



# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

## EL CASO DE URUGUAY

Gustavo Cabrera



**COPROFAM**  
Confederación de Organizaciones de  
Productores Familiares del MERCOSUR



# **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR. EL CASO DE URUGUAY**

...

Gustavo Cabrera

...

Marzo 2019



**COPROFAM**  
Confederación de Organizaciones de  
Productores Familiares del MERCOSUR

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
LA AGRICULTURA FAMILIAR.  
EL CASO DE URUGUAY**

© 2019 Confederación de Organizaciones  
de Productores Familiares del Mercosur  
Ampliado (COPROFAM)

© 2019 Comisión Nacional de Fomento  
Rural (CNFR)

**Proyecto Diálogo Político para las  
Transformaciones Rurales (PDRT)  
COPROFAM-FIDA**

**Sede del proyecto:**

Programa FIDA Mercosur CLAEH  
Edificio Mercosur  
Luis Piera 1992, piso 2  
Montevideo, Uruguay  
Tel./Fax: (598) 2413 6411 - 2413 6381  
Email: info@fidamercosur.org

**Comisión Nacional de Fomento  
Rural (CNFR)**

Dr. Salvador García Pintos 1138,  
Montevideo, Uruguay  
Tels.: (598) 220 035 19 - 220 401 33  
www.cnfr.org.uy

**Asociación de Mujeres Rurales  
del Uruguay (AMRU)**

mujeresdeamru@gmail.com

**Autoría**

Ing. Agr. Gustavo Cabrera

**Edición**

Departamento de Publicaciones,  
Universidad CLAEH  
Zelmar Michelini 1220,  
11100 Montevideo, Uruguay  
Email: publicaciones@claeu.edu.uy

**Diseño y maquetación**

Eliana Gonnet, Luis Bellagamba

**Corrección de estilo**

Alejandro Coto

**Imágenes**

Banco de fotos de COPROFAM,  
FIDA Mercosur CLAEH y gratuitos.

**ISBN**

978-9974-614-99-4

# Tabla de contenidos

RESUMEN EJECUTIVO .....	7
PRINCIPALES LIMITACIONES DEL TRABAJO REALIZADO.....	8
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>2. MARCO DE REFERENCIA .....</b>	<b>10</b>
2.1. DESARROLLO SUSTENTABLE .....	10
2.2. AGRICULTURA FAMILIAR.....	14
2.3. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
2.4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN URUGUAY.....	27
2.4.1. Evolución de las políticas económicas en Uruguay y su impacto en la agricultura familiar.....	27
2.4.2. Coyuntura de las políticas públicas, 2004-2017.....	34
2.4.3. Una mirada a las políticas públicas horizontales.....	36
<b>3. RESULTADOS Y ANÁLISIS .....</b>	<b>40</b>
3.1. LA INSTITUCIONALIDAD AGROPECUARIA.....	40
3.2. OTRA INSTITUCIONALIDAD VINCULADA AL DESARROLLO RURAL .....	41
3.3. EL DIÁLOGO POLÍTICO .....	42
3.3.1. Descentralización y diálogo político .....	42
3.3.2. La REAF .....	45
3.4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIFERENCIADAS.....	46
3.4.1. Los proyectos de apoyo y la adaptación institucional.....	46
3.4.2. A diez años de la DGDR. Las políticas diferenciadas para la producción familiar .....	49
3.5. LA OPINIÓN DE LAS GREMIALES.....	65
3.5.1. Los planteos formales.....	65
3.5.2. La opinión de los dirigentes .....	67
<b>4. CONCLUSIONES .....</b>	<b>72</b>

5. REFLEXIONES FINALES .....	74
BIBLIOGRAFÍA .....	78
ANEXOS.....	83
ANEXO DOCUMENTAL 1. PRINCIPALES ACCIONES DE LOS PROYECTOS DEL MGAP, 2005-2010.....	83
ANEXO DOCUMENTAL 2. ESTRUCTURA DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MGAP.....	89
ANEXO METODOLÓGICO. FORMULARIO DE ENTREVISTA A DIRIGENTES .....	91

## Lista de cuadros

1. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).....	12
2. Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS).....	13
3. Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación .....	17
4. Superficie explotada según régimen de tenencia de la tierra .....	17
5. Evolución de la distribución de las unidades familiares según principal rubro de producción.....	19
6. Personas registradas en el RPF, según sexo y tramo de edad .....	20
7. Clasificación de instrumentos de la política económica.....	24
8. Listado (parcial) de instrumentos específicos para incidir sobre los sectores productivos .....	26
9. Evolución del número de predios según tamaño de las explotaciones .....	36
10. Número de productores beneficiados por el FFAL III* .....	47
11. Montos pagados en dólares por el FFAL III .....	47
12. Ejecución de recursos, proyectos período 2005-2010 .....	48
13. Ejecución de recursos, proyectos período 2005 -2010. Indicadores relevantes .....	48
14. Proyectos de cooperación internacional ejecutados por el MGAP, 2012-2018 .....	53
15. Políticas públicas que toman como referencia el Registro de Productores Familiares .....	55
16. Apoyo económico para proyectos de productores/as rurales familiares y medianos .....	59
17. Apoyo económico a productores/as rurales familiares para seguro índice ganadería para sequía .....	60
18. Convenios interinstitucionales para el apoyo de actividades agroproductivas rurales .....	60
19. Exoneraciones y subsidios para productores/as rurales familiares. Total país, 2017.....	60
20. Apoyo económico para el fortalecimiento de organizaciones de productores/as rurales (familiares, medianos y pescadores artesanales) .....	61
21. Apoyo económico para proyectos rurales de tipo social.....	61
22. Apoyo económico para proyectos rurales de mujeres y jóvenes .....	62
23. Apoyo económico para fortalecimiento de mesas de desarrollo rural .....	62
24. Instrumentos financieros retornables (apoyo económico retornable) .....	62
25. Superficie total según tipo de tenencia, a la fecha .....	64

## Lista de gráficos y figuras

Gráfico 1. Superficie promedio de las UPF según rubro productivo principal, en hectáreas. Abril 2018.....	20
Gráfico 2. Adjudicaciones a unidades de producción familiares y asociativas, por año, en hectáreas, 2005-2017.....	63
Figura 1. Medidas, variables instrumentales y objetivos .....	22
Figura 2. Interacciones en el proceso de política económica.....	23

## Resumen ejecutivo

Este estudio se desarrolla en el marco del proyecto Diálogo Político para las Transformaciones Rurales (PDRT, COPROFAM-FIDA), cuyo objetivo es que la COPROFAM y sus organizaciones afiliadas fortalezcan su capacidad de incidencia en la formulación y aplicación de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, para que los gobiernos mejoren y amplíen el menú de instrumentos, la cobertura de beneficiarios y los recursos para inversiones públicas que ponen a su disposición en la región.

El estudio se plantea como objetivo analizar las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar en Uruguay en el período 2004-2017; diagnosticar la evolución, el alcance a los beneficiados/as, los presupuestos asignados, problemas y desafíos de cada una de ellas, utilizando datos y estadísticas oficiales o de órganos e instituciones confiables.

Se utilizaron cuatro técnicas: análisis de registros e información secundaria, observación, entrevistas abiertas en profundidad y entrevistas semiestructuradas.

En una primera parte del trabajo se define un marco de referencia en torno a cuatro ejes temáticos: desarrollo sustentable, agricultura familiar, Estado y políticas públicas y las políticas públicas en Uruguay.

Se realizó en primera instancia un análisis y mapeo de instituciones públicas que diseñan y aplican políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, seguido

de un listado de políticas públicas que fueron aplicadas entre 2004 y 2017. En la medida en que se pudo acceder a la información, se detallaron las características de los apoyos, los beneficiarios y los recursos invertidos.

