

ACCIONES GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA FAMILIAR URUGUAYA / AÇÕES GOVERNAMENTAIS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGRICULTURA FAMILIAR URUGUAIA

Junior Miranda Scheuer
Doutorando em Ciências Agrárias. Universidad de la República (Udelar)
juniorscheuer@yahoo.com.br

Miguel Ángel Vassallo Muniz
ph.D. em Desenvolvimento Rural. Universidad de la República (Udelar)
miguel-vassallo@hotmail.com

Guzmán Enrique Garet Fernandez
Mestrando em Desenvolvimento Rural Sustentável. Universidad de la República (Udelar)
ggaret@mgap.gub.uy

Resumen

Los estudios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura prevén una ampliación poblacional hasta el año de 2050. Sin embargo, queda muy claro que se necesitarán más alimentos y las presiones y riesgos respecto a los recursos naturales aumentarán. Y por supuesto es imprescindible crear maneras de producción más eficientes, productivas y respetuosas con el medio ambiente. Con base en esa dialéctica, el objetivo del trabajo fue identificar las principales acciones gubernamentales del Uruguay actual que promueven el desarrollo sostenible de la agricultura familiar frente la necesidad de producción de alimentos. La investigación presentada es una revisión bibliográfica, y se profundizaron los estudios con el levantamiento de datos secundarios. Uruguay es un país muy activo frente los eventos ambientales de importancia global, y de ahí que ha desarrollado un conjunto de políticas públicas para producción de alimentos sostenibles

por medio de la agricultura familiar en un plan de mediano y largo plazo, intermediado por el sector público y la sociedad civil organizada. El país viene construyendo programas y/o políticas públicas sobre la base de un desarrollo sostenible de la agricultura familiar, estableciendo mecanismos para el aumento en la producción de alimentos, en conformidad con la necesidad mundial, y a través de prácticas agropecuarias igualmente sostenibles.

Palabras clave: Sostenibilidad. Políticas públicas. Alimentos. Medio ambiente.

Resumo

Os estudos da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura preveem uma ampliação populacional até o ano de 2050. Porém, é muito claro que se necessitará de mais alimentos, e as pressões e riscos aos recursos naturais aumentarão. Dessa forma é imprescindível criar maneiras de produção mais eficientes, pro-

dutivas e respeitosas com o meio ambiente. Com base nessa dialética, o objetivo do trabalho foi identificar as principais ações governamentais do Uruguai atual que promovem o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar ante as necessidades de produção de alimentos. A investigação apresentada é uma revisão bibliográfica e foram aprofundados os estudos com o levantamento de dados secundários. O Uruguai é um país muito ativo diante dos eventos ambientais de importância global e, desse modo, tem desenvolvido um conjunto de políticas públicas para a produção de alimentos sustentáveis pela agricultura familiar, em um plano de médio e longo prazo, por meio do setor público e da sociedade civil organizada. Esse país vem construindo programas e/ou políticas públicas sobre a base de um desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, estabelecendo mecanismos para o aumento na produção de alimentos, em conformidade com a necessidade mundial e através de práticas agropecuárias igualmente sustentáveis.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Políticas públicas. Alimentos. Meio ambiente.

Introducción

La agricultura de pequeña escala en Uruguay ha experimentado modificaciones en relación a las políticas públicas de desarrollo rural. Antes de la década de 1960 había algunas teorías y herramientas de una economía democrática y social, especialmente durante el gobierno de Luis Batlle Berres (1947-1951), que en el año 1948 creó el Instituto Nacional de Colonización (JACOB, 1984).

Por un largo período, que se inició en los años 1960, no existieron políticas de desarrollo rural, en especial a los productores familiares, dado que el énfasis se daba al crecimiento productivo con base en los conceptos del neoliberalismo. Durante la dictadura militar (1973-1984) se rompió por completo la preocupación por las causas sociales y por los sectores más frági-

les de la sociedad y en el período inmediato a la posdictadura, con la redemocratización del país, tampoco se pensó en el desarrollo rural. Tras la profunda crisis que Uruguay vivió en 2002, que produjo un cambio de gobernantes y sus proyectos políticos, a partir del año de 2005, comienza una política de ámbito más social y con una mayor percepción de la importancia de la agricultura familiar para el desarrollo rural (VASSALLO, 2010).

La evolución de ese pensamiento convierte en un menester importante la inclusión de la producción sostenible de alimentos en las políticas de desarrollo rural. Los estudios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2009) prevén que hasta el año de 2050 la población mundial crecerá cerca de un 70% (LOBELL; CASSMAN; FIELD, 2009), pasando de los actuales 7 mil millones a 9,6 billones de personas.

Sin embargo, queda muy claro que se necesitarán más alimentos (60%) y las presiones y riesgos al medio ambiente aumentarán. Por supuesto, es imprescindible crear maneras de producción más eficientes, productivas y respetuosas con el medio ambiente (IFAD, 2011), es decir, un sistema de intensificación sostenible con producción de alimentos sostenibles, con un bajo impacto ambiental y alta eficiencia en la utilización de los recursos naturales.

