

MONOGRAFÍA DE GRADO

2014

POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN EL PERÍODO PROGRESISTA

(2005-2014)

***EL CASO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRAZABILIDAD: ¿“CONTINUISMO”
O “REVOLUCIÓN” EN LAS POLÍTICAS GANADERAS? UN ESTUDIO DE CASO***

RICHAR GADEA

TUTOR: ADOLFO GARCÉ

LICENCIATURA DE CIENCIA POLÍTICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

UDELAR

ÍNDICE

1.INTRODUCCIÓN

1.1. El tema elegido. Trazabilidad en Uruguay en el gobierno del Frente Amplio.....	Página 4
1.2. El problema general. Relaciones entre Estado y Sociedad: ¿Autonomía total? ¿Heteronomía total (Determinación desde la sociedad)?.....	Página 4
1.4. Relevancia para la disciplina.	Página 5

2. MARCO TEÓRICO. HIPÓTESIS. METODOLOGÍA

2.A Marco teórico.	Página 7
2.A.1 Marco teórico ¿Qué dice la literatura sobre las relaciones entre Estado y Sociedad? Enfoques estado-céntricos.....	Página 7
2.A.2 Marco teórico ¿Qué dice la literatura sobre las relaciones entre Estado y Sociedad? Enfoques Relacionales.Neo-Corporativismo.....	Página 6
2.A.3 Marco teórico ¿Qué dice la literatura sobre las relaciones entre Estado y Sociedad? Enfoques Relacionales. Autonomía Enraizada.....	Página 7
2.B Hipótesis	Página 9
2.C Metodología	Página 10

3. ESTADO Y CÁMARAS AGROPECUARIAS EN URUGUAY

3.1. Antecedentes.	Página 11
• Repaso Historia.	
• Políticas Similares.	
3.2. Estado y Sector Agropecuario.	Página 15
3.3. Conclusiones Preliminares.	Página 16

4. LA TRAZABILIDAD EN URUGUAY

4.1. Historia.	Página 16
4.2. Definición de Trazabilidad Individual Bovina.	Página 18
4.3. El Frente Amplio y la Trazabilidad.	Página 19
4.4. Análisis. Verificación de Hipótesis.	Página 20
4.5. Conclusión Parcial.	Página 22

5. CONCLUSIONES

5.1. Sobre la Trazabilidad.	Página 23
5.2. Sobre las Relaciones entre Estado y Sociedad.	Página 24
5.3. Sobre el Peso de la Ideología en el caso de una Política exitosa.....	Página 25

6. BIBLIOGRAFÍA.

Página 28

7. ANEXOS.

Página 30

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Tema Elegido. Trazabilidad en Uruguay en el gobierno del Frente Amplio.

La política de trazabilidad bovina fue punta, hace más de una década, para el ascenso de la economía nacional. Hizo punta en uno de los rubros más tradicionales y arraigados en Uruguay como país agro-exportador, concretamente en la carne bovina como rubro exportador. La trazabilidad se consolidó como marca registrada en y desde Uruguay, al mundo. Hoy es impensable pensar en la carne uruguaya sin el sello distintivo a nivel regional y mundial, de la trazabilidad bovina. Tiene, además, como peculiaridad, que fue una política pública que trascendió al gobierno Colorado de Jorge Batlle (2000-2005) para consolidarse definitivamente en el primer gobierno del Frente Amplio del Doctor Tabaré Vázquez, y desde él hasta la actualidad (2014) con un gobierno del mismo partido.

1.2 El Problema General. Relaciones entre Estado y Sociedad: ¿Autonomía total? ¿Heteronomía total (Determinación desde la sociedad)?

A principios del 2000 fue perfilándose una política que en la actualidad es clave para entender la penetración exitosa de la carne uruguaya en los mercados más exigentes. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que para llegar a esta situación exitosa en la actualidad, existió una relación entre Estado y Sociedad muy particular, puesto que la trazabilidad individual bovina es una política que trascendió el Gobierno Colorado de la época, para instalarse firmemente en el período progresista del Frente Amplio en el 2005. ¿Por qué fue tan exitosa esta política? ¿Qué papel jugó el Estado? ¿Qué papel jugó la Sociedad Civil? ¿Cabría hablar de “autonomía enraizada”? En este documento se argumentará que si bien el Estado fue quién puso el tema en la agenda mayormente, fue la Sociedad Civil quién la terminó moldeando.

1.3 Relevancia Para la Disciplina

No se puede hablar de *la* política pública en el agro, sino de *las* políticas públicas en el agro: la política de trazabilidad es una entre muchas políticas aplicadas al sector. Ahora bien, dicho esto, es imposible dejar de señalar que la singularidad de la mencionada política, para la Ciencia Política, se apoya en que su gestación, planeación, implementación y formalización (que también son estudiadas por nuestra disciplina) se hicieron en el transcurso de dos gobiernos de diferente signo como el Partido Colorado y el Frente Amplio transformándose así en una Política de Estado hasta la actualidad; de tal forma su pertinencia radica en ese hecho, lo que es por tanto fundamental estudiar tanto los mecanismos que desembocaron en la misma, como las herramientas de la disciplina empleadas para tal fin.

2. MARCO TEÓRICO. HIPÓTESIS. METODOLOGÍA

2 A MARCO TEÓRICO

2.A.1 Enfoque Estado-Céntrico

Los estudios de Theda Skocpol¹ contribuyeron a colocar al Estado en el centro del debate. Luego de un pormenorizado recuento de los estudios que se hacen del Estado por diversas disciplinas sociales, y tratando de sobreponerse al análisis pluralista (que pasa la presencia del Estado o por alto, o directamente lo minimiza), y al análisis marxista, que utiliza al Estado como una mera herramienta funcional (o lo explica todo a partir del Estado) (o que los actores usan para librar sus luchas internas dentro de su seno, o lo importante es el tipo de producción, que en definitiva es lo que se compara, por parte de una clase (la capitalista)), la autora llega a concluir que hay tres

¹Skocpol, Theda: *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual* en <http://cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Skocpol.pdf>

elementos de singular importancia y que dan real importancia situacional al Estado (y que fundamentalmente sirve como base teórica principal a este trabajo):

- Un Estado Autónomo dispone de ciertas “capacidades” que le permiten “*alcanzar objetivos en materia de políticas concretas*”²
- Un Estado Autónomo puede “*formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad*”.³
- Un Estado Autónomo ejerce “*influencia de los Estados en el contenido y funcionamiento de la política*”.⁴

2.A.2 Enfoques Relacionales. Neo-Corporativismo

La trama corporativa por detrás de la acción estatal

Lanzaro define las relaciones corporativas en los términos siguientes:

“Las relaciones corporativas son aquellas que se tejen a partir de la acción de las clases sociales, organizadas colectivamente, en función de su condición de tales. Los vínculos de representación, de participación y de control –de poder en suma- que se hacen efectivos a través de circuitos informales o institucionales, pero en todo caso a partir de una organización colectiva y propia de los sujetos de clase. Prácticas de movilización, de “presión” y de negociación, abiertas o regladas, mediante las cuales se concretan las reivindicaciones y se tramitan los conflictos, que surgen en el ámbito específico de constitución de las clases –el universo de la producción- pero tienen igualmente, expresión a nivel general. Cabe analizar estos lazos en su dimensión “privada”, en lo que pueda haber de resolución “autónoma” de los enfrentamientos,

²Skocpol, Theda: *El Estado...* pag. 11-12

³Idem. Pag. 12

⁴ Idem

pero ellos importan principalmente, como piezas del sistema político, que apelan a una decisión del poder público y remiten por ende a una relación con el estado.”⁵:

Lanzaro circunscribe el corporativismo uruguayo a la época que se abre a partir de la década del '40, “...en una ecuación democrática, pluralista y de raigambre liberal.”⁶No obstante en un artículo más reciente⁷menciona que ya no puede hablarse de un “macro-corporativismo”, que eran operaciones tripartitas, muy institucionalizados, y dedicados a resolver “grandes cuestiones”, ordenador general de política y economía. Más bien hay que orientarse hacia un “meso-corporativismo”, con experiencias de mediano alcance, sus temas muy circunscriptos (aunque de relevancia) y a los actores gremiales propiamente dichos o firmas interesadas en ese aspecto en particular. Más acotado aún, encontramos un “micro-corporativismo” que opera en la competencia de una oficina pública y con arreglos particulares. Respecto a esto expresa: *“En ambos casos (meso-micro corporativismo) se registran intervenciones tripartitas, pero a menudo celebraciones bilaterales: sea porque las partes de clase se entienden directamente-en un tipo de corporativismo “privado” como el que han soñado los corporativistas “anti-estatales” de todos los tiempos- sea porque se dibujan secantes de relación entre el gobierno y las cámaras empresariales.”*¹³

2.A.3 Enfoques Relacionales. Autonomía Enraizada

Peter Evans, por su parte, teoriza sobre un problema que se ha extendido dentro de la Teoría en cuanto al rol del Estado en los diferentes ámbitos de desarrollo.⁸Redime el

⁵Lanzaro, Jorge Luis: “SISTEMA POLÍTICO Y RELACIONES CORPORATIVAS. Apuntes sobre la relación estado-clase trabajadora en el Uruguay” Tesis de Doctorado. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Montevideo. 1985. Pag 1

⁶Lanzaro, Jorge Luis: “SISTEMA POLÍTICO Y RELACIONES CORPORATIVAS. Apuntes sobre la relación estado-clase trabajadora en el Uruguay” Tesis de Doctorado. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Montevideo. 1985. Pag 1

⁷Lanzaro, Jorge Luis: “Los relevos del corporativismo” en Revista de Ciencia Política Número 5, FCU-ICP. Montevideo. 1992. Pag 84

⁸ “Guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado. No se trata meramente de saber identificar las políticas correctas. La aplicación consistente de una política cualquiera, ya sea a

papel del Estado en parte al declarar que *“La respuesta no está, pues, en el desmantelamiento del Estado sino en su reconstrucción”* y lo mismo hace al tratar de definir la tercera ola⁹

El foco de su investigación no está en la relación capacidad Estado-instrumentación exitosa de programas de ajuste estructural sino papel Estado-planear de desarrollo previo (transformación industrial). Para esto se vale de un cuadro que diferencia a Estados por mayor o menor éxito con respecto a esta tarea.