Como resultado del trabajo de investigación y consulta se describe, para el período, la evolución político-institucional que se dio en el país en torno al desarrollo rural y a las políticas diferenciadas para la producción familiar, principalmente en lo que refiere a la adaptación jurídica e institucional, la descentralización y diálogo político, la asignación de recursos y la aplicación de políticas diferenciadas a partir del reconocimiento formal del sujeto *productor familiar*. También se describen las políticas diferenciadas ejecutadas en el período considerado, tomando en consideración el Registro de Productores Familiares.

En términos generales, se evidencian avances significativos, que son reconocidos por las organizaciones nacionales vinculadas a la COPROFAM (CNFR y AMRU). Sin embargo, también se coincide en que no son suficientes ni han logrado incidir de forma significativa en los problemas estructurales de la agricultura familiar.

También se dejan planteadas algunas dudas, o posibles líneas de trabajo futuras, referidas a la proyección estratégica futura de la agricultura familiar en el marco de un modelo de desarrollo país, y a la posibilidad de avanzar y mejorar los instrumentos de política pública diferenciada existentes.

## Principales limitaciones del trabajo realizado

La principal limitación con que debió realizarse este estudio fue el plazo de ejecución. Esto será compensado posteriormente, en la medida que se acordó entre la COPROFAM y el autor que, una vez finalizada la consultoría, se continuará con el trabajo enmarcándolo en una tesis de maestría en Desarrollo Rural Sustentable, de la Universidad de la República de Uruguay, que quedará a disposición de la CNFR y la COPROFAM.

Otra limitante tiene que ver con la amplitud de las fuentes potenciales de información necesarias para un abordaje de desarrollo rural sustentable, que implicaría trabajar con una gran diversidad de instituciones y políticas, cada

una con diferentes formas de registro y sistematización de información específica y con diferentes posibilidades de acceso. No se pudo acceder en tiempo y forma a la información completa del período para el caso de la DIGEGRA (sobre todo de 2012 a 2018), así como de un listado amplio de instituciones identificadas que contribuyeron con el desarrollo rural y la producción familiar en el período considerado (por ejemplo, UTE, MEVIR, MTOP, etc.).

Finalmente, hubo limitantes referidas al trabajo técnico individual, ya que es necesario un abordaje interdisciplinario para el diseño y profundización del análisis de la temática.

# 1. Introducción

Este estudio se desarrolla en el marco de la ejecución del proyecto Diálogo Político para las Transformaciones Rurales (PDRT, COPROFAM-FIDA), cuyo objetivo es que la COPROFAM y sus organizaciones afiliadas fortalezcan su capacidad de incidencia en la formulación y aplicación de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, para que los gobiernos mejoren y amplíen el menú de instrumentos, la cobertura de beneficiarios y los recursos para inversiones públicas que ponen a su disposición en la región.

El estudio se plantea como objetivo analizar las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar en Uruguay en el período 2004-2017; diagnosticar la evolución, el alcance a los beneficiados/as, los presupuestos asignados, problemas y desafíos de cada una de ellas, utilizando datos y estadísticas oficiales o de órganos e instituciones confiables.

El trabajo tiene las características de un *estudio de caso* sobre las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar en Uruguay.

El estudio de caso se basa en un diseño de investigación orientado al análisis de las relaciones entre muchas propiedades concentradas en una sola unidad. Trabajar con muchas variables y un caso (o muy pocos), ha dado lugar a diversas estrategias de abordaje encaminadas a la búsqueda de múltiples fuentes de evidencia. (Marradi et al., 2007)

Se utilizó una metodología basada en cuatro técnicas: análisis de registros e información secundaria, observación, entrevistas abiertas en profundidad y entrevistas semiestructuradas.

En lo que refiere al análisis de registros, se recopiló y sistematizó información de documentos oficiales y de las gremiales involucradas, así como de entrevistas con referentes calificados.

## 2. Marco de referencia

### 2.1. Desarrollo sustentable

Desde la revolución industrial hasta el presente, el ser humano ha tomado un rumbo que algunos llaman *desarrollo*, con importantes avances tecnológicos, científicos, donde las sociedades han crecido en forma dispar, convirtiéndose algunas en muy ricas y otras en muy pobres. Es un desarrollo que ha traído muchos beneficios pero también muchos problemas y desafíos. Contaminaciones diversas, ecosistemas amenazados, especies animales y vegetales extinguidas y otras en vías de serlo, desertificación de tierras que servían para la producción de alimentos, contaminación de aguas, cambio climático, crisis económicas y financieras, ecológica, alimentaria, cultural, de valores, de gobernanza y ciudadanía, de civilización, concentración de los recursos y las riquezas son algunos de los problemas a afrontar.

A principios de la década de los setenta ya se podían identificar cuatro principales tendencias respecto a los problemas ambientales y de desarrollo: 1. los *catastrofistas*, que planteaban que de continuar con la tendencia de crecimiento se arribaría a una catástrofe ecológica y humana, explicada principalmente por la escasez de recursos naturales; 2. los *tecnócratas optimistas*, que defendían la inagotable fuente de la naturaleza y el eficaz mecanismo del mercado como regulador de uso de los

recursos; 3. los *ecologistas a ultranza*, que ante la crisis de la sociedad industrial planteaban una vuelta al pasado, en una reivindicación romántica de la vida rural en pequeñas comunidades autosustentables; y 4. los que plantean el *ecodesarrollo* (posteriormente *desarrollo sustentable*), que se plantea interpretar la crisis ambiental y ofrecer una salida *viable* al capitalismo.

La concepción de *ecodesarrollo*, término que luego cambió al de *desarrollo sustentable*, comenzó a gestarse a partir de la reunión de ONU en 1972 preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo. Los principios básicos del concepto son:

- i. satisfacción de las necesidades básicas;
- ii. solidaridad con las generaciones futuras;
- iii. participación de la población actuante;
- iv. preservación de los recursos naturales y medioambiente en general;
- v. elaboración de un sistema social que garantice empleo, seguridad social y respeto a otras culturas;
- vi. programas de educación;
- vii. defensa de la separación de los países centrales y periféricos para garantizar el de-

sarrollo de estos últimos. (Sachs, 1994, citado por Tommasino, 2006)

En 1987 se presentó el informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo, elaborado por un grupo independiente creado a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el objetivo de crear una *agenda global para el cambio*. El informe se tituló *Our Common Future (Nuestro futuro común)*. A partir de allí se difundió el término *desarrollo sustentable* como «aquél que responde a las necesidades del presente de forma igualitaria, pero sin comprometer las posibilidades de supervivencia y prosperidad de las generaciones futuras», y se estableció que la pobreza, la igualdad y la degradación ambiental no pueden ser analizados de forma aislada.

Según Humberto Tommasino (2006), existen diferentes concepciones en torno a la sustentabilidad. Por un lado están aquellos que entienden que la sustentabilidad es solo una cuestión ecológica o ambiental y, por otro lado, aquellos que entienden que la sustentabilidad tiene por lo menos dos grandes dimensiones de análisis: la socioeconómica y la ambiental.

Dentro del grupo de autores que entienden que la sustentabilidad es solo una cuestión ecológica, la preocupación fundamental que plantean está relacionada con la utilización y conservación de los recursos y el impacto sobre los sistemas contiguos a los agroecosistemas donde se realiza la producción.

En el grupo de autores que consideran las dimensiones socioeconómicas y la ambiental se distinguen al menos tres corrientes:

1. una corriente que incluye lo social no como una problemática central, sino como una problemática *punte* que le permite resolver la cuestión ambiental global, y que comprende que el crecimiento económico junto con políticas de conservación y generación de tecnologías ambientalmente adecuadas son la llave de la sustentabilidad. Esta corriente se preocupa de problemáticas sociales como la pobreza, en la medida que los pobres afectan el ambiente global.
2. una corriente denominada por este autor como la de *críticos del crecimiento + conservación*, que entiende que el sistema debe ser corregido a través de políticas que disminuyan los procesos de inequidad.
3. por último, la corriente denominada *de la insustentabilidad*, compuesta por autores que entienden que la dinámica de la sociedad capitalista genera intrínsecamente la inequidad e insustentabilidad.