Para lograr el incremento en la producción de alimentos, Aguerre *et al.* (2014) ratificaron la necesidad de promover la intensificación ecológica de la agricultura familiar y superar los problemas relativos al deterioro de los recursos ambientales, a los ingresos decrecientes, a la falta de acceso al conocimiento, a las dificultades respecto a la comercialización (mercados) y a los recursos productivos de los productores uruguayos (LIPTON, 2005).

La intensificación de los sistemas de producción agrícolas y ganaderos exige cambios en el

manejo agropecuario y aumento en la utilización de los recursos, como nutrientes y agua, además de crear resiliencia entre los agricultores, frente las externalidades climáticas y la volatilidad del mercado. En general, la intensificación objetiva la eficiencia agropecuaria y/o la reducción del impacto ambiental por el uso de los recursos ambientales (INIA, 2015).

Al mismo tiempo, la introducción del avance técnico a los agricultores familiares no puede tener el mismo sentido de los modelos de la segunda mitad del siglo XX (generación, transferencia y adopción). Actualmente la construcción de las tecnologías debe interactuar con los actores (agricultores) en un sistema de innovación o coinnovación, que genere nuevos procesos, productos y organizaciones y que atienda los ejes del desarrollo sostenible (ARBOLEYA; MALDINI, 2015), en sus aspectos ambiental, social y económico (FERRARO, 2015).

Con base en esa dialéctica, el objetivo del trabajo fue identificar las principales acciones gubernamentales del Uruguay actual que promueven el desarrollo sostenible de la agricultura familiar frente la necesidad de producción de alimentos.

El estudio presentado es una revisión bibliográfica. Para la consecución del objetivo planteado se realizó un examen del estado del arte sobre los temas de desarrollo sostenible en Uruguay, agricultura familiar y programas y/o políticas públicas sobre la producción sostenible de alimentos, así como un levantamiento de datos secundarios para profundizar los conocimientos del tema.

La agricultura familiar de Uruguay

La agricultura familiar de Uruguay incluye, según el marco legal dado por las Resoluciones Ministeriales n° 219, del 28 de febrero de 2014; y n° 387, del 19 de marzo de 2014, como el productor o la productora familiar agropecuario(a)

[...] a toda persona física que con o sin la ayuda de otros gestiona directamente una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria que no requiere uso directo de la tierra (URUGUAY, 2014a, 2014b).

Simultáneamente el(la) productor(a) familiar, en conjunto con su familia, debe cumplir las exigencias de: contratar como máximo dos asalariados no familiares permanentes o su equivalente en jornales zafrales no familiares; explotar en total hasta 500 ha Coneat 100 (unidad nacional de productividad de la tierra); residir en la explotación o en un hogar a una distancia no superior a 50 km; que los ingresos familiares nominales extraprediales sean inferiores o iguales a 14 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) en promedio mensual (URUGUAY, 2014a). A partir de esa definición se identifican los agricultores familiares, por intermedio del Registro de Productores Familiares, y se aplican políticas públicas diferenciadas para su desarrollo, en especial las relacionadas a la sostenibilidad.

La distribución geográfica de los pequeños productores rurales en el país (Figura 1) se concentra en el departamento de Canelones (24%), Lavalleja y San José (7%), Cerro Largo, Colonia y Tacuarembó (6%), Florida, Rivera, Rocha y Salto (5%), Artigas, Durazno, Maldonado y Treinta y Tres (4%), Paysandú y Soriano (3%), Montevideo, Río Negro (2%) y Flores (1%) (URUGUAY, 2015a).