Utiliza entonces tres tipologías como son 1) Estados Predatorios¹⁰;2) Estados Desarrollistas¹¹;3) Casos “Intermedios” (Brasil e India)¹²

1).Estados Predatorios. Utiliza como ejemplo paradigmático el caso de Zaire. El autor lo define como *“El personalismo y el pillaje predominantes en la cúspide anulan toda posibilidad de una conducta sometida a normas en los niveles inferiores de la*

que apunte a dejar que los precios ‘alcancen un nivel correcto’ o al establecimiento de una industria nacional, requiere de una institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos [...], dicha institucionalización de ninguna manera puede darse por descontada.” EVANS, PETER, “El Estado como problema y como solución” en DESARROLLO ECONÓMICO, vol 35, N°140 (enero –marzo 1996).pag 530

9 *“Una característica de la tercera ola de ideas acerca del Estado y el desarrollo es la admisión de la importancia de la capacidad del Estado, no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de la estructura institucional perdurable y eficaz.”*Evans, Peter. Idem. Pag 530

10 *“Algunos de éstos consumen el excedente que extraen, alientan a los agentes privados a pasar de las actividades productivas al rent-seeking improductivo y no proporcionan bienes colectivos. La consideración que tienen por sus respectivas sociedades no es mayor que la de un predador por su presa, y puede denominárseles legítimamente Estados ‘predatorios’”* Evans, Peter. Idem. Pag 533

11 *“Los Estados que logran éxito en las tareas esbozadas por Gesrschenkron y Hirshman, así como las establecidas por Weber, pueden llamarse legítimamente ‘Desarrollistas’. Ellos extraen excedentes pero también ofrecen bienes colectivos. Fomentan perspectivas empresariales de largo plazo en las élites privadas, aumentando los incentivos para participar en inversiones transformadoras y disminuyendo los riesgos propios de tales inversiones. Es posible que no sean inmunes a la apropiación de las rentas públicas o al uso de una parte del excedente social en beneficio de los funcionarios y sus amistades, y no de la ciudadanía en su conjunto, pero en general las consecuencias de sus actos promueven el ajuste económico y la transformación estructural en lugar de impedirlos.”* Evans, Peter. Idem. Pág 535

12 *“...ya es hora de ver como es dable combinar de diversas maneras elementos procedentes de estos dos tipos ideales a fin de producir resultados que no sean puramente predatorios ni puramente desarrollistas. Brasil y la India suministran amplios ejemplos de la combinación de elementos del tipo ideal desarrollista con características que niegan el aislamiento weberiano y socavan la inserción. Ambos Estados han auspiciado una transformación significativa de sus respectivos países.”* Evans, Peter. Idem. Pág 548

*burocracia. Por otra parte la mercadización del aparato estatal torna casi imposible el surgimiento de una burguesía orientada a la inversión productiva a largo plazo, al socavar la predecibilidad de la acción del Estado*¹³

2). Estados Desarrollistas. Los ejemplos que usa son Japón: *“Estos vínculos entre la burocracia y los detentadores del poder privado son reforzados por el generalizado papel de los ex discípulos integrantes del MITI, quiénes a través del amakaduri (el ‘descenso del cielo’ o jubilación temprana) terminan ocupando posiciones claves no solo en las empresas sino también en las asociaciones industriales y entidades semioficiales que conforman ‘el laberinto de organizaciones intermedias y de redesinformales de las políticas públicas, donde tiene lugar gran parte del desgastante trabajo del logro de un consenso*”¹⁴

3) Casos intermedios. Constituyen casos intermedios tanto Brasil e India. Tienen elementos muy claros de Estados Desarrollistas (como orientación a la eficiencia). Sin embargo, la corrupción es tan grande que estos “reductos burocráticos” trabajan contra la corriente, para poder emerger y sacar adelante políticas exitosas. En Brasil: *“Los problemas provocados por las divisiones en las élites económicas dominantes fueron exacerbados por la naturaleza de las estructuras del Estado. Además, la falta de una ‘orientación administrativa’ con el sector privado, e impulso la interacción público-privado por canales individuales.*”¹⁵ La India es un caso más complicado que Brasil incluso porque está en más ambigüedad por su situación entre Estado Predatorio y Desarrollista: *“Su estructura interna, al menos en la cúspide, se asemeja a la norma weberiana, pero sus vínculos con la complicada estructura social del país socava más completamente su capacidad de acción.*”¹⁶

2.B HIPÓTESIS

13 Evans, Peter. Idem. Pág 537

14 Evans, Peter. Ibid. Pág 539

15 Idem Pag 551

16 Edem Pág. 552

Dentro del marco teórico que se ha elegido para el presente trabajo, se desprenden tres hipótesis de trabajo, con las cuales se actuará:

- Hipótesis 1: Estado-Céntrica. El MGAP plasmó la política de trazabilidad de principio a fin, con total prescindencia de las cámaras empresariales rurales (ARU y FED. RURAL, etc.)
- Hipótesis 2: Relacional (1). La política de trazabilidad fue un deseo y proyecto de los actores privados (cámaras empresariales rurales) con total prescindencia del Estado, solo siendo consultado este último para legalizar y legitimar el proyecto.
- Hipótesis 3. Relacional (2). La política de trazabilidad fue una política pública que tuvo al Estado como protagonista, pero con una actuación muy importante de las cámaras empresariales rurales.

Cada una de estas hipótesis se basa en alguno de los tres marcos teóricos elegidos.

2.C METODOLOGÍA

Para probar y testear cada una de la hipótesis, que corresponde a cada uno de los marcos teóricos mencionados más arriba, se utilizarán dos herramientas:

- Entrevista en profundidad. Este instrumento nos permite conocer de primera mano y de los actores centrales del período, información que a priori no está disponible en el estado actual de nuestra disciplina. Se trata pues de generar conocimiento para, por un lado conocer más sobre el tema que nos convoca pero fundamentalmente, para tratar de validar/desechar las hipótesis con las cuáles trabajamos. Las entrevistas a realizar son: Javier Pastoriza (periodista especializado en agro); Martín Aguirrezabala (Militante de la [Lista 15](#), durante la presidencia de [Jorge Batlle Ibáñez](#) fue primero Subsecretario de Ganadería, Agricultura y Pesca con el nacionalista [Gonzalo González Fernández](#); entre el 3 de julio de 2003 y el 1 de marzo de 2005 ocupó la titularidad de dicha cartera); Ing. Agr. Manuel Lussich (presidente de la Asociación Rural del Uruguay en el período comprendido entre 2004-2006)

- Recurrir a periódicos de la época, análisis de discurso y adicionalmente a estudios de otras disciplinas para abordar la política concreta de la trazabilidad individual bovina como una política de largo plazo, que a la larga se transformó en política de Estado.

Los objetivos específicos son dos: 1) Medir el peso específico del Estado en este tipo de políticas de largo plazo en un sector tan sensible como la ganadería uruguaya; 2) Testear la preponderancia o no del sector privado en este tipo de políticas tanto claves en la economía como, y porque no, en momentos coyunturales tan complicados como fue el momento de gestación e implementación de la trazabilidad individual bovina; 3) Determinar el peso específico del Estado y las Cámaras Empresariales en la formulación de políticas consideradas claves, en coyunturas críticas y con condicionamientos tanto internos como externos tan exigentes.

Los objetivos a nivel mas global que se persiguen en este trabajo, son por último, contribuir con la disciplina en un campo poco estudiado de la Ciencia Política Uruguaya, pero que pueden ayudarnos a entender un poco mejor el proceso de formulación de Políticas Públicas en un área tan sensible para nuestro país como lo es el sector rural en general, y el ganadero en particular.

3) ESTADO Y CÁMARAS AGROPECUARIAS EN URUGUAY

3.1. Antecedentes.

Repaso Historia:

A todos los efectos la relación entre Estado y empresarios tiene una larga tradición desde antes de ser Uruguay país independiente y que el Estado no fuera realmente “Estado”. Pero para acotar nuestra área de estudio, esta reseña partirá desde la creación de la Federación Rural en 1915, puesto que *“El anti-colegialismo, entre otras cosas serviría de <<pantalla>> política a una gran reacción anti-reformista que comenzaba su marcha. Los sectores empresariales, a través de sus entidades gremiales representativas, alarmados ante el <<inquietismo>> batllista, se constituyeron en grandes baluartes de esa reacción, iniciando una vasta movilización y articulación de sus intereses, y lanzándose a la obtención de*

nuevos marcos de inserción en el sistema político. A través del apoyo a los partidos de derecha e incursionando, a su vez, por nuevas formas de incidencia extra-partidaria, estos sectores pusieron en práctica una cobertura eminentemente política, con la que buscaban dejar a salvo su margen de intereses conceptualizado intocable.

La acción desplegada por estos grupos de presión empresariales estuvo simbolizada y liderada por la poderosa Federación Rural, fundada precisamente en 1915.”¹⁷

Una vez justificado nuestro punto de inicio, desarrollaremos lo tumultuoso de la relación entre Estado y el ámbito privado empresarial.

La historia entre Estado y empresariado siempre estuvo en tensión constante. Pero la verdadera relación era más con los partidos que con el Estado que como lo declara Gerardo Caetano¹⁸, por un lado dejando fuera de la ecuación a los grupos económicos por su imposibilidad de establecer una hegemonía significativa, así como otros grupos de establecer su propia hegemonía, pero paralelamente abiertos a la actuación de distintos grupos de presión para moldear las políticas públicas. Ahora bien, estos grupos empresariales nunca fueron sobresalientes en el quehacer político, por la propia relevancia de los partidos que absorben sus demandas, y por otro lado “...se sumó la frecuente captura de lo social organizado por los partidos. Existieron además limitantes económicas e histórico-culturales en la incidencia de este tipo de actores.”¹⁹

Por otro lado además de algún tipo de limitante sobreponerse al Estado y los Partidos, se puede notar una suerte de líneas de larga duración que pueden explicar la relación Estado-Cámaras Empresariales:

17CAETANO, GERARDO: *LA REPÚBLICA CONSERVADORA 1916-1929. Tomo 1: El “Alto de las Reformas”* Colección Raíces/Editorial FIN DE SIGLO. Montevideo. 1992. Pág. 11

18FESUR: *ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS*. CIESU-FESUR-CP. Colección LOGOS. Ediciones TRILCE. Montevideo. 1992

19FESUR: *ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS*. Idem. Pág 19

- ✓ *“En cuanto a los modelos y pautas de asociabilidad empresarial históricamente predominantes, se han caracterizado, en primer lugar, por la dispersión y amplia proliferación de organizaciones gremiales, superponiéndose a menudo áreas de acción y adscripciones institucionales múltiples, lo que no pudo sino reforzar la índole particularista de su acción.”*²⁰

Las corporaciones empresariales, no han podido imponer un modelo hegemónico de predominio de sus demandas en tanto no han podido agruparse en un solo sitio de poder y desde ahí, proyectar su poder corporativo. En vez de eso han diversificado los centros gremiales y han acotado su fuerza, solo siendo contemplados individualmente pero no en conjunto.