En lo que refiere más concretamente a los lineamientos políticos recientes referidos a estos conceptos, en septiembre de 2000, en la ciudad de Nueva York, representantes de 189 Estados miembros de las Naciones Unidas repasaron los compromisos adquiridos en los noventa y fir-

maron la Declaración del Milenio, en la que se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, también conocidos como Objetivos del Milenio (ODM). Consistió en ocho objetivos de desarrollo que

los 189 países acordaron conseguir para el año 2015. Estos objetivos trataban problemas de la vida cotidiana que se consideraban graves y/o radicales.

### **Cuadro 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medioambiente
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Fuente: Naciones Unidas.

En 2015, los progresos realizados fueron evaluados y por resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, se extendió la lista de objetivos, ahora llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el marco de lo que Naciones Unidas definió como «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». En esta se reco-

noce que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Y señalan: «nos comprometemos a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones —económica, social y ambiental— de forma equilibrada e integrada».

## Cuadro 2. Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS)

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. (reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático).
14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Naciones Unidas

## 2.2. Agricultura familiar

La conceptualización, objetivos y actividades del PDRT se apoyan en el paradigma generado y plenamente probado en los últimos 15 años en los países de la región del Mercosur Ampliado respecto de que la agricultura familiar, campesina e indígena (AFCI) *es un factor estratégico para reducir la pobreza en los territorios rurales* (COPROFAM, 2018).

La estructura agraria del Uruguay se consolidó en forma temprana en relación con el continente latinoamericano, con el alambramiento de los campos a partir de 1875, impulsado por el militarismo del siglo XIX para poner fin a las disputas por la propiedad del ganado y comenzar a modernizar la estancia cimarrona, estableciendo con claridad la propiedad privada de la tierra. El propio proceso por el cual se implementó el proceso de alambramiento, por medianería forzosa, desplazó a quienes no podían asumir esos costos y produjo una fuerte reducción de los pequeños establecimientos (Riella y Mascheroni, 2017, citando a Barrán y Nahum, 1967). Estos autores señalan que también a fines del siglo XIX se ubican los orígenes de la agricultura familiar en el país, asociada a la fundación y crecimiento de la ciudad de Montevideo, con la llegada de inmigrantes de las islas Canarias que irán poblando los alrededores de la ciudad y formando un sistema de abastecimiento, seguido en las primeras décadas del siglo XX con una segunda ola de inmigrantes italianos y españoles de origen campesino, que consolidó la producción agrícola y de granja, con base en la agricultura familiar, la cual ex-

perimentaría una gran expansión a partir de la década de los cuarenta.

Repasando la evolución de la agricultura familiar en Uruguay, Astori (1982b) señala que en Uruguay, desde épocas tempranas de la colonia y a partir de los procesos de apropiación de tierras que se fueron dando, tendió a generalizarse en el país una estructura agraria concentrada, extensiva, depredatoria y caracterizada por el ausentismo. Al mismo tiempo, se impidieron los intentos de los trabajadores directos por establecer vínculos más estables con la tierra. Según este autor, hacia las primeras décadas del siglo XIX la estructura agraria se daba de dos formas fundamentales: una concentrada, dominante y vinculada a la actividad ganadera, que operaba en función de los requerimientos del capital comercial y el contrabando, y otra de carácter marginal, relacionada con la subsistencia familiar, reserva de mano de obra y de la producción de alimentos básicos para el abasto de las ciudades y defensa de las fronteras.

Por su parte, Alonso y Pérez (1983) sostienen que la agricultura familiar está sujeta a un continuo proceso de diferenciación que se manifiesta en el surgimiento de dos segmentos. Por un lado, un segmento diferenciado *hacia arriba*, con una agricultura familiar cada vez más dependiente del trabajo asalariado y desarrollando procesos significativos de acumulación de capital y tierra. Por otra parte, se diferencia un segmento *hacia abajo*, que exhibe un proceso de proletarización progresiva y muestra una variedad de estrategias familiares antes de convertirse



—ellos y su generación siguiente— en proletarios puros rurales o urbanos.

Según Astori et al. (1982a), la evolución entre 1946 y 1956 de la producción de los rubros que estos autores consideraban relevantes para la agricultura familiar, revela un rápido crecimiento, mayor al del promedio sectorial. Así, en ese período se incrementó la importancia relativa del conjunto de la producción familiar. Posteriormente, entre principios de la década de los cincuenta y comienzos de los setenta, se dio una significativa disminución de la población y de los trabajadores rurales, lo cual, a su vez, estuvo vinculado a la evolución de las unidades familiares (el 87% de la población rural total se encontraba radicada en esas unidades hacia principios de los setenta). Se destaca también que, para mediados de los sesenta, se comprueba que la capacidad de competencia de las unidades, en términos de

comportamiento de los resultados de la explotación, mejora en la medida en que se incrementa su tamaño.

En este sentido, Piñeiro y Moraes (2008) señalan que el centro de los cambios que se comienzan a expresar a partir de la década de los setenta se encuentra en los cambios tecnológicos, que tendieron a favorecer el incremento de las escalas de producción, uno de los factores que conducen a procesos de concentración de la propiedad. Astori (1982b) señala que en la agricultura familiar se dio un continuo retroceso de la participación de sus rubros relevantes en la producción agropecuaria total. En 1980 se registraban niveles absolutos inferiores a los que se habían alcanzado a comienzos de la década de los cincuenta. Este autor señala que también declinó la importancia relativa de la producción familiar en el volumen global de dichos rubros, y que esta evolución estuvo

acompañada por la difusión y adopción de diversos procesos técnicos ahorradores de fuerza de trabajo, lo que, por una parte, redujo la capacidad de competencia de la agricultura familiar en relación a la capitalista y, por otra, generó desempleo en la primera.

La Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) plantea que las familias que integran esa forma de agricultura continúan conformando

[...] un importante despliegue de capacidad empresarial en el campo. La mayor parte de la fuerza de trabajo familiar. Una fuente importante de producción (aproximadamente un 30% del PBA). Una parte fundamental de la población en el medio rural, de la trama social, de las tendencias democratizadoras y, de ese modo, un contrapeso a las tendencias a la extranjerización y concentración de la propiedad, a la desintegración entre el mundo de la pro-

ducción y la familia, y entre la localidad de residencia de la familia y del trabajo. Un sector con gran capacidad y potencial de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

[...] la agricultura familiar no solo es un modo de producir en el campo, es un modo de vivir, una cultura propia de relación con la naturaleza, una forma diferenciada de vida comunitaria. Está marcada por el vínculo con la Tierra, con los ciclos del clima y la convivencia con la naturaleza. (CNFR, 2009)

Por su parte, Vassallo (2001) señala que actualmente el concepto de parcela familiar aislada tradicional, con limitaciones financieras y tecnológicas, parece a largo plazo inviable, y se requiere del esfuerzo asociativo en el campo de lo técnico, productivo, de equipamiento, de comercialización, administrativo u otros, en forma conjunta o parcial, para resolver problemas de escala individual.

**Cuadro 3. Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación**

Tamaño de la explotación (ha)	Explotaciones		Superficie explotada	
	Número	(%)	Hectáreas	(%)
Total	44.781	100,0	16.357.298	100,0
1 a 4	3.020	6,7	8.516	0,1
5 a 9	4.225	9,4	28.517	0,2
10 a 19	4.844	10,8	66.802	0,4
20 a 49	6.893	15,4	222.177	1,4
50 a 99	5.720	12,8	407.886	2,5
100 a 199	5.569	12,4	796.030	4,9
200 a 499	6.496	14,5	2.089.581	12,8
500 a 999	3.847	8,6	2.705.399	16,5
1.000 a 2.499	2.976	6,6	4.506.958	27,6
2.500 a 4.999	851	1,9	2.888.389	17,7
5.000 a 9.999	284	0,6	1.897.028	11,6
10.000 y más	56	0,1	740.015	4,5

Fuente: MGAP-DIEA (2012).

