

ANÁLISIS



PROCURADURÍA
AGRARIA



PROCURADURÍA
AGRARIA

Experiencia en Uruguay sobre criterios para el financiamiento del desarrollo rural

Antonio Vadell

Resumen

A partir de 2005, el Estado uruguayo emprende un camino de cambios políticos que tienen su correspondencia en nuevas formas institucionales. Un objetivo prioritario lo constituye la disminución de la pobreza. Dentro de las políticas de desarrollo rural, se inician procesos de descentralización y participación de la población rural, jerarquizando a los sectores más necesitados, dispersos y desorganizados. Se crean distintas herramientas financieras que permiten favorecer a esos sectores identificados y definidos como de la "agricultura familiar". Luego de cinco años de transformaciones, éstas comienzan a dar sus primeros resultados, lográndose altos niveles de organización y asociativismo en el sector, así como avances con participación popular en la gestión de los recursos financieros.

Palabras clave: desarrollo rural; herramientas financieras; organizaciones de productores; pobreza rural.

Introducción

Uruguay es un país relativamente pequeño al estar ubicado entre grandes vecinos: Argentina y Brasil. Posee 17 millones de hectáreas con una población de 3.3 millones de habitantes, de los cuales más de 80% habita en ciudades (INE, 2004). Posee una economía basada fundamentalmente en su producción agropecuaria, que aporta 13.7% del Producto Interno Bruto (DIEA, 2009). Según los datos de nuestro último censo (INE, 2001) existen 54 mil productores agropecuarios, de los cuales casi 70% son pequeños y medianos productores. Estos son considerados agricultores familiares, mientras que el tercio restante pertenece al denominado "agronegocio" o sector empresarial.

Los cambios

Comienzan a generarse distintas iniciativas conducentes a la creación de un plan de desarrollo rural. Se disponía de algunos proyectos de ayuda externa que tenían entre sus objetivos acciones de desarrollo. Uno de esos proyectos, denominado Uruguay Rural, con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del presupuesto nacional, reorienta sus objetivos e instrumenta acciones descentralizadas de extensión rural. Se define pasar de la lucha contra la pobreza a la lucha contra las causas que la generan. Un gobierno que no logra

* Fecha de recepción: 19 de abril de 2010. Correo electrónico: avadell@internet.com.uy.

identificar esas causas para intentar resolverlas, estará condenado a reproducir la pobreza, por mejores intenciones que tenga e intentos realice. En ese sentido, la concentración de capital en pocas manos surge como la principal causa de empobrecimiento de los sectores rurales.

Aun aquellos productores que participan activamente con sus productos en el mercado, son simples tomadores de precio y candidatos a ser el eslabón más débil en la cadena respectiva. Son los primeros en quedar “por el camino”, en los momentos en que hay que desprenderse de los “ineficientes” para mejorar la competitividad. La aplicación de este concepto generó el más rápido crecimiento de la pobreza.

Se priorizó a los sectores más pobres del campo (pequeños productores familiares, asalariados rurales y desocupados). Para facilitar el proceso de políticas diferenciadas que favorecieran a estos sectores, fue necesario mejorar su identificación, fundamentalmente de los pequeños y medianos productores. Uruguay desarrolló una definición de productor familiar, elaborada por el MGAP en consulta con las gremiales de productores. La misma considera como aspectos más importantes:

- Poseer un máximo de 500 hectáreas;
- Vivir en el campo o en lugar cercano;
- Tener hasta dos asalariados rurales o su equivalente en jornales, y
- Que los mayores ingresos provengan de las actividades rurales.¹

Este planteamiento nace a iniciativa de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF, 2006) del MERCOSUR. Hoy todos los países miembros (Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay) poseen definiciones compatibles de agricultura familiar, para poder ser reconocidos mutuamente y ser destinatarios de las políticas que favorecen al sector.

El planteamiento estratégico que se instrumentó tuvo como objetivo mejorar la distribución de la riqueza obtenida de los procesos productivos agropecuarios. Este criterio se definió como central para construir nuestro proyecto de desarrollo.

Las herramientas financieras impulsadas para el desarrollo rural. Definición de los criterios

A partir de 2005 comienza un fuerte proceso de discusión en los nuevos equipos técnicos que ingresan a los proyectos del MGAP. Este proceso fermental comenzaría por definir los principales criterios en consonancia con los objetivos ya definidos, que deberían cumplir las nuevas herramientas financieras.

