

Cambios en las políticas públicas y en el desarrollo rural uruguayo

Dra. Ana Domínguez y Dr. Marcel Achkar

Docentes e investigadores del Laboratorio de Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental del Territorio. Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales- IECA- Facultad de Ciencias. Universidad de la República – UdelaR.

dominguezana68@gmail.com; achkarmarcel@gmail.com

En Uruguay, en las últimas décadas se han registrado un conjunto de cambios en el medio rural vinculados a la instalación de empresas dedicadas a los agronegocios (Achkar *et al*, 2007). La intensificación en las plantaciones forestales, de soja y arroz han generado transformaciones en la matriz de uso del suelo a un ritmo acelerado (Achkar, Domínguez y Pesce, 2006). Por otra parte, se aprueban en el país la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible –LOTDS- (2008) y la Política Nacional de Aguas (2009) que definen actores e instituciones que tendrán incidencia en el marco de un proceso de redefinición territorial

Los objetivos del trabajo se centran en analizar los procesos actuales de transformación, las convergencias y las contradicciones entre los postulados de los dos nuevos instrumentos de las políticas públicas y la capacidad de acción de los gobiernos departamentales con el accionar de nuevos actores trasnacionales.

En la metodología se abordan los vínculos entre los postulados de los nuevos instrumentos que generalmente se realizan separadamente; se analizan las transformaciones territoriales que están ocurriendo en los sistemas de producción agraria vinculadas al accionar de los agronegocios, y se definen sus consecuencias.

Como resultados del trabajo, se reseñan: la concentración y extranjerización de la tierra, la expansión acelerada de algunos usos de suelo y la degradación asociada debido a la intensificación agraria, la tensión generada entre la población rural local y algunas medidas gestadas por los actores de los agronegocios, el creciente proceso de alteración y sustitución de ambientes, así como el despoblamiento rural. La construcción de un

desarrollo rural sustentable en el marco de las nuevas políticas públicas es un desafío para disminuir las tensiones territoriales y ambientales existentes.

Palabras Claves: agronegocios – ordenamiento ambiental del territorio- desarrollo rural - tensiones territoriales

A manera de introducción

Los cambios en el sistema rural y en la legislación nacional

En Uruguay, en las últimas décadas se han registrado un conjunto de cambios en el medio rural vinculados a la instalación de empresas dedicadas a los agronegocios (Achkar *et al*, 2007). La concentración y extranjerización de la tierra, ya sea por arrendamiento o compra es uno de los procesos recientes que se destacan en Uruguay vinculado ante todo a la lógica de expansión de las empresas de producción de monocultivos. Tres rubros se destacan en este proceso desde hace algunos decenios: los cultivos de arroz en tres regiones junto a la frontera agrícola brasilera; las plantaciones forestales a partir de fines de la década de 1980 y la soja desde principios de la década del 2000 que iniciándose en espacios vinculados a la expansión de la frontera agrícola argentina sobre las tierras fértiles del litoral del Río Uruguay avanza sobre otras regiones del país.

Vale aclarar que si bien siempre han existido cambios en la organización de los espacios rurales en Uruguay, lo común era que la estructura agraria estuviera basada fundamentalmente en el tradicional latifundio con un sistema pecuario extensivo (producción bovina, o producción bovina/ovina) sobre pastizales. Produciendo la caracterización de país pecuario, generador de riqueza como agroexportador y produciendo escasos rubros cerealeros destinados al consumo interno, así como productos hortícolas, frutícolas y lácteos localizados próximos a los principales centros de consumo. Es por ello, que cabe resaltar que lo que ha cambiado vinculado a los nuevos usos del suelo destinados a los monocultivos (plantaciones forestales, de soja y arroz) son transformaciones en la matriz de uso del suelo a un ritmo acelerado (Achkar, Domínguez y Pesce, 2006).

En tanto, lo que ha ocurrido también es un proceso de intensificación productiva definida por tres aspectos: a) aumento de la producción por unidad de superficie, lo que

incide en el incremento en el uso de insumos agroquímicos para obtener altos rendimientos, b) acrecentamiento de la superficie destinada a un uso agrícola por expansión sobre suelos que muchas veces no tienen todas las condiciones agronómicas necesarias para este sistema productivo, generándose una situación en la que sobre tierras “marginales” se sigue ampliando la frontera agrícola; c) obtención de más cosechas por unidad de producción, por ejemplo, en este último año, se destacan una cosecha y media por chacra, en tanto se proyecta la obtención de hasta 3 cosechas por año por unidad de producción en caso de la obtención de cultivos de rápido crecimiento. Se transforman, por lo tanto, las intencionalidades sobre el espacio rural productivo, destinándose grandes capitales e importantes superficies para cada uno de los nuevos rubros provocando cambios en los sistemas de organización y gestión territorial y ambiental.

