

**Montevideo**

1 de febrero de 2010

## Desarrollo Rural en Uruguay

**Gerardo Evia**

Médico veterinario, productor agropecuario, encargado de PROBIDES, Coordinador General de la Asociación Vaquería del e investigador asociado de CLAES.

Uruguay ha sido, hasta no hace mucho tiempo, un país esencialmente ganadero. Desde el siglo XVII, cuando se introdujeron las primeras cabezas de vacunos, hasta la fecha, el cuero, luego el tasajo, y más tarde la carne y la lana han sido el soporte de la economía del país, modelando el desarrollo de una sociedad que depende sustancialmente de las exportaciones de origen agropecuario.

Sin embargo, la situación está cambiando rápidamente. El año 2009, el valor del producto de las exportaciones derivadas del sector agrícola y forestal (soja, arroz, madera y papel) se acercó por primera vez al de productos derivados de la pecuaria (carne, lana, lácteos). Ello implica mucho más que un simple cambio en la estructura del producto bruto agropecuario, al determinar una remodelación profunda del paisaje natural, cultural y social del país, como lo muestra el explosivo crecimiento reciente del área agrícola, pasando en los últimos cinco años de 970 mil a 1.737.000 Has. cultivadas. Desde fines de los años 80, la forestación con especies exóticas para la producción de pulpa de celulosa, promovida por sucesivos gobiernos, incrementó el monocultivo hasta llegar a las 600.000 has.

La intensificación y expansión de la agricultura son vertiginosas. Entre los años 2002 y 2009 el valor de las exportaciones de trigo y arroz se multiplicó por tres, el de las oleaginosas por 10 y los derivados forestales casi por cinco. Curiosamente, lo pecuario acompañó este crecimiento a pesar de haber cedido área a las otras actividades, mediante la intensificación de la producción con el aumento de los sistemas de engorde de ganado a corral.

### Las consecuencias

En el paisaje se puede observar la fragmentación, como expresión sintética de los cambios socio-ambientales del territorio. Sobre una matriz constituida predominantemente por praderas naturales, sobre las que se desarrollaba la ganadería tradicional, avanza ahora la frontera agrícola, sustituyendo y desplazando importantes muestras de biodiversidad.

De Uruguay se destacaba por una integración equilibrada entre rubros que incorporaban una rotación agrícola ganadera considerada agronómicamente "sustentable". Sin embargo, en la actualidad se observa una tendencia a la agricultura continua sobre la base del cultivo de soja, cuestionable desde la sustentabilidad del suelo por el riesgo de creciente deterioro y sin políticas efectivas de control.



Los cambios operados implicaron aumento de los índices de concentración económica y marginación de productores. La soja es plantada principalmente por agricultores nuevos, con el 10% de ellos controlando hasta el 40% del área plantada.

A nivel económico, la dinámica de las exportaciones de *comodities* con precios tonificados por la demanda internacional, ha permitido mantener niveles de crecimiento y equilibrio, a pesar de factores externos negativos, como la crisis financiera internacional, alzas del petróleo y depreciación del dólar. De hecho, a pesar de la crisis de 2008 y luego de una prolongada sequía entre 2008 y 2009, el PIB agropecuario continuó creciendo a expensas de la agricultura. Aunque la producción pecuaria disminuyó en 4%, las de trigo, soja y sorgo se incrementaron en 94, 33 y 114%, respectivamente.

A nivel social, en las áreas rurales se aprecia un auge de la actividad general agropecuaria; y un claro proceso de concentración y transferencia de la tierra por extranjeros. El valor de la tierra se ha multiplicado por tres en los últimos cinco años. Muchos productores pudieron, gracias a la venta de sus tierras, saldar las deudas contraídas en épocas de crisis, habiendo algunos que se quedaron con predios menores o ubicados en zonas marginales. Sin embargo, muchos otros vieron amenazada su viabilidad y continuidad como agricultores generándose un desplazamiento hacia pueblos y ciudades. Lejos de reducirse, la pobreza rural se ha incrementado, ya que, medida por el ingreso, aumentó de 17 a 26% entre los años 1999 y 2007.

En este “ex-país ganadero”, hasta no hace mucho tiempo existía cierta movilidad social, debido a que pequeños arrendatarios, al cabo de un tiempo, eran capaces de formar un “capital” en cabezas de ganado que, a la postre, les aseguraba el acceso permanente a la tierra. Dicha movilidad fue limitada por el aumento del valor de la tierra para compra y arrendamientos. Pero los precios de la tierra y productos agrícolas, y el cambio en la estructura de precios de los insumos, están determinando otras transformaciones en el sector agropecuario. Hoy, ya no sólo los pequeños productores ven amenazada su forma de vida, también los medianos y grandes propietarios se enfrentan a la necesidad u oportunidad de cambiar sus sistemas de producción por otros más intensivos; o alquilar sus tierras para tener más rentabilidad con un capital que no deja de valorizarse.

### Causas y tendencias

La globalización, movilidad de capitales y los cambios de la demanda internacional han determinado un proceso de especialización productiva en la región y el país. Esta parte de América Latina es una de las últimas reservas de tierras con potencial de expandir la frontera agrícola del planeta. Ello determina un flujo importante de inversión extranjera directa en el sector agropecuario, tanto en la fase primaria como en el sector agroindustrial. En buena medida, tal inversión es una apropiación de activos, ya que buena parte de las tierras y agroindustria nacional, (cervecería, del arroz y de la carne) pasó a capitales brasileños.

