

# **MGAP e INC juntos para un desarrollo rural con enfoque territorial**

Ing. Agr. Ph.D. Miguel Vassallo<sup>1</sup>  
Dr. José Carlos Taddeo<sup>2</sup>

---

*A partir de la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural en el MGAP se abren nuevas instancias de intervención en el territorio. Con la visión de incluir todas las dimensiones del desarrollo se van forjando los aspectos básicos que confluyen hacia ese objetivo. En ese marco y construyendo una nueva forma de relacionamiento y cooperación con el Instituto Nacional de Colonización se potencializan las acciones y se alcanzan nuevos y más ambiciosos objetivos. Este artículo presenta brevemente una experiencia particular sobre las nuevas formas y alcances de la cooperación interinstitucional, base del desarrollo rural con enfoque territorial.*

## **1. DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO RURAL (DGDR)**

La ley 17.930 de 1/4/2008 crea la DGDR, permite ubicar bajo una misma orientación a los distintos Programas y Proyectos que trabajan bajo la órbita del MGAP. Ahora, estos se encuentran integrados, buscando que sus acciones potencien sus impactos en el territorio, en pos de un mayor bienestar de la población rural. Bajo este enfoque o premisa se estableció, en forma piloto, un Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial.

### **Plan de Desarrollo Territorial Cuchilla de Haedo**

Durante el año 2008 se comienzan a delinear los trazos en donde se implantarán las bases para definir que territorios incluir en un Plan de Desarrollo. Es así, que junto al trabajo experimentado durante esta administración y a las referencias de distintos actores locales, se decide implementar, en una fase piloto, la redacción de un Plan de Desarrollo Territorial<sup>3</sup>.

A través del mismo se comienzan a delinear las etapas requeridas para trasladar los conceptos escritos en acciones específicas en el territorio, los procesos iniciados antes del Plan y aquellos que nacen con posterioridad, se ajustan a los objetivos marcados por el mismo. Los tres pilares en que se

---

<sup>1</sup> Director del Instituto Nacional de Colonización.

<sup>2</sup> Supervisor Regional del Programa Ganadero, DGDR- MGAP.

<sup>3</sup> Baldassari E., Bertolini J, Taddeo J, 2008. Plan de Desarrollo Territorial Cuchilla de Haedo. Documento de la DGDR. MGAP.

sustenta el Plan de Cuchilla de Haedo son: a) apoyo al aparato productivo de la agricultura familiar; b) el fomento a la institucionalidad y agrupamiento de sus pobladores, y c) la articulación de los servicios.

Es en base a esto que tras los diversos diagnósticos sobre la sustentabilidad productiva de los predios ganaderos familiares de ese territorio, se confirma que la falta de escala de la mayoría de los mismos es un impedimento importante para generar una economía viable. Los precios a los que asciende el recurso tierra se vuelven una traba importante para que estos productores familiares puedan crecer en base a pastoreos o rentas, como en otras épocas. Se concluye que si estas unidades familiares no cuentan con recursos genuinos para ampliar su capacidad económica, será muy difícil que sobrevivan. Apoyarlas mediante subsidios directos tampoco es la solución. Se entendió necesario generar políticas diferenciales a través de las herramientas que posee el estado. En este marco y en particular para el proyecto de la Cuchilla de Haedo, la interacción con el Instituto Nacional de Colonización (INC) se constituyó en un eje central de cooperación y trabajo.

En tal sentido, se estableció un convenio específico entre el MGAP y el INC para actuar en la zona que abarca el proyecto, en el contexto del Convenio Marco suscripto entre ambas instituciones.

## **2. CONVENIO MARCO ENTRE MINISTERIO DE GANADERÍA AGRICULTURA Y PESCA Y EL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN**

En la búsqueda de mancomunar esfuerzos y potenciar recursos las dos instituciones convienen en un trabajo conjunto. Es así que el 7 de julio de 2009 se firma por parte de ambas Instituciones un Convenio Marco, que en uno de sus fragmento expresa: *"... es de interés de los referidos organismos suscribir un Convenio Marco de Colaboración con el fin de establecer el marco jurídico e institucional más adecuado para desarrollar actividades conjuntas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los productores beneficiarios..."*

También se destaca que se trabajará dándole impulso a acciones de promoción socio-productivas, capacitación y divulgación, entre otras. Asimismo, se decidió comenzar la implementación del mismo en los proyectos colonizadores del INC de los campos denominados "Paraje Valentín", en el departamento de Salto, campo "El Timote" (futura colonia lechera) en Florida, y colonia "Liber Seregni", también en el departamento de Salto.