**Cuadro 4. Superficie explotada según régimen de tenencia de la tierra**

Régimen de tenencia	Hectáreas	(%)
Total	16.357.298	100,0
Propiedad	10.483.370	64,1
Arrendamiento	4.304.761	26,3
Pastoreo	519.279	3,2
Aparcería	112.375	0,7
Ocupante	434.853	2,7
Otras formas	502.660	3,1

Fuente: MGAP-DIEA (2012).

Tal como queda expuesto en los datos del último censo agropecuario (MGAP-DIEA, 2012), el 56% de las explotaciones agropecuarias ocupan sola-

mente el 5% de la superficie; mientras, en el otro extremo, el 9% de las explotaciones acumulan alrededor del 60%. Por otro lado, entre los años 2000 y 2011

desaparecieron 12.241 predios, de los cuales el 91% tenían menos de 100 hectáreas; en tanto, la superficie en manos de personas jurídicas pasó del 1% en el año 2000 al 43% en el año 2011.

Por su parte, Riella y Mascheroni (2017) señalan que en esa década el número de explotaciones agropecuarias se redujo casi un 20%, con la disminución del 27% de los predios pequeños, un 9% de los medianos y un incremento del 2,5% de los predios mayores, que tuvieron el mayor incremento intercensal de todo el siglo, a la vez que las explotaciones más pequeñas alcanzaron también el valor menor de todo el siglo.

Aun así, Piñeiro y Moraes (2008) sostienen que la producción familiar continúa siendo la que más contribuye al desarrollo social de la campaña, dado que sus integrantes viven en el campo, contribuyen con la escuela, la policlínica, las asociaciones gremiales, las cooperativas. Señalan que los productores familiares se encuentran en todos los rubros de producción, son muy importantes en número en la ganadería, así también en la lechería, la hortifruticultura, la producción de aves y cerdos, etc.

Riella y Mascheroni (2017), con datos del CGA 2011, señalan que las explotaciones agropecuarias de menos de 100 hectáreas representan el 55,5% de las explotaciones del país y controlan solo un 4,5% de la superficie, el menor peso de unidades productivas pequeñas de los últimos 100 años; expresa más de

cuatro décadas de reducción sistemática de ese tipo de explotaciones, que además modificó la composición interna por tipo de producción. La producción ganadera se mantiene como principal rubro en cada período; la agricultura extensiva sufre la variación más negativa: ha pasado de representar una cuarta parte de los productores, a tres de cada 100. Así, las unidades familiares en su conjunto, y en términos relativos, hoy son más ganaderas y hortifrutícolas que hace treinta años, mientras que han desaparecido casi por completo las dedicadas a la agricultura. Se ha mantenido casi constante el porcentaje de las unidades familiares dedicadas a la lechería, en parte porque esta se desarrolla en un marco de fase industrial cooperativa con fuerte presencia entre sus asociados de pequeños lecheros y un mercado interno parcialmente regulado. La horticultura se presenta como un refugio para la producción familiar; es un rubro intensivo en mano de obra y posible en pequeñas superficies, y se han logrado algunas trabas a la importación de productos frescos de los países vecinos, que cuentan con costos de producción sensiblemente más bajos que los de Uruguay.

Estos autores también señalan que los productores familiares que lograron subsistir presentan un mayor nivel de capitalización, utilizan más tecnología y menos mano de obra, en especial en la lechería, algunos rubros frutícolas y de granja, siendo menor en la ganadería y la horticultura, donde aún se encuentran casos en reproducción simple.

**Cuadro 5. Evolución de la distribución de las unidades familiares según principal rubro de producción**

Rubro	1980 (CGA)	2000 (CGA)	2006 (ECH)	2013 (RPF)	2018 (RPF)
Ganadero	43,1	65,2	61,0	57	54
Agrícola extensivo	26,6	2,1	3,4	3	3
Lechero	15,1	11,4	13,0	13	12
Horticultura	5,4	11,8	13,0	17	18
Frutales, viñedos, animales de granja, apicultura y otros	9,8	9,6	10,0	10	13*
Total	100	100,1	100,4	100	

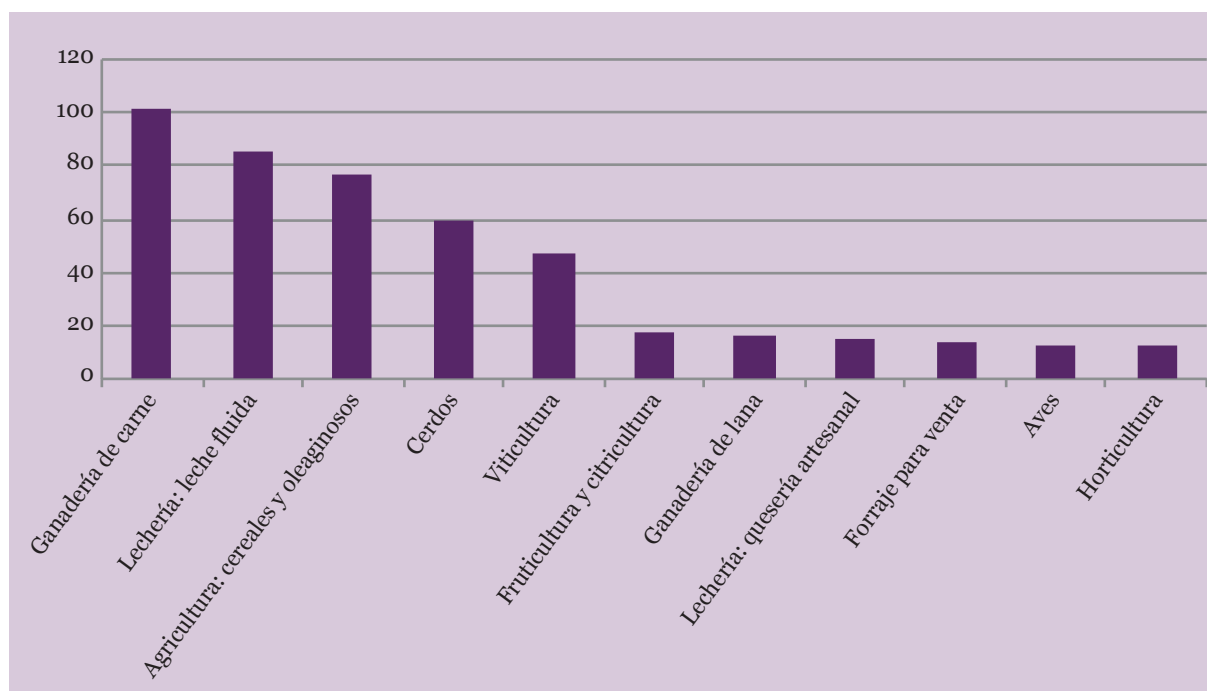
\* 5% apicultores, 2% aves, 1% viticultura, 1% cerdos, 1% venta de forraje, 1% otros.

Fuente: Elaboración propia basada en Riella y Mascheroni (2017) y MGAP-DGDR (2018).

Según el Registro de Productores/as Familiares, en abril de 2018 existían 21.206 registros activos de unidades productivas familiares (UPF) en todo el territorio nacional. Estas 21.206 familias involucran a 53.031 personas, de las cuales 36.071 tienen la condición de *productor/a familiar*, y por lo tanto son potenciales beneficiarios de las

políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar. En su conjunto utilizan 1.421.165 de hectáreas físicas. Aproximadamente una cuarta parte de las UPF se encuentran en Canelones; estas, junto con las de San José, Cerro Largo, Colonia y Llavalleja, acumulan la mitad de las unidades registradas (MGAP-DGDR, 2018).

**Gráfico 1. Superficie promedio de las UPF según rubro productivo principal, en hectáreas. Abril 2018**



Fuente: MGAP-DGDR (2018).

