certeza de dónde terminarán, también puede estar vinculado a no querer invertir más horas de trabajo, ni a cambiar la dinámica del trabajo, o a que la maximización de la ganancia no tenga un valor intrínseco, o no sea parte de su objetivo. ¿Será que la racionalidad capitalista está ausente o que el aumento del valor de la tierra genera una tranquilidad que no requiere arriesgar en el corto plazo? ¿Pero esta tranquilidad no amplía el margen de error, no habilitaría a probar nuevas prácticas? Y cuando existen incentivos y subsidios que achican el riesgo económico asumido ¿cómo opera en la decisión de innovar o no?

Entendemos que en este universo de productores/as familiares encontramos todas estas motivaciones para continuar en el campo y para continuar produciendo de la misma manera. Y no hay una motivación para todos los/as productores/as ganaderos familiares, sino que cada historia lleva a cada presente y esas historias son diversas, así como la combinación de motivaciones que los lleva a continuar hoy con este rubro productivo. Existe una diversidad de finalidades y estrategias que orientan la toma de decisiones de los/as productores/as ganaderos familiares (Gutiérrez, et. al: 2011). Estos/as se enfrentan a un mundo complejo que nunca es conocido en su totalidad, contando con tiempo limitado y recursos finitos para resolver, lo que hace que una vez que alcanzan una respuesta satisfactoria la aceptan sin poder afirmar que constituya un óptimo (Morales, 2011).

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe repensar la llegada de las áreas protegidas, qué esperamos de este instrumento en cuanto a conservación, y cómo articularlo con el desarrollo productivo local, en este caso la producción ganadera familiar, para sus zonas de influencia.

Un área protegida y su zona de influencia invita a direccionar recursos para intentar incorporar las motivaciones, finalidades y estrategias que orientan la toma de decisiones de los/as productores/as ganaderos familiares y generar tecnologías aplicables y adaptables para cada realidad. Generar una batería de alternativas, estrategias y herramientas para una producción ganadera familiar amigable con el medio ambiente y respetuosa de los bienes naturales de los que hace uso.

Entonces, no decimos que exista una receta, creemos que se deben promover alternativas de construcción colectiva, recomendamos, de la mano con el estudio de la propia práctica productiva, la mirada sobre las motivaciones y la contextualización del problema. Llama la atención, y denota que existe alguna falla en la comunicación, que estar en un área protegida o en zona de influencia, no sea de conocimiento de todos los/as productores/as ganaderos familiares entrevistados. Y al mismo tiempo que esto no implique algún cambio en las prácticas productivas de los/as productores/as ganaderos familiares, o alguna práctica colectiva de investigación y construcción. No hablamos de restricciones arbitrarias ni de manuales de producción, sino de construcciones colectivas para lograr la conservación de los recursos y la reproducción social de la producción ganadera familiar. Esto, seguramente implique el trabajo en conjunto de varios actores, incluso la incorporación de nuevos roles en el medio rural.

Claro está que esto debe de ir de la mano con el trabajo sobre las prácticas productivas con el resto de los rubros que se desarrollan en la zona. Se identifican prácticas productivas en la agricultura y la forestación que, además de tener consecuencias negativas en el ambiente y ser de mayor escala, repercuten en la salud del resto de la población, genera consecuencias negativas en predios aledaños, y son contradictorias en una zona de influencia de un área con objetivos de conservación de la naturaleza.

Organización y participación en diferentes ámbitos

Como ya hemos mencionado, la ganadería familiar tiene una larga trayectoria en la zona. Y la existencia de organizaciones es previa a la aparición de políticas de desarrollo rural y conservación en el territorio. Lo que sí se constata es que los cambios de la estructura agraria y la pérdida de productores/as familiares ha repercutido en la permanencia y fuerza de estas organizaciones en el medio rural.

Históricamente las organizaciones de productores/as, ganaderos familiares en este caso, cumplían fines fundamentalmente sociales, promovían el encuentro entre pobladores dispersos del medio rural que tenían en común la dedicación a la producción rural. Muchas de estas organizaciones incorporaban fines productivos a sus objetivos como ser la gestión común de bienes y/o la comercialización colectiva para acceder a nuevos mercados.

El despoblamiento del medio rural ha derivado en la desaparición o debilitamiento de algunos grupos y organizaciones. Con la llegada de las políticas al territorio, sobretodo de desarrollo rural, así como de la institucionalidad agropecuaria ampliada en general, se ha dado el resurgimiento de algunas de las organizaciones que ya se encontraban en el territorio, así como la aparición de grupos de productores/as con fines específicos dentro de programas y políticas puntuales ofrecidos. Muchos de los grupos, si no la mayoría, tienden a desaparecer luego de finalizada la ejecución del programa o proyecto puntual, la conformación de estos grupos suele ser una exigencia desde la implementación de la política para “poder” ser beneficiario de la misma. Por otro lado, muchas de las organizaciones preexistentes logran reactivarse y retomar su actividad.

Hoy en día, estas organizaciones de trayectoria, algunas de ellas con más de cien años, son organizaciones que funcionan pero que son débiles, tienen problemas de funcionamiento en general, así como de participación y permanencia de sus socios. Por lo general cuentan con local propio, pueden tener el foco en lo comercial o en lo gremial, y su funcionamiento depende fundamentalmente de la directiva, identificándose falta de masa social, movilidad social y desarrollo de servicios para brindar a sus socios. Pareciera haber poca asociatividad, poca cultura de trabajo colectivo, colaborativo y en asociaciones. Hay quienes lo atribuyen al sector ganadero y quienes encuentran diferencias respecto a lo que sucede en el litoral. Sea por el motivo que sea, la producción ganadera familiar no cuenta con organizaciones fuertes que la respalden ni con una participación plena.

Se habla de una fortaleza institucional deseable para estas organizaciones que no está siendo alcanzada. Pero no termina de quedar claro a qué nos referimos con esa fortaleza, no se logra identificar qué es lo que hace que una organización esté “consolidada”, de quién es el objetivo, para qué. Pareciera ser que, como ya se ha mencionado, en los últimos quince años se ha logrado la reactivación de varias organizaciones rurales, generándose cierta dependencia con las políticas de desarrollo rural que llegan al territorio, como si estas fueran el motivo para que la organización continúe existiendo. Entonces, ¿es la política la que motiva la existencia de las organizaciones? y ¿qué es lo que opera en los/as productores/as que toman la decisión de mantener el funcionamiento de una organización?

Por su parte, más de la mitad de los/as productores/as ganaderos entrevistados no participa de ningún tipo de grupo, los que sí participan lo hacen de la Sociedad de Fomento Garzón, la Sociedad de Fomento Ruta 109, la Sociedad Agropecuaria de Rocha y la Sociedad Rural 19 de Abril (cuadro 8). Y de estos, sólo unos pocos hacen gestión de bienes en común, por lo que se reafirma el carácter social, de pertenencia o tradicional, de las organizaciones rurales.

Cuadro 8: Participación de los/as productores/as ganaderos familiares en organizaciones rurales

		Cantidad de productores/as	% de productores/as	% integra / no integra
Integra una organización	Sociedad de Fomento Garzón	4	16	36
	Sociedad de Fomento Ruta 109	3	12	
	Sociedad Agropecuaria de Rocha	1	4	
	Sociedad Rural 19 de Abril	1	4	
No integra una organización		16	64	64
Total		25	100	100

Elaboración propia

Lo que es interesante es que más de la mitad ha participado de alguna iniciativa liderada por la institucionalidad agropecuaria (MGAP, INIA, IPA, SUL), el gobierno departamental o la UdelaR (cuadro 9), y todos manifiestan no haber participado en proyectos con objetivos de conservación. En una zona con trayectoria en políticas y programas para la conservación todos los/as productores/as consultados afirman nunca haber participado de una iniciativa o proyecto con objetivos de conservación, pareciera que no es una idea instalada en la zona, al menos en los/as productores/as ganaderos familiares, fundamentan que no les llegan propuestas o que directamente no les interesa. Lo que es destacable es lo disociada que está la conservación de la producción, incluso aquellos que han participado de proyectos que promueven prácticas productivas alternativas y amigables con el medio ambiente, no lo ven como una acción para la conservación.

Cuadro 9: Participación de los/as productores/as ganaderos familiares en proyectos institucionales

	Institución	Cantidad de productores/as *	% de productores/as que participa**	Cantidad de productores/as	% participa / no participa
Participa o participó en proyectos	MGAP	14	56	15	60
	INIA	6	24		
	IPA	7	28		
	SUL	1	4		
	Intendencia	4	16		
	UdelaR	5	20		
No participa o participó de proyectos		10		10	40
Total				25	100

*La suma de esta columna no es 25 debido a que hay productores/as que participan o participaron en proyectos de más de una de las instituciones listadas

**Esto es sobre el total de productores/as entrevistados (incluyendo los que no participan de proyectos)

Elaboración propia

Si observamos la participación en organizaciones rurales y la participación en proyectos institucionales vemos que la mayoría de quienes no son parte de ninguna organización rural

no han participado de ningún proyecto ni han sido beneficiarios de ninguna política de desarrollo rural que llega al territorio, solo unos pocos que no forman parte de ninguna organización han participado de alguna iniciativa institucional o han sido beneficiarios de algún proyecto o programa de desarrollo rural. Mientras que aquellos que sí son parte de alguna organización rural son los que participan y son beneficiarios de proyectos y programas de desarrollo rural.

Dentro de quienes no son parte de ninguna organización rural ni han sido beneficiarios o participado de ningún proyecto encontramos aquellos que manifiestan desinterés en estar organizado o ser beneficiario de alguno de estos proyectos porque prefieren hacerlo solos y/o les complica lo colectivo; quienes sostienen que si los beneficios fueran adecuados para su realidad y se distribuyeran justamente estarían interesados en participar; y quienes afirman haber intentado ser parte de algún grupo para acceder a un proyecto puntual y no haber sido convocado nunca más o no haber sido “seleccionado”.

Quienes no son parte de ninguna organización y han participado de algún proyecto (y de alguno de los grupos efímeros) destacan la importancia de la ayuda económica para hacer mejoras en el predio y lo frustrante y costoso en términos de tiempo que es ser parte de estas iniciativas.

Finalmente, quienes son parte de alguna organización rural y han participado y sido beneficiarios de proyectos de desarrollo rural manifiestan que continúan siendo parte por: tradición familiar; porque siendo productor/a chico es la forma de acceder a financiamiento; y para acceder a asesoramiento técnico y a nuevo conocimiento.

El cuadro a continuación presenta de manera resumida la forma de organización de los distintos productores/as ganaderos familiares y sus motivaciones o barreras para ser parte de una organización o beneficiario de algún programa o proyecto, la última columna sugiere una denominación para cada uno de estos “tipos” (cuadro 10). Es importante tener en cuenta que en el presente trabajo no se incorporaron los/as productores/as que no se encuentran registrados en el Registro de productores/as familiares, y que en las entrevistas realizadas a productores/as no hay ningún caso de productor/a que forme parte de una organización rural y que no sea beneficiario de proyectos. Entendemos que de todos modos corresponde que aparezcan, aunque sea con interrogantes.

Cuadro 10: Tipología para Productores/as ganaderos familiares según forma de organización

	Forma de organización	Motivación / Barrera	"Tipo" de productor/a
REGISTRADOS COMO PRODUCTORES/AS FAMILIARES	Forma parte de una organización rural y es beneficiario o participa de proyectos	Tradición familiar	<i>Integrado</i>
		Financiamiento	
		Asesoramiento técnico	
	Es beneficiario o participa de proyectos pero no forma parte de una organización rural	Financiamiento	<i>Institucionalizado</i>
		Asesoramiento técnico	
	No forma parte de una organización rural ni es beneficiario de proyectos	Desinterés	<i>Desplazado</i>
Complicado participar			
Beneficios inadecuados			
Excluido			
?	Forma parte de una organización rural y no es beneficiario de proyectos		<i>Tradicional</i>
NO REGISTRADOS COMO PRODUCTORES/AS FAMILIARES	¿Conocen la existencia del Registro y sus beneficios y deciden no registrarse, o no saben que existe?	<u>No entran en el alcance de este trabajo</u>	<i>Autónomo</i>

Elaboración propia

En base a esta tipología, y considerando los tres “tipos” de productor/a que sí se incorporan en este trabajo (aquellos registrados como productores/as familiares), los/as productores/as ganaderos familiares entrevistados se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 11: Productores/as ganaderos familiares según forma de organización

Forma de organización	"Tipo" de productor/a	Cantidad de productores/as	% de productores/as
Forma parte de una organización rural y es beneficiario o participa de proyectos	Integrado	9	36
Es beneficiario o participa de proyectos pero no forma parte de una organización rural	Institucionalizado	6	24
No forma parte de una organización rural ni es beneficiario de proyectos	Desplazado	10	40
	Total	25	100

Elaboración propia

Podríamos afirmar que quienes son parte de una organización rural son la minoría y son los que están más integrados a los proyectos y políticas de desarrollo rural. Y es el acceso al financiamiento, conocimiento y asesoramiento técnico lo que los motiva a continuar perteneciendo a una organización. Si estos factores fueran claves para la continuidad en el medio rural, la producción ganadera familiar está en problemas. La mayoría de los/as productores/as no son parte de ninguna organización ni han participado o sido beneficiarios de ningún programa o proyecto de desarrollo rural y, a no ser que accedan de otra manera a

estos beneficios, no cuentan con financiamiento o asistencia técnica. Esto dejando de lado otras posibilidades que ser parte de una organización trae consigo, aunque no sean identificadas por los/as productores/as *integrados*.

La organización de los/as productores/as ganaderos familiares es de unos pocos, y esta organización es bien instrumental. Es interesante preguntarse si estas motivaciones para la organización son las que derivan en su permanencia y si entonces, tal permanencia depende de la política pública.

La política de desarrollo rural y conservación en el territorio

Como ya mencionamos, la conservación y el desarrollo rural se encuentran disociados para los/as productores/as ganaderos familiares de la zona. La idea de conservación y las iniciativas para promover un desarrollo rural llegan desde afuera. Y la división en dos grandes instituciones se refleja en el territorio y en la llegada a los/as productores/as.

En capítulos anteriores quedó visibilizado que, tanto en el MGAP como en el MVOTMA, se han incorporado matices en sus objetivos y miradas sobre la problemática del desarrollo rural y la problemática ambiental, y se han puesto en práctica iniciativas de coordinación y articulación. A pesar de esto, parece ser que la articulación y coordinación aún no se está implementando de forma óptima y esto queda reflejado en el aterrizaje en el territorio.

Las políticas con objetivos explícitos de conservación no son percibidas en el territorio por los/as productores/as ganaderos familiares mientras que las que apuntan al desarrollo rural sí. Como vimos en la trayectoria histórica de la llegada de las políticas al territorio, ambas se encuentran presentes desde fechas similares, y así como se ha avanzado a nivel legal y a nivel de gestión efectiva de las áreas protegidas, se ha ampliado la cantidad de programas que apuntan a la producción ganadera familiar. Algo que las diferencia fuertemente, y entendemos puede llevar a las diferencias en la percepción, es la forma de implementación, mientras que la política de desarrollo rural se caracteriza por ofrecer financiamiento y subsidios a los/as productores/as familiares, la política de conservación implementa su política fundamentalmente a través del fortalecimiento del equipo técnico, lo que no tiene una llegada directa al productor/a. Al mismo tiempo, es importante considerar que la política de desarrollo rural tiene su foco en lo agropecuario, mientras que la de conservación incorpora otros sectores. Así como la diferencia en los recursos destinados y/o disponibles para una y otra.

Entonces, y a pesar de los matices incorporados y de los esfuerzos de articulación, la disponibilidad de recursos, la forma de implementación y el foco de cada una de estas dos políticas aún no están integrados. Siguen funcionando sobre carriles diferentes, hay una fuerte sectorización incluso dentro de cada uno de los ministerios.

En este marco, cuando nos preguntamos si las políticas en el territorio promueven que la ganadería familiar se quede, nuevamente la política de conservación no es considerada. Desde la mirada técnica sí existe una perspectiva, aunque de largo plazo, de otra forma de producir y comercializar carne de un área protegida, incluso se identifican casos en los que

se ha innovado en las prácticas productivas y se reconocen productores/as familiares que están empezando a ver resultados. Desde los/as productores/as ganaderos familiares aún no se visualizan beneficios ni oportunidades de encontrarse en un área con objetivos de conservación, aunque sí se reconoce la posibilidad de mejorar las prácticas productivas incorporando el “cuidado de los recursos” en un marco que apunta a mejorar la productividad.