Las proyecciones del mercado global de estos productos indican que continuará incrementándose la demanda agrícola mundial, particularmente la soja, por una creciente demanda de aceites y harinas proteicas. Los países del Mercosur, incluyendo Bolivia, soportarán el crecimiento de esta demanda, que se estima en 35 % para los próximos diez años. Se espera que las tasas de incremento en el área cultivada de soja en estos países promedie el 4 % anual.

### En debate

Los cambios mencionados determinaron y probablemente seguirán conduciendo un proceso de aumento de la riqueza y del producto bruto agropecuario. Sin embargo, ésta no es condición suficiente, por si sola, para el desarrollo sustentable. La equidad social y el mantenimiento del patrimonio natural son requisitos indispensables para el desarrollo, además de la conservación o creación de otras formas de valor y capital social, que deberían ser tenidas en cuenta como metas del desarrollo rural.

Desde el punto de vista ambiental, parece claro que las políticas públicas han resultado hasta ahora insuficientes para garantizar la conservación del patrimonio natural (biodiversidad) a un ritmo acompasado con la dinámica de la expansión de la frontera agrícola y para asegurar la conservación del recurso suelo, que es el sustrato básico para la reproducción de la actividad agrícola. Por ello se apuesta por la política de responsabilidad de las propias empresas agropecuarias, supuestamente interesadas en asegurar la sustentabilidad del negocio. Aunque hay dudas sobre esta aproximación, es innegable que cualquier política soberana de protección de recursos debe estar sustentada en capacidades efectivas de control y supervisión que hoy no existen, y que, sin embargo, deberían dimensionarse en proporción al crecimiento que generan.

Desde el punto de vista estrictamente económico se reconoce el éxito del modelo promovido por políticas generales de competitividad, inversión extranjera y acceso a mercados, mientras que, por otro lado, se han venido aplicando políticas diferenciadas de apoyo a la agricultura familiar para ayudar a mantenerlos en el medio rural. Pero la política de reasignación de tierras para pequeños agricultores es contradictoria, puesto que mientras por un lado se alienta un modelo concentrador de tierras expulsando agricultores, por el otro se gastan cifras enormes en compra de tierras para nuevos colonos con costos mucho más elevados.

La discusión sobre el desarrollo rural en Uruguay se plantea, entonces, en torno a las alternativas de política para los pequeños agricultores y la población rural en situación de pobreza, que se enmarca en la concepción de que las empresas medianas y grandes deben ser atendidas económica y productivamente, mientras la política social atiende a los pequeños agricultores.

Algunos analistas plantean que los predios familiares autoexplotan su trabajo como forma de compensar rentabilidad relativa de los predios pequeños, y que es demasiado oneroso para la sociedad mantener a perpetuidad esquemas de asistencia para viabilizarlos. Algunos afirman que la mejor alternativa para los pequeños agricultores inviables por su escala, es su reciclaje como trabajadores de grandes empresas, con más ingresos que mejoren sus condiciones de vida. De esta forma, las alternativas serían limitar el avance de los agro negocios, restringiendo la escala y la inversión extranjera o reconvertir a los pequeños agricultores para que accedan a los “beneficios” de la inversión y concentración, pero sobre la base de un cambio en la relación con la tierra que trabajan.

Aún asumiendo que esto último fuera efectivamente posible, cabe preguntarse si no hay un “valor social” no contabilizado en el hecho de mantener comunidades rurales integradas, trabajando sus propios predios. Esto forma parte del concepto de multifuncionalidad de la agricultura, en el que se reconoce que ésta tiene valor por razones que van más allá de la misma producción agrícola, en tanto modela la ocupación del territorio y tiene consecuencias sobre la conservación ambiental, la preservación de la cultura, la gobernanza y la equidad.

Otro de los argumentos que se esgrimen para impulsar el modelo de escala es que resulta en sistemas más productivos y rentables. Sin embargo se omite mencionar que, en realidad, son sistemas de alta productividad en mano de obra, típica de los países con abundancia del recurso tierra, a diferencia de aquellos países donde ésta es escasa.

Cabe preguntarse, entonces, si no es posible imaginar políticas que contemplen a la empresa rural como un conjunto de diferentes tipos de producción, desde pequeños a grandes, con requerimientos y formas de actuación diferentes en función de los distintos objetivos que persiguen, dentro de los cuales debe considerarse la multifuncionalidad.

La dimensión ambiental debería ser tenida especialmente en cuenta. Si la sociedad va a subsidiar esquemas y sistemas de producción familiares, ese apoyo debería estar legítimamente vinculado al mejoramiento de las condiciones ambientales de los sistemas de producción y a su contribución a la conservación del patrimonio natural, retornando a la sociedad ese valor como contrapartida. Ello depende de que las sociedades se apropien del concepto de valoración del desarrollo rural, y que los gobiernos lo traduzcan en políticas públicas efectivas. De lo contrario, seguiremos promoviendo más de lo mismo.