**Cuadro 6. Personas registradas en el RPF, según sexo y tramo de edad**

Tramo de edad	Total de personas	Productores/as familiares			Otros miembros del núcleo familiar		
		Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Menores de 18	8.717				4.181	4.536	8.717
18-29	7.624	1.694	2.445	4.139	1.992	1.493	3.485
30-39	5.966	2.304	2.824	5.128	597	241	838
40-49	8.890	3.789	4.311	8.100	568	222	790
50-65	15.183	6.159	7.659	13.818	836	529	1.365
Mayores de 65	6.651	1.835	3.047	4.882	1001	768	1.769
<b>Total</b>	<b>53.031</b>	<b>15.781</b>	<b>20.286</b>	<b>36.067</b>	<b>9.175</b>	<b>7.789</b>	<b>16.964</b>

Fuente: MGAP-DGDR (2018).

Aun así, según datos del MGAP, en Uruguay la agricultura familiar actualmente representa el 30% del valor bruto de la producción del sector agropecuario nacional, y es la responsable de la producción del 80% de los productos hortícolas, el 38% de las frutas, el 27% de los vitícolas y el 25% de carnes de aves, ganado, porcinos y ovejas (Brotolás y Rickli, 2010).

Según la FAO (2014, citado por Rodríguez et al., 2016), «en la actualidad existe un amplio acuerdo acerca de la importancia que reviste la agricultura familiar en la seguridad alimentaria, generación de empleo agrícola, mitigación de la pobreza, conservación de la biodiversidad y tradiciones culturales». Por su parte, también señala una serie de barreras difíciles de superar para la producción agropecuaria familiar:

- Sistemas productivos tradicionales y rendimientos bajos.
- Acceso limitado a los sistemas financieros.
- Escasez de tierra y agua.
- Dificultades de acceso a los mercados.

### **2.3. Estado y políticas públicas**

No solo la dinámica de las ramas productivas, sino la propia estructura en que ella se apoya, depende cada vez más de factores estructurales ubicados fuera del límite estrecho de la agricultura. (Buxedas y Vassallo, 1993)

Es preciso comenzar por aclarar qué se entiende por Estado y políticas públicas.

Vassallo (2001) revisa los antecedentes de diferentes formas de organización y sus grados de desarrollo institucional. Menciona los de las sociedades primitivas más simples, como la horda, el clan y la tribu, pasando por formas con niveles progresivos de complejidad, como el Estado primitivo, el Estado feudal, el Estado ciudad, el Estado nación y la tendencia actual a la conformación del Estado continente, e incluso una perspectiva de Estado mundial, según algunos autores. Las formas más primitivas son consideradas formas sociales sin Estado; a partir del Estado primitivo, las siguientes tienen formas organizativas centrales y propias de gobierno, por lo cual se las considera Estado.

Según este autor, el concepto *Estado* sirvió esencialmente para diferenciar al soberano de su aparato. Mientras que el primero es transitorio, el segundo es duradero; allí comenzó a diferenciarse y a conceptualizarse esta institución como una idea diferente a la de *nación*.

Actualmente estamos ante un Estado nación, que se caracteriza por tener un territorio o espacio geográfico, una población o pueblo que se incluye en dicho espacio geográfico y un poder público o gobierno con capacidad y aceptación de administrar y gestionar los asuntos colectivos de la sociedad.

Al Estado generalmente se lo define como «la sociedad civil jurídica y políticamente organizada. En eso consiste el Estado: en la institucionalización jurídica y política del Estado (de una nación), que tiene como elementos constitutivos esen-

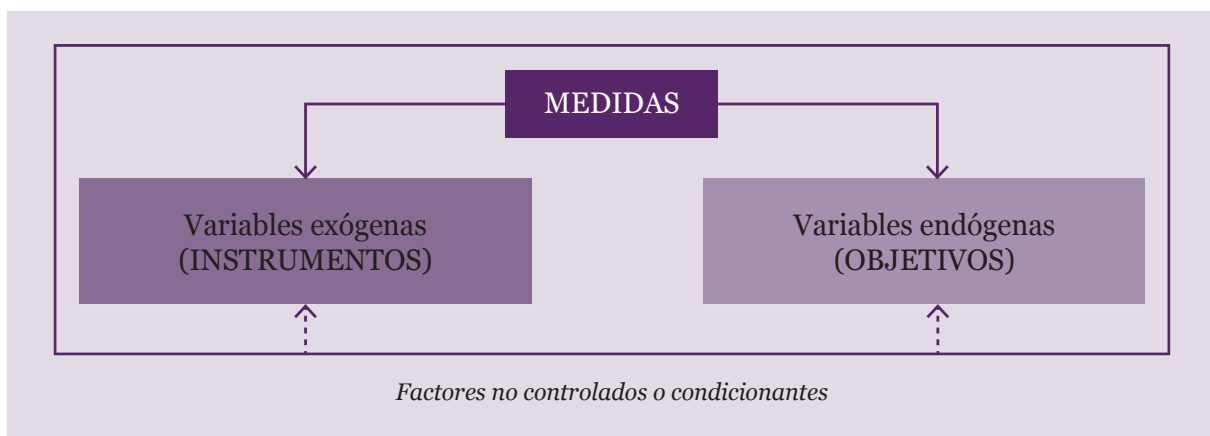
ciales el poder público, el territorio y el pueblo» (Vassallo, 2001).

Según Notaro (1986), la acción del Estado articula objetivos e instrumentos para lograr resultados en el proceso económico en respuesta a determinadas condiciones existentes.

El Estado comprende el aparato de control y regulación (la burocracia estatal) pero también la estructura normativa y la estructura política (Buxedas, 1987)

Perdomo (1982) plantea que el Estado, a través de sus instituciones, realiza muy diversas actividades, entre las que se encuentran, por un lado, aquellas destinadas a crear y preservar las condiciones económicas, sociales, políticas e ideológicas favorables para la acumulación privada en forma global, y por otra parte, aquellas específicas que inciden en forma diferencial sobre el ritmo y grado de crecimiento en cada uno de los sectores de la economía. Este segundo grupo de acciones se engloban en lo que se denominan políticas económicas.

**Figura 1. Medidas, variables instrumentales y objetivos**



Fuente: Buxedas (1987).

En cuanto al comportamiento de los agentes, Buxedas (1987) señala que depende de un conjunto de atributos, entre los que se han destacado:

- la imagen u opinión acerca de la realidad;
- la ubicación o posición relativa en el proceso, a nivel económico, social o político;

- expectativas y aspiraciones, derivadas de la proyección de su imagen de la realidad;
- personalidad e ideología.

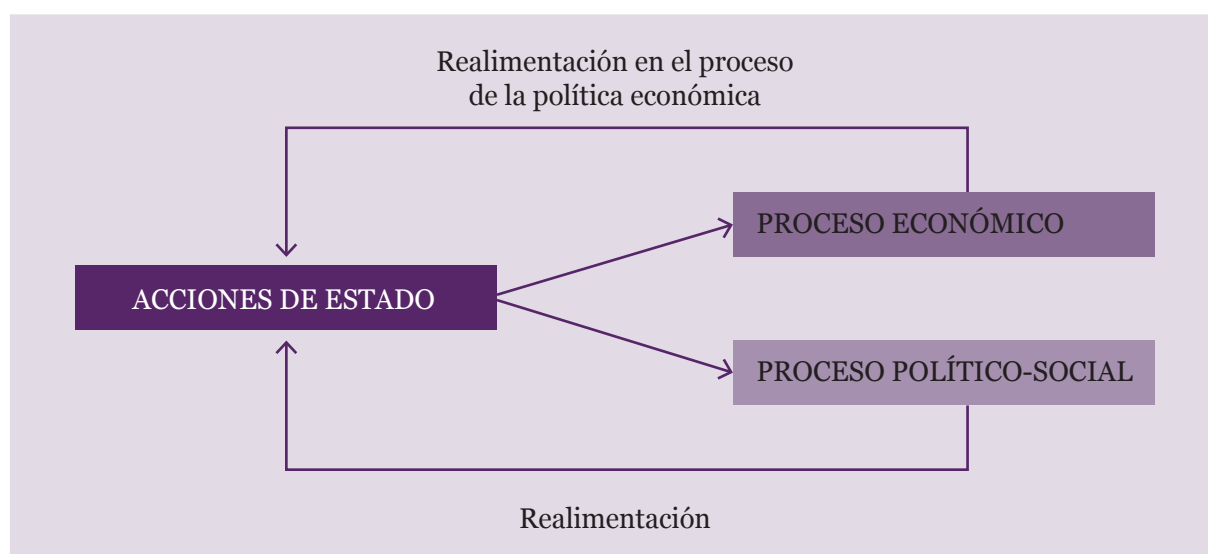
En este sentido, recuerda que en las economías predominantemente familiares, la maximización del ingreso con vistas a la expansión del consumo pue-

de sustituir a la tasa relativa de ganancia como criterio fundamental de decisión.