- ✓ *“...se ha verificado históricamente una muy fuerte influencia del estado y de los partidos políticos en las modalidades de acción corporativa empresarial, que mucho tuvo que ver –por ejemplo- con la consolidación de los rasgos señalados en el apartado anterior. En este sentido, existe una fuerte correspondencia entre la fragmentación de la estructura gremial-empresarial y las modalidades de relacionamiento entre el estado, los partidos y las cámaras empresariales.”*²¹

Históricamente las gremiales empresariales siempre han estado condicionadas por la presencia de los partidos y del Estado como actores centrales, pero tal relacionamiento está subordinado por la particular estructura de poder, ESTADO-PARTIDOS-CORPORACIONES.

- ✓ *“En un contexto de coexistencia y pluralidad de estrategias desplegadas, las cámaras empresariales han tendido, sin embargo, a priorizar su accionar en tanto ‘grupos de presión’, lo que tiene que ver tanto con su modo de inscripción en el sistema político, como con aspectos más específicos de su desarrollo.”*²²

El accionar corporativo como grupo de presión, está matizado por su inserción en el sistema político que además condiciona su accionar como cuerpo.

20FESUR. Idem. Pág 25

21FESUR. Idem. Pág 25

22FESUR. Idem. Pág 25

- ✓ *“...en su operativa política las cámaras empresariales no han desarrollado – salvo en coyunturas excepcionales- acciones tendientes a legitimar en la esfera pública sus prácticas y desempeños corporativos.”*²³

Por último, estas corporaciones se han concentrado más en la legitimación como grupo de presión que con los logros concretos en las esferas de poder como actor de importancia por lo menos similar a Estado y Partidos Políticos.

También debe señalarse que el definitivo quiebre de este modelo de análisis, se da en Gerónimo de Sierra²⁴” *Para la opinión pública de la época, el fenómeno del ‘gabinete de grandes empresarios’ de Pacheco Areco apareció como una ruptura con la tradición política nacional”*

El autor determina un período coyuntural crítico, determinado de la siguiente manera: “*Analizar la coyuntura actual en las relaciones entre el Estado y los empresarios tener presente que el país vivió una profunda crisis institucional (1968-1984), que si bien tuvo causas específicamente políticas, que no pueden ser subsumidas en variables de otro tipo (Aguilar, 1985; De Sierra, 1985 a), aquello sería incomprensible de no tener en cuenta el carácter profundo y prolongado que tuvo el fin del modelo de sustitución de importaciones. En particular, en los veinte años de estancamiento del PBI, con sus efectos cualitativos y cuantitativos sobre el modelo de acumulación de capital, las estrategias de los empresarios, y más globalmente sobre el pacto social ‘neo-batllista’ y la propia estructura del Estado (Instituto de Economía, 1969; Macadar, 1982; De Sierra, 1985 b y 1987 c).”*

No obstante el Estado no cambió su papel central que venía desde atrás, de distribución del producto.

En los ’90 el Estado impulso una política privatizadora, en forma total o parcial, de sus empresas productivas y de servicios de carácter público, apoyada por parte de la oposición política y por la totalidad de las cámaras empresariales.

23FESUR. Idem. Pág 26

24De Sierra, Gerónimo en: GARRIDO Ñ., CELSO (compilador): *EMPRESARIOS Y ESTADO EN AMÉRICA LATINA*. CIDE-Fundación Ebert –UNAM-Universidad Autónoma Metropolitana. Grupo de Trabajo CLACSO “Empresarios y Estado”. México. Friedrich 1988. Pág. 172

Pero paulatinamente estas mismas cámaras empresariales fueron adquiriendo una relación un tanto ambigua con respecto al Estado, en tanto que por un lado critica su accionar, pero paralelamente trata de acogerse bajo el ala del Estado en cada situación adversa que se le presenta.

Políticas Similares:

A continuación se repasará una sucesión de políticas a lo largo del tiempo que abonaron el camino a la TIOB (Trazabilidad Individual Obligatoria Bovina):

- 1827: Guías de Propiedad y Transito. Registro movimientos.
- 24/4/1827: Creación de “Guías para Ganados, cueros y otros movimientos”
- 19/05/1835: “Guías de campaña para ganados y frutos”
- 1º/12/1852: “Las Guías se expedirán por el Tte. Alcalde o por productor instruido”
- 17/07/1875: “Certificados y Guías”. Código Rural.
- 1912: Marcas para ganado (Registro de identificadores).
- 14/06/1941: “Certificados Guías” expedido por particulares.
- 1954: Ley 12147. Planilla de Censo Ganadero y Registro Predial.
- 7/03/1974: Guía de Propiedad y Transito (DINACOSE)
- 05/01/1996: Guía de Propiedad y Transito.

1.2. Estado y Sector Agropecuario

La relación entre Estado y Sector Agropecuario, siempre ha sido tensa. Según Piñeiro-Moraes en su artículo²⁵ identifica en el siglo XX como tres ejes sobre los cuales se mueve la producción ganadera: 1) divorcio paulatino de la ganadería y la agricultura; 2) crecimiento exponencial de la ganadería (y la producción cerealera) frente a otras

25 PIÑEIRO, DIEGO. MORAES, MARIA INÉS: *LOS CAMBIOS EN LA SOCIEDAD RURAL DURANTE EL SIGLO XX* en <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Art%C3%ADculo%20Pi%C3%B1eiro%20Moraes.pdf>

producciones y 3) *La caída del producto agropecuario en el total del PBI contrasta con su importancia en la oferta exportable a lo largo de todo el siglo XX.*²⁶

Sin embargo es notable que pese a estos títulos, la ganadería tiende más bien a estancarse y a bajar en la proporción del PBI año por año²⁷ tomando los períodos 1870-1930; 1913-1930; 1930-1970 y 1970-1996. Sin embargo a pesar de esto, tenemos un sector ganadero, con la Federación Rural a la cabeza de los reclamos al Estado. Sin embargo este mismo sector ha recurrido al Estado para lograr crédito, o intermediación a nivel internacional repetidamente. A partir de la década del '90 el estancamiento productivo parece llegar a su fin, hasta que claro, llegó la Enfermedad de la Vaca Loca en Europa que detuvo ese avance en la producción.

Una vez más el Estado se hace cargo, toma la iniciativa e instrumenta un viaje a Nueva Zelanda con Jorge Batlle a la cabeza (1999)²⁸, y con los representantes de los principales organismos públicos y privados involucrados. Es a partir de estas acciones, que comienza a gestarse un paso muy importante para una política clave como luego fue la trazabilidad.

A pesar de la importancia del paso para lograr mercados selectos como los de la cuota 481 de la comunidad europea, el Estado nuevamente a la vanguardia, mueve los contactos así, como la infraestructura para futuros avances en la futura consolidación de Uruguay como líder en la colocación de commodities en el mercado mundial en la actualidad.

1.3. Conclusiones Preliminares

El delicado equilibrio existente entre Estado-empresarios, matizado por la intermediación partidaria, muestra por un lado una hegemonía no consolidada de las gremiales empresariales, en la medida que no termina imponiendo su agenda en el

26 PIÑEIRO, DIEGO. MORAES, MARIA INES. *LOS CAMBIOS EN...* Pág 9

27 Idem. Pág 10

28 PASTORIZA, JAVIER: *LA TRAZABILIDAD EN URUGUAY, DE LAS MARCAS A FUEGO A LA IDENTIFICACIÓN INDIVIDUAL ELECTRÓNICA.* ALLFLEX. Mosca Hnos. Setiembre 2013. Pág 109-110

Estado. Si bien el grupo de empresarios tiene visibilidad pública, los números de su crecimiento no convalidan plenamente ese diferencial existente entre importancia real e importancia presentada. Si bien el sector agropecuario tiene un peso específico dentro de la economía y trata de confluir sus demandas al interior del Estado, este marca la agenda, la construye y la implementa.

4) LA TRAZABILIDAD EN URUGUAY

4.1. Historia

Para poder entender el porqué y el cómo de la trazabilidad como política pública firme e importante en la economía uruguaya, debemos poner en consideración, algunos hechos que terminaron derivando en la Trazabilidad Individual Bovina:

- 1992: La Unión Europea establece la obligatoriedad de la identificación individual dentro de fronteras.
- 1994: Uruguay deja la vacunación contra la AFTOSA
- 1996: Uruguay libre sin vacunación
- 1997: Uruguay es reconocido como el primer país con un sistema de trazabilidad y etiquetado válido.
- Finales de la década del '90: Encefalopatía espongiforme bovina o enfermedad de la "Vaca Loca"²⁹ ubicada principalmente en Inglaterra y, a partir de ahí, a otros países de la Unión Europea. Ante tal hecho, Uruguay reaccionó implementando una trazabilidad "piloto" solo para la cuota 481 de carnes de alta calidad y para su penetración en el mercado europeo.
- 2000-2003: Crisis sanitaria en Uruguay. Penetración dentro de fronteras de la enfermedad Fiebre Aftosa del Ganado³⁰. En el año 1996 Uruguay recibe el

29 "La enfermedad de las vacas locas, o encefalopatía espongiforme bovina, es una enfermedad causada por priones, y que se puede transmitir a los seres humanos a través del consumo de partes de animales infectados, sobre todo tejidos nerviosos". Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Encefalopat%C3%ADa_espongiforme_bovina