Sin embargo, estos cambios en la matriz de uso de los suelos rurales y en las intencionalidades sobre los territorios, ocurren en el marco de que se aprueban en el país la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible –LOTDS- (Ley N 18308 aprobada en el año 2008) y la Política Nacional de Aguas (Ley N 18610, aprobada en el año 2009) que definen actores e instituciones que tendrán incidencia en el marco de un proceso de redefinición territorial a escala nacional, por lo tanto también sobre el uso rural del suelo.

La primera ley - LOTDS- tiene como estructura de organización, los departamentos como unidades de elaboración, administración y gestión de los sistemas de ordenamiento territorial, debiendo cada uno de los diecinueve departamentos en los que está dividido jurídicamente nuestro país, elaborar sus directrices de ordenamiento territorial convergiendo con las directrices a escala nacional.

En tanto, la Política Nacional de Aguas (PNA) tiene como unidades técnicas-operativas las cuencas hidrográficas, es decir que los límites jurídicos- administrativos departamentales no coinciden con los límites concebidos por esta nueva ley. Por ello, acordar los lineamientos de la LOTDS, con la gestión de las cuencas hidrográficas (Achkar *et al*, 2004), así como con la preocupación creciente de la población local rural frente a los procesos de transformación acelerada y la necesidad de proporcionar estrategias para ordenar las actividades productivas debido a los efectos provocados por

la intensificación del uso del suelo (Arbeletche, Ernst y Hoffman, 2011) condujeron a la realización de la investigación.

Objetivos y metodología

Los objetivos de la investigación se centran en analizar los procesos actuales de transformación, las convergencias y las contradicciones entre los postulados de los dos nuevos instrumentos de las políticas públicas que incorporan la capacidad de acción de los gobiernos departamentales y de la sociedad civil para incidir en la organización territorial, con las estrategias de nuevos actores transnacionales en el nuevo contexto. Identificar las limitaciones y las potencialidades para definir las políticas de ordenamiento ambiental del territorio a diversas escalas es necesario para conocer las tendencias futuras que marcarán las configuraciones rurales en el corto, mediano y largo plazo.

Para cumplir con estos objetivos, se definió una metodología que consiste en comparar y abordar los vínculos entre los postulados de los nuevos instrumentos de políticas públicas que generalmente se realizan separadamente, para develar encuentros y disociaciones (entre otros aspectos una de las leyes aborda el territorio promoviendo la creación de las Directrices Nacionales y Departamentales de Ordenamiento Territorial y la otra postula el análisis a partir de las cuencas hidrográficas con la creación de tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos).

Además, se requiere integrar información básica sobre los territorios rurales en los cuales se están afianzando empresas de agronegocios dedicadas a dos de los rubros de monocultivos mencionados que son los más dinámicos (soja y plantaciones forestales). Esto es importante para identificar tensiones territoriales y ambientales que se están generando en algunas regiones del país.

El dinamismo y efectos de la expansión de los monocultivos forestales y sojeros

Los procesos de transformación en la matriz de uso de suelo, se vinculan a la articulación de lo que acontece en varios lugares del mundo, y debemos tener en cuenta que la aceleración de los cambios en este periodo histórico conlleva a la reestructuración de los procesos económicos materializados en transformaciones de los sistemas de producción en el medio rural y de organización espacial, así como la

unificación de diferentes territorios mediante los flujos de información, mercaderías y transacciones financieras simultáneas. Pero también se presenta la difusión de técnicas y procesos de trabajo que alteran en diferentes escalas las relaciones sociales y espaciales de producción rural. En nuestro país dos nuevos sistemas productivos, las plantaciones forestales con especies de rápido crecimiento (principalmente eucaliptus y pinos) y las plantaciones sojeras, han incidido en forma determinante en las transformaciones socio-económicas, ambientales, tecnológicas y paisajísticas de los territorios en los cuales se han implantado.

