

Biocombustibles y producción familiar en Uruguay: ¿una alianza posible?*

Carámbula, Matías¹, Chiappe, Marta¹, Fernández, Emilio¹, Figueredo, Soledad¹

**Este trabajo forma parte de los resultados del Proyecto de Desarrollo Tecnológico (PDT). Biocombustibles líquidos a partir de cultivos no tradicionales.*

¹Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, Universidad de la República, Garzón 780. CP12900. Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: mcarambula@fagro.edu.uy

Recibido: 28/6/10 Aceptado: 25/10/10

Resumen

La crisis energética a nivel mundial generada por los elevados niveles de consumo de combustible fósil y las muestras de agotamiento del petróleo explican la búsqueda de energías alternativas a las fuentes tradicionales. El avance hacia una política de biocombustibles se posiciona en un lugar central dentro de la agenda política del Uruguay. Este contexto converge con el escenario de expansión de la actividad agrícola, marcada por un dinamismo basado en cambios del entorno económico nacional, e importantes transformaciones ocurridas en la base productiva. En este marco y con el objetivo de evaluar los impactos sociales resultantes de la expansión de los cultivos con finalidades energéticas, fue realizada esta investigación. Este artículo explora el impacto social de la producción de biocombustibles en Uruguay, tomando como eje de referencia la situación de la producción familiar. Parte del supuesto que la demanda de tierras para producción de granos con destino energético genera presión sobre otros sistemas productivos. En relación a esto, es posible establecer un continuo entre planteos que sostienen que la producción familiar se sitúa como marginal a los procesos de producción de biocombustibles, y aquellos planteos que ofrecen una visión incluyente de la producción familiar, fomentando su incorporación a las cadenas de producción nacionales. En este escenario, el trabajo intenta aportar elementos para responder a la interrogante acerca si esta nueva línea de producción nacional genera oportunidades o amenazas para la producción familiar.

Palabras clave: agricultura, biocombustibles, producción familiar

Summary

Biofuels and family farming in Uruguay: A feasible alliance?

The global energy crisis caused by high levels of fossil fuels consumption and the signs of oil depletion explain the search for alternative energy to traditional sources. Progress towards bio-fuels policy is positioned in a central place in Uruguay's political agenda. This context converges with a scenario of expansion of agricultural activity, marked by a dynamism based on the domestic economic environment changes, and major transformations in the productive base. In this context, in order to assess the social impacts resulting from the expansion of crops for energy purposes, this research was carried out. It explores the social impact of biofuels production in Uruguay taking as a reference the situation of family farm production. It assumes that the demand of land for energy crop production puts pressure on other production systems. Related to this, it is possible to establish a continuum between a view that holds that family farms are marginal to biofuel production, and an inclusive view which encourages the incorporation of family farmers into national production chains. In this scenario, the

paper attempts to provide elements to answer the question about whether this new line of national production generates opportunities or threats to family farming.

Key words: agriculture, biofuels, family farmers

Introducción

El artículo tiene como objetivo introducir una serie de reflexiones acerca de los procesos sociales que se desencadenan con el desarrollo de cadenas de agro-energía, particularmente en lo que concierne a la relación entre agricultura familiar y producción de agrocombustibles. En este sentido, el grupo de investigación que llevó adelante este trabajo se planteó analizar las oportunidades y amenazas que implican la integración de los productores familiares a las cadenas de producción de biocombustibles. En otras palabras, se buscó dar respuesta a si los productores familiares se ven beneficiados o, si por el contrario, se acentúan los procesos de descomposición de la agricultura familiar característicos de la etapa actual de expansión agrícola. La elección de esta dimensión se enmarca en una compleja trama de transformaciones e impactos sociales que está generando la competencia por el uso del suelo entre diferentes modos de producción, a raíz de la expansión de nuevas formas de capital agrario en el Uruguay rural contemporáneo.

Marco conceptual

Globalización y energía

La crisis energética asociada a los elevados niveles de consumo de combustible fósil de la mayoría de las sociedades, las muestras de agotamiento del petróleo y sus derivados, y la dependencia energética de fuentes de energía no renovables, implican que a mediano plazo no será posible abastecer la demanda mundial de energía. Sumado a esto, la creciente contaminación medioambiental por el uso excesivo de combustibles fósiles, la expectativa de que en los próximos años se acelerará la demanda energética mundial, y la entrada en vigencia a nivel internacional del Protocolo de Kyoto desde el 16 de febrero del 2005, generan un escenario propicio para avanzar en el conocimiento e implementación de

energías renovables. En este contexto de globalización, la energía ha sido un componente central. En la actualidad pasa a ser no sólo un elemento fundamental del modelo de desarrollo predominante, sino que también y sobre todo pasa a ser (en conjunto con las inequidades sociales) una de sus debilidades centrales.

Las alternativas energéticas, renovables y limpias se posicionan internacionalmente como la salida a esta crisis. En este escenario se integran al debate energético los países con posibilidades de producción de agroenergía, como es el caso de Uruguay. La generación de una fuente energética alternativa como los biocombustibles remite a la redefinición del rol del Estado desde una perspectiva política, por cuanto una actividad hasta ahora desregulada (como lo es la agricultura) tiende a adquirir una dimensión estratégica, no solamente por el uso que se hace del recurso suelo, sino por las implicancias y dimensiones que adquiere la producción de combustibles de origen vegetal y animal (sean éstos de primera o de segunda generación).