Como ya se mencionó anteriormente, la política que apunta al agro promueve la coexistencia del agronegocio y la producción familiar. El Uruguay busca exportar commodities y al mismo tiempo no perder al productor/a familiar. Seguramente, para detener el despoblamiento rural y la desaparición de productores/as ganaderos familiares, debería darse una transformación en la estructura agraria que no parece acercarse. Entonces nos encontramos con una variedad de programas y políticas enmarcadas en lo que venimos denominando desarrollo rural, que pone foco en el productor/a familiar, programas y políticas que ya hemos definido como paliativas y no transformadoras. Y son estas las que buscamos entender si responden a las necesidades de los/as productores/as ganaderos familiares y si, de alguna manera, promueven su permanencia en el territorio.

Estos programas y políticas que apuntan a la producción familiar responden a la realidad de algunos de los/as productores/as ganaderos familiares, porque dentro de ellos encontramos cierta diversidad que es necesario atender. De hecho, los incentivos cada vez son más y los/as productores/as familiares cada vez son menos. Todo parece indicar que las políticas y programas apuntan a los/as productores/as ganaderos familiares organizados, los que llamamos anteriormente *integrados*. Entendemos que podemos identificar otros dos “tipos” de productores/as ganaderos familiares a los que estos programas y políticas no llegan: aquellos que se encuentran registrados como productores/as familiares y hacen uso del beneficio de la reducción de la contribución (o BPS); y aquellos que seguramente entren en la definición de productor/a familiar pero no se encuentran registrados.

Entonces, gran parte de la población objetivo de estos programas y políticas no está siendo alcanzada, podemos decir que la realidad o las necesidades de esta población están siendo abordadas parcialmente. Y que es necesario diversificar las propuestas desde la política, reconocer la diversidad dentro de la producción familiar y generar estrategias diferenciales.

Estamos ante una gama de programas y políticas de carácter paliativo que no llega a todos los/as productores/as ganaderos familiares, quedando fuera aquellos que seguramente se encuentren en situaciones de mayor riesgo de “desaparición”.

Por su parte, dentro de los/as productores/as ganaderos familiares entrevistados, que están registrados, encontramos tres posturas respecto a si las políticas que llegan al territorio promueven su permanencia en el medio rural así como la continuidad con el rubro (cuadro 12): aquellos que sostienen que no, estos son la mayoría; los que afirman que en alguna medida aporta pero que hay mucho para mejorar; y aquellos que sostienen que sí, que la existencia de estos programas y políticas incentivan la permanencia en el territorio y el rubro.

Cuadro 12: Productores/as ganaderos familiares según postura respecto al rol de las políticas en la permanencia en el medio rural y el rubro productivo

Postura acerca del rol de las políticas en la permanencia	Cantidad de productores/as	% de productores/as
Políticas no promueven la permanencia	11	44
Políticas aportan pero deben mejorar	7	28
Políticas incentivan la permanencia	7	28
Total	25	100

Elaboración propia

Los primeros afirman que son muchos más los que se quedan que los que son beneficiarios de políticas de desarrollo rural, y hacen una crítica a que la política no llega a todos, que hay un gran desconocimiento, y que está mal implementada. Entienden que hay dinero pero que se ejecuta mal, que los impuestos son muy altos, y que no hay un interés real en la producción familiar ya que los aportes son iguales para un productor/a de hasta 50 hectáreas que para uno/a más grande.

Los segundos, sostienen que las políticas no promueven que se queden, sino que facilita algunos aspectos, destacan fundamentalmente la reducción del pago de aportes, aunque al igual que los primeros afirman que debería haber diferencias según tamaño del establecimiento.

Y aquellos que consideran que sí, resaltan la importancia del financiamiento y el conocimiento técnico como factores clave que incentivan a la permanencia.

Al mirar las motivaciones para continuar con la actividad productiva y viviendo en el medio rural, se destacan cuestiones de arraigo y tradición, en ningún momento se menciona directamente lo económico, ni lo organizativo, y mucho menos la existencia de programas y políticas que hagan a la permanencia. La motivación radica en el gusto por el campo, los animales y la actividad que realizan; la calidad de vida que les permite; y el conocimiento heredado para hacer lo que hacen. Unos pocos dicen no tener otra alternativa, la mayoría sostiene que su deseo es quedarse.

Perspectivas y dificultades para la sustentabilidad social de los ganaderos familiares

Respecto al ámbito social de la sustentabilidad socio-ambiental de los/as productores/as ganaderos familiares y cómo las políticas y programas de desarrollo rural pueden contribuir al mismo, entendemos que, de la forma que están planteadas, es muy poco lo que puede mitigar el proceso de despoblación rural, estas políticas de carácter paliativo contribuyen a que los/as productores/as ganaderos familiares que deciden quedarse en el medio rural tengan algunas facilidades. Como vimos en el apartado anterior, estas políticas llegan a los/as productores/as *integrados* que no son la mayoría y la atribución a la motivación a la permanencia que estas políticas y programas generan radica en la facilidad para el acceso a dinero y conocimiento técnico.

Podemos decir que para un determinado “tipo” de productor/a ganadero familiar estas políticas facilitan su permanencia en el medio rural, por lo tanto, contribuyen a su sustentabilidad social. Ampliando la perspectiva se identifican otros factores que están en juego que tienen mucha más fuerza sobre la (in) sustentabilidad social, por lo tanto, además de las dificultades reconocidas de la implementación de estos programas y políticas, la producción ganadera familiar se enfrenta a otras dificultades, como ser la sucesión, la baja rentabilidad, o la expansión del agronegocio, que o no se están atendiendo, se están abordando de forma sin que se genere el efecto esperado, o son más bien estructurales y requieren de una transformación que, como ya mencionamos, no parece estar muy cerca.

Es de destacar que, más allá de que no hacen a la sustentabilidad social directamente, los programas y políticas de desarrollo rural son herramientas a las cuales acude un determinado “tipo” de productor/a ganadero familiar, el que se caracteriza por estar más organizado, es decir participar de alguna organización rural. Por lo tanto, esta herramienta facilita el acceso a dinero y conocimiento técnico a algunos de los/as productores/as que conforman el universo de los que ya han decidido quedarse en el medio rural.

Todo parece indicar que la participación en programas y políticas de desarrollo rural es una herramienta más dentro de la estrategia para la permanencia en el medio rural, pero que es una opción real solo para algunos. Muchos otros incorporan el trabajo extrapredial para mejorar sus ingresos, dejan de criar otros animales como puede ser la oveja, y/u optan por la migración al centro poblado más cercano para el mejor acceso a servicios como otras alternativas para la permanencia en el rubro y en la producción familiar.

A la hora de pensar la producción ganadera familiar en los próximos 15 años, los/as productores/as son en su mayoría pesimistas (cuadro 13), las dificultades más grandes que identifican son el relevo generacional, los costos de producción, y la expansión de grandes productores/as.

Cuadro 13: Productores/as ganaderos familiares según postura respecto a la continuidad de la producción familiar en los próximos 15 años

Postura acerca de la Producción familiar en 15 años	Cantidad de productores/as	% de productores/as
Continuidad complicada / comprometida	14	56
Incertidumbre	5	20
Permanencia	6	24
Total	25	100

Elaboración propia

Es interesante notar que la gran mayoría manifiesta seguridad en que el predio va a continuar en manos de la familia los próximos cinco años, pero al pensar en los próximos diez años son menos de la mitad los que lo afirman (cuadro 14). La mayoría considera que sus hijos no están interesados en continuar, y los que sí tienen interés parece que continuarían en el medio rural teniendo la producción ganadera como una caja de ahorro o viviendo en el campo, pero trabajando en la ciudad.

Cuadro 14: Productores/as ganaderos familiares según probabilidad de continuidad del predio en manos de la familia en los próximos 5 y 10 años

Continuidad del predio en manos de la familia	Cantidad próximos 5 años	% próximos 5 años	Cantidad próximos 10 años	% próximos 10 años	Variación
Seguro	14	56	11	44	-12
Probable	9	36	8	32	-4
Poco probable	1	4	4	16	12
No permanece	1	4	2	8	4
Total	25	100	25	100	

Elaboración propia

Como vimos anteriormente la definición de producción familiar desde que se institucionalizó se ha ido actualizando, de alguna manera los cambios en el agro hacen que este actor se resignifique y por lo tanto se redefina. Entendemos que, en este contexto de expansión capitalista en el agro, la producción familiar se ha ido adaptando, logrando permanecer. Y consideramos que lo va a seguir haciendo, así como va a continuar redefiniéndose. Cabe preguntarse si la producción ganadera familiar tal como la conocemos hoy continuará permaneciendo, o cuáles son los límites de su resignificación en un escenario en el que no se den transformaciones significativas en el agro y en el modelo país.

En el corto plazo, los/as productores/as ganaderos familiares irán incorporando herramientas a su estrategia de permanencia, y eso hará que un productor/a familiar en 20 años no sea lo mismo que hoy consideramos un productor/a familiar. Podríamos suponer que aquellos que son parte de la política de desarrollo rural tienen más probabilidad de continuar existiendo de la forma que los conocemos que aquellos que no acceden. Una gran interrogante es cuáles son las estrategias de aquellos que no son parte del universo de este trabajo, aquellos que no están inscritos en el Registro de productores/as familiares, ¿no lo están porque lo deciden de esa forma o porque todavía quedan lugares a los que la política de desarrollo rural no llega?

Lejos de una transformación de base, con serios problemas de sucesión, y con una política de desarrollo rural que además de ser paliativa, llega a unos pocos, todo parece indicar que el escenario no es el más alentador para la producción familiar. Como ya mencionamos, a no ser que exista una transformación real que incorpore esta forma de producir como fundamental y que así se promueva la sustentabilidad social, o una estrategia política de desarrollo rural no paliativa, diversa y que llegue a todos los rincones del medio rural y que así se promueva la sustentabilidad social parcial, pareciera que la producción ganadera familiar se encuentra cada vez con más dificultades para adaptarse, para permanecer.

Es en este marco que sostenemos que un área protegida es el espacio propicio para el trabajo con los/as productores/as ganaderos familiares, para entender sus motivaciones e identificar las barreras para continuar en el medio rural y trabajar sobre ellas promoviendo prácticas de producción amigables con el ambiente, generando herramientas alternativas para cada realidad que promuevan su sustentabilidad social parcial. Incorporando estrategias de repoblación y trabajo en el campo a nuevos actores que, más allá de requerir una gran

intervención del Estado, podrían dar permanencia a la producción de pequeña escala en el medio rural.

CAPÍTULO 6. LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL Y CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

Los espacios de participación desde el territorio

La implementación de áreas protegidas y de políticas de desarrollo rural incorpora espacios de participación específicos en el territorio, las CAE para la gestión de las áreas protegidas y las MDR para la articulación y llegada de las políticas de desarrollo rural a los/as productores/as ganaderos familiares. Entonces, además de los espacios de participación y organización propios de los/as productores/as ganaderos familiares, existen, entre otros, estos dos espacios en los que es interesante ahondar a la hora de mirar la participación como factor fundamental para la sustentabilidad social. Al ser espacios institucionalizados de participación entendemos que en todo caso pueden ser o no funcionales a lo que acá llamamos sustentabilidad social parcial.

Estos dos espacios funcionan independientemente uno del otro, con frecuencia y periodicidad diferente, los objetivos para cada uno son diferentes y la concepción teórica sobre la participación no es la misma. Son espacios de participación que no están articulados entre sí y, al igual que la implementación de la política de conservación y la de desarrollo rural, van por carriles diferentes.

Ambos son espacios que habilitan o buscan, es discutible, la participación de quienes ocupan el territorio. Por lo tanto, convergen técnicos/as (de ministerios y gobiernos locales), académicos/as, y actores de la sociedad civil. Y a pesar de que se identifica la asistencia de algún técnico/a, más bien casos excepcionales, a ambos espacios, no se identifica la presencia de ningún productor/a ganadero familiar en los dos espacios de consulta. Para ser más concretos, de los/as técnicos/as en el territorio, uno participaba de los dos espacios, los demás incluso desconocían la forma de funcionar o evitaban hacer comentarios sobre el espacio fomentado por la institución a la que no pertenecían.

Nuevamente la conservación y el desarrollo rural parecen estar divorciados, tanto en la implementación de las políticas como en la promoción de espacios de participación y en la propia concepción de las personas, la conservación y el desarrollo rural parecen estar desarticulados, podríamos decir que son tres los niveles de desarticulación a atender.

Lo que sí parecieran tener en común estos dos espacios de participación es el “deber ser”, la obligación a que estos espacios existan o, por llamarlo de otra manera, el valor intrínseco del espacio de participación para la ejecución de estos dos tipos de política. Entonces, el motivo real de su existencia tiene un trasfondo más allá de los objetivos que se plantean. De todos modos, también existen diferencias en este aspecto, uno pareciera funcionar como espacio de validación, el otro como espacio de descentralización (¿pero qué nivel de descentralización? Y ¿para qué?).

Es propicio preguntarse si estos espacios de participación contribuyen a alcanzar los objetivos de conservación y desarrollo rural. Así como si estos espacios promueven la participación que declaran promover, y si es esta la participación óptima, más allá del

cumplimiento de los objetivos de conservación y desarrollo rural, para promover la sustentabilidad social parcial de la producción ganadera familiar en un área protegida y su zona de influencia.

No se identifica una falta de espacios de participación, incluso tal vez lo contrario, lo que intentamos es entender el trasfondo de estos espacios, los objetivos, las motivaciones y barreras para participar. Esto, bajo el supuesto de que estos espacios tienen un verdadero y gran potencial para optimizar la implementación de políticas de conservación y desarrollo rural, así como para contribuir a la sustentabilidad social parcial de los/as productores/as ganaderos familiares en este marco de expansión de la agroindustria y el despoblamiento rural.

Las Mesas de Desarrollo Rural

En la ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental se establece la conformación y los objetivos de los organismos para la descentralización. Se define la conformación del Consejo Agropecuario, dependiente del MGAP, por tres niveles de política: el Consejo Agropecuario Nacional⁹, el Consejo Agropecuario Departamental¹⁰, y las Mesas de Desarrollo Rural¹¹.

Las MDR conforman el nivel departamental local, son espacios públicos de interacción entre ámbitos estatales y actores colectivos del medio rural departamental, con el fin de generar mayor participación e involucramiento de los actores del medio rural en la implementación de las políticas de desarrollo rural a nivel territorial. Emerge como iniciativa desde el Estado; es un espacio habilitado, ideado, conformado y gestionado desde la política pública.

La zona de estudio comprende el territorio de dos MDR, la MDR del departamento de Maldonado y la MDR de la zona sur del departamento de Rocha (Rocha cuenta con dos MDR y sólo una queda comprendida en la zona de estudio). Sin ánimo de entrar en una descripción exhaustiva de la frecuencia y la “conformación” de la participación en cada una de estas MDR, si es interesante destacar algunos aspectos: ambas MDR van rotando el punto de encuentro para cada sesión de la mesa, esto con el fin de que no sean siempre los mismos los que tienen que trasladarse distancias más largas; cuentan con continuidad en la presencia de los representantes de las organizaciones y gremiales rurales; elaboran actas de cada sesión

⁹ Conformado por: MGAP, OPP, INC, INAC, INAVI, INASE, INIA, IPA, UdelaR, ANEP, Consejo de Intendentes.

¹⁰ Conformado por: MGAP, INC, Intendencia Departamental, Persona pública no estatal.

¹¹ Ley 18.126. Artículo 11. (Creación e Integración). En cada departamento funcionará una Mesa de Desarrollo Rural la que estará integrada por el **Consejo Agropecuario Departamental**, un representante de cada una de las **cooperativas agropecuarias**, un representante de cada una de las **organizaciones gremiales agropecuarias** y un representante de la Comisión de Agro de la **Junta Departamental**.

Artículo 12. (Cometidos). La Mesa de Desarrollo Rural Departamental promoverá un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los/as productores/as rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo. Asimismo promoverá una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente.

y cuentan con orden del día para cada sesión comenzando con la aprobación del acta de la sesión anterior; la presencia de otras instituciones se da fundamentalmente cuando esas instituciones tienen anuncios para hacer; y son lideradas y facilitadas por un/a técnico/a del MGAP (ya sea de la Unidad de Descentralización o de Desarrollo Rural). La idea no es hacer un análisis comparativo entre estas dos MDR, solo cabe destacar que se identifica una mayor frecuencia de sesiones en el caso de la MDR de Rocha con respecto a la de Maldonado, que en el caso de Maldonado parecía haber mayor protagonismo de los/as productores/as en el desarrollo de las sesiones, y que la dinámica de la MDR depende en gran medida de la impronta del técnico/a que la lidera.

En este marco es en el que intentamos evaluar el espacio de participación como tal, si es funcional o no a los objetivos de desarrollo rural, y si contribuye de alguna manera a promover la sustentabilidad social parcial de los/as productores/as ganaderos familiares.