## **Convenio específico entre el MGAP y el INC para los campos de Paraje Valentín.**

En vigencia del Convenio Marco anteriormente presentado, ambas Instituciones establecen un Convenio Específico, donde se definen las pautas del trabajo en conjunto entre ambas instituciones y entre estas y los futuros colonos del campo “Valentín”, y los objetivos propuestos para este proyecto conjunto.

En este Convenio Específico se conjugan los lineamientos estipulados en el Plan de la Cuchilla de Haedo y la posibilidad de hacerlos realidad a través de tierras que ingresan al patrimonio del INC, y que se constituirán en futuras colonias.

Debe decirse asimismo, que el proyecto se facilita porque las definiciones de productor familiar de la DGDR y la población objetivo definida por el perfil de colono del INC son coincidentes. Ambas conceptualizaciones son similares a la hora de identificar los potenciales beneficiarios de la nueva colonia.

### **3. UNA NUEVA FORMA DE COLONIZACIÓN**

Desde el comienzo de la actual administración del INC, en junio de 2005<sup>(4)</sup>, se definió el concepto de propiciar nuevas formas de colonización, que superaran las críticas profundas y frecuentes que se han realizado al modelo clásico de colonización. Al respecto, en el Plan Político del directorio del INC se dice:

“2.2. El modelo a superar. En el aspecto estructural se entiende que el modelo colonizador clásico se encuentra superado. Entre otros elementos la formación de colonias a partir de campos adquiridos por el INC y divididos en parcelas familiares pequeñas, acordes a un modelo económico nacional pretérito, sin integración entre predios y sin un proyecto de desarrollo económico y social de la colonia. Por otro lado, supone un proyecto aislado del resto de las políticas sectoriales o vinculadas a la vida y actividad agropecuaria y obviamente, la ausencia de una articulación industrial y comercial.”

La formación de nuevas colonias se propició desde entonces con una nueva visión del desarrollo rural y obviamente, bajo nuevas formas organizativas. Así se promovieron y proyectaron formas totalmente diferentes de organización y utilización de los recursos naturales. No se aplicó un modelo único, sino que se propulsaron formas adaptadas a cada circunstancia: grupo humano y recursos naturales y productivos disponibles.

---

<sup>4</sup> *Plan Político del INC, de junio del 2005. Véase la página web del INC: [colonización.com.uy](http://colonización.com.uy) / políticas y proyectos / plan político / capítulo 2.*

#### **4. EL PROYECTO DEL PARAJE “VALENTÍN”, DEPARTAMENTO DE SALTO**

Los padrones N° 5440 y 2103 de la Seccional Judicial 4ª del departamento de Salto, Paraje Valentín, afectando la totalidad de la superficie del padrón N° 5440 conformado por 2.449 ha<sup>5</sup> y el padrón N° 2103 conformado por 1341 ha<sup>6</sup> con excepción de 400 ha pertenecientes al potrero “el sauce abajo”, se impulsa en conjunto entre el INC y el MGAP una propuesta socio productiva diferente y la realización de actividades de capacitación y divulgación, entre otras acciones de desarrollo.

En los campos del paraje Valentín se exploran nuevas formas de colonización asociativa, intentando abarcar a la mayor cantidad de productores ganaderos familiares y tenedores de ganado sin campo, a través de diversos emprendimientos productivos.

Acordes con la visión expuesta anteriormente, se establecieron los siguientes objetivos para el proyecto del campo:

- aumento del área y productividad de las unidades ganaderas familiares.
- mejorar la calidad genética de los reemplazos de ovinos y/o bovinos de los productores familiares.
- generar mayor valor a categorías de reemplazo (hembras y/o machos) en base a una mejora en su alimentación, manejo y sanidad.
- desarrollar un plan de engorde o terminación para diferentes categorías de ovino y/o bovino.
- generar un banco de reservas de alimentos para mejorar y superar las restricciones del proceso de producción animal que realizan las unidades familiares.
- promover instancias de investigación y capacitación en dichas temáticas.
- dotar a los campos del paraje Valentín de infraestructura básica estratégica, como por ejemplo, almacenaje y distribución de agua, instalación de montes de abrigo y sombra, implantación de especies forrajeras y manejo de pasturas.
- posibilitar el acceso a mejores mercados a través de la comercialización de lotes relacionados, preparados y negociados en conjunto.
- cualquier otra acción que proporcione integralidad a la propuesta socio productiva.