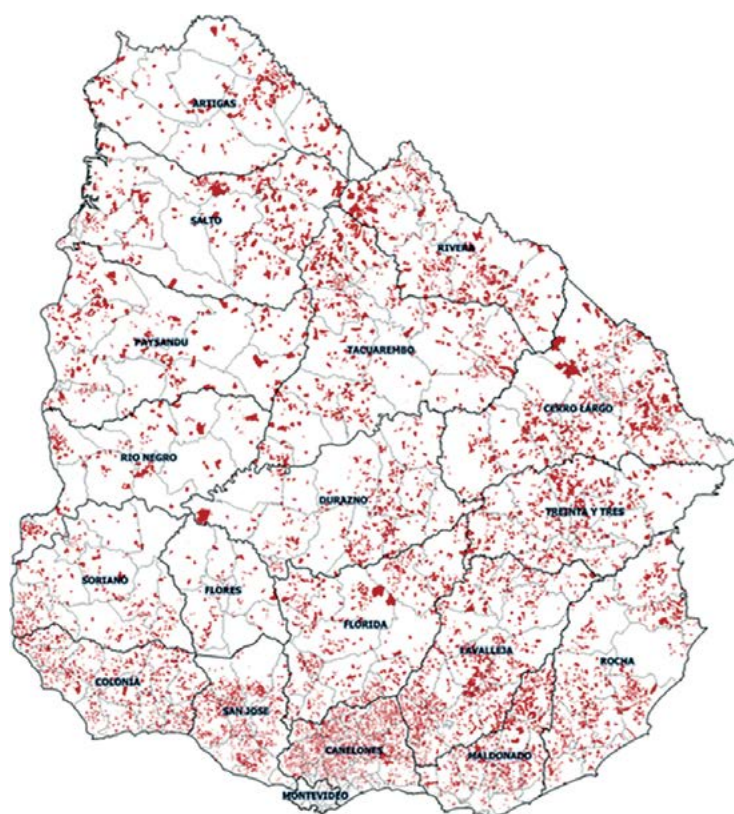


Figura 1 – Distribución de los agricultores familiares en Uruguay

Se observa que en rojo se demarca la concentración de los productores rurales. El levantamiento de las explotaciones agropecuarias (Tabla 1) revela que el 56% de los establecimientos son

de agricultores familiares y el 44% restante de agricultores comerciales que ocupan un 86% del área cultivable ante un 14% de los agricultores familiares (URUGUAY, 2011).

Tabla 1 – Caracterización de la explotación de la agricultura comercial y familiar

Explotaciones agropecuarias	Agricultura comercial	Agricultura familiar
Cantidad de explotaciones (n°)	19.496	25.285
Área ocupada (ha)	14.104.792	2.252.506
Superficie media (ha)	723,47	89,08

Adaptado de: Uruguay (2011).

La distribución de la superficie de explotación familiar se caracteriza por áreas menores que 20 ha (33%), entre 20 y 50 ha (20%), 100 y 300 ha (23%), 50 y 100 ha (17%) y más de 300 ha (7%). Además, el 75% de los productores familiares residen en su explotación, donde realizan las actividades productivas con sus familias (URUGUAY, 2011).

La producción familiar en Uruguay es responsable, especialmente, por el 88% de la producción de cerdos, el 86% de la horticultura, el 84% de las aves, el 78% de semilleros de forrajeras, el 73% de la lechería, el 69% de la viticultura, el 66% de ovinos para carne y lana, el 63% de equinos, el 59% de semilleros de cereales y culti-

vos industriales, el 58% del vacuno de carne, entre otros; o sea, aproximadamente un 61% de la producción se origina de la agricultura familiar (URUGUAY, 2011). La principal actividad económica de la producción agropecuaria familiar es la ganadería de carne y lana (56%); la horticultura ocupa un 17% y la lechería un 13%; las otras actividades corresponden a los 14% restantes (URUGUAY, 2015a).

Asimismo, los principales problemas que afectan el sector agrícola y ganadero son la vulnerabilidad de los rendimientos provocada por las adversidades climáticas, la baja utilización del agua de escorrentía, la alta carga de pastoreo de las pasturas naturales, lo que provoca una ineficiencia productiva y una disminución de la resiliencia de la ganadería a la variabilidad y al cambio climático (PNUMA, 2014).

Acciones uruguayas frente la producción familiar de alimentos sostenibles

Uruguay es un país activo frente los eventos ambientales de importancia global. En nivel internacional, ha ratificado en el año de 1994 la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en 2000 el Protocolo de Kyoto, ha defendido tres Comunicaciones Nacionales ante la Convención (1997, 1998 y 2010), es miembro del Consejo Agropecuario del Sur, coordina el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre Políticas Públicas vinculadas con Cambio Climático y hace parte del Programa Cooperativo para el Desarrollo de Tecnología Agropecuaria en el Cono Sur (THE WORLD BANK, 2015).

El país desarrolla, por intermedio del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático, vinculado al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma), por el Sistema Nacional de Emergencias y por el Gabinete Ambiental, acciones y políticas en respuesta al cambio climático. En el sector agropecuario, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) fue el primer minis-

terio de agricultura de América Latina que organizó un equipo para tratar sobre la cuestión del cambio climático – Unidad Agropecuaria de Cambio Climático (THE WORLD BANK, 2015).

De la vasta institucionalidad con que cuenta el sector en Uruguay, hay algunas que aportan asistencia técnica, programas de capacitación, investigaciones, extensión, etc., con el objetivo de diseminar el desarrollo sostenible. Entre las que podemos citar están la Universidad de la República (Facultad de Agronomía), Instituto Suramericano para Estudios de Resiliencia y Sostenibilidad, Instituto Nacional de la Leche, Instituto Plan Agropecuario, Asociación Uruguaya de Siembra Directa, Secretariado Uruguayo de la Lana y Federación Uruguaya de Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria.

En el plan estratégico definido por el Instituto Nacional de Colonización se enfoca como principal acción la promoción del desarrollo rural sostenible entre los agricultores familiares beneficiarios de la política institucional. Para lograr ese objetivo, se establecieron tres ejes de trabajo; uno de ellos procura una colonización de elevada calidad y el bienestar del productor rural, por medio de un buen manejo de los recursos naturales, de la capacitación de los colonos y técnicos contratados y la asistencia técnica, además de reconocer la función social de la tierra y el manejo adecuado de los recursos naturales (INC, 2015).

La Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), que responde al MGAP, es responsable por desarrollar políticas agropecuarias bajo el concepto de desarrollo rural económico, social y ambientalmente sostenible, propagando la articulación interinstitucional e institucional asociada a programas y proyectos para los agricultores familiares con el apoyo al acceso a propuestas productivas y financiamiento diferenciados. Se incluye, asimismo, el fortalecimiento de grupos y estímulo de jóvenes y mujeres, la capacitación y asistencia técnica, además de inversiones en el sector.

En concreto, con intención de estimular la permanencia de jóvenes en el campo, el gobierno uruguayo lanzó en el año 2012 la iniciativa Somos de Acá, en la que buscaba estimular prácticas que permitieran la formulación de políticas públicas hacia los agricultores rurales. Ese programa, con financiación del MGAP, tiene como objetivo integrar los jóvenes en estrategias y políticas de desarrollo rural e incitar la participación en acciones comunitarias sobre el manejo sostenible a través de capacitación, sensibilización, monitoreo y difusión de los recursos ambientales con vistas a la adaptación a la variabilidad y al cambio climático (FIDA, 2015).

Las mujeres también cuentan con apoyo del gobierno para realizar actividades rurales. Un ejemplo es el proyecto Somos Mujeres Rurales – cuyo propósito general es estimular la participación de las mujeres en las políticas de desarrollo rural y en los procesos de ciudadanía, a través de los objetivos específicos de proveer el acceso a bienes, servicios y capacidades. Estos son fondos concursales, cuyas propuestas ganadoras reciben apoyo financiero para su ejecución (URUGUAY, [s.d.]a).

Otra iniciativa es el Más Valor a la Producción Familiar, que busca incluir la producción agropecuaria familiar sostenible en las cadenas de valor o mejorar la inserción actual por intermedio de la colaboración estratégica, fomentando alianzas entre productores, industriales, empresarios, comercializadores, distribuidores, entre otros (URUGUAY, 2016a).

La Dirección General de la Granja (Digera/MGAP) tiene la función institucional de revalorizar el trabajo del agricultor familiar al detener la migración rural, organizar la producción granjera y mejorar la estabilidad social y económica por medio de políticas que fomentan la asistencia técnica, la capacitación y la extensión, además de apoyar el asociativismo y la producción integrada, la conservación del medio ambiente, la soberanía y seguridad alimentaria y, por tanto, pro-

picar mejorías en las condiciones de vida de los productores granjeros.

Una de las acciones del Digera consiste en los Planes de Negocio Granjeros, que establecen acceso a financiamiento diferencial a los granjeros a través de los costos operativos, asistencia técnica productiva y comercial, y subsidia asistencia técnica a los hortícolas que fueron afectados por los cambios climáticos, con planes de producción y reconstrucción productiva.

Para la producción hortofrutícola se estableció un marco legal con el interés de respetar el medio ambiente, conservar la biodiversidad y los recursos naturales en un sistema de cultivo sostenible, que minimice el riesgo de contaminación de los alimentos para el consumo y que asegure el bienestar de los trabajadores, de los productores y de sus familias (URUGUAY, 2016b).

El marco se refiere a la “Guía de Buenas Prácticas Agrícolas para la producción de frutas y hortalizas frescas en Uruguay” (BPA) y se ejecuta por intermedio de Digera, que tiene la función de capacitar y sensibilizar los agricultores familiares del sector frutihortícola a la producción de frutas y hortalizas frescas. Los agricultores que se capaciten lograrán un certificado de idoneidad en producción de frutas y hortalizas frescas bajo las BPA, documento que será exigido para adherirse a las políticas públicas del MGAP (CARREGA; ENRICH, 2014).

Se aplican las BPA desde la preparación del suelo al cultivo de las frutas y hortalizas hasta la venta de los productos, pasando por los procesos de poscosecha, preparación de los alimentos para la comercialización, acondicionamiento y transporte, procesos en los que se estimula la sostenibilidad (CARREGA; ENRICH, 2014).

La Dirección General de Recursos Naturales Renovables (Renare/MGAP) está comprometida en preconizar políticas de uso y manejo racional de los recursos ambientales renovables a los

agricultores, con el doble objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible agropecuario y la conservación de los recursos.

Entre las herramientas de actuación se destacan los Planes de Uso y Manejo Responsable de Suelos (Ley n° 18.564, del 11 de septiembre del 2009) (URUGUAY, 2009), por los cuales los propietarios o tenedores (según el tamaño de la finca) deben organizar un plan de uso responsable del suelo, con criterios técnicos y orientados a la minimización de la erosión y degradación de los suelos.

El Proyecto de Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático igualmente constituye una herramienta con el propósito de promover la sostenibilidad. El objetivo es apoyar a los agricultores familiares para desarrollar el uso sostenible de los recursos ambientales, lo que constituye una adaptación a la variabilidad y al cambio climático. El proyecto se ejecuta por cuatro componentes: sistema de información interoperable del sector agrícola, lechero, ganadero, granjero y forestal; mitigación y/o adaptación de los cambios climáticos con vistas al desarrollo sostenible; optimización de la gestión de los recursos naturales; gestión, articulación y relacionamiento entre la institucionalidad pública y privada (URUGUAY, [s.d.]b).