Desde la mirada técnica predomina la valoración positiva sobre las MDR. Se entiende que es un espacio de participación acorde para los objetivos que se propone. Y que los/as productores/as, a través de la participación en las MDR, no sólo son beneficiarios de las políticas de desarrollo rural, sino que tienen un rol activo en la implementación de las mismas. *“El MGAP promueve la participación en el sentido que los proyectos son presentados en las MDR, se da información, se colabora con los productores en la redacción del proyecto, en la lógica, y después la propia MDR tiene que avalar, depende de cómo funciona la MDR el nivel de participación. La MDR es una herramienta de participación que informa y da el espacio para escuchar y devolver.”* *“Como espacio es muy bueno, pero creo que falta que los productores se apropien más. Hoy está liderado por el MGAP y se priorizan los proyectos en vez de los reclamos de los productores, creo que eso debería invertirse.”*

Se destaca que el incentivo en dinero de los programas que llegan a territorio es fundamental para que los/as productores/as participen de este espacio, que seguramente sin “la zanahoria” no tendría la convocatoria que tiene, la que de todos modos no llega a ser la óptima. Se reconoce la baja participación (en términos cuantitativos) así como la dificultad en incorporar nuevos productores/as, identificándose la permanencia de algunos productores/as que no se renueva ni acrecienta.

Es interesante dejar claro que en las MDR participan representantes de las organizaciones y gremiales rurales, que no participan a título personal, y que cualquier productor/a familiar o mediano puede ser beneficiario de las políticas de desarrollo siempre y cuando, entre otros requisitos que no implican a la MDR, cuenten con el aval de la MDR, esto significa que quienes están presentes en la MDR, a través del voto, manifiesten su acuerdo con que esa persona sea beneficiaria.

Dentro de los/as productores/as ganaderos familiares entrevistados dos (8%) afirman asistir a las MDR, cuatro (16%) sostienen haber asistido alguna vez y la gran mayoría (76%) afirma que no participa y que nunca participó. Dentro de los que participan o han participado nos encontramos con productores/as que denominamos como *Integrados* e *Institucionalizados*; dentro de los que no participan ni han participado encontramos todos los *Desplazados*, y

algunos *Integrados* e *Institucionalizados*, estos últimos acceden a las políticas por su pertenencia a alguna organización (*Integrados*) del medio rural o por sus redes vecinales (*Institucionalizados*).

Quienes participan o han participado destacan como positivo que es un espacio ordenado, donde se puede intercambiar con la institucionalidad agropecuaria y llega mucha información. Al mismo tiempo sostienen que la gente se desgasta, que todo lleva mucho tiempo y los procesos son muy lentos, que no se logran cosas reales, y sugieren mejorar la eficiencia y considerar lo que dice el/la productor/a, manifiestan que a veces se van con la sensación de que “no se los escuchó bien”. Quienes no participan ni han participado sostienen que se debe a falta de tiempo o interés, a que siempre es todo para algunos, o directamente no saben de la existencia de las MDR.

En la práctica la MDR es un espacio donde confluyen representantes de la institucionalidad agropecuaria ampliada (IPA, INIA, INC y MGAP), representantes de otras instituciones a nivel territorial (MIDES, MVOTMA), representantes de los gobiernos locales, y representantes de organizaciones de productores/as familiares y medianos de distintos rubros. A excepción de DGDR y UD del MGAP, que son quienes lideran este espacio, las demás instituciones tienen una participación intermitente, concurren a la MDR cuando tienen información específica para brindar a las organizaciones de productores/as. Por su parte, la participación de los representantes de organizaciones rurales podría definirse como permanente y estable ya que se identifica la asistencia de las mismas organizaciones rurales de forma sostenida a lo largo de las sesiones de la MDR para las dos mesas en los dos años evaluados.

Un punto clave, y que no es abordado en este trabajo, es cómo maneja cada representante de organizaciones de productores/as la comunicación a nivel de su organización. De lo que este acercamiento nos permite ver podemos decir que existe llegada de la información de la MDR a las organizaciones a través de sus representantes, incluso a vecinos/as que no son parte de las organizaciones, esto se hace manifiesto si observamos a los/as productores/as que participan de programas y proyectos del MGAP. Sin embargo, hay una gran población de productores/as familiares que no está siendo beneficiaria, y aunque esto se debe a diferentes motivos, entendemos que el alcance de las organizaciones rurales es limitado. No estamos diciendo con esto que sea responsabilidad de las organizaciones, sus representantes o los/as productores/as que las conforman, lo que sí queremos reafirmar es el vacío que identificamos en la llegada de las políticas de desarrollo rural a los/as productores/as ganaderos familiares. Y consideramos que no necesariamente esto significa que las organizaciones estén o no fortalecidas, lo que sí significa, porque se supone que es interés de la política de desarrollo rural, es que hay que diversificar las herramientas para la llegada al territorio, así como la forma de implementación de las políticas y programas de desarrollo rural. En este marco nos preguntamos si el reciente cambio de estrategia para el trabajo en el territorio llega en el momento adecuado, y si la incorporación de los Agentes Territoriales de Desarrollo Rural (ATDR) será por una verdadera evaluación de fortaleza en las organizaciones rurales y con el objetivo de continuar fortaleciéndolas, o por el contrario por una necesidad institucional.

Como ya mencionamos, en este espacio se generan instancias informativas y de intercambio entre los representantes de las distintas instituciones y las organizaciones rurales. Es un espacio liderado por los/as técnicos/as del MGAP que son quienes plantan un orden del día y llevan las actas de las sesiones, de alguna manera son quienes centralizan lo institucional y lo organizacional. Este no es un espacio de articulación interinstitucional, ni de articulación de trabajo entre las instituciones y las organizaciones rurales. Es un espacio donde se vuelca información, se evacúan dudas, y dependiendo de las características personales de los/as productores/as, estos tienen un rol más o menos activo en la demanda de respuestas. La facilitación de este espacio (“para que todos/as participen”) también es un rol que cumplen los/as técnicos/as del MGAP. Retomando la escala de participación plantada por Arnstein (1969) podemos decir que nos encontramos ante una participación simbólica, una participación que informa y consulta. En palabras de Pateman (1970) una pseudoparticipación que enmarca su “accionar” en la política de Estado.

Entendemos que la MDR es un espacio donde el rol más activo de los representantes de las organizaciones rurales es en dar el “aval” a los proyectos e iniciativas prediales. Más allá de que esta es una acción con decisión, los/as productores/as que participan votan si es conveniente o no que un postulante sea beneficiario, es interesante preguntarse si el fin de este “poder de decisión” no es motivado como herramienta de control social para disminuir el riesgo de financiar proyectos que finalmente no sean llevados a cabo o no cumplan con su contraparte.

Entonces, la MDR es un espacio donde: se brinda información; los representantes de organizaciones rurales tienen “poder de decisión” en cuestiones de interés para el MGAP; y se canalizan las políticas de desarrollo rural definidas para este sector del agro que ya están diseñadas, que finalmente llegan a una fracción de la población rural de interés.

Respecto a los objetivos planteados para este espacio, podemos decir que, reafirmando las conclusiones de González Márquez (2014), comparando éste con un escenario donde no existen MDR, sí hay un mayor involucramiento de la sociedad agropecuaria en la implementación de las políticas del sector y sí se responden inquietudes y se detectan demandas. Lo que es interesante es cuál es el verdadero nivel de injerencia que se busca promover, y hasta dónde se pretende llegar. El diseño de los programas y políticas para la producción familiar sigue siendo previo a la llegada a la MDR, y sigue estando enmarcado en la lógica mencionada anteriormente, donde parecen coexistir dos ministerios: uno que promueve el agronegocio y el otro que genera medidas paliativas a las consecuencias negativas del primero. Entonces nuevamente: ¿qué participación y para qué?

Entendemos que la participación que promueve este espacio en la práctica entra en lo que denominamos grados de simbolismo. Una participación para ser informado y a lo sumo consultado sobre cuestiones específicas de interés para el que consulta. A través de la MDR se limita a relaciones cívicas con el Estado una acción social que debiera ser más amplia y vivencial. Sin desmedro de que es un espacio que cumple con parte de los objetivos que se propone, es un espacio funcional a que la lógica continúe en un mismo sentido, a que no se den cambios en la redistribución del poder ni la riqueza.

Teniendo esto en consideración, y entendiendo que este es su marco de acción, sostenemos que tiene puntos a mejorar. Y como ya mencionamos anteriormente, es fundamental plantearse como fin en sí mismo, tanto desde la política de desarrollo rural como para los espacios de participación, ser funcional realmente a la reproducción social de la producción ganadera familiar.

En este sentido, la participación que el MGAP dice promover es la que finalmente promueve en la MDR. Los/as productores/as asisten al espacio a escuchar información y a dar respuesta a consultas puntuales, se observa que hay quienes tienen un rol más activo, propositivo y demandante, y que el marco de decisión se encuentra delimitado por la propia política.

Considerando que algunos de los objetivos que se propone no pueden ser evaluados, este “tipo” de participación promueve el cumplimiento parcial de los objetivos de este espacio. Sería interesante, además de generar otras herramientas para la llegada al territorio a los efectos de abordar los vacíos identificados en la llegada de las políticas de desarrollo rural, repensar los objetivos de la MDR, y aunque esto último no se hiciera, repensar la participación con miras a promover la sustentabilidad social parcial de la producción ganadera familiar.

Las Comisiones Asesores Específicas

En la ley que declara de interés general la Creación y Gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental, se establece la conformación y los objetivos del SNAP. Y se define la creación de una Comisión Nacional Asesora (CNA) de áreas protegidas y una Comisión Asesora Específica (CAE) para cada área natural protegida que ingrese al SNAP¹². Estos dos ámbitos formales de participación son presididos por el MVOTMA, y mientras los delegados de las instituciones del Estado son definidos por las propias instituciones, los delegados de los pobladores, propietarios y organizaciones no gubernamentales son designados por el MVOTMA.

Las CAE tienen como cometido, el asesoramiento, promoción, seguimiento y control de las áreas protegidas que se incorporan al SNAP, así como: velar por el cumplimiento de los objetivos y plan de manejo del área protegida, promoviendo las gestiones que considere

¹² Ley 17.234. Artículo 15. (Asesoramiento). El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente constituirá una **Comisión Nacional Asesora** de Áreas Protegidas, integrada por delegados del Poder Ejecutivo, del Congreso Nacional de Intendentes, de la Universidad de la República, de la Administración Nacional de Educación Pública, de las organizaciones representativas de los/as productores/as rurales y de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas. La reglamentación establecerá la forma de designación de los representantes de las organizaciones privadas. La Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas tendrá iniciativa y asesorará al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y por su intermedio al Poder Ejecutivo en todo lo relativo a la política de áreas naturales protegidas a nivel nacional, así como en la aplicación y cumplimiento de la presente ley.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente constituirá, con relación a cada área natural protegida, una **Comisión Asesora específica**, en la que estarán representados el Poder Ejecutivo, los propietarios de predios privados incorporados al área, los pobladores radicados dentro del área, las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas con actividad vinculada al área.

oportunas; asesorar sobre el proyecto de Plan de Manejo y respecto del plan anual de actividades; y, oficiar como ámbito de participación de las comunidades locales en la gestión del área (Decreto 52/2005, artículo 20).

Por ley, las CAE tratan temas relativos a las áreas protegidas y asesoran al MVOTMA, a la DINAMA. Este no es un espacio de toma de decisiones, es un espacio colectivo que tiene por función analizar la situación de las áreas y hacer consideraciones para que el decisor tenga a disposición, este último puede incorporar o no lo que fue dispuesto (o sugerido) por la CAE. De hecho, no existe un compromiso de devolución, y lejos está de ser un espacio para la gestión participativa del área.

La zona de estudio comprende dos áreas protegidas ingresadas al SNAP: Paisaje Protegido Laguna de Rocha y el Área de manejo de hábitats y especies Laguna Garzón. A la fecha, Laguna Garzón no ha contado con ninguna CAE, es por tal motivo que lo que se desarrolla en esta sección es sobre lo observado y sucedido en la CAE de Laguna de Rocha.

Es interesante destacar que previo a que Laguna de Rocha fuera declarada área protegida e ingresada al SNAP, en 2003, se llevó a cabo la primera Comisión Asesora Específica Provisoria (CAEp) de la Laguna, considerada el antecedente directo de la actual CAE. Esta CAEp es la que, en 2005, presenta a DINAMA la propuesta de creación del Área Protegida Laguna de Rocha. Un año más tarde la propuesta es presentada a la CNA y se realiza la puesta de manifiesto. Para 2008 un grupo de propietarios y productores comenzaron a cuestionar la idea de ingreso del área, y para 2009, desconformes con el proyecto de ingreso, envían una carta a la DINAMA. Como resultado se promueve la creación de un grupo de trabajo con diversos actores que revisa el proyecto y promueve acuerdos para el ingreso del área. Finalmente, en 2010, y luego de más de un año de debates e intercambio, Laguna de Rocha ingresa formalmente al SNAP. En 2011 se formaliza la CAE y, y la aprobación de un acuerdo para el manejo de la barra, así como el inicio del proceso de elaboración del Plan de Manejo marcan una nueva etapa de la Laguna de Rocha (Santandreu, 2012).

Entre el 2003 y el 2011, considerando la participación y la percepción de los actores respecto a la misma, se pueden identificar tres etapas dentro del proceso de implementación del área protegida Laguna de Rocha: despegue (2003-2005), congelamiento (2005-2008) y reactivación (2008-2011). La primera se caracterizó por el trabajo conjunto de diversos actores en la CAEp para el ingreso del área al SNAP; la segunda refiere al período de tiempo requerido por los ritmos institucionales luego de la presentación de la propuesta de ingreso de Laguna de Rocha al SNAP; y la tercera, que comienza con la realización de la audiencia pública, en la que se da la oposición de algunos actores a la implementación del área protegida, y se reactiva el proceso participativo (Lagos, et. al., 2012).

Muchos de los relatos indican que el momento de mayor intensidad de la CAE fue cuando se estaba elaborando el Plan de Manejo. Desde el equipo técnico se propuso que cada vez que hubiera avances en el Plan de Manejo, éstos se presentaran en este espacio. Para ese entonces, y dada la variedad de intereses entre los actores que participaban, se establecieron diferentes grupos de trabajo: turismo, manejo productivo, pescadores/as. Así como se abordaron, en plenario, temas de interés para todos como ser la apertura de la barra. La gente

participaba porque se brindaba nueva información y para estar al tanto de cualquier medida que se quisiera llevar adelante que pudiera afectar sus propias libertades.

Podemos decir que a lo largo del tiempo la participación ha tenido altos y bajos, y que se identifican momentos en los que la participación, a pesar de su concepción y su propia definición, transitó por diferentes niveles de participación. A continuación, nos centraremos en lo relevado durante el trabajo de campo realizado entre 2017 y 2019.

Sin ánimo de entrar en una descripción exhaustiva de la frecuencia y la “conformación” de la participación en la CAE del Paisaje Protegido Laguna de Rocha para los años 2018 y 2019, si es interesante destacar algunos aspectos: para los años que contempla este trabajo se llevaron a cabo dos sesiones de la CAE por año; se elaboran actas de cada sesión y cuentan con orden del día para cada sesión; se identifica cierta continuidad en la presencia de los representantes de la institucionalidad pública, de la sociedad civil y de los pobladores; aunque se destaca la presencia de otros actores que asisten con fines más bien expositivos; la temporada turística es un punto clave en esta CAE, de hecho gran porcentaje de los temas a abordar se centran en el turismo y se propone tener al menos una CAE a comienzo de año para ver cómo estuvo la temporada, y otra a finales para ver cómo abordar la temporada que comienza; a pesar de esto los temas a tratar han ido variando a lo largo del tiempo; la frecuencia de la CAE pareciera estar determinada por el momento que transita el área protegida; y la CAE es coordinada, planificada, liderada y facilitada por el MVOTMA que es quién decide el momento oportuno para que se realice una sesión.

Hoy en día el Paisaje Protegido Laguna de Rocha es un área protegida con un plan de manejo que tiene que ser revisado cada cinco años y que debe tener un seguimiento que debería ser supervisado desde la CAE, la aprobación del plan operativo anual del área, así como la evaluación de cumplimiento de ese plan deberían tener a la CAE como espacio fundamental. No podemos afirmar que hoy se cumple con esta función. De hecho, todo parece indicar que en la actualidad el rol de los actores de la sociedad civil y los pobladores es bastante pasivo, la dinámica es expositiva por parte de actores de la institucionalidad pública y no se da el ámbito propicio para “aportes que asesoren” la toma de decisiones. Se percibe que no existe un espacio horizontal de diálogo, que las jerarquías están a flor de piel y que la información es unidireccional.