En materia de marco normativo, la ley 17.567 del 2002 plasmó el interés nacional que venía forjándose en la producción de combustibles alternativos elaborados con materia nacional de origen animal o vegetal, renovables y sustitutivos de los derivados del petróleo. En el año 2005, coincidiendo con un cambio en la dirección política del país, se comenzó a elaborar un nuevo marco para la formulación de nuevas políticas energéticas tendientes a la producción de combustibles a partir de recursos naturales renovables, según la Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear (2005) desde una perspectiva de «independencia energética en un marco de integración regional, con políticas económica y ambientalmente sustentables para un país productivo con justicia social.» También en el año 2005 se creó la Comisión Interministerial de Biocarburantes integrada por representantes del Estado y de ANCAP

(Administración Nacional de Cemento, Alcohol y Portland), con el cometido de asesorar a las autoridades acerca del marco de políticas públicas relativas a la producción y uso de biocombustibles. En el año 2007, convocado por ANCAP se conformó un *cluster* (conglomerado) que funcionó con la participación de miembros de diversas organizaciones del ámbito público y privado: Programa Uruguay-Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Programa Producción Responsable-MGAP; Federación Rural, Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), Conaprole (Cooperativa Nacional de Productores de Leche), COUSA (Compañía Oleaginosa Uruguay S.A.), INIA (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, IPA (Instituto Plan Agropecuario), Facultad de Agronomía-UdelaR, entre otros. En total participan 23 instituciones y 44 actores que se encuentran vinculados a la producción de oleaginosas y a la elaboración del biocombustible.

Reconfiguraciones territoriales y procesos sociales: acerca del uso del suelo

La generación de energía partir de materias primas de origen agrícola implica un cambio en el uso tradicional del recurso suelo. Como plantea Carámbula (2008) el uso del suelo se puede analizar desde tres interrogantes: ¿quién lo usa? ¿para qué se usa? ¿cómo se usa? La primera interrogante refiere a los actores y a las relaciones sociales que caracterizan un determinado uso del recurso. La segunda interrogante refiere a los cambios en los rubros de producción, el uso del recurso, el producto de las relaciones de producción. La tercera dimensión se relaciona a los cambios en los sistemas productivos (relaciones técnicas) vinculados fundamentalmente a los procesos de cambio técnico que se han desarrollado en la mayoría de los rubros.

La perspectiva del uso del suelo permite integrar el análisis de los procesos sociales, a fin de identificar y comprender las dinámicas de la actual etapa de expansión del capitalismo en el campo. Esta etapa se podría sintetizar en los siguientes procesos: la consolidación y expansión de las cadenas y complejos agroindustriales (generalmente de exportación

y de capitales extrasectoriales nacionales o extranjeros); las transformaciones a nivel tecnológico y científico (biotecnología); la diferenciación cada vez más pronunciada entre empresarios agrícolas vinculados a la exportación y los productores familiares vinculados al mercado interno; las transformaciones en el mercado de trabajo; y los procesos de concentración de la tierra. En este sentido se entiende que el uso del suelo «...es algo más que un concepto o una categoría de análisis, es un proceso en el cual interviene múltiples factores...» (Morena y Piñeiro, 2004).

La expansión agrícola y los cambios en el uso del suelo en Uruguay, ligados a la definición de cultivos energéticos, genera opiniones divergentes en varios sentidos. Por una parte, la producción agrícola y sus sectores comerciales e industriales vinculados reciben con entusiasmo la incorporación de nuevas áreas productivas al escenario agrícola del país. Si bien no se materializa y visualiza una estrategia productiva definida de cara a la producción bioenergética por parte del empresariado agrícola, es posible percibir que su postura frente a esta temática implica una oportunidad para diversificar la producción y acercarse a otros canales de comercialización. Esta estrategia puede ser entendida en términos de conveniencia frente a la volatilidad del mercado. Por otra parte, la expansión del capital agrario, es debatida por organizaciones sociales y ambientales en términos de generación de desigualdades en el campo y como limitante de la reproducción social de las poblaciones rurales.

El espacio rural, en el marco de la organización y evolución de los espacios agrícolas debe ser entendido y configurado en términos de inversión e incorporación de tecnología, sin perder de vista las dimensiones organizacionales, institucionales, históricas y culturales de estos espacios (Steimbregger, *et al.*, 2003). Considerando este escenario, es posible cuestionar de qué modo las nuevas configuraciones de los territorios rurales incorporan y articulan estas dimensiones, en procura del equilibrio entre el mantenimiento de la agricultura familiar y los cambios en el modo de producción agrícola. Por otra parte, las organizaciones sociales se interesan en alertar sobre riesgos y consecuencias sobre los ecosistemas.

Esta dualidad de posiciones se cristaliza en el planteo de Mançano (2008) donde sostiene que la territorialización del capital agrario, implica la desterritorialización de procesos de producción familiar. Naturalmente, la configuración de dichos procesos simultáneos no se desarrolla ni lineal, ni aisladamente, en la territorialización de uno está contenida la producción y la reproducción de otro. Considera que en el interior del proceso de territorialización del capital tiene lugar la creación, destrucción y recreación del trabajo familiar. Este punto será profundizado en el siguiente apartado.

Productores familiares

¿Cuántos son los agricultores familiares del Uruguay?

La respuesta a esta pregunta es compleja. Si se toma un criterio físico (superficie) se podría utilizar como fuente los Censos Agropecuarios. Para ello es necesario responder preguntas tales como: ¿qué superficie se considera familiar? ¿cómo varía según el rubro que genera el ingreso principal? Es claro que no resulta sencilla la tarea, ni tampoco es intención responderla en este artículo. Tampoco resulta fácil definir la cantidad de agricultores familiares según la cantidad de mano de obra asalariada que contratan. ¿Son asalariados permanentes o temporales? ¿Quiénes trabajan del núcleo familiar? ¿Los trabajadores de la familia trabajan en forma permanente? ¿Venden su fuerza de trabajo fuera del

Cuadro 1. Número y porcentaje de establecimientos familiares según primer ingreso (especialización productiva).