Así el espacio agrario uruguayo, se ha tornado progresivamente especializado, manteniendo un número reducido de rubros de producción primaria destinado fundamentalmente a la exportación, constituyendo un sector muy capitalizado, de muy alta productividad, que se articula con un sector extensivo que mantiene sus niveles de ingreso por la acumulación de tierras. La lógica del modelo impulsado por estos sectores se apoya en la hegemonía del mercado, predominio del capital financiero y promoción de las empresas transnacionales de agronegocios. (Ackhar *et al*, 2011).

Es a partir de la década de 1980 que gobiernos y empresas trasnacionales vinculados a los agronegocios forestales, comienzan a encontrar limitaciones sociales, económicas y ambientales en sus espacios de origen, debiendo encontrar una salida para operar sin restricciones en otros territorios del mundo. Es en este marco, que Uruguay es evaluado como un posible espacio ambiental para ser incorporado en la geopolítica forestal, respondiendo a los intereses trasnacionales. Algunas empresas implantarán plantaciones de monocultivos forestales, otras además instalarán industrias productoras de pasta de celulosa (materia prima para la producción de papel), y otras colocarán industrias de transformación para la obtención de maderas. Múltiples medidas gubernamentales fomentan la irrupción de estas empresas. También las condiciones geoambientales presentes en el territorio como disponibilidad de suelos y aguas (superficiales y subterráneas), tipos de climas y biomas, así como el bajo precio de la tierra, y aspectos logísticos asociados a la proximidad de zonas portuarias o de fácil accesibilidad por caminos y carreteras, inciden en la toma de decisiones de las grandes empresas que visualizan en nuestro país un “territorio eficiente” para cumplir con sus objetivos.

En relación a la concentración y extranjerización de la tierra, las plantaciones de pinos y eucaliptus, se presentan como una actividad económica de gran dinamismo, durante casi dos décadas subsidiada por el Estado y con una fuerte participación transnacional. La extensión de los cultivos forestales fue desarrollándose en suelos que de acuerdo a criterios agronómicos contenidos en la Ley Forestal, tienen bajo índice de productividad agrícola - ganadero por lo cual fueron clasificados como suelos de prioridad forestal. El desarrollo de la forestación a gran escala comenzó con la promulgación de la Ley de Promoción Forestal en el año 1987, a partir de la cual se benefició al sector con exenciones tributarias a las plantaciones y empresas forestales, exoneración de tasas para la importación de bienes de capital e insumos y se otorgaron subsidios del 50% del costo de las plantaciones que se desarrollaran sobre suelos de prioridad forestal. Asimismo se permitió registrar la figura de la sociedad anónima que no estaba permitida, se otorgaron beneficiosas líneas de crédito y se operó una reducción de un tercio en la tarifa portuaria para el movimiento de la madera. Los subsidios perduraron hasta el año 2004 (Achkar *et al.* 2008), quedando definidas tres regiones forestales principales en el país: la centro- norte, el litoral oeste sur y el sureste. El sector creció desde 45.000 hás. en 1990, a una superficie cercana a 1 millón de hás. en el 2011. La cobertura forestal del Uruguay abarca también a 70.000 hás de ecosistemas de palmares y 750.000 hás. de bosques naturales.

El gran avance de la forestación está asociado a procesos de concentración y extranjerización de la tierra. La concentración en el sector se advierte claramente; 8 empresas disponen de 700.000 hás. forestadas, siendo las más importantes Montes del Plata que maneja 250.000 hás., Forestal Oriental que controla 220.000 hás. y Weyerhaeuser 170.000 hás. (El País; 2011: 42). La expansión forestal está asociada a la presencia de suelos con aptitud forestal, advirtiéndose el aumento de la superficie forestada entre 1994 y el 2009, año en que la forestación fue el 3er. rubro en importancia (divisas generadas por la exportación), detrás de la carne bovina y los productos agrícolas con el 6.8 %. (Agroanuario El Observador: 2011: 115).

La superficie total ocupada por plantaciones forestales es de mas de 1.000.000 has, que si bien es 1/16 del total de la superficie agropecuaria nacional, está concentrada en cuatro regiones del país. Algunos de los efectos de la localización y funcionamiento de grandes superficies destinadas a los monocultivos forestales generan varios impactos.