Desde la mirada técnica se destaca un fuerte cambio respecto a lo que sucedía durante la elaboración del Plan de Manejo. Mientras antes se acercaba a ser un ámbito de discusión y construcción, ahora es un ámbito estático donde la DINAMA va a rendir cuentas de lo que puede. Al 2018 se le sumó la decisión acerca de la electrificación en la barra, los arreglos institucionales llevaron mucho tiempo y otros temas de interés quedaron paralizados. La CAE debe ser un espacio de información y consulta, esto implica un trabajo que hoy en día no se está haciendo, ya sea por falta de capacidad, de personal o de ganas. *“La CAE no es un espacio de participación, de ninguna manera es un espacio de participación, es un espacio para informar lo que está pasando...es peor que eso en realidad...creo que en algún momento se confundieron las cosas y se dio una falsa idea de que era un espacio para que la gente gestionara, pero no es así, de ninguna manera es así. La ley de áreas protegidas no lo prevé de esa manera, la CAE es una comisión asesora, lo que hace es asesorar. Se le pide*

la opinión a la gente sin un compromiso de devolución, y se hacen muchas cosas que la gente ni se entera.”.

Respecto a la participación de los/as productores/as ganaderos familiares en particular, es importante destacar que participan dos productores/as a título personal y que las CAE son para la gestión del área protegida delimitada, no incluye la zona de influencia, que es donde se encuentran más productores/as ganaderos familiares. Como ya mencionamos, al ser un espacio donde confluyen varios rubros y servicios, y donde el objetivo es conservar sin integrarlo a producir o integrándolo cuando no hay otra alternativa, queda por fuera un abanico de posibilidades de trabajo en sustentabilidad con actores que aún no se están priorizando para la gestión de las áreas, de hecho, no se están si quiera considerando. Por su parte, la institucionalidad agropecuaria no participa, y en muchos casos desconoce la existencia o el funcionamiento de la CAE.

Dentro de los/as productores/as ganaderos entrevistados uno afirma participar de las CAE, el mismo dentro de lo que llamamos *Institucionalizado*, y nunca ha participado de la MDR. Fue designado hace 10 años por un grupo de productores/as y vecinos/as de la zona, aunque hoy participa a título personal y no es parte de organizaciones rurales, y sostiene que *“Como productores rurales somos los más interesados en que salga bien, estamos involucrados de manera más directa, más real. Somos los que estamos más afectados directamente con las decisiones que se tomen.”* Afirma que la CAE *“está funcionando. No tomamos decisiones, pero asesoramos a los que toman decisiones. Pondría dos planos: el real y el teórico, el primero es el que está realmente involucrado, el segundo es el que le gusta tal pajarito, pero luego se va a la casa.”* Entiende que los/as productores/as del área son quienes pueden verse más afectados por las decisiones que se tomen ya que son ellos los que viven el plano real, que luego está el plano teórico que es el que quiere cuidar tal o cual pájaro, pero para hacerlo se mete en su realidad.

Dentro de los que no participan de las CAE se distribuyen equitativamente los que manifiestan no tener interés y los que no saben de la existencia de este espacio. Uno de ellos afirma que ha *“trabajado con los guardaparques y con el SNAP. Es aburridor, mucha cháchara y no hacemos nada. Reclamamos y nada. He tenido una lucha con el glifosato. La gente reclama, pero debe ser una decisión ministerial. La burocracia aburre.”* Otros, justifican su no participación por su ubicación y el bajo interés para el/la productor/a *“Yo estoy en la parte alta de la cuenca. Y se han estado tratando de organizar haciendo charlas (un francés) para organizar un parque con los productores (produciendo con conciencia). Hay que buscar que sea útil para el productor.”*

Tengamos en cuenta que algunos de estos productores/as corresponden a la zona de Laguna Garzón, donde aún no hay CAE y que las CAE ponen énfasis en el área protegida propiamente dicha sin buscar promover la participación de quienes habitan las zonas de influencia.

Entonces, la CAE es un espacio donde: se brinda información cuando la institucionalidad lo considera pertinente; en la actualidad sobre temas vinculados a la temporada, ya que existe énfasis en lo que se vincula al turismo; no se encuentran todos los sectores y rubros

representados; y el “nivel de acción más alto” de los actores que participan es asesorar sin saber si eso es considerado o no para la toma de decisiones.

Entendemos que en la CAE el rol más activo lo tiene la institucionalidad que la lidera, el resto de los actores tiene una participación pasiva que varía dependiendo de las características personales de cada uno. Es un espacio donde confluyen diferentes actores, con intereses distintos, esto sin duda lo complejiza. De todos modos, pareciera haber otras limitantes que hacen de este espacio un espacio que no llega a cumplir con sus propios objetivos.

En la actualidad la CAE de Laguna de Rocha no asesora, no da seguimiento ni lleva un control del área protegida, tampoco vela por el cumplimiento de los objetivos de conservación ni del plan de manejo. Oficia como ámbito de participación de las comunidades locales, pero sin la participación de todos los actores de interés para lograr el cumplimiento de los objetivos de conservación, y con una frecuencia y dinámica establecida por la institucionalidad que la lidera que no son las óptimas para decir que desde este espacio se promueve la gestión del área. Al mismo tiempo la participación de técnicos/as y académicos/as es mayor que la de productores/as, pescadores/as y vecinos/as.

Entendemos que la participación que promueve este espacio en la práctica entra en lo que denominamos no participación y grados de simbolismo. Una participación para ser informado y a lo sumo consultado porque así debe ser. La política pública que se ha ido desarrollando en los últimos años, y puntualmente la ambiental, responde a un mandato de los organismos multilaterales que ponen la participación como un requisito para acceder a fondos, de alguna manera en la medida que se fomentara la participación habría más control social en la implementación de los fondos. Pero la participación no se decreta, y la promoción de la participación no es cosa que muchos gestores de la política pública sepan hacer.

Si tomamos los cometidos definidos para la CAE en el decreto antes mencionado, estos no se corresponden con lo que vemos en la práctica. Sin embargo, si tomamos otros documentos y la definición de la participación teórica para el SNAP citada en la Matriz de participación, podemos decir que lo teórico y lo práctico se encuentran en un mismo lugar. En todo caso, urge tener claridad en lo que esperamos de este espacio de participación y en mejorar su funcionamiento. Y como ya mencionamos anteriormente, es fundamental plantearse como fin en sí mismo, tanto desde la política ambiental como para los espacios de participación, ser funcional realmente a la reproducción social de quienes habitan las áreas protegidas, en este caso sugerimos prestar atención a la producción ganadera familiar incluyendo las zonas de influencia.

Mirada comparada: el espacio de participación, sus objetivos y su alcance

Como ya quedó representado en la Matriz de participación, desde el punto de vista teórico, y haciendo una revisión de los objetivos que estos espacios de participación se proponen, podemos decir que nos encontramos ante dos propuestas de participación que entran dentro

de la categoría que implica algún grado de simbolismo de participación, pudiendo llegar a catalogarse, incluso, como no participación para el caso de la CAE. Esto significa que ya desde la concepción de estos espacios y la propuesta que los mismos plantean no se aborda una participación que promueva la sustentabilidad social parcial de los/as productores/as ganaderos familiares.

Cuando observamos lo que sucede en la práctica, en la implementación de estos espacios, vemos que la categoría de participación que caracteriza a la MDR desde la perspectiva teórica es la misma que se observa. Grados de simbolismo, participación para ser informado y en todo caso ser consultado sobre cuestiones de interés para el que consulta, para ver esto anteriormente pusimos el ejemplo de los avales necesarios para ser beneficiario de una política del MGAP. Por su parte la CAE se reafirma en la categoría de no participación luego del análisis de la implementación del espacio en la práctica.

A pesar de las diferencias que pueden identificarse en los objetivos, así como en la forma de implementar estos espacios, ambos convocan a una participación que responde a la insustentabilidad de la producción ganadera familiar. Incluso para el caso de las MDR, que, aunque se podría identificar cierto interés en la reproducción social de la ganadería familiar, el carácter paliativo de las políticas que llegan por este medio hace que no generen una construcción hacia la sustentabilidad.

Por otro lado, lo que motiva a los/as productores/as ganaderos familiares a concurrir a un espacio o al otro es diferente para cada caso. Como ya se menciona anteriormente la especificidad de las MDR, al acceso a financiamiento para proyectos prediales y colectivos, y la consulta como exigencia para la adjudicación del dinero hacen de este espacio un espacio más afín a la producción ganadera familiar de la zona. Aunque con sus limitaciones, sobretudo de llegada a los/as productores/as familiares de la zona, parece haber un mayor conocimiento de este espacio de participación que de la CAE. De todos modos, el desconocimiento de los/as productores/as ganaderos familiares de estos espacios sorprendió durante el trabajo de campo.

En el cuadro a continuación se resume, para las MDR y la CAE, lo planteado teóricamente y la categoría de participación que corresponde a ese planteo teórico; lo que se observa en la práctica, y la categoría de participación que corresponde a esa implementación; y las motivaciones y barreras que se hicieron manifiestas durante el trabajo de campo para participar o no de dichos espacios.

Cuadro 15: Esquema comparativo de la participación en las MDR y la CAE

	Objetivos de la participación desde la Teoría	Categoría (T)	Participación Práctica (2017-2019)	Categoría (P) (2017-2019)	Motivación PGF	Barrera PGF
MDR - DGDR	Participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los/as productores/as rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo.	Grados de simbolismo	Una participación para ser informado y a lo sumo consultado sobre cuestiones específicas de interés para el que consulta.	Grados de simbolismo	Acceso a información y a financiamiento	Desconocimiento de la MDR - Falta de interés - Falta de tiempo.
CAE - SNAP¹³	Modelos de gobernanza local desde los cuales sería posible manejar los potenciales conflictos.	No participación / Grados de simbolismo	Una participación para ser informado y a lo sumo consultado porque así debe ser.	No participación	Miedo a que afecten sus libertades	Desconocimiento de la CAE - Falta de interés
	Asesoramiento, promoción, seguimiento y control de las áreas protegidas que se incorporan al SNAP.	Grados de simbolismo				
<i>Insustentabilidad social</i>						

Elaboración propia

Actualmente, tanto las MDR como la CAE cumplen parcialmente con los objetivos que se plantean. Podemos decir que en el caso de la MDR lo que se propone se cumple parcialmente y la participación que se implementa responde a los objetivos que se propone, y lo que limita su marco de acción es que se canalizan por allí políticas para una parte de la población rural, y estas políticas paliativas no buscan cambiar el encuadre ni la toma de decisiones a nivel de modelos productivos. Por su parte, la CAE cumple parcialmente sus objetivos, aunque en menor medida, y la participación que se implementa si quiera es la propicia para el cumplimiento de los objetivos planteados en el plano teórico.

Este ejercicio no busca determinar si un espacio es mejor o peor que el otro, sino lograr entender donde se encuentran las debilidades de los abordajes de participación que se proponen las políticas de desarrollo rural y conservación de la naturaleza en el territorio, para poder poner claridad en los procesos de insustentabilidad social y en el rol de estos espacios en intentar revertirlos o no.

¹³ Se incorporan dos abordajes teóricos de la participación porque a lo largo del trabajo de campo se identificó confusión en lo que se espera de la CAE, en el alcance y los objetivos de la misma. A pesar que ambos responden a tipos de participación no óptimos para promover la sustentabilidad social parcial, se decidió especificar ambas definiciones.

Como queda establecido, la participación de la que hablamos en la implementación de la política pública, en este caso para la producción ganadera familiar en temas de conservación y desarrollo rural, no promueve la sustentabilidad social parcial de la producción ganadera familiar de la zona Este de nuestro país.

¿Qué participación para qué sustentabilidad?

A la hora de poner el foco en el ámbito social de la sustentabilidad socio-ambiental de la producción ganadera familiar, pensar los espacios de participación que se habilitan desde la política pública es clave para asegurar la promoción de lo que venimos llamando la sustentabilidad social parcial o mitigación de la insustentabilidad. Como ya mencionamos anteriormente, existen categorías de participación que van más allá de las que la institucionalidad pública habilite o no. En este sentido, y enmarcados en la institucionalidad agropecuaria y medioambiental, sugerimos alcanzar espacios de participación acordes a la promoción de una sustentabilidad social parcial para los/as productores/as ganaderos familiares.

Romper con la no participación y la participación simbólica se hace clave para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo rural y conservación, así como para hacer estos espacios funcionales a una sustentabilidad social parcial.

Lo primero parece ser plantearse la sustentabilidad social como una meta de las propias políticas, ya sean de conservación o de desarrollo rural. Queda claro que el esfuerzo de incluir este punto en los objetivos de las políticas tendría diferentes desafíos para cada una de éstas. Entendemos que desde las políticas medioambientales se continúa viendo a los actores locales como un problema para la conservación, y cuando se los incorpora es pensando en evitar conflictos, o porque es un requisito, y sin foco en su permanencia, en su reproducción social. Por su parte, desde las políticas de desarrollo rural pareciera estar incorporada la idea de que los/as productores/as ganaderos familiares “no desaparezcan”, el problema acá es el porqué, el trasfondo de tal decisión, y en ese sentido la emergencia de las políticas para atender a este sector a consecuencia de los efectos negativos que generan sobre el mismo las decisiones que llevan a instalar y promover un modelo país agroindustrial.

En el marco actual consideramos fundamental llegar a espacios de participación que podamos categorizar, al menos, dentro de lo que llamamos poder ciudadano. Ya que, aunque no se rompan las lógicas predominantes ni se corresponda con la sustentabilidad social deseada, se acerca a una participación en la toma de decisiones y se enmarca en una sustentabilidad social parcial. Espacios donde se promueva una participación resolutiva e interactiva.

Como queda establecido, la gubernamentalidad que se promueve trunca la posibilidad de que lo social desborde al Estado, anulando la posibilidad de transformación social (Santos, 2016). Y en tanto no se modifiquen las relaciones de propiedad no se estará atacando la justicia social ni se alcanzará la sustentabilidad social (Foladori, 2002). Por lo tanto, y desmarcándonos de la idea impuesta de gobernanza que opera dentro del marco de

governabilidad (De Sousa Santos, 2007), a lo que apuntamos es a promover y habilitar espacios de participación acordes a los objetivos de conservación y desarrollo rural que promuevan la sustentabilidad socio-ambiental de la producción ganadera familiar.

Una participación que implique la redistribución de poder en la toma de decisiones, que permita negociar y generar compromisos con los tenedores tradicionales de poder (Arnstein, 1969), donde cada grupo o individuo tenga influencia en la decisión final (Pateman, 1970), espacios de poder popular que garanticen cambios en la distribución y la igualdad (Fals Borda, 1986). Una participación interactiva en la que hay participación conjunta en el análisis y desarrollo de los problemas y cómo abordarlos (Foladori, 2002). Promover espacios de participación autónoma y construcción colectiva que permitan que las políticas sean funcionales a la sustentabilidad socio-ambiental, aunque no se rompa con las relaciones tradicionales y hegemónicas de poder.

Para esto debemos levantar varias de las limitantes identificadas a lo largo de este trabajo, desde la falta de recursos y las debilidades de articulación entre las instituciones, hasta un cambio en la prioridad que se les da a estos espacios desde el diseño de la política y la co-construcción tanto de los espacios como de las propias políticas. Sería importante redefinir la importancia y el rol de la participación en la conservación de la naturaleza y el desarrollo rural, repensar el vínculo entre estas dos esferas que aún se encuentran disociadas, y pensar con qué forma de participación llegaríamos al cumplimiento de los objetivos de conservación, desarrollo rural, y reproducción social de la producción ganadera familiar.

Pensando en un área con objetivos de conservación donde se llevan adelante rubros productivos entendemos que, además de repensar la participación, debería tomarse como un espacio para hacer confluir de forma articulada la política que apunta al desarrollo rural y la que tiene por objetivo la conservación de la naturaleza. En este sentido, y para el caso concreto de la zona Este de nuestro país, nos parece recomendable promover la existencia de un espacio de participación para la gestión del área protegida y su zona de influencia donde la política de desarrollo rural es una herramienta para promover la producción acorde con los objetivos de conservación.

Entonces, lo que entendemos conveniente es un espacio de participación donde: se aborde la conservación y el desarrollo rural como parte de lo mismo; se incluya en su alcance territorial las zonas de influencia a las áreas; y se habilite la toma de decisiones en la gestión de las áreas, así como en el diseño e implementación de políticas para el desarrollo rural.