Barbato, citado por Perdomo (1982), define la política económica como: «todas aquellas acciones del mismo que inciden sobre el proceso económico y, más específicamente, la acción del Estado articulando objetivos e instrumentos, respondiendo a determinadas condiciones para lograr resultados en el proceso económico».

Como objeto de estudio, la política económica es un campo multidisciplinario que estudia la interacción entre el proceso político y el económico. Por ello, además de los aspectos de la economía, es preciso aplicar el marco teórico de la ciencia política al conocimiento concreto del proceso político en su interacción con el económico (Buxedas, 1987).

**Figura 2. Interacciones en el proceso de política económica**



Fuente: Buxedas (1987).

Los instrumentos de la política económica presuponen la existencia de un poder de Estado capaz de hacer evolucionar a las variables instrumentales en el sentido deseado. Esos instrumentos pueden ser tanto macroeconómicos como específicos. Los instrumentos específicos han perdido importancia en el proceso de la política económica, bajo argumentos basados en las dificultades

que tiene la administración pública para formular, ejecutar y controlar políticas públicas específicas y aun los mayores riesgos de corrupción que ellas involucran. Quienes las defienden argumentan que los instrumentos específicos son los pilares de una política eficiente, que permiten direccionarla seleccionando sectores, empresas, técnicas, etc. (Buxedas, 1987).

**Cuadro 7. Clasificación de instrumentos de la política económica**

1. Finanzas públicas	Saldos en cuentas externas	Saldo en cuenta corriente (ahorro)
		Saldo global (déficit o superávit global)
	Gastos públicos	Inversión pública
		Subsidios y transferencias a empresas
		Transferencias a familias
		Cambio en existencias
		Compra corriente de bienes y servicios
		Sueldos y salarios
		Transferencias al exterior
	Ingresos públicos	Impuestos directos de las familias
		Impuestos directos de las empresas
		Impuestos indirectos internos
		Derechos aduaneros
		Contribuciones al seguro social
		Impuestos sobre la propiedad
		Impuestos a las herencias
	Créditos otorgados y obtenidos	Transferencias del exterior
		Créditos al exterior
		Créditos a familias y empresas
		Créditos del exterior
2. Dinero y crédito	Operaciones con respecto a deuda existente	Créditos de familias y empresas
		Operaciones del mercado abierto en títulos a corto plazo
		Operaciones del mercado abierto en deuda existente
	Instrumentos relativos a tasa de interés	Descuento bancario
		Fijación de la tasa de interés máxima
		Aval de préstamos
	Instrumentos que afectan creación, crédito de los bancos	Encaje mínimo
		Limitaciones cuantitativas sobre adelantos
		Aprobación de préstamos individuales
		Directivas, recomendaciones, persuasión
	Instrumentos relativos a préstamos de otros agentes	Control sobre préstamos de entidades locales y empresas nacionalizadas
		Control sobre préstamos de empresas privadas
Control sobre operaciones de compañías de crédito		

3. Tipo de cambio	Devaluación	
	Revaluación	
4. Instrumentos de control directo	Control del comercio exterior, de la divisa extranjera y de inmigración	Control de importaciones privadas
		Monopolio estatal de las importaciones
		Control de las exportaciones privadas
		Control de cambios
		Control de inmigración
	Control de precios	Control de precios de bienes y servicios
		Control de alquileres
		Control sobre dividendos
		Control de salarios
		Control de las inversiones
Otros controles de la economía interna	Asignación de materias primas	
	Control sobre operación y manejo de las empresas	
	Control de explotación de recursos naturales	
	Racionamiento de bienes de consumo	
	Controles de calidad	
5. Cambios institucionales	Respecto a otros instrumentos	Cambios en el sistema de transferencias a familias
		Cambios en el sistema de subsidios a empresas
		Cambios en el sistema tributario
		Cambios en el sistema crediticio
		Cambios en el sistema de controles directos
		Reforma agraria
	Que afectan directamente las condiciones de producción	Cambios en las condiciones de competencia
		Cambios que aumentan participación de los trabajadores en la administración
		Cambios en la extensión de la propiedad pública en la industria
		Creación de nuevos organismos

Buxedas (1987) citando a Kirschen et al. (1964).

**Cuadro 8. Listado (parcial) de instrumentos específicos para incidir sobre los sectores productivos**

Política tecnológica y de recursos	Desarrollo científico-técnico
	Recursos e insumos
	Inversión
	Empleo
Política de organización de la producción	Reformas estructurales (agraria, etc.)
	Colonización
	De organización de los asalariados, empresarios, agricultores familiares y otros
Política de insumos	
Política de servicios y actividades conexas	Comercialización
	Capacitación
	Transporte y comunicación
	Seguros
Instrumentos para políticas estructurales o convencionales	Estructurales: permiten por ejemplo que el Estado pueda incorporarse o retraerse de la actividad económica o determinar la redistribución masiva o parcial de algunos medios de producción.
	Convencionales: Actúan sobre las condiciones que operan esos agentes económicos (públicos y privados)

Fuente: Elaboración propia, con base en Buxedas (1987).

Según Buxedas (1987), la interpretación y medición de los resultados de la política económica presenta serias dificultades que derivan de las relaciones de codeterminación entre las acciones del Estado y el resto de las condiciones del proceso económico, y consistirá en determinar los resultados generados, relación acciones-resultados y/o el grado en que se lograron los objetivos perseguidos, relación instrumento-objetivo.

Más específicamente, la política agraria se entiende como el

[...] conjunto de las acciones del Estado que directa o indirectamente inciden sobre las condiciones en que se desarrolla el proceso económico agropecuario. Esas acciones se refieren tanto a instrumentos macroeconómicos como a los específicamente dirigidos a la agricultura o a su contexto inmediato con el que ella interactúa activamente, como la agroindustria y la comercialización de sus productos o de los insumos y recursos que ella requiere. [...] En el análisis de esas políticas es imprescindible considerar no solo aquellas que generan condiciones a los agentes directamente in-

volucrados, sino a su entorno inmediato y al contexto con el que interactúan. (Buxedas, 1987)

Ahora bien, no todos los Estados organizan la producción y su economía de la misma forma. Singer (2000) señala la existencia a lo largo de la historia de diversas maneras de organizar la producción y distribución de bienes y servicios originados de agentes especializados insertos en una división social del trabajo. Según este autor, uno de los más simples, y por eso de los más antiguos, es la *producción simple de mercadería*, en que los agentes individuales (por lo general una familia u hogar) poseen sus medios de producción y distribución y por lo tanto también son propietarios de las ganancias del producto de su trabajo intercambiado en los mercados. Ejemplos de actividades con este modo de producción son la agricultura familiar, el artesanado y el pequeño comercio, donde casi siempre los miembros de una familia u hogar trabajan en conjunto y se benefician colectivamente de los resultados de la actividad productiva.