- Inciden en el funcionamiento de los sistemas hídricos y edáficos. Aumentan la captación de agua compitiendo con otros usos y se produce la acidificación de los suelos.
- El progresivo abandono de las rotaciones agricultura-praderas. Esta tecnología perfectamente ajustada a las condiciones ambientales y sociales del espacio agrario, hoy es sustituida por sistemas de cultivo continuo generando, en los primeros años de aplicación, algunos síntomas de aceleración en la degradación de tierras.
- Afectan la capacidad de alcanzar la soberanía alimentaria. Disminuyen las superficies agropecuarias destinadas a la producción de alimentos (carne, leche y miel) Varios predios destinados a la lechería tienen dificultades para obtener agua y los apicultores ven disminuir su producción porque las abejas se ven afectadas por los agroquímicos.
- Impacto económico. Se va generando una tendencia dinámica de crecimiento económico en algunas zonas del país, que difiere de las tendencias tradicionales. Así se origina un sector empresarial fuerte que desplaza a productores tradicionales (pequeños y medianos productores, así como asalariados rurales).
- Las transformaciones del paisaje agrario y el avance en la fragmentación de los espacios naturales, con un aumento sostenido en la presión sobre los “campos naturales”.

El avance de la soja ha generado crecimiento económico con importantes beneficios a los principales actores empresariales del complejo (transnacionales, proveedoras de insumos, distribuidores, grandes empresarios sojeros y empresas que controlan el acopio y la exportación), pero se está lejos de promover un auténtico proceso de desarrollo nacional. La “sojización” de la agricultura uruguaya tiene como principal repercusión, fuertes transformaciones a nivel de la estructura agraria y como consecuencia, drásticos cambios a nivel de la sociedad rural. El más visible tiene que ver con el desplazamiento de las unidades de producción de menor escala por problemas de competencia. Siguiendo a Oyhantcabal y Narbondo (2010: 98), *“es un proceso que profundiza la diferenciación social, con un doble efecto a nivel rural: i) proletariza a miles de productores familiares con poca tierra y capital que por el avance de la soja y la forestación, vienen sufriendo un proceso de semi-proletarización primero (trabajan en*

el predio y venden su fuerza de trabajo fuera) y en última instancia de proletarización al no poder reponer insumos productivos ni endeudarse, volviéndose así inviables como productores agropecuarios y ii) “en vez de proletarizar a los desplazados, los convierte en rentistas y/o en pequeños capitalistas prestadores de servicios”.

Diversos actores empresariales actúan en la fase primaria y de acopio de la soja como es el caso de los pools de siembra argentinos que controlan importantes extensiones de tierras, así como el rol que asumen en la exportación y como proveedores de insumos varios grupos de importantes corporaciones. La consolidación del agronegocio sojero ha acelerado procesos en el medio rural cuya principal resultante es una distribución crecientemente desigual de la riqueza generada. Destaca la sustitución de capital por trabajo, y su expresión en la reducción del empleo generado, que sumada a la concentración de la producción y su correlato en el desplazamiento de los productores de menor escala, incide en la tendencia al vaciamiento del campo.

Tal como sostienen Gainza y Cherro (2009) se presentan *“desplazamientos involuntarios que, como otros procesos migratorios, tiene sus impactos y consecuencias de estos tipos de producción sobre la vida, la cultura y la salud de los hombres y mujeres: desposesión de la tierra, afectación sobre otros tipos de producción, pérdida de identidad rural, desvalorización del estilo de vida rural imperante, pérdida de soberanía alimentaria, cambio del paisaje y sentimiento de encierro y aislamiento, escasez de agua, malas condiciones de salubridad en los alrededores y surgimiento de plagas, disminución o pérdida de servicios, afectación por el uso de agroquímicos, inexistencia de nuevas fuentes de trabajo, insuficiencia de políticas públicas para la producción familiar y la alimentación, escasez de recursos económicos, necesidad de buscar oportunidades de mejor calidad de vida (que incluye acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y servicios y ocio), entre otros.”*

Es en este marco que se presentan acelerados procesos de concentración y extranjerización de la tierra: *“una gran proporción de los campos son comprados por extranjeros: argentinos, brasileños, europeos, estadounidenses, mexicanos y otros. Algunos son grandes inversores individuales, otros son grupos empresariales regionales o internacionales. (...) A su vez, grandes compañías forestales transnacionales son protagonistas del mercado de tierras, como Botnia, Ence y*