Esto en un marco en el que la reproducción social de los actores que son parte de las áreas protegidas y zonas de influencia es un objetivo explícito de la política de conservación y desarrollo rural. Y, por tanto, desde la política y con dichos actores, se puedan pensar estrategias específicas para cada uno. Para el caso de la producción ganadera familiar queda mucho por trabajar para incluir en la implementación, diseño y gestión de la política a todos aquellos que habitan y producen en el área protegida y su zona de influencia.

CAPÍTULO 7. DISCUSIONES FINALES

La expansión del agronegocio y la atención a los problemas ambientales son cuestiones que emergen en el siglo XX, y que continúan abordándose de manera disociada. Los esfuerzos por mitigar los efectos de la capitalización del agro sobre la producción familiar, así como los de crear áreas para la conservación de la naturaleza también continúan planteándose de manera desarticulada. Los/as productores/as ganaderos familiares enfrentan grandes desafíos para su permanencia, incluso en zonas con políticas de conservación y políticas específicas para la producción familiar. Todo parece indicar que en el modelo instalado en el agro la única opción para quedarse es capitalizarse.

La zona Este de nuestro país es uno de los territorios óptimos para acercarnos a responder las interrogantes que el presente trabajo busca abordar. Del total de la superficie ingresada al SNAP hasta el 2020 (334.125 ha), el 32% (105.807 ha) se encuentra en los departamentos de Maldonado y Rocha, esto sin contar las zonas de influencia que no se encuentran ingresadas al SNAP. Es una zona con una larga trayectoria de interés para la conservación de la naturaleza, y en política de áreas protegidas. Como se explicita en varias secciones, la conjunción de un territorio declarado área protegida y su zona de influencia, la permanencia del rubro ganadero familiar como central, y la llegada de políticas específicas para esta población en el marco de lo que se denomina desarrollo rural, nos permite caracterizar la llegada de las políticas en la zona, las sinergias (o no) entre las mismas, y el impacto de estas políticas, y los espacios de participación que promueven, en la (in) sustentabilidad de la producción ganadera familiar.

La llegada de políticas para la conservación y el desarrollo rural a la zona ha ido en crecimiento desde la década del 90 hasta el presente. Llamamos hiperintervención a este proceso de llegada de muchas políticas (se listan 32 programas y proyectos que llegan al territorio a través del MVOTMA, MGAP y alguna otra institución parte de la institucionalidad agropecuaria ampliada en el período que va de 1990 a 2018), la cual al mismo tiempo consideramos desordenada, cortoplacista y sin objetivos específicos apuntados a la reproducción social de la producción ganadera familiar. En los casos que sí se incluyen objetivos que apuntan a la reproducción social de la producción ganadera familiar, estos se encuentran inmersos en una lógica de expansión capitalista en el agro que nos lleva a destacar el carácter paliativo de estas políticas específicas, es decir, mitigador de las consecuencias del modelo país instalado.

A partir de la construcción de la línea de tiempo, y haciendo tres cortes temporales, podemos observar que: desde 1990 hasta el 2000 los proyectos y programas enmarcados con objetivos de desarrollo rural tienden a acercarse a la idea de conservación; del 2000 al 2010 se dan grandes cambios en la dirección de las políticas de desarrollo rural, siendo 2005 un año clave, se crea la DGDR, el PUR da un giro y se comienzan a implementar el PPR y el PG (en la órbita del MGAP) y el PPD (en la órbita del MVOTMA); del 2010 en adelante se observa un “boom” de proyectos y programas, así como matices respecto a su afinidad a la conservación y el desarrollo rural.

Estas políticas llegan al territorio de manera diferente, la ejecución directa de fondos se da en las políticas de desarrollo rural para la producción familiar, las políticas provenientes del MGAP, sin embargo, las políticas de conservación se caracterizan por una ejecución de fondos más bien indirecta, es decir para fortalecimiento de capacidades y recursos, no de uso directo por productores/as u otros actores locales. Esto, en alguna medida explica las diferencias en la percepción de los/as productores/as ganaderos familiares de la zona respecto a unas y otras. A pesar de los esfuerzos identificados en la articulación de estos dos objetivos, la disociación entre conservación y desarrollo rural continúa presente en las instituciones, así como el carácter novedoso de la conservación en la producción para en los/as productores/as ganaderos familiares.

Como ya mencionamos, la zona tiene como rubro principal la ganadería de cría, se identifican 211 productores/as ganaderos familiares registrados para la zona en el Registro de productores/as familiares, de los cuales más de la mitad son productores/as de hasta 200 hectáreas, residen en la unidad productiva, y no han contado con ninguno de los apoyos prediales que ofrece el MGAP. Al mismo tiempo, se identifica un sesgo en la llegada a los/as productores/as según el tamaño de la explotación, confirmándose la idea de que los/as productores/as de estratos más grandes de tamaño tienen mayor acceso a estas políticas.

Considerando que este trabajo se limita a los/as productores/as ganaderos familiares registrados; entendiendo que a pesar del incentivo económico que implica registrarse como productor/a muchos productores/as de la zona no se encuentran registrados; y abordando el nivel de organización y los motivos por los cuales se organizan o no, se construye una tipología de productores/as ganaderos familiares a los efectos de dejar plasmada la heterogeneidad que existe. Esta tipología pretende ser un insumo para la comprensión de la diversidad del universo de la producción ganadera familiar, con el fin de incorporar esta diversidad a la hora de pensar herramientas y formas de llegar al territorio por parte de la política, ya que se hace evidente la existencia de vacíos y dificultades en la llegada a productores/as de la zona.

Observando la participación de los/as productores/as ganaderos familiares en organizaciones rurales y proyectos institucionales vemos que la mayoría de quienes no son parte de una organización rural no han participado de proyectos o sido beneficiario de las políticas de desarrollo rural que llegan al territorio (*Desplazados*). Una minoría que no forma parte de ninguna organización ha sido beneficiaria de algún proyecto o programa de desarrollo rural (*Institucionalizados*). Siendo aquellos que sí son parte de una organización rural los que participan y son beneficiarios de proyectos y programas de desarrollo rural (*Integrados*). Quedan por fuera de este trabajo productores/as que forme parte de una organización rural y que no sea beneficiario de proyectos (*Tradicional*), ya que en las entrevistas realizadas no surge ningún caso con estas características, y los/as productores/as que no se encuentran registrados en el Registro de productores/as familiares (*Autónomos*).

Con esto no se pretende elaborar recetas, sino por el contrario entender que no todos necesitan lo mismo ni se enmarcan en las mismas dinámicas. Productor/a ganadero familiar implica una diversidad que no está siendo atendida desde la política pública. Entendemos que no es una tarea sencilla, y consideramos que ha habido avances en la concepción del

otro desde la implementación de las políticas, solo creemos que queda por avanzar y esto, siendo más bien un disparador al debate más que un cierre, pretende ser un insumo para ello. Una invitación a pensar de qué manera podemos promover la sustentabilidad social parcial de la producción ganadera familiar desde la política pública y sus espacios de participación.

Se presenta un ejercicio reflexivo sobre el ámbito social de la sustentabilidad socio-ambiental poniendo foco en los procesos participativos. No porque los ámbitos económico y ecológico sean menos relevantes, sino debido a un interés específico en “poner la lupa” en la cuestión social y construir insumos para pensar las políticas y sus espacios de participación desde este lugar. Esto no hace a la sustentabilidad, pero es un aporte para pensarla.

A los efectos de este trabajo se toman la implementación de las áreas protegidas y la implementación de políticas que apuntan a la producción familiar en el territorio para adentrarnos en las especificidades de cada una (la primera como característica de política para la conservación, la segunda de desarrollo rural), así como en los espacios de participación que promueven (CAE y MDR respectivamente).

En el entendido que la participación social es de especial interés para el análisis de la (in) sustentabilidad y que en el marco capitalista hegemónico actual la sustentabilidad social no es viable, es que se presenta: un ejercicio teórico que deriva en una matriz de participación que intenta agrupar en diferentes categorías lo que varios autores han planteado desde finales de la década del sesenta hasta principios del siglo XXI; una propuesta conceptual para pensar una sustentabilidad social parcial; y un ejercicio que intenta corresponder las distintas categorías de participación definidas a los tres tipos de (in) sustentabilidad plateados.

Lo que se busca es hacer un enmarque teórico que permita pensar la posibilidad de promover la sustentabilidad social parcial de la producción ganadera familiar desde la ejecución de las políticas de conservación y desarrollo rural en el territorio, tanto desde los objetivos de la propia política como desde los espacios de participación que habilita para la implementación de las mismas. Una perspectiva sobre la participación en áreas protegidas donde el foco esté puesto en la reproducción social de los pobladores de estas áreas (Santos, 2011), en este caso la producción ganadera familiar.

En este sentido, aunque parece contradictorio plantear la posibilidad de una sustentabilidad social parcial condicionada por la participación en un marco donde la sustentabilidad es pensada únicamente si se rompen las relaciones de poder existentes, el esfuerzo se centra en pensar de qué manera la ejecución de la política para la conservación y el desarrollo rural (es decir, en la estructura de poder existente) puede ser funcional a una sustentabilidad social parcial, a la mitigación de la insustentabilidad. Y son los espacios de participación donde, aunque no se rompa con las relaciones de poder existentes, el poder puede ser distribuido de una manera que habilite otras formas y alternativas para la toma de decisiones.

Por tanto, quedan por fuera de las posibilidades pensar en estrategias de participación que impliquen una transformación profunda de las relaciones existentes. Es por eso que lo que llamamos la acción para el cambio social, que se respondería con la sustentabilidad social, requiere romper con el orden social existente y su marco de acción excede la órbita del Estado, por tanto, no es alcanzable desde la implementación de las políticas públicas y sus

espacios de participación. Por tal motivo, se promueve la reflexión hacia espacios de participación que otorguen poder ciudadano o, mejor aún, que habiliten la participación autónoma.

Como queda desarrollado anteriormente, el concepto de participación social fue cambiando con el tiempo, desde una participación informativa a lo que luego pasa a llamarse empoderamiento (Foladori, 2002), esta nueva forma de definir la participación no altera las relaciones de propiedad ni las relaciones sociales de producción (Pretty, 1995) y, a pesar de que la participación es un punto central en la retórica de la gobernanza, lejos de atravesar procesos que profundicen la democracia estos parecen responder a la lógica de la gobernabilidad (Estevez, 2009).

Se plantea como condición para ser destinatario de la cooperación internacional el ejercicio de una –buena gobernanza- (Santos, 2016), de una participación plena y efectiva que al fin y al cabo no es tal y termina respondiendo a intereses externos que legitima prácticas que en ningún punto promueven la construcción colectiva ni la redistribución de poder en la toma de decisiones.

Lo que deriva de este ejercicio teórico es la necesidad de romper con la participación dentro de sus categorías de no participación y grados de simbolismo de participación, para promover espacios de participación que se enmarque dentro de lo que llamamos poder ciudadano. Este último, sumado a objetivos claros desde la propia política acerca de la reproducción social de los actores implicados, deriva en una participación que promueve la sustentabilidad social parcial.

Al observar lo que sucede en la CAE y las MDR arribamos a la idea de que ambos espacios de participación, desde lo que se plantean en sus objetivos, así como en la práctica misma entre 2017 y 2019, no van más allá de grados de simbolismo de participación, es decir participación que implica, a lo sumo, información y consulta, esta última sin garantía de ser incluida y sin devolución en caso de no hacerlo. Estos espacios cuentan con objetivos y dinámicas distintos, sin embargo, en ninguno de los dos casos se llega a grados de poder ciudadano.

Pareciera que nos encontramos ante el ritual vacío de la participación, una participación sin redistribución de poder en la toma de decisiones y que termina constituyendo un proceso vacío, y muchas veces frustrante, que además permiten que quienes son poseedores de ese poder se jacten de ser participativos (Arnstein, 1969). Una participación donde el objetivo real no es que la gente participe en planificar o conducir programas, donde los/as productores/as ganaderos familiares se pueden informar y hacerse escuchar, pero nada asegura que las sugerencias e inquietudes serán tenidas en cuenta en la toma de decisiones (Arnstein, 1969). Espacios de participación manipuladora (Pretty, 1995) donde los/as productores/as ganaderos familiares participan siendo informados, pero no hay toma de decisiones conjunta, a no ser cuando es funcional para alcanzar las metas de un proyecto.

A pesar de las diferencias entre estos espacios, y de que por tal motivo no son estrictamente comparables, a los efectos de la ganadería familiar, y pensando en la sustentabilidad social parcial de la misma, pareciera que la MDR es un espacio que responde a algunas de las

necesidades de los/as productores/as que llamamos *institucionalizados e integrados*. Que en definitiva son los beneficiarios de las políticas específicas que llegan a través de la MDR. Aunque no debemos dejar de lado que encuentran en estas políticas facilidades para abordar dificultades más bien técnicas y económicas, no son estas las que los motivan a quedarse en el medio rural, esto último es una decisión anterior y que incorpora variables como la tradición y el amor al campo.

Por su parte, lo planteado desde el SNAP, y la CAE como espacio de participación no es reconocido por los/as productores/as ganaderos familiares, de hecho, la participación de este actor en la CAE es casi nula. En muchas ocasiones los/as productores/as no tienen conocimiento de que se encuentran en la zona de influencia de un área protegida, ni de la existencia de la CAE. Nuevamente mencionar que existió una CAEp antes del área protegida, que la CAE a lo largo de su recorrido histórico ha transitado por varias de las categorías de participación que se plantean en este trabajo, y que se identifica un fuerte trabajo con otros actores clave del territorio como lo es la pesca artesanal.

Es importante volver a destacar que no se hace la crítica desde la consideración de incumplimiento de la normativa o hacia una incongruencia entre lo que se plantea en papel y finalmente se lleva a la práctica, esta es una crítica desde lo que entendemos óptimo para la sustentabilidad social parcial de la PGF, desde una propuesta que entiende fundamental generar espacios de poder ciudadano.

Es interesante preguntarse cuáles son los objetivos que nos proponemos desde las políticas de conservación y desarrollo rural para los espacios de participación, qué es lo que verdaderamente buscamos promover, qué tan posible y deseable es plantear una redistribución de poder en la toma de decisiones. Entendemos clave esto como primer paso para repensar estos espacios en función de la promoción de la sustentabilidad social parcial.

La participación habilitada por estos dos espacios responde a lo que acá llamamos insustentabilidad de la producción ganadera familiar. Como ya mencionamos, no es que la participación haga directamente a la (in) sustentabilidad, pero en el presente trabajo el foco está puesto en este vínculo y en cómo puede ser un aporte a la hora de pensar la sustentabilidad socio-ambiental en sus tres ámbitos. La consulta en estos espacios de participación no va más allá de cuando es en base a un interés institucional específico o como condición necesaria para la implementación de un fondo. Una participación pasiva donde se recibe información sin poder de decisión, y en el mejor de los casos funcional, en la cual las agencias externas exigen participación y los/as productores/as ganaderos familiares pueden llegar a participar en pequeñas decisiones, pero las principales ya están definidas (Foladori, 2002).

Pensar una participación que promueva la sustentabilidad social parcial de los/as productores/as ganaderos familiares de la zona Este de nuestro país nos invita a reflexionar acerca de la integralidad que se hace necesaria entre lo que venimos llamando conservación y desarrollo rural. Sentar las bases de la reproducción social de la ganadería familiar en una zona con objetivos de conservación es la oportunidad para idear conjuntamente sistemas sostenibles en todas sus dimensiones. Asegurar las bases para que la producción familiar

logre conservar su posición social (Bourdieu, 1990), para que se logre la articulación de acciones que garanticen su reproducción física y social (Bourdieu, 1994) en consonancia con el cumplimiento de objetivos de conservación de la naturaleza.

Integrar los problemas de la conservación de la naturaleza y el desarrollo rural y atenderlos en su conjunto, poner como objetivo claro la reproducción social de la producción ganadera familiar, contar con un espacio que habilite y promueva la distribución del poder en la toma de decisiones, son los primeros pasos de lo que entendemos podría generar un cambio que, aunque lejos de romper con la estructura actual de poder, lo redistribuya. Una gestión articulada y participativa de las áreas protegidas, así como de los recursos disponibles.

Un abordaje integral de la problemática ambiental y de desarrollo rural a nivel institucional, con perspectiva de cuenca y cogestión en el territorio. Que rompa con las políticas paliativas y plantee estrategias de permanencia para la producción ganadera familiar, para su reproducción social a largo plazo. Repensando la diversificación de propuestas e incentivos para la ganadería familiar, así como la llegada al territorio a través del estudio de las motivaciones y de la investigación acción participativa para la definición de problemas y soluciones con enclave local. Y generando espacios de participación que, desde su concepción, se planteen como espacios de participación resolutive e interactiva, destinando para ello los recursos y capacidades necesarias para lograrlo.