Primer ingreso		Porcentaje
Ganadería (carne y lana)	25501	65
Horticultura	4617	12
Lechería	4442	11
Cerdos	1224	3
Aves	923	2
Viticultura	837	2
Granos de secano	823	2
Frutales caducifolios	753	2
Total	39120	100

Fuente: elaborado por OPYPA/DIEA, en base al Censo General Agropecuario 2000.

predio? Aun más complejo resulta definir quiénes o cuántos son según su racionalidad.

En este artículo se utiliza la información proveniente del informe de la Oficina de Planeamiento y Políticas Agrícolas correspondiente al año 2005. En dicha publicación Bruno y Tomassino (2005) definen explotación familiar como aquel establecimiento que no contrata mano de obra asalariada o que, en caso de contratarla, no tiene más de dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales (500 jornales anuales). Según esta definición, de un total de 49.316 productores comerciales (no se incluyen los productores de autoconsumo) el 79% (39.120) son de tipo familiar.

El desglose por rubro productivo tiene una importancia especial en la definición de políticas públicas, ya que esta diferenciación permite proyectar políticas por rubro. En primer lugar, es importante conocer el grado de integración a complejos agroindustriales y en segundo lugar si el rubro tiene un perfil exportador.

La producción familiar ha sido el sector social del agro uruguayo que ha sentido en forma más dramática los modelos económicos implementados en nuestro país desde la década de 1970. Estos cambios que incluyeron, entre otros, medidas tendientes a la apertura comercial, el retiro del Estado como actor de intermediación, y la liberalización económica, han planteado serias interrogantes a la sustentabilidad de este tipo de productores. El modelo económico también ha actuado en forma negativa al provocar un importante debilitamiento del mercado interno, expresado en los importantes niveles de desempleo y disminución de los salarios. Por lo tanto, las políticas económicas que han prevalecido en nuestro país en las últimas décadas explican la disminución del número de productores familiares, así como también el proceso de descapitalización, endeudamiento y falta de oportunidades y perspectivas del sector.

Marco nacional

A nivel nacional, se visualizan planteos que cuestionan el impacto favorable y específico de los cultivos para biocombustibles sobre la producción familiar, ya que las actividades agrícolas tienden a asen-

tarse y concentrarse en empresas de medio a gran porte, de carácter «empresarial capitalista» (Souto, 2008). Sumado a esto, la expansión de estos cultivos presenta riesgos y amenazas de desplazamiento de la producción familiar, por el avance de la gran empresa o por subordinación al capital industrial y por los intereses de las grandes corporaciones internacionales.

Por otro lado, es posible pensar en un modelo incluyente de la agricultura familiar en el desarrollo de la matriz de agrocombustibles. La producción de cultivos energéticos destinados a biocombustibles puede significar una oportunidad para los productores familiares, con la creación de un nuevo mercado y compras garantizadas por parte del Estado o por las empresas procesadoras, esos productores pasarían a tener un ingreso estable y programado. Esto implica la programación de la producción en el marco de un sistema que asegure la comercialización y destino de la producción. En este escenario el ente estatal que dirige el proceso de producción de biocombustibles la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) señala como rumbo estratégico que el desarrollo de políticas nacionales de producción de biocombustibles debe estar atravesado por una visión social e inclusiva. Se plantea entonces la importancia socio económica de la agricultura familiar, como un componente estratégico y fundamental del escenario agrario nacional. ANCAP considera que el desarrollo de un programa generador de una red de producción de biocombustibles articulado con el modo de producción familiar podría posicionarse como potencial base generadora de materia prima.

Un ejemplo de esta perspectiva de acción es el plan de cultivo de girasol con fin energético que ha sido impulsado por la dependencia estatal Alcoholes del Uruguay SA (ALUR) durante las zafas 2008-2009 y 2009-2010. Este plan destinado a pequeños y medianos productores y coordinado con las Oficinas de Desarrollo Municipales, consiste en un plan de negocios que incluye la creación un fondo agrícola a través del cual la empresa financia el cultivo de girasol y la compra de insumos para los productores involucrados, y asegura la compra del producto final. Para la zafa 2009-2010 se pretendía sem-

brar cerca de 33.000 ha de las cuales un porcentaje significativo sería realizado por productores familiares.

En este marco, son importantes los desafíos que debe enfrentar la agricultura familiar en el Uruguay para lograr una base sólida y fortalecida. Se considera favorable la coyuntura política nacional a la luz de incipientes expresiones de voluntades políticas de apoyo a la producción familiar. Desde esta perspectiva, la agricultura familiar se sitúa como potencial proveedora de algunas materias primas para el complejo agroindustrial de biocombustibles.

En síntesis, el interés central de este trabajo es discutir sobre los impactos o repercusiones que los cambios en el uso de la tierra tienen sobre los productores familiares. Particularmente se pretende aportar elementos que permitan comenzar a constatar la interrogante acerca de si las cadenas agroenergéticas significan una oportunidad o una amenaza para los productores familiares del Uruguay.

Metodología

Este estudio examinó un campo temático con escasos antecedentes a nivel nacional, desde un abordaje sociológico. En este sentido, esta investigación persiguió objetivos exploratorios, procurando ahondar en el conocimiento de los impactos sociales generados a partir del desarrollo de cadenas de biocombustibles en nuestro país.