Weyerhaeuser, que superan las 100.000 hectáreas propias cada una. (...) La tenencia de tierras se adquiere –también– por arrendamiento, como ocurre con cultivos como la soja y el arroz. Los “nuevos productores” se caracterizan por “canalizar fondos de fuera del sector, utilizar y generar empresas de servicios, comprar insumos directos a importadores y/o fabricantes; trabajar con tecnología calendario; son básicamente extranjeros y/o asociados a capital extranjero; con empresas en otros países de la región”. (SERPAJ; 2007:3)

La desaparición de pequeños productores es uno de los efectos derivados de la concentración y creciente extranjerización de la tierra y las cifras son elocuentes ya que en el periodo 1961 -2000 desaparecieron 34.817 predios agropecuarios. De ellos, unos 30.000 tenían menos de 100 hás. *“El avance de la soja y su marcado carácter concentrador, en primer lugar de la producción y en segundo de la tierra, viene a consolidar y profundizar una tendencia estructural del campo uruguayo y mundial como es la desaparición de las unidades de menor escala y el avance de las de mayor superficie”* (Oyhantcabal y Narbondo, 2011: 116). Así es que van quedando por el camino las unidades más pequeñas, por regla general de agricultores familiares. Las estadísticas indican que en Uruguay vienen desapareciendo 893 productores por año, 75 por mes, más de 2 por día, siendo la mayoría, productores de carácter familiar (Schiavo; 2008).

Por otra parte, la adopción del sistema de “agricultura continua” genera que la agricultura se expanda sobre los mejores suelos y la ganadería de cría en los de menor aptitud, el engorde se traslade de sistemas pastoriles a sistemas con terminación a corral y el crecimiento agrícola presione sobre los precios de la tierra y los sistemas ganaderos tiendan a la intensificación (Guibert y otros, 2011: 29)

En este contexto se aprueban las dos leyes que rigen el ordenamiento ambiental del territorio nacional

El nuevo marco legislativo en Uruguay

El Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio y los Consejos Regionales

Como resultado de una intensa campaña en defensa del agua en Uruguay (2001-2004) que tuvo como una de sus etapas la reforma constitucional del Artículo 47 del Medio Ambiente y la necesidad de crear una Política Nacional de Agua con participación

ciudadana es que se va estructurando en el país una nueva situación institucional para abordar los territorios. Entre algunos aspectos resulta necesario resaltar que la participación se entiende como: *"los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos, estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas"* (texto de la Reforma Constitucional de 2004) y que recoge la PNA, dedicándole el capítulo VI.

En este sentido, la participación como proceso democrático reconoce el derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan a nivel de las cuencas hidrográficas que son las unidades territoriales operativas. Ante esta nueva situación es que se han debido instalar los mecanismos para garantizar que la sociedad civil pueda definir las prioridades para las cuencas en las cuales vive, produce y desarrolla sus actividades recreativas.

Entre los aspectos interesantes cabe resaltar que en la Política Nacional de Agua (PNA) se crea el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, que *"formulará un plan nacional de gestión de recursos hídricos en consonancia con las demás políticas nacionales y sectoriales vinculadas. Este plan se revisará periódicamente para considerar los cambios en el uso del recurso y la evolución del conocimiento científico y tecnológico en materia de aguas"*. El Consejo funcionará en la órbita del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) el que estará integrado por representantes de Gobierno, usuarios y sociedad civil, teniendo cada uno de ellos igual representación. Será presidido por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y su vicepresidencia será ejercida anualmente y en forma alternada por representantes, en primer término, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y sucesivamente por los Ministerios de Industria, Energía y Minería y de Defensa Nacional, a través de las unidades que tienen competencias en biodiversidad, agua, suelo, energía y meteorología.

A este Consejo le compete participar en la planificación, regulación y deliberar de acuerdo con los principios e instrumentos correspondientes. Dicho Consejo tendrá una participación activa en la elaboración de las directrices nacionales de agua, ambiente y

territorio, de las que formarán parte los planes nacionales. Además coordinará las comisiones asesoras de agua y saneamiento, medio ambiente y ordenamiento territorial.

Cuando se aborda la cuestión de los recursos hídricos compartidos (entre Estados) deberán actuar los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, a los cuales les *“competen planificar y deliberar sobre todos los temas relativos al agua en la región, en particular lo atinente a la formulación de planes regionales de recursos hídricos. El carácter transfronterizo de los recursos hídricos determina tres regiones hidrográficas que cubren la totalidad del territorio: Río Uruguay, Laguna Merín y Río de la Plata y su Frente Marítimo”*. Estos consejos *“dispondrán del apoyo de las unidades técnicas de los Ministerios, Entes y Unidades Descentralizadas que se establezcan”*.