Este es un aporte a la extensión ya que busca promover alternativas para el alcance de la sustentabilidad social parcial como estrategia para la permanencia de un actor social específico en el marco de un capitalismo global que pareciera limitar las alternativas para su devenir. Invitando a repensar las estrategias de participación habilitadas desde las políticas de desarrollo rural y conservación de la naturaleza que promuevan la profundización de la democracia, la lucha contra la exclusión social y la degradación ambiental, y en defensa de la diversidad cultural (De Souza Santos, 2006).

Que al fin y al cabo no exista una sola alternativa posible.

BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Achkar, Marcel; Cantón, Víctor; Díaz, Ismael; Domínguez, Ana; Faccio, Carolina; Fernández, Gabriela; Pesce, Fernando y Sosa, Beatriz (2010). *Áreas protegidas. Un desafío en el ordenamiento ambiental del territorio*. Montevideo: CESIC, UdelaR, bibliotecaplural.

Arbeletche, Pedro y Gutiérrez, Gonzalo (2010). Crecimiento de la agricultura en Uruguay: exclusión social o integración económica en redes. En: *PAMPA*, N°6 (113-138).

Arnold, David (2000). *La Naturaleza como Problema Histórico. El medio, la cultura y la expansión de Europa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Arnstein, Sherry (1969). A Ladder of Citizen Participation. En: *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, N°4 (216-224).

Bourdieu, Pierre (1990). *Coisas ditas*. San Pablo: Brasiliense.

(1994). Stratégies de reproduction et modes de domination. En: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N°105 (3-12).

(1995). Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loic J.D. *Respuestas, por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.

Castro Herrera, Guillermo (2002). Naturaleza, sociedad e historia en América Latina. En: Alimonda, Héctor (Comp.), *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.

Cereceda, Luz y Barria, Liliana (1984). *Comportamiento económico y racionalidad del campesino*. Santiago de Chile: Icecoop.

Chapin, Stuart; Zavaleta, Erika; Eviner, Valerie; Naylor, Rosamond; Vitousek, Peter; Reynolds, Heather; Hooper, David; Lavorel, Sandra; Sala, Osvaldo; Hobbie, Sarah; Mack, Michelle y Díaz, Sandra (2000). Consequences of changing biodiversity. En: *Nature*, 405 (234-242).

D'Amico, María Paula (2015). Debates sobre conservación y áreas naturales protegidas: paradigmas consolidados y nuevos horizontes. En: *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, N°18 (209-227).

Day, John; Hall, Charles; Kemp, Michael y Yáñez-Arancibia, Alejandro (1989). *Estuarine ecology*. Nueva York: John Wiley and Sons.

De Sousa Santos, Boaventura (2006). *La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Cuba: Fondo editorial Casa de las Américas.

(2007). Más allá de la gobernanza neoliberal. El Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En: De Sousa Santos, Boaventura y Rodríguez Garavito, César (Eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. México, D.F. Barcelona: Anthropos Universidad Autónoma Metropolitana.

Descola, Phillipe (1996). Constructing natures: symbolic ecology and social practice. En: Descola, Phillipe y Pálsson, Gísli (Comps.), *Nature and society. Anthropological perspectives*. Nueva York. Londres: Routledge.

Diegues, Antonio Carlos (2000). *El mito moderno de la naturaleza intocada*. Ecuador: Abya Yala.

Dudley, Nigel (Ed.) (2008). *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland, Switzerland: IUCN.

Eisenhardt, Kathleen (1989). Building Theories from Case Study Research. En: *The Academy of Management Review*, vol. 14, N°4 (532-550).

Estenssoro Saavedra, Fernando (2007). Antecedentes para una historia del debate político en torno al medio ambiente: la primera socialización de la idea de crisis ambiental (1945 - 1972). En: *Revista Universum*, vol. 2, N°22 (88-107).

Estevez Araújo, José Antonio (2009). Que no te den gobernanza por democracia. En: *Revista Mientras Tanto*, N° 108-109 (33-49). Barcelona.

Fadda, Giulietta (1998). Sustentabilidad y participación: interrelación necesaria en la gestión habitacional. Una aproximación teórica. En: *Revista INVI*, vol. 13, N°33 (21-31).

Fals Borda, Orlando (1986). *Democracia y participación: algunas reflexiones*. Ponencia presentada en la plenaria sobre "Luchas democráticas" en el 16° Congreso Latinoamericano de Sociología. Río de Janeiro.

(1987). *La participación comunitaria: observaciones críticas sobre una política gubernamental*. Ponencia en el Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural. Organizado por el Programa de Desarrollo Rural Integrado. Paipa.

Florit, Paula y Piedracueva, Maximiliano (2015). Contrahegemonía y Estado en el agro uruguayo: Estrategias de resistencia de organizaciones rurales. En: *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 28, N°37 (119-137). DS, FCS, UdelaR.

Foladori, Guillermo (2002). Avances y límites de la sustentabilidad social. En: *Economía, sociedad y territorio*, vol. III, N°12 (621-637). Toluca, México: El Colegio Mexiquense.

(2005). Una tipología del pensamiento ambientalista. En: Foladori, Guillermo y Pierri, Naína (Coords.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable* (82-136).

(2007). *La reedición capitalista de las crisis ambientales*. Ponencia en la Segunda Conferencia Internacional en Educación para el Desarrollo Sustentable. Universidad Autónoma de San Luis de Potosí. México.

Foladori, Guillermo y Tommasino, Humberto (2000). El concepto de desarrollo sustentable treinta años después. En: *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, N°1 (41-56). Paraná: UFPR.

(2005). El enfoque técnico y el enfoque social de la sustentabilidad. En: Foladori, Guillermo y Pierri, Naína (Coords.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable* (197-206).

Freire, Paulo (1987.) *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural.* México: Siglo XXI editores.

Gallopín, Gilberto (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico.* CEPAL - Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 64. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Gambarotta, Juan Carlos (2006). Estado actual, propuestas y perspectivas de manejo de las Áreas Protegidas Costeras. En: Menafrá, Rodrigo; Rodríguez-Gallego, Lorena; Scarabino, Fabrizio; y Conde, Daniel (Eds.), *Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya* (371-378). Vida Silvestre Uruguay, Montevideo.

García Ferreira, Rodrigo (2008). *Una aproximación metodológica a la evaluación de sustentabilidad de la lechería familiar: el caso de la Colonia Daniel Fernández Crespo.* Tesis de grado presentada para obtener el título de Doctor en Ciencias Veterinarias, orientación: producción animal. UdelaR, Montevideo.

González Márquez, María Noel (2014). *Políticas de desarrollo rural en Uruguay. Mesas de Desarrollo Rural, actores y territorios en transformación.* Montevideo: Extensión Libros – Colección Cassina.

Graña, François (2009). *Gobernanza, diálogo social y conflicto. El discurso de los actores colectivos involucrados en la instalación de la fábrica de pasta de celulosa Botnia S.A. en Fray Bentos, Uruguay.* Tesis de Doctorado en Sociología. Udelar, Université Lyon III. Montevideo.

Gutiérrez, Ramón; Molina, Carlos; García, Rodrigo; Picos, Gabriel; Santos, Carlos; Modernel, Pablo y Tommasino, Humberto (2011). Aproximación global a la explotación agropecuaria. En: *Determinantes de la sustentabilidad de los productores familiares criadores. Una aproximación interdisciplinaria con metodologías múltiples.* Instituto Plan Agropecuario, Programa Ganadero. Grupo Zoom. (14-20).

Habermas, Jünger (1973). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío.* Buenos Aires: Ed. Amorrortu (1989).

Haraway, Donna (1995). *Ciencia, ciborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza.* Madrid: Cátedra.

Held, David (1987). *Modelos de democracia.* Madrid: Ed. Alianza (1993).

Herrera Farfán, Nicolás y López Guzmán, Lorena (Comps.) (2014). *Ciencia, compromiso y cambio social.* Orlando Fals Borda. Antología. Montevideo: Extensión Libros – Colección Pensamiento Latinoamericano.

Hurlbert, Margot y Gupta, Joyeeta (2015). The Split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. En: *Environmental science and policy.* Vol. 50 (100-113).

Hviding, Edvard (1996). Nature, culture, magic, science: on meta-languages for comparison in cultural ecology. En: Descola, Philippe y Pálsson, Gísli (Eds.), *Nature and Society. Anthropological perspectives.* Londres: Routledge.

Kay, Cristóbal (2001). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En: García Pascual, Francisco (Comp.), *El mundo rural en la era de la globalización. Incertidumbres y*

potencialidades (337-429). Madrid: Universitat de Lleida - Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Knoppers, Bastiaan (1994). Aquatic primary production in coastal lagoons. En: Kjerfve, Bjorn (Ed.), *Coastal lagoon processes*. Elsevier Amsterdam Oceanogr, Ser 60 (243-285).

Lagos, Ximena; Cabrera, C; Nogueira, L y Rodríguez-Gallego, Lorena (2012). Experiencias en el proceso de implementación de un Área Protegida: Laguna de Rocha, Uruguay. De la investigación a la gestión. En: Berrutti, Leticia; Dabezies, María José y Barrero, Gabriel (Comp.), *Apuntes para la Acción II. Sistematización de experiencias de extensión universitaria*. Montevideo: Extensión Libros, CSEAM, (143-164).

Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (2010). *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Latour, Bruno (1993). *Nunca hemos sido modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Madrid: Debate.

Manzanal, Mabel (2006). Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural. En: Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo y Lattuada, Mario (Comps.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio* (21-50). Buenos Aires: Ciccus.

Marmillod, Daniel y Paillacar, Eliecer (1995). *La participación como estrategia en la lucha por la superación de la pobreza*. Ponencia, 5° Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente. Temuco.

Martins de Carvalho, Horacio (2013). *Caminos y encrucijadas. Agricultura familiar y el campesinado en América Latina*. Montevideo: Extensión Libros, CSEAM.

Mejía, Paola (2011). *La planificación del manejo de áreas protegidas. Diseño de una herramienta de evaluación y su aplicación al caso Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos*. Tesis de Maestría en Ciencias Ambientales. UdelaR. Montevideo.

Mitsch, William y Gosselink, James (1993). *Wetlands*. Nueva York: Van Nostrand Reinhold.

Modonesi, Massimo (2008). Crisis hegemónica y movimientos antagonistas en América Latina. Una lectura gramsciana del cambio de época. En: *A contra corriente*, vol. 5, N° 2 (115-140).

Morales, Hermes (2011). Aproximación global a la explotación agropecuaria. En: *Determinantes de la sustentabilidad de los productores familiares criadores. Una aproximación interdisciplinaria con metodologías múltiples*. Instituto Plan Agropecuario, Programa Ganadero. Grupo Zoom. (9-13).

Nabinger, Carlos; De Faccio Carvalho, Paulo; Mezzalira, Jean Carlos; Boggiano, Pablo; Martins Brambilla, Daniel y Pinto, Cassiano (2011). Servicios ecosistémicos de las praderas naturales: ¿es posible mejorarlos con más productividad? En: *Asociación Latinoamericana de Producción Animal*, vol. 19, N° 3-4 (27-34).

Neiman, Guillermo y Craviotti, Clara (2006). *Entre el campo y la ciudad. Desafíos y estrategias de la pluriactividad en el agro*. Buenos Aires: Ciccus.

- Nichols, Maynard y Allen, George (1981). *Marine Geology*, vol. 40, N°1–2 (Prefacio).
- Oyhantçabal, Gabriel y Narbondo, Ignacio (2011). *Radiografía del agronegocio sojero. Descripción de los principales actores y los impactos socioeconómicos en Uruguay*. Montevideo: Redes AT Uruguay.
- Paparamborda, Ignacio y Gómez, Raúl (2015). Production gaps in livestock grazing systems in Sierras del Este, Uruguay: magnitude, causes and strategies to reduce them. Ponencia en el 5° Simposio Internacional para el diseño de sistemas agrícolas. Montpellier (Francia): Sociedad Europea de Agronomía.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2012). Participatory democracy revisited. En: *APSA Presidential address. Perspectives on politics*, vol.10, N°1 (7-19).
- Pierri, Naína (2005). Historia del concepto de desarrollo sustentable. En: Foladori, Guillermo y Pierri, Naína (Coords.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable* (27-81). Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Piñeiro, Diego (2010). Desarrollo sustentable: una perspectiva desde las Ciencias Sociales. En: *Revista de Ciencias Sociales. Medio Ambiente y Ciencias Sociales: vínculos imprescindibles*, N°26 (8-15). DS, FCS, UdelaR.
- Piñeiro, Diego y Moraes, María Inés (2008). Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. En: Nahúm, Benjamín (Dir.), *El Uruguay del siglo XX. La sociedad* (105-136). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Prebisch, Raúl (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pretty, Jules (1995). Participatory Learning for Sustainable Agriculture. En: *World Development*. vol. 23, N°8 (1247-1263).
- Renfrew, Daniel (2006). Uruguay; políticas ambientales, agua y sociedad. En: Santos, Carlos et al., *Agua en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay* (77-84). Montevideo: Ediciones De la Canilla.
- Riella, Alberto y Mascheroni, Paola (2012). Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay. En: *El Uruguay desde la sociología X* (233-258). DS, FCS, UdelaR.
- Riella, Alberto y Romero, Juan (2014). Continuidades y rupturas en la estructura agraria en el Uruguay del siglo XXI. En: *PAMPA*, N°10 (159-171).
- Rodríguez-Gallego, Lorena; Nin, Mariana; Suárez, Cecilia y Conde, Daniel (2012). *Propuesta de Plan de Manejo del Paisaje Protegido Laguna de Rocha*. Futuro Sustentable S.A. Rocha, Uruguay.
- Santandreu, Alain y Gudynas, Eduardo (1997). Los múltiples estilos de la participación. En: *Educación y Derechos Humanos, Servicio Paz y Justicia*, N°31 (28-33). Montevideo.

Santandreu, Alain (2012). Sistematización del proceso de creación e implementación del Paisaje Protegido de Laguna de Rocha. En: *El proceso de implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. SNAP.

Santamarina, Beatriz (2008). Antropología y medio ambiente. Revisión de una tradición y nuevas perspectivas de análisis en la problemática ecológica. En: *Revista de Antropología Iberoamericana*, vol. III, N°2 (144-184).

Santos, Carlos (2011). *¿Qué protegen las Áreas Protegidas? Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Montevideo: Ediciones Trilce.

(2016) *Aproximación crítica a la gobernanza. El nuevo arte de gobernar la vida, neoliberalismo y después*. Mimeo.

Santos, Carlos; Narbondo, Ignacio; Oyhantçabal, Gabriel y Gutiérrez, Ramón (2013). Seis tesis sobre el neodesarrollismo en Uruguay. En: *Bienes comunes, saqueo y resistencia*. Montevideo: Extensión, CSEAM, Contrapunto (13 – 33).

Scasso, Flavio (2002). *Ambientes acuáticos de la zona costera de los Humedales del Este. Estado actual y estrategias de gestión*. PROBIDES.

Speelman, Erika; López-Ridaura, Santiago; Colomer, Nuria; Astier, Marta y Masera, Omar. (2007). Ten years of sustainability evaluation using the MESMIS framework: Lessons learned from its application in 28 Latin American case studies. En: *The International Journal of Sustainable Development and World Ecology*.

Taks, Javier (2000). Modernización de la producción lechera familiar y las percepciones del ambiente físico y social en el sudeste de Uruguay. En: Romero Gorski, Sonia (Comp.), Anuario. *Antropología Social y Cultural en Uruguay* (109-126). Departamento de Antropología Social, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.

Tejera, Rafael (2006). Implementación de la política de áreas protegidas en Uruguay (1993-2005). Tesis / Monografía de grado, Licenciatura en Ciencia Política, Instituto de Ciencias Políticas – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, Montevideo.

Tommasino, Humberto (2006). Sustentabilidad rural: desacuerdos y controversias. En: Tommasino, Humberto y Hegedus Pedro (Eds.). *Extensión: reflexiones para la intervención en el medio urbano y rural*. (79-98) Uruguay: Departamento de publicaciones de Facultad de Agronomía, UdelaR.

Tommasino, Humberto; González Márquez, María Noel; Franco, Lorenzo (2006). Sustentabilidad: indicadores socioeconómicos en la producción lechera familiar. En: Tommasino, Humberto y Hegedus Pedro (Eds.). *Extensión: reflexiones para la intervención en el medio urbano y rural*. (101-120) Uruguay: Departamento de publicaciones de Facultad de Agronomía, UdelaR.

Tommasino, Humberto; García Ferreira, Rodrigo; Dieguez, Francisco; Molina, Carlos y Gutiérrez, Ramón (2011). Sustentabilidad de los criadores familiares. En: *Revista Instituto Plan Agropecuario*, N°138 (64-68).