Este autor afirma que, en el marco económico de capitalismo, con el libre funcionamiento de los mercados se da una división, de forma más o menos natural, en que los «victoriosos» en el juego competitivo terminan apoderándose de los medios de producción y distribución de los «derrotados». También agrega que estos mercados, lejos de llegar a un punto de equilibrio entre oferta y demanda, pasan de un desequilibrio a otro, beneficiando a algunos y arruinando a otros en

función de factores naturales y sociales (cantidad de lluvia y sol, guerras, expediciones, invenciones, etc.). Para este autor, la concentración de capital, que es el centro del capitalismo, permite la creación de formas de producción y distribución en las que el trabajo humano es sustituido por fuerzas *naturales* como animales domesticados, agua corriente, viento, etc. Posteriormente, se darían formas más complejas de captación y control de la energía, como el vapor, la electricidad, derivados del petróleo, etc.; se tornaron viables económicamente las revoluciones industriales y la concentración de capital. Esto posibilitó emplear grandes masas de asalariados para investigar, producir y distribuir basados en el capitalismo, lo que llevó al deterioro de la producción simple de mercaderías, la que si bien no desapareció fue empujada a la marginalidad y subordinación.

## **2.4. Las políticas públicas en Uruguay**

### *2.4.1. Evolución de las políticas económicas en Uruguay y su impacto en la agricultura familiar*

En el caso de Uruguay, Riella y Mascheroni (2017, citando a Barrán y Nahum, 1967) señalan que a fines del siglo XIX se ubican los orígenes de la agricultura familiar, la que experimentará una gran expansión a partir de la década de los cuarenta, cuando el país comenzó a desarrollar un modelo de orientación desarrollista mediante la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), buscando remplazar

bienes importados por bienes producidos nacionalmente a través de un conjunto de medidas de protección arancelaria de los cereales, importaciones subsidiadas de insumos agrícolas, crédito barato, con el objetivo de desarrollar la agricultura familiar y disminuir los costos de la alimentación de la mano de obra (Riella y Mascheroni, 2017, citando a Piñeiro, 1991)

En tal sentido, Astori (1982b), analizando los diferentes rubros del sector, señala que, al amparo de las condiciones generadas en la posguerra, se produjo un proceso de expansión basado en la sustitución de importaciones de bienes industriales y agrícolas, que resultó en gran parte financiado con el excedente que generaba la ganadería, especialmente por la buena época de los mercados internacionales en torno a los años cincuenta. Así, con el impulso del Estado (con la creación en 1948 del INC, asignación de recursos para desarrollar la infraestructura social y económica de las regiones agrícolas especialmente las familiares, fijación de precios, subsidios, créditos, etc.), la agricultura se expandió desde la posguerra hasta el quinquenio 1955-1960, a partir del cual se estancó y retrocedió.

Finch (1980) también sostiene que la hipótesis más razonable para explicar el aumento del número total de predios hasta 1956 y su posterior disminución se vincularía con las alternativas del crecimiento agrícola, que también alcanzó su máximo en 1956. En contrapartida, posteriormente, entre 1951 y 1970 se dio una relación muy estrecha entre el aumento

de la superficie dedicada a la agricultura y el de las unidades de explotación.

Según Astori (1982b), hacia fines de la década de los cincuenta se comenzaron a generar cambios importantes en la producción y comercio de productos agropecuarios de clima templado, en particular en los países desarrollados, que pusieron en práctica políticas proteccionistas. Esto, sumado a la eclosión de la crisis energética y el desarrollo de las vías y medios de comunicación, comprometió las ventajas comparativas locales para el abastecimiento de alimentos, y el comercio se volvió un factor amenazador de la producción agrícola nacional, en especial para aquellos segmentos practicados por unidades familiares.

Luego de la caída del modelo batllista, asociado a la victoria del Partido Nacional en 1958, se puso en funcionamiento en 1959 la reforma monetaria y cambiaria, que fue elaborada con la asistencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), y comenzó a perfilarse el corte neoliberal, identificándose al desarrollo como el resultado espontáneo del libre mercado.

Riella y Mascheroni (2017) señalan que la falta de crecimiento y la puja distributiva durante toda la década de los sesenta comenzó a producir una crisis económica y social que terminaría con la caída de la democracia, dando paso a la dictadura. Este período estuvo marcado por el desarrollo de importantes complejos agroindustriales del arroz, citrus y lechería, que conformó una fuerte base de



empresarios rurales de mediano y gran porte vinculados a esas producciones.

Astori (1982b) señala que posteriormente a ese cambio de política se dio un continuo retroceso de la participación de los rubros relevantes de la agricultura familiar en la producción agropecuaria total. En 1980 se registraban niveles absolutos inferiores a los que se habían alcanzado a comienzos de la década de los cincuenta. La propia importancia relativa de la producción familiar en el volumen global de dichos rubros también declinó. Esta evolución estuvo acompañada por la difusión y adopción de diversos procesos técnicos ahorradores de fuerza de trabajo, lo que, por una parte, redujo la capacidad de competencia de la agricultura familiar en relación a la capitalista y, por otra parte, generó desempleo en la primera; se buscó impulsar la acumulación capitalis-

ta interna y una reinserción internacional del país.

Este autor agrupa en tres grandes categorías los instrumentos utilizados por el modelo adoptado:

- un grupo de instrumentos tendientes a materializar la apertura hacia el exterior, por una parte con una ley de inversiones extranjeras extremadamente liberal en 1974; disminución generalizada y progresiva de las restricciones al comercio importador y el establecimiento de subsidios a las exportaciones, los cuales decrecieron progresivamente con el transcurso del tiempo.
- un grupo de medidas que apuntan a la reconversión industrial, con la finalidad de reemplazar la industria

sustitutiva de importaciones orientada hacia el mercado interno por actividades de exportación, sobre la base de una ley general de promoción industrial aprobada en 1975 y con el establecimiento de distintos tipos de subsidios.

- un grupo de instrumentos tendientes a la liberalización del sistema de precios, una reforma fiscal y otra en los campos monetario y cambiario; son instrumentos de política económica de corto plazo e incluyen medidas como la liberalización de las transacciones cambiarias, las tenencias de activos internacionales y el funcionamiento del mercado de capitales, particularmente la tasa de interés; la interrelación entre reservas internacionales, tipo de cambio y tasa de interés están en el centro de la puesta en práctica del modelo.

Pereira (1994) afirma que, como consecuencia del plan, al quedar cada vez más liberada la economía a las fuerzas del mercado y la necesidad de dólares para pagar importaciones e intereses y ganancias del capital extranjero, se llegó a una subvaluación del peso respecto al dólar que mejoró los precios relativos de los productos exportados y las ganancias de los exportadores, al tiempo que deterioró los precios de los productos orientados al mercado interno. Se canalizó a la exportación una proporción cada vez mayor de la producción agropecuaria e industrial y se reestructuró la producción material, aumentando las producciones exportables frente a las que atendían las

necesidades fundamentales de la población. Al momento de implementarse dicho plan surgieron nuevas condiciones en los mercados internacionales (el precio del petróleo se multiplicó por cuatro y cayó el precio de la carne), lo que llevó a cambiar de estrategia y, en lugar de fomentar el sector agroexportador tradicional, se apuntó a otros sectores que tuviesen penetración internacional (exportaciones no tradicionales). Aumentó así la producción de arroz, citrus y leche (productos exportables) y disminuyó la producción de hortalizas, vid y cerdos (destinados al mercado interno). De este modo, se deterioró la producción de gran parte de la agricultura tradicional destinada al mercado interno, en manos de productores familiares, mientras que por otro lado se desarrollaba una agricultura capitalista de exportación.

Con esta política se crearon condiciones de acumulación, en particular en lo que refiere a las exportaciones no tradicionales manufactureras y pesqueras, algunos rubros agrícolas, la lechería y la producción de aves. El Estado otorgó a estos sectores de 1975 a 1977 los máximos estímulos. En 1978 comenzó una segunda fase de la implementación del modelo, en medio de un retraso cambiario de magnitud considerable, unido al decrecimiento de los subsidios a la exportación y el avance de la desgravación arancelaria, con consecuencias negativas sobre la producción y el comercio exterior. En lo referente al sector agropecuario, en esta segunda fase se liberó el precio del ganado y de la carne en todo el país, se eliminaron las restricciones a la comercialización inter-

na al retirarse el Estado de dicho proceso y comenzaron a movilizarse instrumentos en lo referido a tributación y créditos. En 1978 cerró el Frigorífico Nacional y se liberó el abasto de Montevideo, lo que también repercutió en los precios que recibió el productor ganadero, al liberarse el mercado y crearse condiciones de oligopolio. También se eliminaron las retenciones e impuestos sobre el producto de las exportaciones y se estableció la libre importación de cualquier producto ganadero con un único recargo del 30%.