¹ Proyecto Uruguay Rural pagina web <http://www.mgap.gub.uy/urural/>

El primer criterio fue el carácter colectivo de la herramienta. Los antecedentes analizados mostraban la poca eficiencia de las ayudas financieras recibidas por los productores en forma individual, tanto como préstamo o donación. En el primer caso, usando créditos, fue notorio el grave endeudamiento provocado. En el segundo, si bien no los comprometía financieramente, recibían la donación como un regalo a cambio de nada. Esto los predisponía a ser sujetos pasivos de ayudas como forma de obtener ingresos.

El resultado fue que los preparaba para intentar otras donaciones, pero no salían de su situación de pobreza y dependencia a estas herramientas. Anteriormente, las instituciones del Estado trabajaban atendiendo de manera individual a los productores, y estos no accedían a instancias de negociación colectiva. Ese tratamiento individual puede caer fácilmente en la falta de transparencia, provocando tratamientos diferenciales que generan divisiones y distanciamientos al interior de las comunidades rurales.

Si bien fue relativamente sencillo resolver que las herramientas financieras debían ser destinadas a colectivos de productores organizados, no fue fácil encontrar esta situación en el campo uruguayo, cuando hablamos de productores pobres. Por lo tanto, se optó por trabajar en la formación de pequeños núcleos que permitieran ir construyendo la organización. Para eso se constituyeron equipos interdisciplinarios integrados mayoritariamente por profesionales jóvenes de las ciencias sociales y las ciencias agrarias.

Los mismos trabajaron en la facilitación del proceso organizativo. Rápidamente comenzaron a surgir los grupos de productores con capacidad de recibir recursos financieros para proyectos colectivos de desarrollo.

El segundo criterio fue desarrollar un sistema de gestión compartida entre el Estado y las organizaciones de productores. Esto se fundamentó en el convencimiento de que son los propios usuarios los que mejor pueden cuidar y utilizar los fondos que son para ellos. Primeramente por que saben mejor que nadie sus prioridades y luego por que están en el territorio donde se genera el proyecto, a diferencia de la mayoría de las instituciones que normalmente poseen sus centros de decisión a cientos de kilómetros donde se ejecuta el trabajo.

La dificultad a vencer fue encontrar en las comunidades rurales excluidas personas con capacidad de gestión de los recursos financieros. La realidad evidenció que el sistema no alienta a que los pobres se formen en gestión, esta actividad se reserva para los sectores dominantes. Se trabajó intensamente en la formación de nuevos recursos humanos de la propia comunidad para que cumplan con la función de la gestión.

El tercer criterio adoptado se relacionó con la exigencia de la devolución como un préstamo o de lo contrario se asumía como donación. En los antecedentes estudiados, encontramos que el sistema que exigía la total devolución, es decir, un crédito tenía altísima mora, la mayoría de los destinatarios quedaban endeudados y muchas veces peor que antes, desde el punto de vista del desarrollo. La otra opción, el subsidio o donación, daba señales de asistencialismo o clientelismo, provocando desde el mal uso de los fondos al no tener implicaciones, hasta

divisiones en la comunidad al favorecer a unos en detrimento de otros. A esto se suma que es una modalidad imposible de masificar por lo reducido de los recursos disponibles. Luego de distintas experiencias y contando con las valiosas opiniones de organizaciones de productores familiares ya existentes, se eligió un método distinto: préstamo bajo control social de las comunidades.

Se optó por un sistema que exige la devolución pero a ellos mismos, es decir, al colectivo organizado se le entrega lo recuperado. De esta manera se crean pequeños fondos rotatorios entre los vecinos. El sistema permite que la organización defina a quién prestar prioritariamente y también posee flexibilidad para condonar parte de la deuda de aquellos vecinos con mayores dificultades. Es dentro de las propias comunidades que mejor se conoce la situación real de cada familia.

Casos como contratiempos de salud en el núcleo familiar o pérdidas en la producción por fenómenos de la naturaleza, son directamente conocidos entre vecinos pero imposibles de evaluar con exactitud a cientos de kilómetros por técnicos del ministerio correspondiente. Las organizaciones tienen obligación de rendir financieramente al ministerio el uso de los dineros traspasados. En definitiva, se optó por un sistema de manejo de recursos financieros cogestionado y con control social.