En relación a la definición del problema de estudio y de los objetivos planteados para la investigación, se adoptó un abordaje esencialmente *cualitativo* como forma de comprender las perspectivas y las lógicas con las que se posicionan los actores sociales estudiados. La condición de flexibilidad inherente al diseño seleccionado fue especialmente relevante (Mendizábal, 2007). La emergencia durante el proceso de investigación de situaciones imprevistas relacionadas con el tema de estudio implicó cierta reorientación de la investigación en relación a los casos seleccionados.

La estrategia metodológica utilizada fue el *estudio de caso múltiple* en tanto se consideró pertinente y apropiado para abordar el carácter exploratorio y descriptivo del fenómeno de estudio. Para el estudio de casos se adoptó una perspectiva integradora

(Yin, 1984). Los departamentos seleccionados para los estudios de caso fueron Canelones y Paysandú. Se definió trabajar en estos departamentos ya que la estructura agraria y las dinámicas productivas, sociales, históricas, demográficas y económicas en las que se ha consolidado la producción familiar en ambos territorios son diferentes. La selección de los casos tuvo como criterio principal el de la heterogeneidad de la producción familiar. A su vez, se utilizó el criterio de accesibilidad en la definición de los contextos, lo cual permitió que la investigación fuese viable. Asimismo, se realizaron entrevistas a informantes calificados de instituciones gubernamentales y de organizaciones de productores en Montevideo.

Durante los años 2007 y 2008 se realizaron un total de 22 entrevistas a actores sociales, productivos, políticos, institucionales y gremiales a los efectos de poder dimensionar la percepción que tenían los mismos acerca de la problemática estudiada. En la definición de la cantidad de entrevistas a realizar, se consideró especialmente el punto de saturación teórica de información (Valles, 1997). La entrevista abierta fue la principal técnica de relevamiento de información. Las dimensiones abordadas durante las entrevistas fueron las siguientes: percepciones sobre la producción familiar, cambios y competencias en el uso del suelo, producción de biocombustibles, potencialidades territoriales, políticas públicas y soberanía alimentaria. Las entrevistas se realizaron de forma diferencial según el entrevistado y el conocimiento sobre el tema particular de cada uno. No obstante, más allá de los contextos espacial, temporal o social en los que se llevaron a cabo las mismas, éstas se desarrollaron efectivamente en términos de la información requerida (Valles, 1997).

Como forma de complementar y validar la información recabada en las entrevistas (proceso conocido como «triangulación») se relevó información secundaria de diversa naturaleza (datos estadísticos, documentos institucionales, etc.), lo cual contribuyó a un mejor entendimiento del objeto de estudio.

El procesamiento, análisis e interpretación de la información se realizó tanto durante el desarrollo como al finalizar la etapa de relevamiento, es decir, a lo largo de todo el proceso de investigación (Miles y Huberman, 1994). Para ello se siguió una secuencia

sistemática y ordenada a la vez de flexible. Los datos se *redujeron, categorizaron, clarificaron y sintetizaron* (Pérez, 1994) como forma de obtener una visión profunda y holística del fenómeno estudiado. El análisis se sintetizó en cuatro grandes ejes temáticos de interés, a saber: 1) Matriz Energética y Política Pública, 2) Producción familiar, 3) Soberanía Alimentaria e 4) Impacto Territorial.

Resultados y discusión

En el apartado siguiente se integra y analiza la percepción que los diferentes actores sociales tienen sobre la generación de agrocombustibles en Uruguay. La opinión de los mismos integra dos dimensiones, por un lado la ubicación en la estructura social (productor, asalariados, gobierno local, gobierno nacional, etc.) y por otra parte la dimensión territorial (Nacional, Paysandú o Canelones).

¿Quién usa el suelo? Competencias sociales en la producción de energía

Al inicio de este artículo se planteaba que el desarrollo de los biocombustibles forma parte del debate sobre la estrategia energética del país. En este sentido, retomando la idea de estrategia es que se incorpora el debate sobre los sistemas de producción de las materias primas para la producción de biocombustibles. La diversidad de materias primas utilizables como la caña de azúcar, el sorgo, el maíz, el girasol, la soja, etc., se acompaña en este caso con el debate sobre la diversidad de modos de producción. La perspectiva sociológica de este problema introduce el debate sobre cuáles son y serán los estratos sociales que producirán estos productos. La perspectiva arrojada por actores políticos plantea: «...En este cluster que estamos trabajando se habla de producción familiar... o sea la ley no lo dice, pero ahí corremos el riesgo que por una cuestión de escala y capital, sean los grandes productores o el sector empresarial que se dediquen a este tipo de cultivo...» (Representante Nacional por Canelones del Partido Nacional, comunicación personal, 2008). Esta opinión sintetiza la percepción colectiva tanto en el departamento de Paysandú como en el departamento de Canelones. Se visualiza en la producción de agroenergía una posible alternativa para la

producción familiar, a la vez que también puede actuar como un nuevo factor de riesgo. La producción de materias primas para la generación de agrocombustibles puede presentarse como un nuevo mercado en las dinámicas de los agronegocios -es decir proyectar las materias primas producidas como productos exportables, transables libremente en el mercado- o bien como productos estratégicos en cuanto a la soberanía energética y disminución de la dependencia petrolera del país. En esta disyuntiva es en donde se encuentra el debate sobre el papel actual y futuro de la agricultura familiar, ya sea en la producción de agrocombustibles, o desde la competencia/permanencia que generaría la expansión de este mercado signado por estratos/grupos sociales empresariales de mayor envergadura y escala.

Los actores sociales entrevistados en este estudio plantean una diversidad de perspectivas. En cuanto a los «consensos», el primero es sobre la importancia social/económica de la agricultura familiar, identificando el papel estratégico que desempeña la agricultura y los agricultores familiares en el campo uruguayo. En esta dirección los actores señalan también la diversidad de situaciones que se pueden encontrar en la agricultura familiar, por lo cual la perspectiva sobre la temática sería diferente según el territorio, en este caso Canelones y Paysandú.