En este marco se desarrolla la iniciativa de trabajo en el Proyecto Ganaderos Familiares y Cambio Climático, que tiene el ideal de contribuir, con los ganaderos familiares ubicados en zonas vulnerables, a la instauración de una capacidad de adaptación a la variabilidad y al cambio climático, orientándose a los sectores críticos de la economía, por la generación de empleo y las exportaciones del país (URUGUAY, [s.d.]c).

El Proyecto Mejora en la Sostenibilidad de la Ganadería Familiar de Uruguay (Uffip, en sus siglas en inglés) es una integración internacional e interinstitucional entre Uruguay (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, Instituto Plan

Agropecuaria y MGAP) y Nueva Zelanda (Ministerio de Relaciones Exteriores y AgResearch). El objetivo principal es proveer entre los ganaderos familiares la transferencia de prácticas sostenibles y verificar el impacto al transmitirse las experiencias a los agricultores vecinos, es decir, mejorar la rentabilidad y la viabilidad del sistema de producción con respeto a los recursos naturales (INIA, 2015; JACKSON; PORCILE, 2015).

La visión del proyecto está basada en una nueva mirada del desarrollo ganadero familiar y más alineada con los saberes y experiencias del agricultor, además de los conocimientos técnicos. Los propósitos se vinculan con los deseos y necesidades de los ganaderos familiares, el sistema de producción, los recursos ambientales existentes y el contexto local (JACKSON; PORCILE, 2015). Actualmente se ejecuta el proyecto en 24 predios foco (establecimiento ganadero y productores seleccionados y localizados en diferentes zonas de Uruguay) por intermedio de un facilitador, que proporciona apoyo técnico, demostración de tecnologías, herramientas de gestión, además de desarrollar e implementar un plan predial (bajo término de tres años), con vistas a la enseñanza-aprendizaje de productor a productor. Igualmente invita a los ganaderos vecinos a acompañar las actividades e intercambiar opciones y avances en torno de los predios foco (JACKSON; PORCILE, 2015).

En el seguimiento de las acciones del Uffip durante los próximos dos años, los facilitadores deben: supervisar los predios foco por medio de reuniones trimestrales con los ganaderos del predio y otros productores; atender las demandas que van surgiendo; capacitar los facilitadores y los equipos; realizar encuestas sobre las decisiones de los ganaderos; desarrollar herramientas para adaptar y extender el uso de tecnologías a los ganaderos con el concepto de intensificación sostenible (JACKSON; PORCILE, 2015).

Tratándose de sostenibilidad, la Red de Agroecología, la Red de Semillas Criollas y Nativas del

Uruguay y la Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología desarrollaron el Plan Nacional de Agroecología (PNA) de Uruguay. Las instituciones promueven estudios sobre agroecología y tienen el propósito de fomentar sistemas productivos sostenibles al integrar los saberes de los agricultores con el conocimiento científico de las ciencias naturales y sociales (RED DE AGROECOLOGÍA, 2014).

El PNA tiene el objetivo de incrementar el número de agricultores y consumidores de alimentos de base agroecológica, la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Asimismo promover la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales, la conservación de ecosistemas y de la biodiversidad; facilitar el acceso a la tierra, fomentar mercados locales y de cercanía, además de fortificar las asociaciones y cooperativas bajo sistemas de producción, distribución y consumo de productos agropecuarios agroecológicos (RED DE AGROECOLOGÍA, 2014).

Los alimentos que se produzcan con base en esas técnicas están asegurados por el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica (según el Decreto n° 557, del 17 de noviembre de 2008). De ahí que la normativa sostiene que los productos orgánicos son aquellos producidos, elaborados, acondicionados, envasados, identificados, certificados y comercializados conforme las disposiciones de dicho decreto (URUGUAY, 2008).

Uruguay Agro Inteligente

El tema Uruguay Agro Inteligente constituye un centro conceptual de la política sectorial y se llevó a cabo en forma conjunta por las autoridades, expertos, actores técnicos y gremiales. Dicho enfoque propone aumentar los niveles de productividad agropecuaria, la resiliencia al cambio climático y la utilización eficiente de los recursos ambientales por medio de la intensificación sostenible y la adopción de tecnologías de la Agricultura Climáticamente Inteligente (MARTINS *et al.*, 2014).

La intensificación sostenible está relacionada con el trabajo promovido por las Naciones Unidas, el Sustainable Development Solutions Network (SDSN – organizado en doce grupos temáticos), que postula el desarrollo sostenible del planeta. En el grupo Sustainable Agriculture and Food Systems se estableció un estudio de caso para el desarrollo de “iniciativas de soluciones” que visa delinear un modelo de desarrollo sostenible al sector agropecuario: carne vacuna, lechería, arroz, agricultura de secano y forestal (FERRARO, 2015).