Tommasino, Humberto; García Ferreira, Rodrigo; Marzaroli, Jorge y Gutiérrez, Ramón (2012). Indicadores de sustentabilidad para la producción lechera familiar en Uruguay: análisis de tres casos. En: *Agrociencia Uruguay*, vol. 16, N°1 (166-176).

Worster, Donald (1998). *Natures's Economy. A history of ecological ideas*. Nueva York: Cambridge University Press.

Yin, Robert (1989). Case Study Research. Design and Methods. En: *Applied Social Research Methods Series*, vol.5, SAGE Publications.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES MGAP – MVOTMA - IDR

FIDA- PUR (2005). *Evaluación de medio término del Proyecto Uruguay Rural*.

Frugoni, Robert (2008). La inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias. Un proceso imprescindible en marcha. En: *Anuario OPYPA 2008* (243-260).

IDR, Dirección de Ordenamiento Territorial (2010). *Plan local de Ordenamiento territorial Lagunas Costeras*.

Martínez, Julio (2008). Descentralización para el desarrollo rural. En: *Anuario OPYPA 2008* (261-265).

MGAP- PRONAPPA (2001). *Proyecto Uruguay Rural. Manual Operativo y Reglamentos Operativos*.

MGAP-DGDR-PUR (2011). *Informe de cierre Proyecto Uruguay Rural 2005-2011*.

Santandreu, Alain (2007). *Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental*. Montevideo: Documento de trabajo SNAP.

Soutullo, Álvaro; Bartesaghi, Lucía; Berazategui, Pablo; Clavijo, Cristhian; Faccio, Carolina; García, Manuel y González, Enrique (2010). *Diseño espacial del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay: sitios a integrar al sistema, prioridades de conservación en esos sitios y aportes a la protección de la biodiversidad fuera de áreas protegidas*. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA-MVOTMA/ PNUD-GEF. Serie de Informes N°24. Montevideo.

Tommasino, Humberto (2006). Avances en agricultura familiar. En: *Anuario OPYPA 2006* (277-280).

Tommasino, Humberto y Bruno, Yanil (2005). Algunos elementos para la definición de productores familiares, medios y grandes. En: *Anuario OPYPA 2005* (267-277).

Vadell, Antonio (2006). Proyecto Uruguay Rural. En: *Anuario OPYPA 2006* (339-346).

Villalba, Clara (2015). *Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión*. Montevideo: IICA, DGDR.

SNAP (2010). *Plan de Mediano Plazo 2010-2014*.

SNAP (2016). *Plan de Manejo – Paisaje Protegido Laguna de Rocha*.

SNAP (2015). *Plan Estratégico 2015-2020*.

SNAP (2014). *Fortalecimiento de la efectividad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas incluyendo el enfoque de paisaje en la gestión*. Proyecto URU/13/G35

LEYES, DECRETOS Y RESOLUCIONES

Ley N° 16.112 Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Ley N° 17.234 Declaración de interés general. Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Ley N° 17.930 Presupuesto Nacional (período 2005-2009), creación de la DGDR.

Ley N° 18.126 Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental.

Decreto 52/2005 Recursos Naturales. Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Reglamentario de la ley 17.234.

Ampliación del decreto 341/014, 29 de diciembre de 2014.

Resolución N° 1013/016 Definición del Productor Familiar Agropecuario.

ACTAS MESAS DE DESARROLLO RURAL Y COMISIÓN ASESORA ESPECÍFICA

MDR de Maldonado

17 de mayo de 2017, ciudad de Aiguá.

26 de junio de 2017, Sociedad Chiarino Milans.

2 de agosto de 2017, local de PROLESA.

18 de setiembre de 2017, Sociedad Agropecuaria El León.

20 de noviembre de 2017, club RAUSA en Gregorio Aznares.

19 de febrero de 2018, Sociedad de Fomento Rural e Industrial de Maldonado.

11 de abril de 2018, Sociedad de Fomento Rural de Pan de Azúcar.

6 de julio de 2018, local de CALAI.

8 de agosto de 2018, Sociedad Chiarino Milans.

7 de noviembre de 2018, Sociedad de Fomento Rural de Garzón.

12 de diciembre de 2018, Sociedad de Fomento Rural Las Cañas.

MDR Rocha Sur

23 de febrero de 2017, Sociedad de Fomento Agropecuaria Zona Velázquez.

25 de abril de 2017, Sociedad Rural 19 de Abril.

20 de junio de 2017, Casa de AMRU.

24 de julio de 2017, Sociedad Agropecuaria de Rocha.

21 de agosto de 2017, Cooperativa Agraria de Rocha.

25 de octubre de 2017, Sociedad de Fomento Rural Castillos.

23 de noviembre de 2017, Sociedad de Fomento Agropecuaria Velázquez.

27 de febrero de 2018, Sociedad Agropecuaria de Rocha.

22 de marzo de 2018, Casa de AMRU.

20 de abril de 2018, Sociedad de Fomento Rural de Castillos.

25 de mayo de 2018, Cooperativa Agraria de Rocha.

4 de julio de 2018, Sociedad Rural 19 de Abril.

10 de agosto de 2018, Escuela de Sarandí del Consejo.

3 de setiembre de 2018, CEIMER.

3 de octubre de 2018, Sociedad de Fomento Rural de Castillos.

7 de noviembre de 2018, Casa de AMRU.

11 de diciembre, Sociedad de Fomento Agropecuaria Velázquez (instancia en conjunto con la MDR Rocha Norte).

CAE Paisaje Protegido Laguna de Rocha

28 de julio de 2016, Centro Cultural de La Paloma.

8 de diciembre de 2016, Centro Cultural de La Paloma.

23 de marzo de 2017, Centro Cultural de La Paloma.

5 de diciembre de 2017, Centro Cultural de La Paloma.

17 de mayo de 2018, Centro Cultural de La Paloma.

5 de julio de 2018, Centro Cultural de La Paloma.

ENTREVISTAS

A continuación, se presenta el listado de entrevistas a técnicos/as y académicos/as en el marco de la presente investigación, detallando el rol desempeñado al momento de la entrevista (2018-2019)¹⁴.

- i. Lorena Rodríguez Gallego – Centro Universitario Regional Este (CURE). Docente e Investigadora Grupo Ecología Funcional de Sistemas Acuáticos. Trabaja en temas de eutrofización y los aportes de los usos del suelo en la cuenca y los efectos en la calidad del agua y el funcionamiento de esos ecosistemas, básicamente en las lagunas de Rocha, Castillos, Garzón y José Ignacio. Se desempeña en planificación ambiental donde entra el tema de las áreas protegidas.
- ii. Soledad Ghione – Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Jefa de Proyecto de las Lagunas Costeras. Proyecto Paisaje y SNAP. Quedan comprendidas Laguna de Rocha y Laguna Garzón.
- iii. Joaquín Lapetina - Programa de Producción Familiar del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) en articulación con Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), MGAP para la ejecución de: Más Tecnologías para la producción familiar. Coordinador por parte de INIA.
- iv. Marcello Rachetti - Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR). Técnico del Departamento de Promoción y Desarrollo para los departamentos de Treinta y Tres, Maldonado y Rocha. Y técnico de la Sociedad de Fomento Rural Ruta 109.
- v. Javier Vitancurt – Centro Universitario Regional Este (CURE), Director de la sede CURE Rocha.
- vi. Gerardo Evia – Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (PROBIDES). Director.
- vii. Joaquín Marqués – Universidad de la República (UDELAR) y Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Docente en Facultad de Psicología y CURE, Facilitador del SNAP para la Región Este.
- viii. Nicolás Scarpitta – Instituto Plan Agropecuario (IPA). Coordinador para la región Este.
- ix. Alejandro Manovsky – Unidad de Descentralización (UD), MGAP. Director Departamental de Maldonado.
- x. Lorena Falero – Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), MGAP. Técnica del equipo territorial en Maldonado, referente de varios de los proyectos que se ejecutan en el territorio.

¹⁴ No fue posible coordinar entrevista con ninguno de los dos integrantes del equipo territorial de Desarrollo Rural del departamento de Rocha.

- xi. Santiago Medina – Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Técnico del equipo central con foco en la promoción de sistemas sostenibles, en particular ganadería sobre campo natural.
- xii. Nicolás Marchand – Alianza del Pastizal y Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), MGAP. Coordinador Regional de la Alianza e integrante del equipo territorial de desarrollo rural en Maldonado.
- xiii. Julio Pereira - Unidad de Descentralización (UD), MGAP. Director Departamental de Rocha.

ANEXO 1 - Pauta de entrevista a informantes¹⁵

Nombre / Institución / Rol / Tiempo que hace que se desempeña / Vínculo con la zona

1. ¿Desde hace cuánto tiempo estas áreas tienen especial interés para vos?
2. ¿Cómo ves las áreas protegidas Laguna de Rocha y Laguna Garzón y sus zonas de influencia en general? ¿Te ameritan alguna opinión en particular?
3. ¿Cuáles crees que han sido los principales cambios en los últimos 10 años?
4. ¿Cuáles crees que son los objetivos que predominan desde la política pública, considerando todas las instituciones que actúan en el territorio, para esta zona?

Políticas y proyectos enfocados al desarrollo rural o la conservación en el territorio

Centrándonos en las políticas y proyectos enfocados al desarrollo rural o a la conservación en el territorio:

5. ¿Podrías mencionarme los programas y proyectos que actualmente se están ejecutando y que instituciones los lideran?
6. ¿Y antes de la aparición de estos programas se estaban ejecutando otros? ¿Sabrías decirme cuáles?
7. ¿Qué opinión te merece la evolución, en estos últimos 15 años, de la implementación de políticas de conservación y desarrollo rural en el territorio?
8. ¿Crees que las políticas y programas que apuntan a la conservación de la biodiversidad y aquellas que apuntan al desarrollo rural van en un mismo sentido?
9. Siendo que la ganadería de cría es el principal rubro agropecuario en la zona ¿qué podrías decir de la ganadería familiar, de su estado actual y de su evolución en el tiempo?
10. ¿Y de su nivel de organización? ¿Qué organizaciones que involucren a productores/as ganaderos familiares identificás en la zona?
11. ¿Considerás que los programas y políticas que se ejecutan en el territorio contemplan la realidad de esta población? ¿Cómo?

Participación de los/as productores/as ganaderos familiares

12. ¿Y promueven la participación de los/as productores/as ganaderos familiares en espacios de información, consulta, toma de decisiones?
13. Si tuvieras que evaluar la MDR y las CAE como espacios de participación ¿qué dirías de cada uno de ellos? ¿Cómo definirías el tipo de participación que promueven?
14. ¿Considerás que el tipo de participación promovida es la adecuada para el cumplimiento de los objetivos? ¿Y la participación que se promueve es la que finalmente se implementa?
15. Si pudieras hacer una sugerencia para optimizar estos espacios ¿cuál sería?

Sustentabilidad de la ganadería familiar

16. En los últimos 15 años ¿cuál es tu percepción respecto a la evolución en la cantidad, organización familiar, y modos de producción de los predios ganaderos familiares?
17. ¿Cómo creés que será el destino de la producción ganadera familiar en la zona?

¹⁵ La pauta de entrevista tuvo ciertas modificaciones dependiendo del/la entrevistado/a. Se puso foco en algunos aspectos e incluso se incorporaron preguntas, al mismo tiempo cada entrevistado/a profundizó en lo que era de su mayor interés. Esta es la pauta general a los efectos de dar cuenta qué se buscaba relevar y comprender.

ANEXO 2 - Pauta de entrevista a productores/as ganaderos familiares

DATOS DEL PREDIO Y LA FAMILIA

1. ¿Podría mencionarme los integrantes de la familia que de alguna manera dependen del predio?

N°	Nombre y apellido	EDAD (años)	Parentesco con el titular ¹	Actividades en el predio (SI/NO)	Actividades fuera del predio ²	Lugar de residencia	
						Predio	Fuera del predio
1			TITULAR				
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							

1 Esposa/o; Hija/o; Madre/Padre; Hermana/o; F = Otro familiar (tías/os, sobrinas/os, etc); Otros

2 L = Laboral; EF = Educación Formal; EI = Educación Informal; Otras

2. ¿Cuenta con trabajo extra familiar para llevar a cabo las tareas productivas?

	Relación Laboral ¹	Actividades en el predio	Lugar de residencia ²	Tipo Remuneración	
				Dinero	Otras formas
1					
2					
3					

1 P = Pariente; TZ = Trabajador zafral; TP = Trabajador permanente; V = Vecino; Otros

2 P = Predio; Z = Zona rural circundante (vecino); L = Localidad cercana (pueblo, ciudad); Otros

3. ¿Podría detallarme la superficie y forma de tenencia de la tierra que utiliza para llevar a cabo su actividad productiva?

N° Padrón	Superficie (ha)	Forma de Tenencia			Plazo del arrendamiento	Posibilidad de seguir arrendando (prox 5 años) ¹	Posibilidad de vender (prox 5 años)	Valor ha arrend	Valor ha venta
		Prop	Arre	Otra					

1 S=seguro, P=probable, PP=poco probable, I=Imposible

PAUTA INDIVIDUAL – Especificar el integrante de la familia al que se le está realizando la entrevista.

Formación

4. ¿Cuál es su último nivel de estudio alcanzado?

Sin Instrucción		
Primaria	Incompleta	
	Completa	
Secundaria	1er. Ciclo incompleto	
	1er. Ciclo completo (hasta 3ero.)	
	2do. Ciclo incompleto	
	2do. Ciclo completo (hasta 6to)	
	UTU u otros estudios técnicos incompleto	
	UTU u otros estudios técnicos completo	
Terciaria	Magisterio o Profesorado	
	Técnico Agropecuario (UTU)	
	Universitario Agrario (Agrónomo/Veterinario)	
	Universitario No agrario	
	Otros (especificar)	
Si continúa estudiando, NIVEL ACTUAL		

5. ¿Ha realizado cursos o actividades de formación en los últimos 3 años? ¿Podría mencionarlos?

Tipo1	Entidad Responsable2	Lugar3	Temática central	¿Utiliza los conocimientos adquiridos? SI/NO	¿Ha realizado cambios en sus prácticas productivas?	¿Abordó temas de desarrollo rural y/o conservación?

1 TG = Técnico/productivo vinculado a la ganadería; TO = Otros Técnico/productivos; Otros

2 Pub =Pública; A = Asociación, gremial o cooperativa; Priv = Otra privada; Otros

3 Z = Zona rural circundante; L = Localidad cercana (pueblo, ciudad); D = Otra localidad del Departamento; Otros

6. A lo largo de los últimos 15 años, ¿nota cambios en las prácticas productivas de los/as productores/as ganaderos familiares?

7. ¿El hecho de encontrarse en un AP o su zona de influencia ha tenido repercusiones en su modo de producción?

Participación

8. ¿Integra actualmente alguno de los siguientes tipos de grupos? (General)

Asistencia Técnica	Venta Productos o Compra Insumos	Recreativo	Religioso	Político Partidario	Institución Gremial	Cooperativa	Vecinal	Otro (especificar)

9. ¿En alguno de estos participa de la gestión común de bienes? (Productiva)

Asistencia Técnica	Venta Productos o Compra Insumos	Institución Gremial	Cooperativa	Vecinal	Otro (especificar)

10. ¿Participa o participó de proyectos impulsados por alguna de las siguientes instituciones? (Desarrollo Rural)

IPA	INIA	SUL	UDELAR	MGAP	Intendencia	Otro (especificar)

11. ¿Participa o participó de alguno de los siguientes proyectos financiados por el MGAP?

PPR	PUR	PG	PFI	PFIS	Más Tecnologías	APA	GFCC	Proyecto ovino	Más Agua	Otro (especificar)

12. En caso de No: ¿Por qué? / En caso de Si: ¿Qué es lo que lo motiva a participar? ¿Lo volvería a hacer? ¿Qué mejoraría o cambiaría de estas propuestas?

13. ¿Participa o participó de la MDR?
participó de este espacio?

14. ¿Por qué participa, participó o nunca participó de este espacio?

Si participa	No participa	Si participó	No participó

15. Si participa o participó, ¿qué puede destacar positivamente de este espacio? ¿Y qué mejoraría o cambiaría?

16. Integra o integró algún grupo o proyecto que persiga objetivos de conservación? (Conservación)

No	Si ¿Cuáles?	Año

17. En caso de No: ¿Por qué? / En caso de Si: ¿Qué es lo que lo motiva a participar? ¿Lo volvería a hacer? ¿Qué mejoraría o cambiaría de estas propuestas?

18. ¿Participa o participó de las CAE?
participó de este espacio?

19. ¿Por qué participa, participó o nunca participó de este espacio?