Según la PNA, los Consejos Regionales de Recursos Hídricos promoverán y coordinarán la formación de comisiones de cuencas y de acuíferos que permitan dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y resolver los potenciales conflictos por su uso. Dichas comisiones funcionarán como asesoras de los Consejos Regionales y su integración asegurará una representatividad amplia de los actores locales con presencia activa en el territorio.

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308)

En las últimas dos décadas en Uruguay surge la necesidad de implementar una política de Ordenamiento Territorial para poder enfrentar las consecuencias negativas generadas por la centralización y la utilización no sustentable del territorio. Esta política debería establecer los lineamientos fundamentales para la definición de los usos preferentes del espacio, en la perspectiva de orientar la acción pública y privada hacia la utilización ambientalmente sustentable del territorio.

A tales efectos fue presentado por el Poder Ejecutivo, en septiembre de 2006, el Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible. El proyecto plantea un conjunto de acciones transversales del Estado, que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

En mayo del año 2008 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. La Ley entiende por ordenamiento territorial *“el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”*.

En su artículo 1º establece *“el marco regulador general para el ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, a tal fin: A) define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia; B) orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general; C) diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial”*.

A continuación se destacan los principales elementos de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. En el Título IV, Capítulo I se plantean las disposiciones básicas de la planificación para el desarrollo territorial sostenible, que incluye la caracterización de los suelos en el territorio, éstos son definidos en el Art. 31 como:

1. Suelos categoría rural
2. Suelo categoría urbana
3. Suelo categoría suburbana

Dentro de los Suelos Categoría Rural se definen en el Art. 32 las siguientes subcategorías:

- a) Suelo categoría rural productiva, que podrá comprender áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine.
- b) Suelo categoría rural natural, que podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales.

En el Art. 39, se establece el deber de proteger el medio ambiente y la diversidad, mencionando que todos los propietarios quedarán sujetos a las normas sobre protección del ambiente, los recursos naturales y el patrimonio natural, absteniéndose de cualquier actividad perjudicial para los mismos; en ningún momento es definida dicha norma.

En el Capítulo III de facultades y obligaciones territoriales particulares, el Art. 41 plantea que los propietarios de terrenos categorizados como suelo categoría rural productiva o suelo categoría rural natural, tienen derecho a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, forestal, en general productiva rural o minera y extractiva, a las que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza. Sin establecerse más restricciones que la imposibilidad de edificaciones que puedan generar necesidad de servicios urbanos.

En el Capítulo IV, sustentabilidad ambiental en el ordenamiento territorial, el Art. 50, una vez más, excluye ciertas categorías de suelo únicamente de los procesos de urbanización (territorios pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con valores ambientales, paisajísticos u otros de interés departamental, terrenos con valores agrícolas, ganaderos, forestales o en general interés departamental, regional o nacional para la producción rural, entre otros).

En el Art. 51, menciona que los instrumentos de ordenamiento territorial tendrían la facultad de establecer límites y distancias mínimas entre cultivos agrícolas y forestales, y otros usos de suelo y actividades en el territorio.

Finalmente, en el Título V, Capítulo I, el Art. 58 sobre regímenes de gestión del suelo, señala: *“Se podrán establecer regímenes de gestión de suelo definidos como el conjunto de modalidades operativas contenidas en los instrumentos de ordenamiento territorial para regular las intervenciones de las entidades públicas y de los particulares sobre el territorio”*.

Se destaca que se están elaborando las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que constituyen el instrumento general de la política pública en la materia del Ordenamiento Territorial con la participación de numerosas instituciones del Estado.

Según el Artículo 9º los objetivos son:

- a) Establecer las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia*
- b) La definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas.*
- c) Formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de OT, para las políticas sectoriales con incidencia territorial y para los proyectos de inversión pública con impacto en el territorio nacional*
- d) Determinación de espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales*
- e) La propuesta de los Incentivos y sanciones a aplicar por los Organismos correspondientes que contribuyan a la concreción de los planes.*
- f) La proposición de Medidas de fortalecimiento institucional y el apoyo a la coordinación y cooperación para la gestión planificada del territorio.*

Algunas cuestiones desafiantes

Cuando se están instrumentando políticas de ordenamiento territorial, y políticas de agua, se proponen un conjunto de acciones concretas a realizar por el Estado para maximizar el beneficio social. Como estas acciones tratan sobre territorios concretos, se vinculan a contradicciones y conflictos de intereses concretos y por tanto su resolución estará orientada ideológicamente a la hora de la toma de decisiones. Por ello para avanzar en la resolución de estos problemas es necesaria la elaboración de estrategias que permitan establecer con claridad cuales son los procesos que conducen efectivamente a mejorar la calidad de vida de la población integrando los aspectos de calidad ambiental.