El equipo de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria del MGAP, del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y otras instituciones nacionales y extranjeras diseñaron un camino – políticas públicas, tecnologías específicas, gestión, investigación, desarrollo e innovación – que conduce la intensificación sostenible (FERRARO, 2015).

El análisis del SDSN perdura hasta el año 2050, sin embargo el proyecto nacional pone un enfoque hasta el año 2030, período en el que se espera definir metas y acciones de intensificación sostenible por parte del equipo y de los tomadores de decisión del sector agropecuario. Al mismo tiempo, la intensificación sostenible tiene como objetivo contribuir con el aumento de la producción de alimentos con vistas a la mantención de los recursos naturales (FERRARO, 2015).

El equipo técnico ha definido metas para al final del período (2030), en comparación con el actual (líneas de base), y se presentan los valores promedio para el sector ganadero (Tabla 2).

Tabla 2 – Valores promedio del sector ganadero al presente y al 2030

Índice	Unidad	Año presente	Año meta (2030)
Producción de carne (peso vivo)	Kg/ha	102	128
Mejoramiento de las pasturas	%	15,4	30
Producción de carne (peso carcasa)	TMT	580	730
Exportación (peso embarque)	TMT	400	540
Área de pastoreo	Millones ha	11,1	11,1

Adaptado de: Ferraro (2015).

Por lo expuesto, la producción de carne por hectárea tiene un incremento de un 25%, con mejoramiento en las pasturas de un 95%, en la producción de carne de un 26% y en la exportación de un 35%, aparentemente sin alterar el área de pastoreo.

Conforme Ferraro (2015), la optimización del sector ganadero se traduce en tecnologías para el mejoramiento de las pasturas y de la nutrición del ganado, aliadas a prácticas de manejo adecuadas.

Al mismo tiempo, respecto al conocimiento de los impactos ambientales decurrentes de la antropización, la Agricultura Climáticamente Inteligente (CSA, en sus siglas en inglés) es un concepto presentado por FAO en la Conferencia sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Cambio Climático de 2010 en La Haya (Holanda) que buscó optimizar la relación del desarrollo agrícola con los recursos naturales bajo las adversidades climáticas y la creciente demanda por alimentos (FAO, 2013).

El objetivo de la CSA es mejorar el desarrollo y crecimiento económico del sector agropecuario, garantizando la seguridad alimentaria por el aumento de productividad; la resiliencia del sector; y la reducción/eliminación de los gases de efecto invernadero. Para ello, son necesarias tecnologías y prácticas sostenibles que actúen en tres ejes: productividad, adaptación y mitigación (THE WORLD BANK, 2015).

En Uruguay, los agricultores han utilizado, adaptado y perfeccionado varias experiencias de la CSA, por ejemplo: la ganadería de carne ha

trabajado con el manejo integrado de pasturas (natural), asegurando la disponibilidad de agua al ganado; la producción lechera ha mejorado la distribución de agua en los predios e incorporado el riego en superficies del tambo; en la agricultura de secano se utilizan la siembra directa, tecnologías de precisión y planes de uso y manejo del suelo; para la producción vegetal intensiva, el manejo integrado del cultivo, técnicas de manejo de suelos, plagas y enfermedades, riego por goteo y capacitación a productores y técnicos (THE WORLD BANK, 2015).

Hacia una economía verde en Uruguay

El informe “Hacia una economía verde en Uruguay: condiciones favorables y oportunidades” es un documento elaborado en conjunto por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma), el Mvotma y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

La meta del estudio fue analizar las políticas públicas de Uruguay con el objeto de alcanzar la sostenibilidad ambiental (previsión para el año de 2035), es decir, una economía verde con el foco en el consumo y la producción sostenibles. Además, se busca implicar todos los sectores poblacionales sin sacrificar el crecimiento económico del país, ya que promueve acciones sostenibles a los sectores económicos (agricultura, ganadería, transporte, turismo e industria/manufactura), genera empleo e inclusión social y contribuye a la conservación ambiental y al desarrollo económico y social (PNUMA, 2014).

A fines de comprender el concepto de economía verde, Pnuma (2011) la definió como una economía que propicia el mejoramiento del bienestar humano y la equidad social con especial atención a las reducciones de los riesgos ambientales y también la escasez ecológica.

Con vistas a alcanzar la propuesta, las políticas para el enverdecimiento del sector agrícola se basan en: exoneraciones fiscales para fomentar el riego con el concepto de tecnologías sostenibles e, igualmente, la construcción de represas y canales de conducción. Además se propone optimizar el aprovechamiento del agua de escorrentía y reducir la vulnerabilidad al cambio climático. Los agricultores son obligados a presentar planes de uso y manejo responsable del suelo para reducir la erosión y degradación del suelo (PNUMA, 2014).

Para el sector ganadero se propone: asistencia técnica, capacitación y transferencia tecnológica para el manejo adecuado de la cantidad de ganado en las áreas de pasturas naturales; incentivos fiscales y/o subsidios a la construcción de sistemas de riego, bebederos y reservas de agua para aprovechar la agua de escorrentía (PNUMA, 2014).