Si participa	No participa	Si participó	No participó

20. Si participa o participó, ¿qué puede destacar positivamente de este espacio? ¿Y qué mejoraría o cambiaría?

21. ¿Entiende que tiene algún tipo de rédito organizarse y asistir a los espacios de participación que existen? ¿Cuál?

22. En general, ¿qué piensa de la participación que se promueve por parte del SNAP y el MGAP?
¿Entiende que vale la pena participar?

Actividades laborales y domésticas

23. Respecto a la distribución de sus actividades laborales y domésticas, ¿cómo distribuye el tiempo y cuál es su actividad de preferencia?

	Especifique	Veces x semana	Horas x día	Preferencia del 1 al 3	Total semanal
Trabajo predial					
Trabajo extra-predial					
Labores domesticas					

24. En caso de que quisiera destinar menos horas a alguna de estas actividades:

¿Cuáles son los motivos?	
¿Qué se lo impide?	

Sucesión

25. ¿Cómo evalúa la posibilidad de que su predio continúe en manos de su familia en los próximos años?

	Próximos 5 años	Próximos 10 años
Seguro		
Probable		
Poco Probable		
No Permanece		

¿Piensa que hay quien siga adelante con la explotación?	
¿Quiénes? (cantidad de sucesores)	

Para jóvenes que no estén frente a las decisiones del predio

26. ¿Cuál de las siguientes opciones es la que prevé para su futuro?

Vivir en el campo y trabajar en el rubro ganadero	
Vivir en el campo y trabajar en otro rubro agropecuario	
No vivir en el campo, ni trabajar allí	
Vivir en el campo pero trabajar en el medio urbano	
Vivir en el medio urbano y trabajar en el campo	

Sustentabilidad social

27. ¿Las políticas que llegan al territorio promueven que los/as productores/as ganaderos familiares se queden en el campo viviendo del rubro productivo? ¿Cómo?

28. ¿Qué es lo que lo motiva a continuar con esta actividad?

29. ¿Cómo ve a la producción ganadera familiar de la zona en los próximos 15 años?

30. ¿Qué opinión le merece la articulación entre las políticas que apuntan a la conservación y las que apuntan al desarrollo rural?

31. ¿Y la cantidad y calidad de espacios de participación que se promueven?

ANEXO 3 – Cuadro resumen de Programas y políticas en el territorio 1990-2018 ¹⁶

	Nombre del programa	Objetivo declarado	Organización que lo lidera	Fecha de ejecución	Zona	Implementación		Objetivo foco	
						Directa	Indirecta	Conservación	Desarrollo Rural
1	PROBIDES (Programa para la Conservación de la biodiversidad y promoción del Desarrollo Sostenible en los Humedales del Este, Programa de Biodiversidad y Desarrollo)	Conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en la región Este del Uruguay.	MVOTMA / IDCL / IDL / IDM / IDR / IDTT / UdelaR	1993- actualidad	Región Este		x	x	
2	PRONAPPA I (Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario)	Creación de un servicio eficiente de asistencia técnica, con una importante participación del sector privado, y establecimiento de un sistema financiero que suministre al sector minifundista crédito y garantías para la financiación de actividades.	MGAP	1993-2010	Todo el país	x	x		x
3	PRONAPPA II (Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario)	Apoyo a la creación de un marco institucional sostenible, que incluya mecanismos operacionales permanentes a escala nacional y municipal para combatir y prevenir la pobreza rural.	MGAP				x		x
4	PRENADER (Programa Manejo de los Recursos Naturales y Desarrollo del Riego)	Estimular la inversión en el sector rural permitiendo que los productores hagan un uso más intensivo y racional del agua para riego aplicando prácticas conservacionistas.	MGAP / MTOP / OPP	1994-2010	Todo el país	x			x
5	PRONADEGA (Programa Nacional de Desarrollo de Pequeños y Medianos Ganaderos)	Validar una estrategia funcional para lograr una competitividad de pequeños y medianos ganaderos, basada en el agrupamiento voluntario de los productores, la asistencia técnica y la capacitación para los ganaderos y su núcleo familiar.	MGAP	1997-2004	Basalto y Sierras del Este		x		x

¹⁶ Este cuadro se elaboró en base a las entrevistas y a revisión de documentos. El Objetivo declarado que se presenta es el que aparece en los documentos y la valoración para enmarcar el objetivo foco incorpora lo relevado en las entrevistas.

El mismo puede no ser exhaustivo y puede generar desacuerdos en las columnas de Implementación y Objetivo foco.

6	FPTA (Fondo de Promoción de Tecnología Agropecuaria)	Mejorar los resultados productivos de los predios: Proyectos de coinnovación, difusión, extensión, que contemple aspectos de empoderamiento y transferencia de conocimientos a los beneficiarios finales con herramientas tecnológicas.	INIA	Creado por ley hace 20 años.	Todo el país		x		x
7	PUR (Proyecto Uruguay Rural)	Mejora del ingreso y la calidad de vida de los y las pobladores/as más vulnerables del medio rural, apuntando a mejorar su inserción en las cadenas generadoras de valor en el campo y al fortalecimiento institucional de las organizaciones de base de productores/as familiares y asalariados/as rurales.	MGAP	2001-2011	Todo el país	x			x
8	PPD (Programa de Pequeñas Donaciones)	Promover la búsqueda de soluciones locales a los problemas ambientales globales apoyando a organizaciones locales en proyectos de desarrollo sostenible a nivel comunitario.	MVOTMA / con participación de MINTUR	2005-actualidad	Todo el país	x	x	x	x
9	PPR (Proyecto Producción Responsable)	Promover la adopción de un sistema integrado y eficiente de los recursos naturales y la biodiversidad, viable desde el punto de vista social, económico y ambiental.	MGAP	2005-2010	Todo el país	x	x	x	x
10	PIC: Proyecto Integrando Conocimientos.	Ampliar el conocimiento de los predios y contribuir a la mejora del funcionamiento de las empresas del sector ganadero.	IPA	2005-2010	Zonas ganaderas		x		x

11	PG (Programa Ganadero)	Mejorar la productividad en pequeños y medianos ganaderos criadores, apoyar en el desarrollo de cadenas agropecuarias, lograr la trazabilidad, y articular las políticas para el sector ganadero, promoviendo acciones para proteger la sustentabilidad del productor.	MGAP (DGDR)	2005-2011	Todo el país	x	x		x
12	PIC2: Proyecto Integrando Conocimientos.	Contribuir a la mejora de la capacidad de adaptación de las explotaciones, en especial familiares, del sector ganadero.	IPA	2011-2014	Zonas ganaderas		x		x
13	FFEM 1: Carta Parque Natural Cuenca de la Laguna de Rocha	Modelo innovador de gestión, ordenamiento y desarrollo territorial que apunta a lograr, en base a la participación de los actores locales y a la coordinación interinstitucional, la compatibilidad entre el desarrollo de la actividad humana y la protección del patrimonio natural y cultural del territorio.	MVOTMA	2012	Quebradas del Norte - Lagunas Costeras - Litoral Oeste		x	x	x
14	Incentivos a la Conservación de Pastizales Naturales en el Cono Sur	Incentivar la conservación de los pastizales naturales en sistemas agropecuarios productivos, tomando en consideración que los pastizales están desapareciendo por el avance de la agricultura y las forestaciones, de forma que la sociedad pierde sus valiosos servicios ecosistémicos y se deteriora la base forrajera de la ganadería de carne regional.	Alianza del Pastizal / Coordina Aves Uruguay	2012-2018	Todo el país		x	x	
15	GFCC (Ganadería Familiar y Cambio Climático)	Contribuir a crear una capacidad nacional de adaptación al CC y la variabilidad, enfocándose en los sectores críticos para la economía nacional, el empleo y las exportaciones.	MGAP	2012-2019	Basalto y Sierras del Este	x	x		x

16	Somos de Acá - 1era Edición: Fondo de Iniciativas Juveniles para el Desarrollo Rural	Fomentar la participación de los jóvenes en los procesos de desarrollo rural, contribuir a los procesos de construcción de ciudadanía de los jóvenes vinculados al medio rural y a generar proyectos de vida vinculados al medio rural, así como generar experiencias que puedan aportar insumos para la formulación de políticas públicas para la juventud rural.	MGAP (DGDR) / MIDES (INJU)	2012-2014	Todo el país	x			x
17	Co-innovando para el desarrollo sostenible de sistemas de producción familiar de Uruguay.	Responder: ¿Es posible mejorar la sustentabilidad de sistemas ganaderos familiares desarrollando un proceso participativo hacia el re-diseño de los predios, promoviendo procesos de aprendizaje entre productores, técnicos e instituciones?	INIA / CNFR	2012-2015	Rocha		x		x
18	PFI (Proyecto de Fortalecimiento Institucional)	Se entiende como PFI al conjunto de actividades orientadas a la promoción y fortalecimiento de organizaciones del medio rural, buscando mejorar sus capacidades para analizar, proponer y ejecutar acciones que contribuyan al desarrollo rural sustentable, apoyando la integración a la organización de productores, trabajadores y otros pobladores rurales.	MGAP (DGDR)	2013-2015	Todo el país	x	x		x
19	PIC3: Proyecto Integrando Conocimientos. Proyecto Mejora en la Sostenibilidad de la Ganadería Familiar en Uruguay. (UFFIP)	Mejorar la viabilidad y rentabilidad de los predios familiares sin dañar ni comprometer el ambiente.	INIA / IPA / MGAP	2013-2017	Basalto y Sierras del Este		x		x
20	Más Tecnologías-1era Edición	Mitigar la brecha tecnológica que existe entre la producción familiar del Uruguay y otros sectores.	MGAP (DGDR) / INIA	2013-2015	Todo el país	x	x		x

21	Somos de Acá - 2da Edición: Fondo de Iniciativas Juveniles para el Desarrollo Rural	Fomentar la participación de los jóvenes en los procesos de desarrollo rural, contribuir a los procesos de construcción de ciudadanía de los jóvenes vinculados al medio rural y a generar proyectos de vida vinculados al medio rural, así como generar experiencias que puedan aportar insumos para la formulación de políticas públicas para la juventud rural.	MGAP (DGDR) / MIDES (INJU)	2014-2015	Todo el país	x			x
22	Paisaje y SNAP	Incorporar el enfoque de paisaje en la gestión del SNAP, fortaleciendo la efectividad de las áreas protegidas como núcleos para la conservación de especies, poblaciones y ecosistemas.	MVOTMA (DINAMA)	2015-actualidad	Quebradas del Norte - Lagunas Costeras - Litoral Oeste		x	x	
23	FFEM 2: Cadenas de valor en áreas del SNAP y su entorno	Adopción de modos sostenibles de producción y consumo de bienes y servicios producidos en las áreas protegidas y sus entornos territoriales, que contribuyan a la protección del patrimonio natural y cultural, mejoren las capacidades económicas en las cadenas y las condiciones de vida de los habitantes y refuercen la gobernanza en dichos territorios.	MVOTMA	2015-2019	Quebradas del Norte - Lagunas Costeras (carne, turismo, pesca) - Litoral Oeste		x	x	x
24	Somos de Acá - 3era Edición: Fondo de Iniciativas Juveniles para el Desarrollo Rural	Impulsar la participación y protagonismo juvenil a partir del fortalecimiento de iniciativas en funcionamiento o de la concreción de iniciativas que aún no se han puesto en marcha.	MGAP (DGDR) / MIDES (INJU)	2015-2017	Basalto y Sierras del Este	x			x
25	Somos Mujeres Rurales - 1era Edición: Iniciativas de Mujeres para el Desarrollo Rural Sustentable	Fomentar la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo rural, facilitar el acceso a bienes, servicios y desarrollo de nuevas capacidades por parte de las mujeres del medio rural, y generar experiencias que aporten insumos para la integración de las mujeres en las políticas de Desarrollo Rural.	MGAP (DGDR) / MIDES (INMUJERES - DINESIL)	2015-2017	Todo el país	x			x

26	Somos Producción Familiar Más Integrados	Organizaciones fortalecidas para mejorar la inserción de sus productores/as/as familiares y pescadores/as artesanales en las cadenas de valor, propiciando su sustentabilidad económica y social.	MGAP (DGDR)	2016-2018	Todo el país	x			x
27	Somos producción familiar	Desarrollo de capacidades en las organizaciones de la agricultura familiar y la pesca artesanal para la generación de planes de comercialización de productos alimenticios con el Estado en el marco de ley 19292.	MGAP (DGDR) / MIDES / INACOOOP	2016-2018	Todo el país	x			x
28	Más valor a la producción ovina	Promover la ejecución de proyectos con carácter innovador, que mejoren la inserción de los productores agropecuarios familiares y medianos en las cadenas de valor del rubro ovino, impulsando procesos asociativos, y generando oportunidades y mayores ingresos para los mismos.	MGAP (DGDR)	2016-2018	Todo el país	x			x
29	Más Tecnologías-2da Edición	Mitigar la brecha tecnológica que existe entre la producción familiar del Uruguay y otros sectores.	MGAP (DGDR) / INIA	2016-2018	Todo el país	x	x		x
30	PIC4: Proyecto Integrando Conocimientos. Ganadería y Ruralidad: Construyendo conocimiento colectivo, generando competencias para el desarrollo rural.	Promover un enfoque integral de la actividad ganadera por medio de la creación de ámbitos de aprendizaje de adultos, para lograr una mejora del proceso cognitivo individual y grupal.	MGAP (DGDR) / IPA	2017-2020	Basalto y Sierras del Este		x		x
31	Somos de Acá - 4ta Edición: Fondo de Iniciativas Juveniles para el Desarrollo Rural	Fomentar la participación de los jóvenes en los procesos de desarrollo rural, contribuir a los procesos de construcción de ciudadanía de los jóvenes vinculados al medio rural y a generar proyectos de vida vinculados al medio rural, así como generar experiencias que puedan aportar insumos para la formulación de políticas públicas para la juventud rural.	MGAP (DGDR) / MIDES (INJU)	2017-2018	Todo el país	x			x

32	Más Ganadería de carne y lana: Adopción de tecnologías en ganadería.	Promover la ejecución de proyectos con carácter innovador, que mejoren la adopción de tecnologías disponibles y de bajo costo, minimizando ineficiencias del proceso productivo en productores agropecuarios del rubro ganadero de carne y lana, a través de innovación tecnológica en los predios, asistencia técnica y capacitación.	MGAP (DGDR)	2017-2019	Todo el país	x			x
33	Producción Sostenible en la Cuenca Laguna del Sauce	Asegurar el cuidado de los Recursos Naturales y en especial la calidad del agua en la Cuenca de Laguna del Sauce	MGAP (DGDR)	2017-2020	Maldonado	x		x	
34	ECCOSUR (Espacio de Coordinación de las convenciones de Río para un crecimiento sostenible)	Mejorar las capacidades de las comunidades locales en diseñar e implementar iniciativas de gestión ambiental sostenibles, que contribuyan a mejorar la conservación de la biodiversidad, combatir los efectos del cambio climático y la desertificación de forma sinérgica.	MVOTMA / Organizaciones de la Sociedad Civil	2018-actualidad	Lavalleja - Rocha - Treinta y Tres - Maldonado	x	x	x	
35	Proyecto global-indicadores de conservación de pastizales	Desarrollo de un sistema de evaluación y seguimiento participativo de la degradación de las tierras en las zonas de pastoreo, apostando a la generación de indicadores que sean comparables a nivel internacional.	FAO / UICN / CAF	2018-?	Cuenca basáltica y Sierras del Este		x	x	
36	Somos Mujeres Rurales - 2da Edición: Iniciativas de Mujeres para el Desarrollo Rural Sustentable	Fomentar la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo rural, facilitar el acceso a bienes, servicios y desarrollo de nuevas capacidades por parte de las mujeres del medio rural, y generar experiencias que aporten insumos para la integración de las mujeres en las políticas de Desarrollo Rural.	MGAP (DGDR) / MIDES (INMUJERES - DINESIL)	2018-2019	Todo el país	x			x
37	Más Agua para el desarrollo rural.	Promover la conformación de ATDR, la intensificación de la producción, y el asociativismo y la participación activa de la población objetivo.	MGAP (DGDR)	2018-2020	Todo el país	x			x

38	Ganadería, Clima Inteligente y Restauración de Pastizales	Mitigar el cambio climático y restaurar tierras y pastizales degradados a través de la promoción de prácticas climáticamente inteligentes en el sector ganadero, con énfasis en la producción familiar.	MGAP (UASCC) - Apoyan: FAO / MVOTMA	2019-2023	Quebradas del Norte - Sierras del Este	x	x	x	x
----	---	---	-------------------------------------	-----------	--	---	---	---	---

ANEXO 4 - *Síntesis de resultados de las entrevistas realizadas a informantes técnicos*

ANEXO 5 - *Sistematización de las entrevistas realizadas a productores/as ganaderos familiares*