30 "La glosopeda (del griego, γλῶσσοσglossos, lengua y πεδηπεδα, pata, pezuña) o fiebre aftosa del ganado es una enfermedad epizootica de causa viral, altamente contagiosa, de los ganados bovino,

estatus de *País Libre de Aftosa sin vacunación*. En el año 2001, a raíz en nuestro país de la aftosa, se pierde este estatus. Se tendrá que esperar hasta mayo de 2003 para acceder al estatus de *País Libre de Aftosa CON vacunación*. Esta situación, si bien pone al país en carrera nuevamente para negociar con la UE, condiciona la misma con los países del NAFTA (que en el año 2004 representaba el 62% de la importación mundial de carnes).³¹

- 2000: Aftosa en Artigas.
- 2001: Aftosa en Uruguay y Gran Bretaña.
- 2002. Endeudamiento del sector agropecuario uruguayo alcanza la cifra de U\$S 1200.000.000. El 50% de los productores no estaba endeudado. El 20 % de los deudores del BROU tenía el 80 % de la deuda.
- 2004. Siendo el último año del período del Doctor Jorge Batlle, se instaura un programa “piloto” de trazabilidad individual paralela a la trazabilidad grupal de DICOSE, que tenía el carácter de adhesión voluntaria para todos los productores rurales.
- 2006. Gobierno Frente Amplio, Doctor Tabaré Vázquez. Implementación de la *política de trazabilidad individual bovina* con carácter obligatorio, a través de la *Ley N° 17997* que regimentaba específicamente la trazabilidad individual (S.I.R.A)
- 2010. Gobierno Frente Amplio, José Mujica. Se tenderá a la completa identificación y registro del ganado bovino nacional, a través de la *Ley Complementaria N° 18656*.

ovino, porcino y caprino, que se manifiesta por fiebre alta y por el desarrollo de úlceras pequeñas en la boca, llamadas aftas y erosiones originadas de vesículas y flictenas en las pezuñas y la ubre” Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Glosopeda>

- 2011. Según la *Ley Complementaria N° 18656* todos los bovinos en el territorio nacional debía estar completamente identificado y registrado. Rodeo Nacional con Identificación Individual.³²

4.2. Definición de Trazabilidad Individual Bovina

Artículo 1°.- Declárase de interés nacional, el Sistema de Identificación y Registro Animal para construir la trazabilidad de los productos de origen animal en el territorio nacional, Registro que se crea por la presente ley y cuya administración se comete al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

A dichos efectos, se entiende por trazabilidad individual del ganado bovino, el proceso por el cual, mediante la aplicación de dispositivos de identificación individual con código nacional, el ingreso de un animal a la base de datos oficial y registro de movimientos, cambios de propiedad y demás eventos productivos y sanitarios relevantes en la vida del mismo, es posible obtener un informe de toda su historia, desde el nacimiento hasta su muerte.

Se considerará "trazado", aquel animal debidamente identificado y cuyos movimientos, cambios de propiedad, transacciones y todos aquellos eventos que la autoridad competente determine relevantes, hayan sido debidamente registrados sin interrupciones o inconsistencias desde el momento de su ingreso al Registro en las condiciones establecidas en los artículos 4° y 5° de la presente ley.³³

32 SOSA DIAS, JOSÉ I.: *HISTORIA DE LA TRAZABILIDAD EN URUGUAY. Lanzamiento del Programa de Trazabilidad en Panamá IICA-MIDA. Octubre 2012.*

33 Artículo 1° Ley 17997. Fuente: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17997&Anchor=>

4.3 El Frente Amplio y la Trazabilidad

La Trazabilidad tuvo dos momentos bien claros. El primero fue su gestación, como Plan Piloto y voluntario en la administración Colorada de Jorge Batlle(1999-2005). Aquí se reunieron a los actores fundamentales que intervendrían en la Trazabilidad Individual Bovina. Fue una labor “de hormiga” ya que se fue tratando de convencer a cada uno sobre las bondades de pasarse a este nuevo sistema, que difería del de Trazabilidad Grupal (existente desde 1974, obligatorio, e instrumentado por DICOSE) porque era a través de un chip que podía ser subcutáneo (a la larga abandonado porque se puede perder fácilmente una vez se le saca el cuero al animal, y por tanto también la información era pasible de perderse). Se pensó en la tecnología de caravanas (suministrada a la postre por la empresa Allflex, la misma que fue visitada en el año 1999 por una delegación comandada por Jorge Batlle) la cual cumplía con dos condicionantes claves: su visibilidad, y que por la zona donde va colocada, no rasga él cuero en una posterior faena. Era todo un desafío porque obligaba a los productores a pertrecharse de tecnología que era cara y escasa (se necesitan básicamente tres instrumentos: la caravana, el bastón lector y por último acceso remoto a internet desde cualquier lugar para subir la información). También el bastón lector presentaba ciertos condicionamientos, porque era engorroso dar de baja la información de animales muertos o problemas al pasarlo al final de la manga para el embarque. Y sin mencionar le problema que se suscitaba tratar de subir la información a internet desde cualquier zona del país cuando era escasa en zonas rurales. Tengamos presente que aunque ya se había pasado lo peor de la crisis del 2002, en el 2004 cuando se instrumenta el Plan Piloto, el país no contaba con financiación, y las arcas públicas estaban exhaustas. Pero, surgía el problema que a esta tecnología había que financiarla de una forma u otra, y los gremios ganaderos no querían salir de la postura voluntaria, pues ellos mismos veían con recelo la futura contrapartida de lo que vendría de esa información. Paralelamente, era el último año de administración Colorada, y muchos productores veían con recelo el cómo procedería la nueva administración que a la postre terminó siendo el Frente Amplio.

Una vez asumido el nuevo gobierno, existía mucho recelo de los mismos por no mezclarse con nada que tuviera que ver con el gobierno anterior. Es así que el

Ministro de Ganadería de la época, José Mujica, nunca pisó el sitio de procesamiento de datos del Ministerio, que era gestionado por manos particulares, porque esa tecnología en ese momento no podía ser sustentada por el Ministerio y cualquier contacto con lo anterior era como hacer las pases con “la corrupción”. El nuevo Ministro, aún así, no solo no puso obstáculos para el nuevo emprendimiento, sino que redobló la apuesta: propuso hacer el sistema obligatorio, a cambio de que la financiación la solventara el Estado. Si bien las corporaciones empresariales, lideradas por la Asociación y Federación Rural en un principio siguieron poniendo objeciones, al no ver un claro retorno a la inversión, tuvo que rendirse ante la evidencia del papel vanguardista del Estado, al dar este paso fundamental.

Esta nueva fase se dio en dos etapas: la primera con la implementación de la ley N° 17997 del 8 de agosto de 2006, en el cual se concreta la trazabilidad individual obligatoria del rodeo bovino. La segunda etapa se da con la *Ley Complementaria N° 18656* la cual obliga a tener 100% trazado el rodeo vacuno en todo el país

4.4 Análisis. Verificación de Hipótesis

A continuación se procederá a contrastar las Hipótesis de trabajo utilizadas aquí:

- Hipótesis 1: Estado-Céntrica. El MGAP plasmó la política de trazabilidad de principio a fin, con total prescindencia de las cámaras empresariales rurales (ARU y FED. RURAL, etc.)

Tenemos, a la luz de las evidencias que el gobierno, ideó, concretó y evaluó la política desde principio a fin. El gobierno de Jorge Batlle, ideó y puso en práctica un plan piloto voluntario, convenciendo, llevando a los principales actores (ARU, Federación Rural, INAC, Cámara de Industrias, etc.) a Nueva Zelanda primero, Gran Bretaña, y Francia para mostrar las bondades de lo que sería la futura trazabilidad individual. El viaje ocultaba la necesidad de mostrar a estos empresarios protagonistas de la actividad pública y privada que viajaron, que no había vuelta atrás en la política porque en el futuro no se podría ingresar a esos mercados selectos sin la validación por trazabilidad, una vez aparecido el fenómeno de “La Vaca Loca” en Gran Bretaña. Y menos con el tamaño relativo de Uruguay frente a otros exponentes mucho más poderosos. También es correcto afirmar que en ese

momento el gobierno, no poseía los recursos para implementar por sí mismo la Trazabilidad. No es menos cierto tampoco, afirmar que la ideología de Batlle era y es liberal, y una imposición no se ajusta a su ideología, como a la del gobierno de turno. Un segundo capítulo comienza con la entrada del Frente Amplio al gobierno en el entendido que para ese momento (julio, agosto, setiembre 2005) el ciclo económico había cambiado completamente a positivo, se estaba negociando con el NAFTA la entrada de carnes (la trazabilidad obviamente era un diferencial para esto dada la experiencia con la Unión Europea). Finalmente, el proceder del Frente Amplio fue de hacer la política obligatoria, y se comprometió para ello, aportando los fondos necesarios desde Rentas Generales, para la final implementación de la misma.

- Hipótesis 2: Relacional (1). La política de trazabilidad fue un deseo y proyecto de los actores privados (cámaras empresariales rurales) con total prescindencia del Estado, solo siendo consultado este último para legalizar y legitimar el proyecto.

La evidencia demuestra más bien lo contrario, pues prácticamente tomó y consintió el proyecto. Puede decirse también, que el Estado luego de la crisis del 2002 era un acreedor importante, y recién se estaba vislumbrando una salida a la misma a finales del gobierno Batlle. Por otro lado, es importante recalcar que desde la fase uno de la política (Plan Piloto voluntario) a la fase dos (Sistema de Trazabilidad Individual Obligatorio) hubo una interfaz dada por la negativa de los productores a aportar fondos obligatoriamente para el plan, sin saber que retorno tendría. Solamente cuando el Frente Amplio a través de su ministro de Ganadería José Mujica se comprometió a aportar los fondos para la trazabilidad, fue en ese momento que la política se destrabó. Es decir que las gremiales no tuvieron injerencia ni al principio ni al final, pero si en la transición, justamente apoyados en la pregunta de quién financiaría dicho proyecto, ya que ellos NO LO HARÍAN.

- Hipótesis 3. Relacional (2). La política de trazabilidad fue una política pública que tuvo al Estado como protagonista, pero con una actuación muy importante de las cámaras empresariales rurales.