En estas políticas se proponen acciones, sobre territorios concretos, lo que responde ideológicamente a una toma de partida sobre una visión de lo que se entiende por desarrollo rural productivo y como se concibe la cuestión agraria. Pero se van produciendo efectos e impactos, y la degradación ambiental a nivel de las cuencas

hidrográficas se manifiesta en forma diferencial y esto es consecuencia de que en el territorio, las mismas contienen diversidad de unidades paisajísticas con múltiples usos como producto de las diferencias históricas en el aprovechamiento y gestión de los bienes y servicios ambientales (Céspedes *et al*, 2009)

Resultados y conclusiones

Como resultados del trabajo, se puede afirmar que el país cuenta aún con condiciones para revertir algunas de las consecuencias del modelo puesto en funcionamiento, sin embargo, hay otras que son de difícil resolución. Entre los principales aspectos reseñados se destaca: la concentración y extranjerización de la tierra, la expansión acelerada de algunos usos de suelo y la degradación asociada debido a la intensificación agraria, la tensión generada entre la población rural local y algunas medidas gestadas por los actores de los agronegocios, el creciente proceso de alteración y sustitución de ambientes, así como el despoblamiento rural. Pero teniendo en cuenta el nuevo marco normativo de nuestro país, surgen un conjunto de interrogantes que permean la concepción de la cuestión agraria y por lo tanto la concepción de desarrollo rural. Ya que frente al avance acelerado de los agronegocios, como será posible organizar criterios para detener los procesos de degradación que se están acelerando en nuestros territorios rurales.

Si se tiene en cuenta la formulación de directrices de ordenamiento territorial a nivel nacional y departamental, como será posible la negociación entre los gobiernos departamentales que están fuertemente afectados por los agronegocios que son controladores, organizadores y gestores de extensas superficies. Por otra parte, detentan un gran poder político y económico mayor que el de varios de los departamentos afectados lo que redundará en que se sigan procesando intensificaciones de uso de los bienes de la naturaleza, así como en la presión sobre el precio de la tierra que genera que sea imposible para los pequeños y medianos productores competir por el uso de la tierra. En este escenario, parece muy compleja la posibilidad de una categorización del suelo rural departamental que intente ordenar las actividades de estos agentes e imponer algunos niveles de restricción a sus políticas implícitas de expansión territorial ya que desde el gobierno central se sigue promoviendo la inversión extranjera directa. Por otra parte, en la conformación de los futuros planes de los Consejos de Recursos Hídricos, se

deberá proponer pautas de uso del suelo y se deberá tener en cuenta que la degradación ambiental a nivel de las cuencas hidrográficas se manifiesta en forma diferencial y esto es consecuencia de que en el territorio, las mismas contienen diversidad de unidades paisajísticas con múltiples usos como producto de las diferencias históricas en el aprovechamiento y gestión de los bienes y servicios ambientales (Céspedes *et al*, 2009) pero con la homogeneización de los sistemas de uso se alterarán significativamente el funcionamiento de los sistemas edáficos e hídricos. Finalmente se concluye que estamos frente a una situación de convergencia de acciones divergentes que limita la construcción de un desarrollo rural coherente. Esta convergencia de acciones divergentes está dada por: a) la expansión acelerada de usos del suelo que difícilmente se pueda revertir, b) la degradación de los suelos, generada fundamentalmente por el proceso de intensificación de usos, c) potenciales agudizaciones en la disponibilidad de agua para otros usos, como subproducto de la sumatoria de los componentes de la manifestación local del cambio ambiental global, d) el creciente proceso de alteración y sustitución de ambientes naturales especialmente montes naturales, praderas y humedales, e) el proceso de despoblamiento del campo y la creciente asalarización de la población económicamente activa del sector rural que está generando un cambio cultural en la región.