Las principales conclusiones del estudio presentado por Pnuma (2014) se basan en los incentivos fiscales propuestos – a partir del escenario verde – por los cuales se promueve un aumento de la productividad de cereales (9%) y de oleaginosas, además de incrementar un 64% de tierras de cultivo de regadío.

Optimizar la productividad del sector agrícola impacta en la disponibilidad de alimento para el ganado, con crecimiento de la producción de carne por hectárea aproximado de un 9% sobre el escenario base, así como una reducción de un 29% de las emisiones netas de gases de efecto invernadero.

Consideraciones finales

Existe un amplio abanico de políticas públicas alineadas a los objetivos propuestos. Estas se enmarcan en un plan de mediano y largo plazo, las que se enclavan en distintas instituciones, muchas de ellas del sector público, sin embargo otras de la sociedad civil organizada. Por otro lado, muchas de las instituciones públicas vinculadas a estas políticas tienen entre sus directorios representantes de los productores.

Si bien existen instituciones, normativas, programas y políticas públicas específicas que abordan los componentes de inclusión y distribución del desarrollo sostenible (por ejemplo las políticas con enfoque en la agricultura familiar, de género y juventud), es cierto que ellas son relativamente recientes en términos de proceso y, para considerar su aporte al desarrollo sostenible, es necesario cuantificar/evaluar el alcance de dichas políticas, instituciones, programas etc.

Las acciones en desarrollo involucran a muchos actores de distintos sectores y su éxito se vincula más a la interacción/integración que se logre entre ellos que a la existencia de planes coherentes a los objetivos, que suelen ser condición necesaria pero no suficiente.

Las políticas reseñadas suponen un sesgo hacia el crecimiento sostenible, condición necesaria para el desarrollo, aunque dichas políticas puedan resultar insuficientes para el logro final si no se acompañan y equilibran con políticas inclusivas y distributivas.

En definitiva, Uruguay viene construyendo programas y políticas públicas sobre la base de un desarrollo sostenible de la agricultura familiar, que establece mecanismos para el aumento en la producción de alimentos, en conformidad con la necesidad mundial, a través de prácticas agropecuarias más sostenibles.

Referencias

AGUERRE, V. *et al.* Exploración de alternativas para el desarrollo sostenible de sistemas de producción hortícola-ganaderos familiares en el sur de Uruguay. *Agrociencia Uruguay*, Montevideo, v. 18, n. 1, p. 24-40, ene./jun. 2014.

ARBOLEYA, I.; MALDINI, E. Factores de cambio en la ganadería extensiva y posibles líneas de extensión: avances y consideraciones. In: INIA. *Taller sobre intensificación sostenible en ganadería familiar*. Montevideo: Inia, 2015. p. 19-28.

CARREGA, E.; ENRICH, N. *Guía de buenas prácticas agrícolas para la producción de frutas y hortalizas frescas en Uruguay*. Montevideo: MGAP, 2014. Disponible en: <<http://www.gpa.uy/files.php/informes/2394/2014-09-17-mgap-guiapracticasagricolas.pdf?dl=false>>. Accedido el: 15 sept. 2017.

FERRARO, B. Intensificación sostenible de la ganadería: Uruguay 2030. In: INIA. *Taller sobre intensificación sostenible en ganadería familiar*. Montevideo: Inia, 2015. p. 29-38.

FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA). *Somos de acá: una apuesta a los jóvenes rurales en Uruguay*. 2015. Disponible en: <<http://www.todoelcampo.com.uy/somos-de-ac-aacute-una-apuesta-a-los-j-oacute-venes-rurales-en-uruguay-15?nid=19536>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *La agricultura mundial en la perspectiva del año 2050*. 2009. Disponible en: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/Issues_papers_SP/La_agricultura_mundial.pdf>. Accedido el: 18 sept. 2017.

_____. *Historias de éxito de la FAO sobre agricultura climáticamente inteligente: la CSA en el terreno*. FAO, 2013. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/a-i3817s.pdf>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN (INC). *Plan político estratégico del instituto nacional de colonización para el período 2015-2019*. 2015. Disponible en: <<http://www.colonizacion.com.uy/Documentos/Actas/PLAN%20ESTRATEGICO%202015-2019.pdf>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA (INIA). *Taller sobre intensificación sostenible en ganadería familiar*. 2015. Disponible en: <<http://www.inia.uy/estaciones-experimentales/direcciones-regionales/inia-las-brujas/taller-sobre-intensificaci%C3%B3n-sostenible-de-la-ganader%C3%A1-familiar>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD). *Informe sobre la pobreza rural 2011*. Roma: IFAD, 2011. Disponible en: <<https://www.ifad.org/documents/10180/4df0d39a-c20a-40a4-99a2-137f040c2015>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

JACKSON, T.; PORCILE, V. Proyecto: mejora en la sostenibilidad de la ganadería familiar de Uruguay: una apuesta con foco en la integración entre instituciones. In: INIA. *Taller sobre intensificación sostenible en ganadería familiar*. Montevideo: Inia, 2015. p. 1-4.