Con lo explicado anteriormente, tanto el gobierno del Partido Colorado como el del Frente Amplio, tomaron la iniciativa intelectual, plasmaron e hicieron obligatoria la Trazabilidad. Si bien se dio en discusión a todos los participantes de la misma, los detalles se hicieron desde el Estado, en algunos casos con los productores aportando información sobre situaciones particulares para la implementación, y también en el caso de subrayar que el gobierno acentuó su esfuerzo para que esta política se concretara, hubo voluntad política en el gobierno Colorado como en el Frente Amplio para que esto sucediera. En un principio se verificaron errores por las dificultades tecnológicas que hacíamos mención más arriba, pero el proyecto avanzó, y lo hizo a pasos agigantados para que eso pasara.

Por otro lado, se constata una voluntad del Estado en plasmar la política en forma consensuada, amplia, tratando de incluir a cada uno de los actores de manera importante. Pero no es menos cierto que la evidencia indica que todo fue ensayo y error, sin una planificación para su ejecución, con un agravante que era la premura de concretar la política para lo más rápido posible poder insertar carne en el mercado europeo y americano, y por una necesidad de establecer un diferencial con Argentina y Brasil los cuáles no han podido plasmar hasta la fecha, la trazabilidad para el 100% de su rodeo.

Fue a partir de la ley N° 17997, que se formaliza la política pero sin mayores objeciones por parte de las Gremiales.

4.5 Conclusión Parcial

La política de trazabilidad tiene dos componentes que la hacen importante para su consideración: Uno formaliza el mercado de la carne, haciéndolo un producto de exportación altamente apreciado y confiable. Dos, el Estado se transforma en un actor de primera línea para entender esta política.

Entonces tenemos que visualizar que todos los actores tienen su cuota de peso, la cual no es igual. Otras circunstancias, como la premura de consolidar mercados a través de esta marca registrada que es la Trazabilidad, la necesidad de diferenciarse de sus vecinos regionales, y la importancia de poner la mira más en la calidad de la carne que

en la cantidad, hacen que tengamos que ver algunos elementos más, que solo el Estado como explicación totalizadora de la política.

5). CONCLUSIONES

5.1) Sobre la TRAZABILIDAD

La Trazabilidad Individual Bovina nos puede presentar dos tipos de conclusiones; 1) En el aspecto técnico; 2) Más propiamente relacionado con los mecanismos de poder que conllevaron a su realización.

1). En el aspecto técnico. La Trazabilidad ofrece una amplia cantidad de perspectivas que se consideran importantes para la estrategia económica del país, a saber:

- Previsibilidad sobre camino de la carne desde que el animal nace hasta que el bife está arriba de la mesa.
- Control del ganado, stock, estado y capacidad.
- Permite entrar a mercados que son exclusivos (cuota 481, NAFTA) siendo un diferencial poseerlo o no.
- Delimita el status sanitario del país que está completamente trazado, del de los vecinos, más poderosos y grandes que no tienen esta condición.
- Permite conocer el estatus sanitario del rodeo, y hacer los ajustes puntuales sin tener que censar a todo el rodeo cada vez que pasa un problema, como por ejemplo que alguna enfermedad haga foco en alguna parte del país
- Hace que toda la información este al instante, en línea, con accesibilidad universal.

2) Relacionado con los mecanismos de poder que conllevaron a la realización de la trazabilidad como política.

Primero debemos tener en cuenta la coyuntura que llevaron a desembocar en la trazabilidad: crisis en Europa de la Vaca Loca, Aftosa, Crisis Bancaria del 2002. Una

primera conclusión sería que no todo entorno desfavorable es catastrófico: puede dar lugar a buenas oportunidades que en este caso dieron como resultado una política altamente exitosa. La trazabilidad, demostró que se necesita voluntad política en algunos casos para llevar adelante los proyectos. También es importante prestarle atención en tanto fue un proyecto, exitoso que pasó de un gobierno de un color a otro de otro color. Se respetaron los procesos, y se observó el peso del Estado para poder llevar adelante esta política puntual que se transformó en política de Estado, siendo necesario observar pues, los procesos que desembocaron en la misma.

5.2 Sobre las relaciones ente Estado y Sociedad

Para considerar esta relación particular, tenemos que tomar en consideración algunos elementos coyunturales que hacen a la cuestión:

- Uruguay estaba saliendo de la peor crisis económica del siglo XX a la fecha (2002)
- El Partido Colorado estaba pagando el costo político de la misma teniendo problemas para instaurar sus políticas, tanto por la falta de financiamiento como por los sectores políticos como el del Partido Nacional, que se habían retirado de la co-participación.
- El Frente Amplio venía creciendo electoralmente, hecho que se consumó en las urnas en octubre de 2004.
- La confirmación de la importancia estratégica del sector ganadero para la economía nacional.
- Lo importante de una política denominada como clave, para posicionar internacionalmente a Uruguay, pero no solamente por sus carnes, sino que a través de ellas, demostrar la seriedad del país hacia afuera.
- El papel clave del Estado para llevar adelante una política, la cual hizo desde su seno y hacia el sector ganadero. Planeo, instauró y ejecutó la política desde el principio al final, siendo lo único que lo detuvo para ejecutarse antes, la duda de quién financiaría el proyecto.

- En otra fase, el papel del Estado como articulador. Primero, llevó la idea a todos los productores, se discutió, y todo eso teniendo igualmente al Estado como deudor de vastos grupos de ganaderos por la crisis del 2002. No obstante eso, el Estado incluyó a todos los grupos empresariales, con la ARU y la Federación Rural a la cabeza, se tomaron en cuenta sus opiniones, pero estos grupos no pudieron hacer presión dentro del Estado para favorecer a unos o a otros. La ayuda se dio en forma equilibrada para todos los actores, siempre teniendo en cuenta los problemas de financiamiento del Estado, por lo menos en la fase de Plan Piloto de la Política. Una vez llegado el Frente Amplio al poder, fue inevitable ver para su cúpula que para poder implementar esta política denominada estratégica, fue necesario “tomar el toro por los cuernos”, financiar la tecnología y hacerlo obligatorio para todos los ganaderos.
- Se debe observar entonces, la importancia de la política en la trazabilidad, pues si bien el proceso en muchos casos estuvo liderado por técnicos agropecuarios, los papeles claves los llevaron, Gonzalo González (ministro de Ganadería de Jorge Batlle e Ingeniero Agrónomo) y Martín Aguirrezabala (subsecretario del ministerio, hasta que Gonzalo González abandonó el puesto y posteriormente ministro de Ganadería, que también es Ingeniero Agrónomo) ambos son políticos y de la máxima confianza del presidente del momento para liderar esta instancia. Ambos jefes, llevaron el proyecto a todos los puntos del país, terciando la Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) que engloba Sanidad Animal, Industria Animal, todo lo que tiene que ver con el manejo del ganado. Entonces, nos lleva a pensar que la política es importante en la consolidación de políticas, porque no solo era necesario convencer con argumentos técnicos; con otro tipo de argumentos tuvieron que convencer por ejemplo, a varios sectores de la Comisión Nacional de Fomento Rural que engloba a pequeños productores incluyendo a los ganaderos y las Cooperativas Agrarias Federadas sobre el uso de bastones lectores, y la utilización de telefonía web para subir y enlazar datos, así como la importancia de que su ganado esté 100% trazado para llegar a nuevos y mejores mercados.

5.3 Sobre el peso de la ideología en el caso de una política exitosa: La trazabilidad individual bovina.

Si tomamos a la trazabilidad en su conjunto, podemos observar claramente dos momentos bien definidos;

1. Desde su concepción a principios del gobierno de Jorge Batlle hasta junio 2006 ya gobierno frenteamplista: Plan Piloto voluntario.
2. Desde la promulgación de la ley N°17997 a la fecha: La Trazabilidad Individual Bovina tiene un carácter obligatorio, para todo el país.

En un primer momento, la trazabilidad tenía un carácter voluntario, lo cual coincide con el ideario Batllista liberal, de libre pensamiento y libertad de acción. También tenemos que observar, que el Estado en ese momento NO tenía dinero para hacer frente a este desafío, solo lo podía aplicar desde el apelar al exclusivo convencimiento de los ganaderos para tal fin. No obstante, nunca se produjo objeciones o tensiones importantes para su aplicación e implementación. Se aceptaron las directivas que los ganaderos recibían desde el Estado sin mayor dificultad.

En un segundo momento, el ministerio de José Mujica observa que, las directivas del gobierno eran claras a favor de darle mayor marcha al proyecto por un lado; y que por otro era imposible poner esto en práctica sin un hacerse cargo efectivo de parte del Estado en materia de costos y a partir de aquí sí establecer una obligatoriedad. También coincide con una postura desde el Frente Amplio como más proactiva, más de hacerse cargo, de un hacer desde el Estado y a través del Estado, el Estado como puntal de la transformación, como elemento transformador de la sociedad. Ahora bien, también debe tomarse en cuenta, que la crisis económica ya había pasado y que ya a finales de 2004 se observaba una recuperación económica en el país, producto de que la coyuntura internacional había cambiado a favorable, y que por otro lado existía esa necesidad por parte del Estado mencionada más arriba, de ponerse a la cabeza de esta política en particular.

Finalmente: El Estado, cumple con las tres condiciones que pone Theda Sckocpol para determinar una autonomía del Estado:

1. Primero el Estado tiene que tener capacidades para alcanzar objetivos.
2. El Estado funciona formulando y persiguiendo objetivos con independencia de demandas o intereses particulares.
3. El Estado tiene influencia en el funcionamiento de la política

No obstante las corporaciones empresariales ganaderas, no articularon estrategias de presión habida cuenta, que aun habiendo incertidumbre en la implementación por parte de los mismos, El Estado desarrolló el cronograma de la Política sin mayores impedimentos. Si se observa una cierta libertad para las dependencias estatales para poder implementar la política, que tuvo diferentes velocidades en el país observando las carencias tecnológicas que tuviera cada zona. De todas formas se puede ver claramente que el Estado priorizó una política particular como la trazabilidad, la llevó a cabo y fue llevada a cabo, además a través del convencimiento, estrategia y planificación desde el Estado.