Por otra parte se identifica cierto consenso en los impactos que podría generar un desarrollo tipo «libre mercado» de la producción de materia primas para agrocombustibles. En este sentido la competencia por el acceso a la tierra parece ser el eje central en el debate. Esta perspectiva tiene también una doble mirada. Por un lado está la atracción que genera la venta o el arrendamiento de tierras. La demanda creciente de materias primas a nivel mundial, asociada a la disponibilidad de tierras de buena calidad y precio, resulta atractiva para empresas extranjeras y nacionales extrasectoriales. La integración de estas economías y estos actores a la dinámica de tierras provoca un incremento sustantivo en los precios de ventas y arrendamientos. El aumento del valor de la tierra también actuaría como factor de exclusión del acceso de los productores familiares. Si bien el período actual registra índices positivos en relación a la rentabilidad de la mayoría de los rubros,

la escala y la capacidad de inversión de estas economías no son competitivas en el mercado de tierras. Es decir, a los precios de la tierra actuales y futuros, los productores familiares no tienen posibilidades de competir por el acceso. Se generarían por lo tanto problemas de escala, los cuales repercutirían en la permanencia y reproducción social de este grupo social. En este sentido, «...lo que pasa es que no sé si el productor se plantea como preocupación... Ahora al productor chiquito, chiquito de poca extensión capaz que no le afecta ahora, le va a afectar en un futuro. Ahora al productor de extensión mediana o que podría ampliarse en extensión para poder hacerse un productor mas rentable le está afectando porque el precio de la tierra o de los arrendamientos se les fueron muy para arriba, entonces a ese le está afectando. Es por eso que se tiende ahora a crecer para adentro...». (Integrante del Consejo Departamental del MGAP, Paysandú, comunicación personal. 2008).

Integrando dos dimensiones que han sido planteadas anteriormente -estrategia energética y producción familiar- surge de las entrevistas el debate sobre el papel del Estado. En este ítem no existirían consensos, la opinión de los diferentes actores muestra heterogeneidades. Por un lado, los productores familiares entrevistados señalan la importancia de la participación del Estado. Asocian su viabilidad en la producción de materias primas para producir combustibles con la participación estatal. En un sistema de libre competencia, no tendrían viabilidad por problemas de escala, costos, acceso a mercados. En este sentido la experiencia realizada en Paysandú actúa como modelo de intervención estatal en relación a la producción familiar. «...si no está ANCAP detrás o no está el Estado a nosotros no nos sirve. ¿Porque qué pasa? Si viene una producción de alguien privado, con la idea de que aquel plante o que plante aquel otro, no decimos que hay un productor grande que plante, pero tiene que ser manejado, porque sino el productor familiar va a quedar fuera de eso, la idea nuestra (...) Nosotros le dijimos, si nosotros conseguimos una empresa privada, no estamos preparados para eso, entonces si no tenemos un respaldo atrás que defienda al productor familiar, estamos liquidados...» (Productor familiar.

Canelones, comunicación personal, 2008). Sumado a esto, la perspectiva, considerada por un técnico local de Paysandú plantea que «...hay que pensar en algo que le de criterio, global, no puede quedar en manos privadas. Y si queda en manos privadas bueno, va a ser un negocio más para los agricultores que lo hagan, igual va a seguir aumentando las cosas malas que la agricultura moderna tiene hoy, en todo, no solamente en la chacra, sino en la población en general...». (Ing. Agr. Asesor privado, Paysandú, comunicación personal, 2008).

Por otra parte, desde los grupos empresariales se mira la participación del Estado con cierto recelo. Si bien se reconocen los impactos que el libre mercado genera sobre el entramado social agrario, una participación excesiva del Estado modificaría por un lado las condiciones de mercado y por otra parte acentuaría el factor «riesgo», el cual es un atractivo para la inversión. También el monopolio estatal (ANCAP) es puesto en debate por estos actores en la medida que puede alterar la dinámica internacional de los productos.

A modo de síntesis, los actores entrevistados establecen consensos en cuanto a la importancia social y económica de los productores familiares. También visualizan las fragilidades y posibles impactos en relación a estos grupos sociales y la expansión de la producción de agrocombustibles. El acceso a tierra y la forma de integración a estas cadenas parecen ser dos dimensiones centrales a introducir en el debate.

¿Para qué se usa? Alimentos, energía, mercado interno

Otro de los ejes en los cuales se problematiza el tema en estudio es la posible competencia por el uso del suelo; el pasaje de un uso destinado a la producción de alimentos a la utilización del recurso para la producción de materias primas destinadas a la producción de energía. Desde esta interrogante se plantea el debate sobre agrocombustibles y soberanía alimentaria.

En el discurso de los diferentes actores entrevistados está presente este debate. Del análisis de los mismos surge o se visualiza la idea de que para el caso uruguayo la competencia entre producción de energía y producción de alimentos no sería un conflicto que inviabilizaría esta actividad. Las caracte-

rísticas de país agro-exportador y dependiente de la importación de derivados del petróleo, así como el pequeño tamaño del mercado interno serían las razones de estos planteos. De este modo, «...El otro tema al que el Uruguay apunta no va a afectar en cuanto a la alimentación, que en muchas partes dicen que va a afectar la producción de alimentos, la producción de biodiesel y etanol. No se da esa situación porque perfectamente hay complementos los unos de los otros...». (Representante Nacional por Canelones del Partido Nacional, comunicación personal, 2008).