Por último, el cuarto criterio que se adoptó fue impulsar la participación organizada de las comunidades rurales en la toma de decisiones. Esta participación popular permite que la población históricamente excluida de todo proceso de decisión, comience a gestionar sus recursos y a trazar conjuntamente con el Estado las políticas de desarrollo rural más convenientes para la zona. El aprendizaje realizado por las comunidades en estas tareas está permitiendo la formación de recursos humanos jóvenes y generando nuevos puestos de trabajo en áreas hasta ahora impensables.

Es a partir de estos procesos de carácter progresivo, en cuanto a dificultades por resolver, la formación de recursos humanos propios del territorio y la maduración necesaria de todo emprendimiento colectivo, que se llega a la mejor situación para diseñar financiamientos mayores que permitan proyectos productivos de cierta importancia. Todo esto redundará en el éxito del proyecto y no precisamente priorizando la parte financiera, sino pensando en un concepto de desarrollo rural amplio.

Cadenas de producción distributivas. Una nueva experiencia

Los proyectos que asuman un nuevo modelo de distribución de la riqueza, estarán en óptimas condiciones de generar una sociedad más justa. En los años 2006–2008 se inició el camino de integrar a los sectores de pequeños productores organizados a las cadenas de valor relacionadas

con sus actividades. Esta integración se realizó de manera negociada con los distintos eslabones ya existentes. En esa negociación el rol del Estado es fundamental, defiende los intereses de los más débiles.

Su acceso a la toma de decisiones dentro de la cadena pasa a ser imprescindible. Esto se logra primeramente por medio de la unión de muchos productores, es decir, la manera de lograr ser oídos pasa por sumar productores y volúmenes de producción que permitan hacer presión hacia el sector concentrador y transformador de las materias primas. Pero también es posible y necesario acceder a la propiedad de los medios de producción.

Las mejores inversiones en el largo plazo del Estado tienen que pasar por asegurar la inclusión en las cadenas de los sectores históricamente marginados y una forma es dar préstamos para que los sectores económicamente más vulnerables se apropien de los medios de producción necesarios para transformar sus productos. Y esto se puede hacer asociándose con los empresarios del sector que así lo desean.

Citamos un ejemplo de esta política. En Uruguay los plantadores de tomate para la industria son mayoritariamente pequeños. Ingresó al país tomate envasado de los más distintos y distantes orígenes, en muchos casos, con subsidios solapados o pertenecientes a negocios de las transnacionales que compraban enormes volúmenes, fundamentalmente para abastecer sus redes de hipermercados. En muchos casos, el industrial que antes procesaba materia prima nacional se convirtió en distribuidor de tomate extranjero, aprovechando el conocimiento que poseía del sector. Además de reducir sus riesgos, el efecto principal que causó fue la generación de desempleo al prescindir del proceso de transformación de la materia prima.

Para resolver esta situación, se optó por dar un préstamo a los pequeños productores organizados que les permitiera comprar una planta de procesado de tomate de última tecnología. La misma genera pasta de tomate de larga conservación sin agregado de productos químicos. La planta es la más moderna del país y la única con capacidad de envasar sin conservadores (OPYPA, 2009).

El nuevo escenario creado está permitiendo una asociación con uno de los principales industriales del sector, conocedor del proceso industrial, la distribución y venta permitiendo a los productores concentrarse en la tarea de la producción. Pero sí participan en la toma de decisiones por medio de sus delegados en la nueva empresa al ser copropietarios del medio de producción. Hoy son éstos productores los que reciben el mejor precio por su tomate.

Resultados obtenidos

Uruguay dispone hoy de un elevado número de organizaciones de productores familiares. La principal organización de segundo grado, Comisión Nacional de Fomento Rural posee más de 12 mil productores afiliados, lo que representa cerca de una tercera parte del total de productores familiares del país. Existen decenas de convenios con cooperativas, entidades de base, llamadas Sociedades de Fomento que permiten la co-gestión de los recursos del Estado dedicados al desarrollo rural.

La fuerte participación de las comunidades rurales ha permitido avanzar en la descentralización de las políticas públicas y llegar con ellas a los lugares más apartados del territorio nacional. Actualmente, la mayoría de los productores familiares tienen acceso a las herramientas financieras de forma transparente y con posibilidades de uso atendiendo a sus requerimientos.

Bibliografía

Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Anuario 2009.

Instituto Nacional de Estadísticas, INE, Montevideo, 2001.

—, Montevideo. 2004.

Oficina de Planificación y Política Agropecuaria (OPYP), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Anuario 2009.

Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), primer ciclo, Brasilia: MRE: FIDA MERCOSUR, 2006, 64 p.