6). BIBLIOGRAFÍA

- Caetano, Gerardo(1992). *La República Conservadora. Tomo 1(1916-1929): El “Alto de las Reformas”*. Colección Raíces/Editorial FIN DE SIGLO. Montevideo. 1992
- Caetano, Gerardo. *LA República Conservadora. Tomo 2: La “Guerra de Posiciones”*. Colección Raíces/Editorial FIN DE SIGLO. Montevideo. 1993

- Evans, Peter, “El Estado como problema y como solución” en Desarrollo Económico, volumen 35, N°140 (enero –marzo 1996)
- FESUR (1992): “Organizaciones Empresariales y Políticas Públicas”. Aportes del seminario *Organizaciones Empresariales y Políticas Públicas organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (Ciesu) y Fundación Friedrich Ebert en el URUGUAY (Fesur)*. Montevideo, diciembre 1991. CIESU-FESUR-CP. Colección LOGOS. Ediciones TRILCE. Montevideo.
- Garrido Ñ., Celso(compilador): *Empresarios Y Estado En América Latina*. CIDE-Fundación Friedrich Ebert –UNAM-Universidad Autónoma Metropolitana. Grupo de Trabajo CLACSO “Empresarios y Estado”. México. 1988
- Lanzaro, Jorge Luis: “*Sistema Político Y Relaciones Corporativas. Apuntes sobre la relación estado-clase trabajadora en el Uruguay*”. Tesis de Doctorado. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Montevideo. 1985.
- Lanzaro, Jorge Luis: “*Los Relevos del Corporativismo*” en Revista de Ciencia Política Número 5, FCU- ICP. Montevideo. 1992
- Parlamento de la República Oriental del Uruguay:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp? Ley=17997&Anchor=>
- Pastoriza, Javier (2013): *La Trazabilidad en Uruguay. De las marcas a fuego a la identificación individual electrónica*. ALLFLEX Uruguay. Montevideo, Uruguay. Setiembre
- Piñeiro, Diego. Moraes, Ana Inés(): “*Los Cambios en la sociedad rural en el siglo XX*” en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Art%C3%ADculo%20Pi%C3%B1eiro%20Moraes.pdf>
- Sanguinetti, Graciela: *La Trazabilidad Individual Bovina en Uruguay como política de innovación tecnológica (Período 2004-2012)*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina. Tesis para otra al grado de Magister en Estudios Sociales Agrarios. Junio 2013.

- Skocpol, Theda: “*El Estado regresa al primer plano. Estrategias de Análisis e Investigación Actuales*” en <http://cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Skocpol.pdf>
- Sosa Días, José I.: “*Historia De La Trazabilidad En Uruguay Lanzamiento del Programa de Trazabilidad en Panamá IICA-MIDA. Octubre 2012*” en <http://www.iica.int/Esp/regiones/central/panama/Presentaciones%20Trazabilidad/16.%20Historia%20Trazabilidad%20Presentacion%20Sosa%20D%C3%ADaz.pdf>
- WIKIPEDIA: <http://es.wikipedia.org/wiki/Glosopeda>

7). ANEXOS

A. ENTREVISTA A JAVIER PASTORIZA. 31/07/2014

SIGLAS:

- E: Entrevistador

- JP: Javier Pastoriza
- PT: Política Trazabilidad
- MGAP: Ministerio Ganadería Agricultura y Pesca
- SNIG: Sistema Nacional Información Ganadera
- INIA: Instituto Nacional Investigación Agropecuaria
- INAC: Instituto Nacional Carnes
- DICOSE: Dirección Contralor Semovientes
- Valor FOB: Es el Valor de Mercado en las fronteras aduaneras de un país de las Exportaciones de mercaderías y otros Bienes, incluidos todos los Costos de transporte de los Bienes a la frontera aduanera, los derechos de exportación y el Costo de cargar los Bienes, en el medio de transporte utilizado, a menos que este último costo sea a cargo del transportista.
- LIBRE A BORDO (Free on board)
- Valor FOB: Valor de Mercado de las exportaciones de mercancías y otros Bienes, en las aduanas fronterizas de un país incluidos todos los Costos de transporte de los Bienes, los derechos de exportación y el Costo de colocar los Bienes en el medio de transporte utilizado, a menos que este último costo corra a cargo del transportista.
- Valor Valor FOB: Se utiliza para valorar las Exportaciones y se define como "libre a bordo". Se refiere al Valor de Venta de los productos en su lugar de origen más el Costo de los fletes, seguros y otros Gastos necesarios para hacer llegar la Mercancía hasta la Aduana de salida.³⁴
- DGSG: Dirección General Servicios Ganaderos
- ARU: Asociación Rural del Uruguay
- FedRu: Federación Rural del Uruguay
- CoNaFoRu: Comisión Nacional Fomento Rural
- CoAgFed: Cooperativas Agrarias Federadas
- Cuota Hilton: La Cuota Hilton es un contingente arancelario de exportación de carne vacuna sin hueso de alta calidad y valor que la Unión Europea otorga a países productores y exportadores de carnes. El origen de la Cuota Hilton proviene de un acuerdo comercial dado en el

³⁴ Fuente: http://www.eco-finanzas.com/diccionario/V/VALOR_FOB.htm

marco de las Negociaciones Multilaterales Comerciales del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) en la llamada Ronda Tokio, en el año 1979. En esa rueda la entonces Comunidad Europea acordó asignar un cupo a arancel preferencial para realizar exportaciones a su mercado de cortes vacunos de alta calidad a otras naciones. Cumplido el cupo, puede seguir exportándose bajo el arancel común.

Técnicamente, como la cuota es un contingente de importación desde el punto de vista de quién otorga la preferencia comercial, es la Unión Europea quien establece las condiciones de ingreso a su mercado.³⁵

- UE: Unión Europea
- FA: Frente Amplio
- PC: Partido Colorado
- Enfermedad de la Vaca Loca. Encefalopatía espongiforme bovina "Enfermedad de las vacas locas": El término "Enfermedad de las Vacas Locas" se refiere a un proceso que afecta al ganado bovino, produciendo una degeneración progresiva de su sistema nervioso central, que lleva a que el animal parezca estar en ese estado. Se trata de un grupo de enfermedades transmisibles, aunque no infecciosas, que inciden sobre diferentes especies animales (en concreto la Encefalopatía Espongiforme Bovina o "Enfermedad de las Vacas Locas" afecta a los bóvidos, es mortal para el animal y su periodo de evolución es largo, entre 4-5 años de promedio).

Viene a ser una especie intoxicación lenta en la que, poco a poco, se van depositando ciertas sustancias particularmente en las neuronas del cerebro y médula espinal de la vaca y acaban afectando a su función normal. Estas sustancias son proteínas animales defectuosas ingeridas, llamadas priones, y que el organismo de los rumiantes no puede eliminar. (No están habituados a alimentarse con productos de origen animal y, por lo tanto, la selección natural no ha actuado sobre ellos en este sentido, al contrario que con los buitres).³⁶

- Cajas Negras: Sistema de Control Electrónico de Faena de Bovinos -conocido como Cajas Negras-
- SUL: Secretariado Uruguayo de la Lana

Entrevista

35 Fuente: http://www.ucesci.gob.ar/chilton_quees.htm

36 Fuente: <http://www.aepap.org/familia/vacaslocas.htm>

E: ¿Por qué piensa que el FA accedió a PT?

JP: Como que el FA asumió que había que hacerlo. Si querés con un afán fiscal, como um...lo que quieras. Pero fue decisivo. O sea, asumió una idea, y que se venía llevando a cabo pero era muy discutido y nunca terminaba de cuajar. Después del 2005 tomó fuerza, y se decidió que había que hacerlo si o si porque había una ley y se puso una fecha para tener todo el ganado trazado. Entonces era como que había una imposición y había gente que decía "...no yo quiero libertad". Mucha gente además no quería que el Estado supiera todos los animales que tiene y todo eso.

E: ¿Cuáles fueron los principales organismos involucrados? ¿Fueron los organismos estatales? Porque después veremos los otros...

JP: ¿Los privados?

JP: Fundamentalmente fue el MGAP. Es decir acá, si no hubiera habido una pata como el MGAP que se hubiera metido en este tema... Porque por ejemplo, Argentina está tratando de hacer una trazabilidad pero surge como una disposición como la AFIP que es como la DGI. Es decir sale como algo más vinculado con lo tributario, lo impositivo para evitar el negocio en negro del ganado. Es decir acá nació como una necesidad de establecer un control sanitario de los animales. Nosotros veníamos de otros episodios como lo de la aftosa que de alguna manera apuraron el proceso.

E: Entre paréntesis. ¿No fue esto, eeehhh, una imposición de....

JP: La UE

E: ...de la Unión Europea para poder entrar en la cuota 481?

JP: No, no. Es anterior.

E: ¿Es anterior?

JP: El tema es así. La Vaca Loca se da en Europa, en la década de los '90, y todo eso genera mucha desconfianza de los consumidores en sus autoridades porque les mintieron durante años, escondieron durante años el tema de la Vaca Loca, decían que no pasaba nada y terminó habiendo muertes. Entonces hay una gran desconfianza de los consumidores en sus autoridades y, de alguna forma, había que revertir todo eso. ¿Cómo se revierte? Bueno, generando lo que se llama el "pasaporte vacuno", es decir el origen, lo que había comido antes de llegar al matadero. La exigencia que las autoridades le impusieron a sus propios productores, y los productores dijeron "...bueno, nos lo piden a nosotros? Vamos a pedirselos a los países que también la tengan entonces..."

E: Aaaahhhhhhhh...