Por un lado, para los productores familiares vinculados a los rubros no competitivos en el mercado internacional (mercado interno, horticultura) la participación en la producción de materias primas para energía sería integrando a la misma como una nueva actividad generadora de ingresos, utilizando en algunas situaciones tierras en desuso. Un productor familiar aporta al entendimiento de esta noción considerando, «...Claro, si estamos hablando de otro tipo de escalas, si, capaz que si, no sé, si se maneja a un nivel de escala grande, pero acá, hoy, nosotros no decimos que se va a plantar sobre una tierra que se está plantando algo para sacar, estamos hablando sobre una chircá. Vamos a cambiar la apería por el alcohol y por carnes. Ese es el planteo nuestro, muy diferente a esa otra, pero eso será manejado mediante escalas, porque yo hasta ahí no voy, porque yo te puedo decir el manejo nuestro y la idea nuestra. Porque la alimentación que hay es la que va a ir al mercado, y el mercado está saturado (...) estaríamos dando un alivio a muchos productores...» (Productor familiar del departamento de Canelones, comunicación personal, 2008).

Por su parte, los productores de características empresariales lo visualizan como un «nuevo rubro» de exportación. La producción de materias primas para la producción de energía se integraría a los procesos de expansión agrícola, liderado por el cultivo de soja. La idea que recorre el discurso de estos actores es que el aumento del área destinada a estos fines no afectaría la capacidad de producción de alimentos para el mercado interno. Si bien se reconoce la problemática, la misma se ubica en contextos diferentes a la situación uruguayo.

Por otra parte el Estado y los actores políticos mantienen una posición de cierta cautela. No se visualizaría el riesgo sobre la soberanía alimentaria, pero se reconoce la centralidad de la participación del Estado en la regulación y seguridad de la producción de alimentos necesarios para el abastecimiento del mercado interno. Se identifica en los discursos la necesidad de la participación del Estado en la planificación de los usos del suelo, integrando diferentes dimensiones en la misma. De esta forma, «...más allá de reconocer que la necesidad energética es una realidad, pero como país chico y muy dependiente de la soberanía alimentaria, deberíamos definir una estrategia diferente a la que se viene dando a nivel mundial; el mundo viene diciendo que los cultivos para energía sean una cosa cada vez más normal en los lugares donde se puedan instalar los cultivos agrícolas y nosotros entendemos que eso hay que definirlo a nivel de cada gobierno y dentro de cada territorio en función de sus realidades...». (Representante de la Dirección Desarrollo Rural de la Intendencia Municipal de Paysandú, comunicación personal, 2008).

En relación a la perspectiva de actores de la sociedad civil, las entrevistas realizadas orientan la problemática no sólo a los riesgos que se podrían generar en relación a la soberanía alimentaria, sino que también incorporan la problemática actual derivada del incremento de la demanda y precios internacionales de alimentos y su repercusión en el costo de la canasta de alimentación de la población local.

La competencia por el uso del suelo, analizado desde la competencia entre la producción de alimentos y la producción de materia primas para la generación de energía, emerge como una dimensión de problematización. Si bien para el caso uruguayo el conflicto no adquiere los ribetes planteados en el escenario internacional, la preocupación existe, destacando en una perspectiva integradora el papel del Estado en la regulación y ordenamiento del territorio, definiendo los usos del mismo según el interés colectivo.

¿Cómo se usa el suelo? Monocultivos o diversificación

La tercera área de análisis se plantea desde la pregunta de ¿cómo se utiliza/utilizará el suelo? Esta

pregunta se indagó desde dos perspectivas. Por un lado desde el sistema de producción, enfatizando principalmente desde las experiencias de monocultivo agrícola, ejemplificado en el cultivo de soja. La segunda perspectiva está vinculada a la expansión de la frontera de los sistemas agrícolas.

En relación a la primera perspectiva planteada se identificaron diferentes imaginarios en cuanto a la implementación de estos cultivos. Desde la perspectiva empresarial no se plantearon diferencias sustantivas en comparación con los actuales sistemas de producción agrícola extendidos en el litoral uruguayo. Es decir, se visualiza un modelo similar a la producción de soja (por ejemplo) caracterizada por el monocultivo, grandes superficies e intensivo uso de insumos y tecnología.

Desde la perspectiva de los productores familiares, vinculados al mercado interno, se identifica en estas propuestas la posibilidad de desarrollar un rubro alternativo o complementario a los actuales. En las entrevistas realizadas se mencionaron dos niveles de integración, por un lado integrando tierras en desuso («chircales») y por otra parte generando diferentes tipos de integración con la producción anterior. En este sentido se plantearon diferentes estrategias de rotación de cultivos, así como la integración de los subproductos a la alimentación animal. «...Y otros decían del monocultivo, tampoco, el productor no quería monocultivo, porque si un productor tenía diez hectáreas, tan monocultivo no era, si explotaba 10, 15%, 20% como a lo sumo del predio que vos tenías. [se refiere al cultivo de remolacha azucarera]. Que fuera la principal entrada, eso es otra cosa distinta; ahora, que vos hagas una buena rotación, que no existían, porque claro, aquí las primeras praderas y vamos a decir las alfalfas se empezaron a plantar en el ochenta y cuatro por primera vez, y praderas en el setenta y algo, principios del setenta...». (Productor familiar del departamento de Canelones, comunicación personal, 2008).