---

<sup>5</sup> *Estos predios fueron adjudicado en custodia al INC por el Juez Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 2º Turno, de Salto. El INC igualmente comenzó un proceso de adquisición por vía expropiatoria y se ha solicitado la escrituración forzada del mismo.*

<sup>6</sup> *Campo adquirido por el INC al BSE.*

Estos objetivos se proponen con un proyecto en el cual sean partícipes las siguientes organizaciones de base: Sociedad Rural Guaviyú de Arapey; Sociedad Fomento Rural Mataojo Grande; Sociedad Fomento Rural Basalto Ruta 31; Sociedad Rural Vera y Cañas; y la eventual organización que conformen los asalariados rurales del paraje Valentín. Dichas organizaciones se constituirán en los futuros colonos del INC, quienes pondrán en producción las tierras que el Instituto compró al BSE o que se encuentran en trámite de expropiación.

Estas organizaciones asumirán la responsabilidad del proyecto productivo en un campo de 3.390 ha, que se organizará en cuatro módulos productivos; a saber: un módulo de engorde corderos, otro de recría de terneros machos, un tercer módulo de engorde de vacas falladas o de descarte y finalmente, un módulo para un rodeo de cría de tenedores de ganado sin campo.

Cada módulo tendrá un reglamento técnico de ingreso, salida y manejo de animales, así como un reglamento general de la colonia, al cual deberán adherir los colonos (instituciones o grupos), así como la lista de beneficiarios que cada uno de ellos presentará al INC, para que sean autorizados a ingresar como beneficiarios del campo.

En el desarrollo de estos módulos productivos se buscará generar el mayor valor agregado de los productos, lo que en los pequeños predios individuales difícilmente se logran. Esto permitirá paliar dos de las limitantes de la agricultura familiar: los problemas de escala y, a la vez, lograr productos de mayor valor final en el mercado. Los productores familiares ganaderos en zonas extensivas y con recursos naturales limitados y con fuertes restricciones, normalmente no obtienen productos valorizados; por el contrario, generalmente comercializan productos de precios bajos.

## **5. OBSERVACIONES Y ADVERTENCIAS**

Este emprendimiento, al igual que otros proyectos productivos en proceso de conformación por el INC o el MGAP, se proponen resolver problemas viejos con recetas nuevas. Seguramente, algunas de ellas lograrán resolver o mejorar situaciones de carencias sociales y productivas. Aunque, es menester advertir que estas nuevas formas organizativas asumen una cuota de riesgos e incertidumbres que deberán superarse. Obviamente, que no se pueden desarrollar proyectos de alto costo con riesgos incontrolados. No es la forma como se ha encarado este o los otros proyectos institucionales. En razón de ello se han efectuado las estimaciones técnico-productivas imprescindibles, las que estiman un retorno y un margen bruto que hacen sustentable al proyecto. Sin embargo, en el área de la organización social estas cuestiones son difíciles de estimar o cuantificar. Existe una experiencia importante incorporada en las instituciones participantes, pero ello sólo no es suficiente.

Por ello, es necesario buscar la mayor cantidad de controles y cuidados. Al respecto se trabaja en el reglamento general y en los reglamentos técnico-productivos específicos de cada módulo, que se espera, puedan elevar los niveles de control y evaluación de resultados.

## **6. CONCLUSIONES**

Este proyecto constituye una expresión más de una nueva visión sobre el desarrollo rural en el país y particularmente, de la visión del desarrollo rural desde las políticas sectoriales. En particular, se asienta en una nueva forma de cooperación interinstitucional e interacción de políticas orientadas a la agricultura familiar y a los asalariados rurales sin tierra.

En el proyecto se conjuga el esfuerzo de los proyectos del MGAP y la DGDR con el INC, en torno a una nueva forma de establecer la colonización. Este modelo pretende superar algunas de las limitaciones propias de las formas clásicas de colonización.

En el proyecto expuesto se han estimado las inversiones, los costos y los retornos esperados como beneficio de los productores ganaderos familiares, cuyos resultados económicos alientan la implementación del mismo. Por otro lado, sin embargo, debe mantenerse presente la advertencia sobre las dificultades y riesgos que ofrece la ingeniería institucional adoptada. Es en el campo de la organización social y la formación de los recursos humanos, donde deberá efectuarse un esfuerzo adicional muy importante para que el proyecto alcance los objetivos últimos.