JP: Entonces, nosotros como país éramos inocentes, porque NO tuvimos Vaca Loca, ni tenemos. Pero bueno teníamos que atendernos a las exigencias que le pedían sus propios productores. Entonces...¿Cómo generas eso? Porque, eeehhh, la diferencia es que en

Europa no hay productores que tengan miles de cabeza de ganado como acá, y el ganado se faena antes de los 18 meses. O sea que a lo sumo uno o dos tenedores de ganado: el que lo cría y eventualmente el que lo puede engordar, que por lo general es la misma persona porque los ganaderos son pequeños y tienen pocos animales. Nadie vende cinco camiones de ganado a frigorífico y acá puede pasar eso por las grandes extensiones. Entonces allá hay un trato casi doméstico de los animales. Por lo general los establecimientos rurales en muchos países se desarrollan en la misma casa; la familia vive arriba y el ganado está abajo. Por lo general son ganados almizcleros que se cruzan con ganados de carne. Los terneros se engordan y se venden, y los productores siguen teniendo la leche y las vacas. Entonces el animal que se manda, lo conoce, lo maneja, sabe el nombre, le da de comer en la boca; es distinto y en Uruguay o en Argentina, o en Brasil hay extensiones, estancias que tienen 15.000 vacunos. ¿Cómo hacés eso? Era imposible. Pero alguien lo tenía que hacer. Entonces Uruguay acuerda con la UE en primera instancia la Trazabilidad Grupal es decir por tropa. Eso además Uruguay tenía la ventaja de venir llevando lo que se llama DICOSE, la declaración jurada que marcaba la cantidad de animales, todo eso. Entonces esa trazabilidad grupal se podía hacer pero Europa, iba exigiendo cada vez más y quería ir llegando a la individual. Ahí fue decisivo que Uruguay instalara un identificador electrónico no solo visual, sino electrónico para permitir la lectura de sus animales porque vos tenes que contar 15.000 vacunos y no puede ser que tengan que estar pasando de a uno y anotando el número viendo la caravana; entonces había que hacerlo de esa forma, todo eso se pensó. Jorge Batlle, lo vas a ver en el libro³⁷ en un viaje en el año '99 en la fábrica de caravanas que se llama Allflex, que quería las caravanas pero las quería electrónicas; y bueno, costó mucho tomar las decisiones, los productores no estaban de acuerdo que fuera general. Quería que fueran primero unas pocas, eehhhh, se entendía que quién iba a pagar el costo de todo eso y tuvo mucha discusión...

E: Antes de eso...¿cuál era exactamente el principio del problema?

JP: El principio del problema era la Vaca Loca

E: No, no...pero yo digo, el principio del problema era que Jorge Batlle no podía bajar, o sea, no podía bajar, dar un lineazo para abajo...

JP: No, primero había razones económicas. El Estado no tenía plata. Fueron los años de la peor crisis económica del Uruguay....

E: Si, si....

JP: Era como imposible tomar decisiones. Tampoco se quería obligar a hacer cosas. Por ejemplo hay otro tema que corre paralelo a las caravanas y al de la trazabilidad que es el de las “*cajas negras*”. Esa decisión ya venía de Sanguinetti del segundo gobierno, pero no había plata y había que generar toda una infraestructura y una tecnología adaptada a

37 “La Trazabilidad en Uruguay de las marcas a fuego a la identificación individual electrónica”. Javier Pastoriza. Allflex Uruguay. Montevideo, Uruguay. Setiembre 2013

las necesidades del país y a la realidad del país, y a la industria frigorífica. Todo eso llevó mucho tiempo, mucha discusión y nunca se llegó a concretar, o sea quedaba ahí en el aire, viste, es como yo te puedo decir: la carretera estaba trazada, se sabía donde empezaba y adonde terminaba pero nunca se pavimentaba. Todo eso vino después del 2005, las decisiones políticas, es decir *asumo el riesgo y vamos a hacerlo*. Porque Batlle inauguró unas *cajas negras* en diciembre de 2004 antes de irse, pero las cajas no funcionaban, las inauguró *pour la gallerie*, estaba todo , pero era en un frigorífico y no estaban. Eso se hizo después, toda la información está *on line* y las recibe INAC y controla, y el productor sabe la información sobre su tropa, cuanto es el pesaje y todo por el estilo, es decir estaba ahí, pero faltaban las decisiones. Había razones económicas, habían razones políticas tal vez, eehhhh, Batlle era muy liberal, no quería imponer cosas obligatorias, todo por el estilo. La administración Vázquez asumió, entendió cual era el problema, o por lo menos lo entendió desde su punto de vista y tomó las dos decisiones; la de las cajas negras con una inversión muy fuerte y la de la trazabilidad porque se entendía que era la forma de mejorar las posibilidades que Uruguay tenía de colocación de ganado.

E: ¿Por eso fue que en principio era de carácter no-obligatorio?

JP: Exacto. Primero era por tropa con la UE y había un plan piloto con algunos productores. Pero habían muchos problemas, porque las lecturas no se hacían bien, no estaba todo el mundo involucrado, había, como eso lo vas a ver también en el libro, como el Ministerio no tenía una estructura adecuada como para las bases de datos que requieren mucha tecnología y todo, como que esto lo tercerizó, el Ministerio de Gonzalo González y Aguirrezabala contrataron una empresa que a su vez era la fusión de dos empresas de sistemas que empezó funcionando dentro del Ministerio pero como todavía está cerrado era como una caja aislada, entras y hay una puerta cerrada y hay que tener una autorización para poder entrar y ahí llevan toda la información que viene de las lecturas del movimiento de los animales.

E: ¿Del movimiento de los animales?

JP: Exacto. Pero es con un personal que no es del Ministerio. Recién ahora el Ministerio empezó a colocar a su personal, ha extendido el acuerdo con esa empresa pero ya lo está haciendo el Ministerio, está asumiendo el Ministerio eso que hasta ahora viene pagando por ese control. O sea que hasta ahora viene pagando por ese control. O sea que no se veía bien que una cosa pública se privatizara para esa información, todo eso fue un tema de discusión, viste, que no se hacía bien, y cuando asumió el nuevo gobierno ni querían pisar lo que se llama el SNIG (Sistema Nacional de Información Ganadera) porque no era gente del Ministerio. Mujica nunca entró siendo Ministro de Ganadería nunca fue, porque era una cosa como un negociado, no era negociado, pero era la, la digamos, el, como te puedo decir, la desconfianza que tenía el nuevo gobierno sobre lo que se hacía antes, este, y bueno, ahí ya la ARU y la FedRU estuvieron de acuerdo con que fuera obligatorio, este....

E: Pero antes de eso, INAC... ¿qué actitud tomó ante esto? ¿Parcial?

JP: No, lo que pasa que INAC es una institución que por estatutos, sus atribuciones empiezan después que se faena el ganado, antes no; o sea antes INAC no tiene nada que ver, o sea INAC empieza a operar después que se mata el ganado. Por eso en la discusión del precio INAC no tendría nada que ver salvo que en su seno tiene a los productores y a la industria, entonces puede ser un lugar de encuentro como para resolver problemas como el del precio del ganado, o si se fija o no, o si lo maneja el mercado. Por eso, los privados tratan de reunirse aparte y no hacerlo dentro del marco para que el gobierno no intervenga. Ves, INAC en eso no tenía nada que ver; en lo que si tenía que ver era con las cajas negras y eventualmente con la Trazabilidad interna hasta llegar al valor FOB y es lo que está haciendo INAC, está en ese proceso.

E: ¿Es para llegar a la Tercera Balanza, digamos?

JP: Si y trata de llegar hasta que el corte de carne llegue sabiendo de que animal vino y de que productor....

E: ¿Pero siempre que ya esté faenado?

JP: Si, pero la obligación que tenía Uruguay con la UE de terminar en el 2009 era con la trazabilidad del ganado hasta que llegara a la faena.

E: ¿Hasta que llegara a la faena?

JP: Hasta que llegara a la faena. ¿Para qué? Y bueno, eventualmente si un animal tenía Vaca Loca se pudiera recorrer hacia atrás, ir hacia atrás y saber de dónde había salido, otros animales enfermos y por decir, ya que hasta entonces en los movimientos de tropas y ganados no se conocían.

E: Bien. Dentro de los organismos no oficiales, ta me queda claro que fue oficial el Ministerio.

JP: MGAP. Lo que se llama la Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) que eso engloba Sanidad Animal, Industria Animal, todo lo que tiene que ver con el manejo del ganado.

E: Bien. Los no estatales. La ARU por ejemplo...

JP: ARU y Federación Rural. Fueron decisivos. Y bueno, porque son los mas representativos.

E: ¿Más la ARU que la Federación Rural?

JP: No son los dos, porque son los dos los que representan a los ganaderos, digamos a los productores ganaderos. Hay cuatro instituciones que de alguna forma están vinculados a los productores ganaderos: ARU, FedRU, Comisión Nacional de Fomento Rural que engloba a pequeños productores incluyendo a los ganaderos y las Cooperativas Agrarias Federadas que también incluyen a algunos ganaderos. Por lo general todos participan pero más que nada la Asociación y Federación Rural.

E: Y... ¿esos dos fueron los que se pararon de punta mientras no había dinero?

JP: Claro, el tema es que bueno, como financiar eso. Porque había que financiar todo eso y bueno, hasta que no se logró eso era como imposible porque los productores no querían poner plata, viste, siempre les ha costado sacarle plata a los productores porque ya consideran que cobran poco, entonces era todo un tema. Tuvo que tomar la decisión el Poder Ejecutivo, es decir Rentas Generales pone la plata: después la cobrará, o sea la sensación era que el productor no tenía que poner plata. No tenía que ir a comprar las caravanas de la misma forma que se hace con la vacuna contra la Aftosa. El productor no va a comprar la vacuna, porque sinó no la compra, y no la aplica.

E: O sea, si tienes que haber hecho estas dos cosas, haber vacunado y haber...

JP: Si, la vacunación es aparte. Y a lo que voy es que la vacunación es importante, es que el productor va a buscar las vacunas con esa planilla y no tiene que pagar las vacunas. Es gente a la que no le cuesta.

E: ¿Y las caravanas?

JP: Las caravanas lo mismo. Va y las retira. Ahora es El Correo que las distribuye, va la retira y no tiene que pagarlas; capaz que las paga en la faena. Hay un porcentaje que se retiene sobre eso pero el productor no lo siente, no es que tiene que ir, comprar las caravanas para poder cobrar.

E: Ta, pero cuando pagó eso....

JP: Y la ARU y la FedRU tenían filosofía de bueno no, algo obligatorio no, no quiero, este, que sea voluntario, y acá lo que se quiso hacer o lo que pretendió hacer el Ministerio en ese momento era inclusivo, universal: que todos los productores tuvieran las mismas oportunidades. Porque sino capaz que los productores ponían las caravanas, iban a lograr mejor valor por su ganado. Porque así el ganado capaz que estuviera en la UE, estaba en la cuota Hilton que pagaba mas, y el otro que no tenía caravana no llegaba a eso. Entonces se generaban dos mercados de ganado. El del con las caravanas y el del sin las caravanas.