Y como señalan Riella y Mascheroni (2011: 62) *“a pesar de la actual dinámica de crecimiento y expansión económica del sector agropecuario, el uso y apropiación del suelo siguen siendo elementos estructurantes de las desigualdades sociales en los territorios, factores que no son fácilmente removibles y que presentan una tensión importantes para los proyectos de desarrollo rural orientados al aumento del bienestar de la población rural”*

Por ello, se deben ir levantando las restricciones para tener mayores grados de libertad que permitan construir un país productivo, solidario y sustentable, teniendo presente las múltiples dimensiones de la sustentabilidad: físico-biológica; social; económica y político-institucional. Esto exigirá seguir consolidando los múltiples emprendimientos productivos actuales que incluyen estas dimensiones, así como fomentar nuevos. Los desafíos son múltiples. La gestión ambientalmente sustentable de las diversidades territoriales en el desempeño de la sociedad uruguaya compatibilizando los distintos usos del suelo es fundamental. El accionar de puntos de convergencia de acciones divergentes que limitan la construcción de un desarrollo rural sustentable en el marco de

las nuevas políticas públicas es un desafío para disminuir las tensiones territoriales y ambientales existentes.

Bibliografía

ACHKAR, M. *et al.* (2011) “La intensificación del uso agrícola del suelo en el litoral oeste del Uruguay en la última década”. *PAMPA*. Año 7. N 7. Suplemento especial temático. Santa Fé. UNL. pp 143-158

ACHKAR, M. *et al.* (2004). *Hacia un Uruguay Sustentable: manejo integrado de cuencas hidrográficas*. PUS. Montevideo.

ACHKAR, M.; Domínguez, A. y Pesce, F. (2006) “Principales transformaciones territoriales en el Uruguay contemporáneo”. *PAMPA*. Año 2. N 2. Santa Fé. UNL. pp 219-242.

ACHKAR, M.; Domínguez, A. y Pesce, F. (2007) *Agronegocios Ltda. Las empresas agroalimentarias en América del Sur*. Redes. PUS. Montevideo

ARBELETCHÉ, P. Ernst, O y Hoffman, E. (2011) *La agricultura en Uruguay y su evolución*. CSIC-UdelaR.

CÉSPEDES, C. *et al.* (2009) “The irruption of new agro-industrial technology in Uruguay”. *International Journal Environment and Health* v3 3 pp. 175-197

DOMÍNGUEZ, A. (2010) “La defensa del agua en Uruguay. Pasado, presente y proyección”. In. *América Latina contada por ellas. LatiCe*. Estocolmo pp 70-76.

EL OBSERVADOR (2011) *Actualidad*. Montevideo, Uruguay.

EL PAÍS AGROPECUARIO (2011) *Tierra: el debate prometido*. Montevideo, Uruguay.

GAINZA, M. y Cherro, V. (2009) “Desplazamientos involuntarios por agronegocios en Uruguay”. En *Revista Biodiversidad, sustento y cultura*. N°61.

GRAIN, (2010); “Crisis alimentaria y el acaparamiento de tierras global”; Separata de la *Revista Biodiversidad. Sustento y Culturas*. Octubre; Montevideo.

GUIBERT, M. *et al.* (2011) De Argentina a Uruguay: espacios y actores en una nueva lógica de producción agrícola *PAMPA*. Año 7. N 7. Suplemento especial temático. Santa Fé. UNL. pp 13-38

OYHANTCABAL, G. y Narbondo, I. (2010) “*Radiografía del agronegocio sojero; descripción de los principales actores y los impactos socio económicos en Uruguay*” REDES – AT , Montevideo.

OYHANTCABAL, G, I. Narbondo; (2011), *“Radiografía del agronegocio sojero; descripción de los principales actores y los impactos socio económicos en Uruguay”*; Datos actualizados a 2010; REDES – AT , Montevideo.

RIELLA, A. y Mascheroni, P. (2011) “Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay” *PAMPA*. Año 7. N 7. Suplemento especial temático. Santa Fé. UNL. pp 39-63.

SCHIAVO, C. (2008) Taller de Pasantías “Sociedad Rural, Sistemas de Producción y Territorio; Aproximación a la caracterización social y técnico productiva regional”; Facultad de Veterinaria, Área de Sociología, UdelaR.

SERVICIO DE PAZ Y JUSTICIA (2007) “Uruguay "país productivo": las penas son de nosotros, los recursos ya no” *Derechos Humanos en el Uruguay, Informe 2007*; Montevideo: SERPAJ Publicación Dic/2007 pp. 173-185