En la perspectiva planteada por los representantes del Estado se identifican las preocupaciones e intereses mencionados por los productores de características familiares, así como también se manifiesta la inquietud sobre la necesidad de regular las formas de usos del suelo, haciendo hincapié en la

incorporación de sistemas de rotación. «...En realidad lo que más preocupa en el departamento es la cantidad de cultivo de soja que hay y la poca rotación que hay. Lo grave es el monocultivo de soja y que no está regulada... Ver la forma que se puede legislar, plantar soja pero con las rotaciones adecuadas, o que se elimine el campo natural para plantar soja... Otra preocupación del Consejo es el tema de las pasturas mejoradas, es que no se aumenta la cantidad de pasturas mejoradas y como hay prioridad en este momento...». (Representante del Consejo Departamental del MGAP, Paysandú, comunicación personal, 2008).

Por un lado se introduce la temática de la rotación con otros cultivos y también con otros rubros; por ejemplo, se plantea orientar la producción de materias primas para energía integrando un sistema de rotación con pasturas (agrícola-ganadero). La perspectiva ambiental se incorpora en esta preocupación, es decir la rotación mirada como una alternativa al monocultivo, incorporando cierto período de descanso al recurso suelo, a la vez que se infieren sistemas de producción diversificados. En este sentido se plantea que «... se está discutiendo la forma de legislar o poner alguna legislación para la rotación de cultivo para de alguna manera no desperdiciar el suelo de los campos que hacen soja... porque el otro tema que hay, y es una de las políticas del MGAP, es el asentamiento de la familia en el medio rural y de la gente en el medio rural y esos cultivos así para biocombustibles no producen eso... por ese lado también se está tratando de ordenar un poco ese tema...». (Representante del Consejo Departamental del MGAP, Paysandú, comunicación personal, 2008).

Otra dimensión relacionada con ¿cómo se usa el suelo?, es la problemática que se presentaría en otros países, vinculados a la expansión de la frontera agrícola sobre territorios de fragilidad ecológica, de reservas o mediante deforestación sobre selvas y bosques. Para el caso uruguayo esta problemática no tendría la magnitud planteada en otras regiones: por un lado, porque prácticamente no existen espacios de expansión agrícola; por otra parte existe control del Estado sobre el manejo del monte nativo. La ausencia del problema no oculta experiencias recientes

de deforestación de monte nativo para sembrar soja, «...la soja está avanzando sobre el bosque nativo, para nosotros eso es una cosa que hay que ponerle freno, y bueno, en el caso de agregarse otras alternativas productivas, como en este caso los cultivos para combustibles, corremos más el riesgo de seguir enfermando todo lo que es la parte del bosque nativo (Representante de la Dirección Desarrollo Rural de la Intendencia Municipal de Paysandú, comunicación personal, 2008). Por otra parte, desde ANCAP se analiza que «...es imposible que cualquier cultivo de biodiesel sustituya la producción de hortalizas, lo que se está planteando es en los chircales de Canelones... Nosotros lo planteamos como un cultivo complementario, no queremos ni ampliar fronteras... la frontera ya se amplió y se va a seguir ampliando la frontera agrícola, la tendencia es que la tierra vale y que siga valiendo más. Y después hay empujes por todos lados...» (Director de ANCAP, Montevideo, comunicación personal, 2009).

El tercer componente vinculado a la dimensión planteada emerge de los productores familiares del noreste de Canelones, así como también de la esfera estatal, municipal y nacional. Estos actores plantean los cultivos para uso energético como posibles estrategias de diversificación de la producción e ingresos y por otra parte como nuevas actividades en tierras sub-utilizadas. Así, «...En Canelones más de 180 mil ha de campo son chircales, o sea es campo prácticamente abandonado. En los últimos 3 ó 4 años se ha mejorado bastante, se ha plantado bastante pradera. (...) Hablamos de ingresos complementarios a la situación actual. Lo que pasa que hay pocos el problema de la tenencia de la tierra es brutal. El promedio de predio en el noreste de Canelones según el censo del 2000 es de 38 ha. Ese es el problema... Así hay un montón de empresas, hay algunas empresas con más de 1000, algunas con más de 500. A lo que voy es que se debe de hacer algo que complemente... y que complemente en base a cultivos asociativos...» (Representante de la Dirección de Desarrollo Rural de la Intendencia Canelones, comunicación personal, 2008).

Monocultivos, diversificación, expansión de la frontera agrícola, actividad complementaria, usos de suelos sub-utilizados, son los conceptos y proble-

mas que emergen de esta exploración sobre cómo se utiliza y se utilizará el suelo. Por un lado se visualizan estrategias complementarias, por otra parte se identifican intereses enfrentados entre el uso convencional planteado desde la óptica empresarial, a un uso complementario, alternativo, desde la mirada de la producción familiar.

Conclusiones

La literatura consultada ubica el debate acerca de la producción de biocombustibles y sus impactos sociales entre visiones que plantean a la producción familiar como marginal a los procesos de producción agro-energética o bien inmersa e incluida en las cadenas de producción de agro-energía.

En esta investigación no se identificó un escenario de competencia entre la producción de alimentos y la producción de agro-energía; no obstante, sí se identificaron un conjunto de incertidumbres en torno a si la producción de agro-energía se regirá por el patrón contemporáneo de producción agrícola en el cual los productores familiares quedan excluidos. En este sentido, la información recogida indica que para el caso uruguayo, existen posibilidades y consensos para la incorporación de los productores familiares a las cadenas de agroenergía. Así mismo, la integración y viabilidad de los productores familiares en las cadenas de agro-energía dependen de manera sustantiva del papel del Estado como articulador y promotor del proceso. Según el estudio realizado, es posible afirmar que, sin la intervención estatal, el desarrollo de cadenas de agro-energía no diferiría de los procesos contemporáneos de expansión agrícola, quedando excluidos de los mismos los productores familiares.

Otro aporte de este trabajo exploratorio se ubica también en la construcción de cuatro espacios de estudio y profundización sobre la temática.