E: Entiendo. ¿Qué podemos decir del aliciente para que esta gente se terminara decidiendo de una vez por esto, por tener las caravanas?

JP: Correcto. Que Rentas Generales pusiera la plata. Habían otras instituciones. La Industria Frigorífica y Cámara de Industria Frigorífica.

E: ¡Qué nenes!

JP: No, pero a los frigoríficos también les interesaba porque sino, no tenían mercados.

E: Claro, pero eso fue una parte después...

JP: No, porque si el ganado no estaba trazado no la podían vender en Europa a la carne, entiendes?

E: Entiendo. ¿Pero qué pasó? Tú me dijiste que en principio ellos (la UE) podían hacerlo hasta la faena...¿y después?

JP: La UE te pedía eso, pero si vos faenabas animales que no estaban trazados, no les podías vender la carne a la UE? Entiendes?

E: Aaahhhh, claro...

JP: La carne no tiene trazabilidad, pero el animal que la produjo, sí. Si vas a la UE te pedía carne de animales trazados y tenías animales que no estaban trazados.

E:¿Por eso la Caja Negra tiene que estar en el frigorífico?

JP: La Caja Negra es otra cosa. No lo mezcles con esto. Yo te lo puse como ejemplo de cómo un proyecto que existía no salía porque nadie lo financiaba hasta que apareció el Estado que dijo esto vamos a financiarlo, me interesa, y eso pasó de una administración a otra, lo mismo que la trazabilidad. Se discutía, estaba todo el mundo de acuerdo, pero no empezaba. ¿Qué había que hacer? Poner plata, para poner el proyecto. Eran muchos millones de dólares. Apareció el gobierno y dijo vamos a hacerlo, y puso la plata. La Caja Negra va en los frigoríficos porque mide, o sea hay siete balanzas que miden distintas instancias; que tienen un fin recaudador, un fin fiscalizador, este, había mucha faena en negro y bueno, evasión fiscal y todo eso y bueno, es como una etapa de contralor. Entran tanto cantidad de kilos, tiene que haber tanta cantidad de kilos de carne. A veces entraban por cantidad de animales y salía mayor cantidad de carne a la de los animales declarados. Eso fue un fin más fiscalizador que otra cosa, de transparencia del sistema, pero la trazabilidad era otra cosa. ¿Cómo no le va a interesar? Europa es quién paga mejor la carne. Entonces era la UE la que exigía eso y a la industria le interesaba. También estuvieron metidas las curtiembres porque el tema de la Trazabilidad podía llegar a permitir no marcar el ganado, ganado que con una marca mal hecha pierde valor y la industria necesitaba el cuero bien. Igual se decidió que aún con la trazabilidad se siguen marcando el cuero, pero....

E: La cosa (la caravana)...¿no sirve como marca?

JP: No. Se decidió que por ahora se siga haciendo las dos cosas. Que el animal esté identificado con la caravana que también de alguna forma le pertenencia de quien es, pero la marca sigue atestiguando quien es el propietario.

E: ¿Hay alguna manera de remover eso?

JP: Si, te pueden cortar la oreja del animal, no sé.

E: Sé que hay otras, también es con una hipodérmica...

JP: Sí, ese es un chip subcutáneo, pero no, al final cuando tuvieron que decidir qué tipo de identificador se usaba, se prefirió el de la oreja, básicamente porque la industria decía que era difícil en la faena buscar ese traspinter o chip, que muchas veces se podía llegar a ir en un cargamento de carne y podía ser complicado para Uruguay. La caravana

seguro que la encontrás y lo sacás. El que estaba en la parte subcutánea, si, había que perder tiempo en buscarlo en un transporte de carnes, porque eso se mueve, era terrible y por eso no aceptó. Por eso el sistema decidió la identificación visual y electrónica exterior.

E: Bien. Estos dos organismos privados que tú me comentaste, que era la ARU y la FedRu, ¿hay algún sector específico dentro de ellas que se opuso, o fue en bloque que dijeron no, hasta que no pongan plata, no?

JP: No, no.

E: ¿O hubo algunos que sí y otros que no?

JP: No, no; no es que no quisieran la trazabilidad. Lo que discutían, lo que se llegó a discutir, era la obligatoriedad, que fuera obligatorio para todos. Eso fue lo que estuvo en discusión.

E: ¿Pero en bloque o no?

JP: No, no. Había posiciones. Porque incluso, vas a ver en el libro un presidente de la ARU, Manuel Lussich, que no estaba de acuerdo, pero después llegó el nuevo gobierno y decidió que sea así, y así se hizo.

E: Excelente. Porque es una duda que yo leyendo... eehhhh, bien. Ya los argumentos están, bien, la pregunta básica es: En la propuesta de Jorge Batlle, me dijiste que hubo una idea, que se yo, no sé qué, no sé cuánto y después bajo; cuando terminó saliendo la ley nº 17997 eso... ¿es exactamente lo que pensaba Batlle, o debido a las mediaciones o las negociaciones, se pensó en cambiar esa ley para que...?

JP: No, no. Hubo algún cambio. Yo no me acuerdo si el origen o lo posterior, hubo algún cambio. Lo cierto es que se decidió iniciar ese proyecto primero de identificación de los animales, primero de trazabilidad grupal aprovechando la información que tenía DICOSE y la experiencia que tenía DICOSE. Eehhhh, después con la ley pudo haber surgido algo, algún cambio en materia de financiamiento, las caravanas y todo eso pero en términos generales no hubo demasiado cambio. Lo que si hubo fue esta decisión política de hacerlo que en el gobierno de Batlle era, ya te digo, una experiencia de trazabilidad grupal, un plan piloto. Un plan piloto que no funcionó demasiado bien pero siempre estuvo esa duda de cómo se hacía, como seguíamos con la trazabilidad. Ya te digo, en el 2005 fue todo un año de discusión y en el 2006, es más, se negoció con la UE, la fecha en que todo el ganado vacuno uruguayo iba a estar listo. No se llegó a esa fecha, creo que era 2010, cuando asume Tabaré Aguerre y lo primero que hizo el mismo día de asumir como ministro de ganadería de Mujica, fue mandar una ley al parlamento postergando uno o dos años esa fecha.

E: Incluso hubo dos leyes...

JP: Ahora no me acuerdo.

E: La 18336 (es la ley 18656) que es una ley complementaria que decía "...a tal día del 2006, no sé cuánto de mayo de 2006 tenía que estar todo trazado..."

JP: 2006 no. 2010.

E: ¿2010?

JP: 2010. Si, ahí se cambia no sé sí para 2011 o 2012 en acuerdo con la propia UE. Sé le planteó el tema, estuvieron de acuerdo y ahí es cuando Uruguay se compromete a que todo el ganado esté trazado, cosa que hace. Este...pero, ya te digo, o sea el acuerdo estaba, la trazabilidad se venía llevando a cabo con muchos problemas, viste, con muchas dificultades, viste, porque al productor también le costaba; habían cosas en papel para que el SNIG lo pasara, viste, era todo un tema porque había que generar la cantidad de conectividad en todo el país para que la gente pudiera usar las computadoras y mandar la información. Por ahí no estaba tan conectado como ahora, con celulares, con, es decir, no en todos lados había para hacerles lecturas, es decir, tenían bastones que se quedaban con la lectura, pero después tenías que subirlo a una computadora y mandarlas, y no en todo el país había una conectividad que permitiera hacer eso. Entonces habían una serie de problemas bastante serios. Eso se fue logrando con el paso del tiempo, incluso aún hoy hay problemas con algunos asteriscos, con algunas cosas; la gente temerá a veces cuando un animal pierde una caravana, hay que reponerla cosa que hay un manual de procedimiento, se han ido cambiando los manuales de procedimiento, se han ido ajustando, hay cosas que han pasado a ser electrónicas que antes solo se hacían en papel. Hoy es más fácil enviar y remitir todo. También se ha ido aprendiendo, pero yendo a tu pregunta, había una idea que estaba, pero que no estaba madura para que se pudiera llevar a cabo. Con el paso del tiempo y decisiones políticas, un país con mejores condiciones económicas, con un Estado, lo vas a ver (en el libro) hay una entrevista a Astori, que fue una de las prioridades del nuevo gobierno, que "*...esto lo vamos a llevar adelante porque es fundamental para el desarrollo económico del país. La ganadería lo necesita, lo importante es impulsar desde el Poder Ejecutivo*". Ya te digo, estaba la idea, estaba todo pero no se podía plasmar, por el cambio de gobierno; es decir estoy tratando de ser objetivo, no estoy diciendo que fue lo mejor de lo que había, porque Batlle fue el primero en pensar que hay que ponerle caravanas. Yo fui en el año 1999, hay un capítulo ahí, una delegación de Uruguay fue al Congreso Mundial de la Carne en Irlanda y después se hizo un recorrido por Inglaterra, Escocia, Gales, por la propia Irlanda, Inglaterra, Escocia, Gales y Francia. Yo a la parte de Francia no fui, hay varios que no fueron. Éramos los que hicimos toda esa recorrida. Había gente de ARU, FedRu, SUL, INAC, INIA, eeehhhh, Plan Agropecuario, y yo de fuera, el único periodista. Estuvimos haciendo una gira, viendo lo que estaban haciendo los europeos en su propio campo, lo que pensaban los productores, los pasaportes que ellos llevaban. Ellos tenían que hacer unos biblioratos gigantes, porque era uno por uno manual de cada animal, pero ya te digo, ellos tenían 50 animales y lo podían hacer es más, en Holanda nos llegaron a contar...fuimos a Holanda, el productor tenía cada vez que nacía un ternero, que llamar por teléfono y digitar los números del nuevo animal para registrarlo,

y la telefonía no era digital. Es más, tuvieron que pasar de la analógica a la digital a propósito por este tema.

E: Paaahhhhhh

JP: O sea, tuvieron que modernizar el país, pero era un país con plata, lo podían hacer. Este, para que veas hasta donde llegó, porque la preocupación, porque la gente no quería comer carne porque tenía miedo de morir, entonces había que demostrar que las cosas se hacían bien. Richar, me tengo que ir. Te doy los libros, miralos, y después si quieres te doy otra entrevista, pero te pido disculpas ahora.

E: Al contrario, muchas gracias a ti por atenderme.