JACOB, R. Los principales modelos históricos. In: JACOB, R. *et al.* (Org.). *La cuestión agraria en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1984. p. 7-23.

LIPTON, M. *The family farm in a globalizing world: the role of crop science in alleviating poverty*. Washington: International Food Policy Research Institute, 2005.

LOBELL, D. B.; CASSMAN, K. G.; FIELD, C. B. Crop yield gaps: their importance, magnitudes, and causes. *Annual Review of Environment and Resources*, Palo Alto, v. 34, n. 1, p. 179-204, nov. 2009.

MARTINS, A. *et al.* Agenda de política para el desarrollo integral del riego: hacia un Uruguay agointeligente. In: BALPARDA, M.; PÉREZ, R. (Org.). *Anuario Opyya 2014: análisis sectorial y cadenas productivas, temas de política, estudios*. Montevideo: Opyya/MGAP, 2014. p. 255-268.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA). *Hacia una economía verde: guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*. Pnuma, 2011. Disponible en: <https://www.unep.org/greeneconomy/sites/unep.org.greeneconomy/files/field/image/ger_spanish.pdf>. Accedido el: 18 sept. 2017.

_____. *Hacia una economía verde en Uruguay: condiciones favorables y oportunidades*. Pnuma; Icon; Mvotma, 2014. Disponible en: <http://www.unep.org/greeneconomy/sites/unep.org.greeneconomy/files/publications/uruguay_informe_sintesis_web.pdf>. Accedido el: 15 sept. 2017.

RED DE AGROECOLOGÍA. *Plan Nacional de Agroecología: ¿Por qué es necesario un Plan Nacional de Agroecología?* 2014. Disponible en: <<http://redagroecologia.uy/wp-content/uploads/2014/07/Por-qu%C3%A9-es-necesario-un-Plan-Nacional-de-Agroecolog%C3%ADa1.pdf>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

THE WORLD BANK. *Agricultura climáticamente inteligente en Uruguay: consideraciones respecto a la agricultura climáticamente inteligente (CSA)*. 2015. Disponible en: <http://sdwebx.worldbank.org/climateportal/doc/agriculture-Profiles/CSA-en-Uruguay_Spanish.pdf>. Accedido el: 18 sept. 2017.

URUGUAY. *Decreto n° 557/008, de 17 de noviembre de 2008*. Normativa y avisos legales de Uruguay, Montevideo, 2008. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/557-2008>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

_____. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. *Censo general agropecuario 2011: resul-*

tados definitivos. MGAP, 2011. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/censo2011.pdf>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

_____. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. *Informe sobre el estado de los registros de la agricultura familiar en Uruguay 2015*. Montevideo: MGAP, 2015a. Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/2075_informe2011_RegistroPAF.pdf>. Accedido el: 18 sept. 2017.

_____. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. *Más valor a la producción familiar*. 2016a. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/direccion-general-de-desarrollo-rural/oportunidades-y-proyectos/28-10-2016/mas>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

_____. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. *MGAP capacitará a productores granjeros en Buenas Prácticas Agrícolas*. 2016b. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/direccion-general-de-la-granja/oportunidades-y-proyectos/14-11-2016/buenas>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

_____. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. *Proyecto Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático (DACC)*. [s.d.]b. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/institucional/dacc>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

_____. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. *Proyecto Ganaderos Familiares y Cambio Climático (GFCC)*. [s.d.]c. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/direccion-general-de-desarrollo-rural/institucional/llamados/cerrados/ganaderos-familiares-y-cambio-climatico>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

_____. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. *Resolución Ministerial n° 219, de 28 de febrero de 2014*. Montevideo, 2014a. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/direccion-general-de-desarrollo-rural/institucio>

nal/llamados/cerrados/produccion-familiar-integral-y-sustentable/documentos-de-consulta>. Accedido el: 18 sept. 2017.

____. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. *Resolución Ministerial n° 387, de 19 de marzo de 2014*. Montevideo, 2014b. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/direccion-general-de-desarrollo-rural/institucional/llamados/cerrados/produccion-familiar-integral-y-sustentable/documentos-de-consulta>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

____. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. *Somos mujeres rurales: por un desarrollo rural con todos y todas*. [s.d.]a. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/direccion-general-de-desarrollo-rural/institucional/llamados/cerrados/por-un-desarrollo-rural-con-todos-y-todas>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

____. Poder Legislativo. *Ley n° 18.564, de 7 de octubre de 2009*. Montevideo, 2009. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18564-2009/2>>. Accedido el: 18 sept. 2017.

VASSALLO, M. Agricultura familiar y políticas públicas en el Uruguay. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. (Org.). *Las agriculturas familiares en el Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ciccus, 2010. p. 111-127. (Colección Trabajo, Integración y Sociedad Ciccus).

Figuras

1. REGISTRO-DE-LA-PRODUCCION-FAMILIAR.JPG. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/direccion-general-de-desarrollo-rural/tramites-y-servicios/registro-de-la-produccion-familiar.jpg>>. Accedido el: 18 sept. 2017.