El primero se refiere a la integración de la producción familiar a esta actividad. En la exploración realizada se identifica un conflicto central, entre expectativas y riesgos. Expectativas por la posibilidad de generar nuevas actividades/ingresos que permitan la permanencia y reproducción y por otra parte los riesgos ante una nueva etapa de expansión agrícola, de cuyas experiencias actuales se identifica como

aspecto central la competencia por el acceso a la tierra, dejando sin capacidad de competir a los pequeños productores. En este tema el abordaje territorial arroja perspectivas diferentes, por un lado los productores familiares de Paysandú se identifican en escenarios de riesgos, mientras que los productores de Canelones visualizan a esta actividad como alternativa y complementaria. La estructura social agraria, así como los rubros de producción que se desarrollan en ambos territorios sería un factor que explica estas diferencias.

El segundo se asocia al impacto sobre la soberanía alimentaria. En este tema, la idea que recorre las entrevistas es que si bien puede ser un riesgo, para el caso uruguayo no tendría las dimensiones de otros ejemplos regionales. La escasa dimensión del mercado interno, así como el carácter histórico de exportador de alimentos, actuarían como elementos estructurales que no condicionarían el abastecimiento a la población local. El contexto actual de elevada demanda mundial de alimentos y su relación con el incremento de estos productos, parece ser una señal en la necesidad de regular, controlar y actuar sobre la soberanía alimentaria. La misma no sólo sería un problema vinculado al desarrollo de cadenas de agroenergía, sino que sería un factor estructural en la economía del país. En este escenario, el papel del Estado asume dos niveles, por un lado en el monitoreo del uso del suelo y por otra parte en el papel de garante del acceso a los alimentos por parte de la población.

El tercero se vincula con los sistemas de producción de materias primas para producir energía. En este espacio se identifica cierto consenso en que no sería conveniente el repicado del modelo agrícola actual. El monocultivo, asociado a un paquete tecnológico y a su vez a formas sociales de producción de características empresariales, sería un modelo excluyente a nivel social, a la vez que el mismo sería generador de impactos no deseados sobre los recursos naturales. En este debate, se identifica una perspectiva similar entre el Estado y los productores familiares, entre expectativas de generación de ingresos y utilización de recursos sub-utilizados.

Finalmente, el cuarto se asocia con el papel del Estado. En este eje de análisis confluyen intereses

enfrentados, diagnósticos en común y sobre todo realidades y expectativas diferenciales según el territorio y el grupo social en el cual se posicionan los entrevistados. En la búsqueda de la síntesis aparece el Estado en un nuevo rol, tanto en la promoción de la producción familiar, en la ingerencia sobre la soberanía alimentaria y en un papel protagónico en la planificación del uso y los impactos en los territorios. La realidad uruguaya es producto de una historia, pero también es producto de las condiciones y características naturales. En este sentido, la agricultura familiar recoge estas dos vertientes: su historia como actor central en el desarrollo agrícola del país y su papel en el uso y manejo de los recursos naturales. Pensar o generar políticas para este sector, implica pensar en un desarrollo rural equitativo y territorial. En este sentido, la participación del Estado en la promoción de cultivos para la obtención de energía indicaría un rumbo diferente, además de imprescindible, para que los agricultores familiares sean parte de este proceso.

Bibliografía

- Bruno Y y Tomassino H. 2005 Algunos elementos para la definición de productores familiares, medios y grandes. En: Anuario OPYPA 2005. p 267-277
- Carámbula M. 2008 Metamorfosis de la cuestión agraria en el Uruguay (proyecto de tesis doctoral) Córdoba Universidad Nacional de Córdoba.
- Mançano Fernández B. 2008 La ocupación como una forma de acceso a la tierra en Brasil: una contribución teórica y metodológica. En: Sam Moyo y Paris Yeros (Eds.) Recuperando la tierra: El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina. Buenos Aires: CLACSO. p 335-357.
- Mendizábal N. 2007. Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En: Vasiliachis (Ed.). Estrategias de investigación cualitativa. Buenos Aires: Gedisa. p 65-105
- Miles M. y Huberman A. 1994. Qualitative Data Analysis, 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Morena V y Piñeiro D. 2004. Cambios en el uso del suelo en el Uruguay entre 1970-2000. Montevideo.
- Pérez G. 1994. Investigación cualitativa: Retos e Interrogantes: II Técnicas y análisis de datos. Madrid: La Muralla. (Colección Aula Abierta)
- Souto G. 2008. Oleaginosas y derivados: situación y perspectivas. Anuario OPYPA 2008. p 133-143.
- Steimbregger N, Radonich M. y Bendini M. 2003. Expansiones de frontera agrícola y transformaciones territoriales: procesos sociales diferenciales. En: Mónica Bendini y Norma Steimbregger (Eds.). Territorios y organización social de la agricultura. Buenos Aires: La Colmena. p. 17-39 (Cuadernos del GESA.)
- Valles M. 1997. Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis.
- Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear 2005. Política energética 2005-2030. Montevideo, MIEM. 45p. Disponible en: <http://www.miem.gub.uy/portal/>. Consultado el 30 de noviembre del 2008.
- Uruguay. 2002. Ley 17.567. Combustibles alternativos, renovables y sustitutos de los derivados del petróleo elaborados con materia prima nacional de origen animal o vegetal. Montevideo.
- Uruguay. 2007. Ley Nº 18.195. Agrocombustibles. Se regula su fomento y regularización de su producción, comercialización y utilización. Montevideo.
- Yin R. 1984. Case study research: Design and methods (1st ed.). Beverly Hills, CA: Sage Publishing