En los cultivos se dispuso también la liberalización de los precios internos, la eliminación de los tributos a las exportaciones y la posibilidad de importar con un recargo único del 30%. Adicionalmente se llevó a cabo una reforma tributaria, se liberalizó la importación de ciertos insumos y bienes de capital y se disminuyeron sustancialmente los recargos a esta. Para la reestructuración de los ingresos se apuntó a la administración de la inflación modificando los precios relativos.

Al respecto, Vassallo (1991) señala que la política económica no priorizó el sector de la agricultura familiar, llevándola a participar en un mercado interno deprimido debido al descenso del salario real, teniendo que competir con las importaciones sustitutivas de sus productos y con el aumento de sus cargas fiscales en forma relativa (impuestos al consumo y aportes al BPS, etc.); todo ello sumado a un debilitamiento de sus organizaciones gremiales en el período de facto, que disminuyó la fuerza de sus reclamos.

Notaro (1986) describe que al final de la dictadura ya se habían logrado modificar algunas características básicas del modelo económico; el sector agropecuario se presentaba liberado de los controles e intervenciones antes existentes, con un perfil estructural más concentrado, un perfil tecnológico prácticamente incambiado y un fuerte problema de endeudamiento.

A partir de 1987, con la promulgación de la ley 15939 y ulteriores reglamentaciones, se generaron condiciones para el fomento del sector forestal, relacionado a la inversión de grandes capitales con gran participación de empresas extranjeras.

Según la Udelar (FCCEE, 1993), en el análisis de la evolución de las exportaciones agroindustriales durante el período 1975-1990 se diferencian tres grupos de productos relevantes:

- un grupo con dinamismo que reunía los productos no alimentarios (lanas y cueros) y dos productos alimentarios (quesos y carnes preparadas).
- un grupo intermedio, cuyo crecimiento se redujo o revirtió en la década de los ochenta, que incluía arroz, cebada malteada, carne de aves y manteca.
- un grupo con bajo crecimiento, e incluso retroceso, que incluía carne vacuna y ovina, aceites, *pellets* y *expellers*.

En 1991 se dio otro hecho de gran importancia en lo que refiere a la política



económica, ya que el Uruguay pasó a fundar e integrar el Mercado Común del Sur (Mercosur), alianza económico-aduanera con Brasil, Argentina y Paraguay. Esto se dio en un contexto mundial de globalización de las economías y de crisis económica en el tercer mundo por endeudamientos y políticas de ajuste.

En el sector agropecuario, Piñeiro (citado por Isola, 2001), destaca cuatro grupos de rubros, con distintas perspectivas dentro de este marco de integración y apertura:

- un sector de *productos con competitividad tradicional* que incluía carne, lana y cueros.
- un sector de *productos con competitividad adquirida y articulación agroindustrial* que incluía a la lechería, cebada cervecera, arroz, ci-

trus, etc., que se encontrarían en condiciones de competir en el mercado internacional luego de un apoyo estatal de casi treinta años.

- un sector con *competitividad restringida* que abarcaba a los cereales y oleaginosas (excepto cebada y arroz).
- un sector de *productos de competitividad cuestionada* como el azúcar, la horticultura y fruticultura, etc.

Piñeiro y Moraes (2008) señalan que en la década de 1990 arriba un nuevo modelo económico al Uruguay, basado en una política de retraso cambiario que minó la competitividad del sector durante toda la década, sumado al ingreso del país al Mercosur, que determinó la crisis definitiva de algunos complejos agroindustriales que gozaban de protección

arancelaria. Por su parte, la apertura para las carnes uruguayas del mercado no afónico hacia mediados de los noventa, el dinamismo tecnológico de la producción de carne, la expansión de nuevos rubros como la forestación y la soja, la casi desaparición de la producción lanera con su posterior y lenta recuperación son señales de un proceso de transformación en el agro uruguayo.

Riella y Mascheroni (2017) señalan que a partir de los primeros años del siglo XXI se abrió un período de acelerado crecimiento global de la producción agropecuaria, que ha generado un importante efecto en las formas de tenencia de la tierra, abriendo un nuevo ciclo de concentración y exclusión de productores.

Según Rebellato (2000), la brecha comercial en la mayoría de los países de la periferia se ensancha año tras año. Flujos externos de capital, privados y públicos, compensan esa brecha generando un crecimiento del endeudamiento externo, y el pago de los servicios de esa deuda absorbe una parte creciente de los ingresos por exportaciones, impidiendo que se puedan realizar inversiones en los sectores productivos. Así, en nuestros países se deprimen las actividades agropecuarias, industriales y comerciales vinculadas a la producción nacional, con la consiguiente marginación de amplios segmentos poblacionales, que incluyen los estratos de medianos y pequeños empresarios del sector urbano y rural, e incluso algunos sectores de las burguesías que no logran resistir las nuevas reglas monopólicas y oligopólicas de la liberalización de los mercados.

Durán, citado por Vassallo (2010), señala que:

[...] la política económica uruguaya adoptó, desde hace más de tres décadas, una estrategia global de apertura externa y de revalorización del mercado como principal asignador de recursos. Ello determinó una menor presencia de las llamadas *políticas activas* y un mayor énfasis en las políticas macroeconómicas, mientras que se buscó fortalecer la productividad y la eficiencia del sector privado a través de los incentivos, de la mayor apertura comercial y la desregulación de los mercados.

Piñeiro y Moraes (2008) señalan que, mientras que durante la primera parte del siglo XX se favoreció en el país el crecimiento hacia adentro (la industrialización y la sustitución de importaciones), que demandaba alimentos para abastecer la creciente clase trabajadora urbana, en la segunda mitad del siglo, especialmente en las últimas tres décadas, desde el Estado se favoreció la apertura de los mercados, la importación de alimentos, la desindustrialización y la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores y de las clases medias urbanas.

En ese marco, el campo uruguayo viene mostrando en los últimos años una tendencia a la concentración y extranjerización de los recursos, entre ellos el recurso tierra, lo que incide en una disminución del número de productores familiares.

Al respecto, la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), organización representativa de la agricultura familiar

en Uruguay, señala la existencia de dos modelos en disputa: el modelo del agro-negocio y el de la agricultura familiar; las tensiones entre ambos se hacen más notorias en los últimos años (CNFR, 2009).

Al respecto, la CNFR comenzó a reivindicar la necesidad de generación de políticas públicas diferenciadas que atendieran la realidad específica de la agricultura familiar.

Las políticas macroeconómicas de apertura financiera y comercial, la inestabilidad de la economía, la ausencia de políticas diferenciadas han conformado un cuadro adverso para la agricultura familiar en los últimos cuarenta años. A pesar de ello, la agricultura familiar históricamente ha buscado construir un camino propio por medio del asociativismo (sistema de fomento rural, cooperativismo, grupos de productores no formalizados, etc.), para la producción de alimentos básicos, el desarrollo de relaciones de economía solidaria, la industrialización, la diferenciación de sus productos, la generación de canales de comercialización locales y regionales, la conservación de semillas y razas criollas y, sobre todo, construyendo una vigorosa base de conocimientos y recursos tecnológicos generados a partir de la acumulación de varias generaciones. (CNFR, 2009)

#### *2.4.2. Coyuntura de las políticas públicas, 2004-2017*

Según Riella y Mascheroni (2017), el crecimiento del agro que se extendió

a lo largo de la primera década de los gobiernos progresistas en Uruguay enmarca la aplicación de políticas públicas. El crecimiento a nivel internacional de los precios de las materias primas (soja, arroz, leche, carne y actividad forestal), a partir de la demanda de energía y alimentos, incidió en un ciclo de expansión productiva, alza de precios de las exportaciones agrícolas del país y aumento extraordinario de la rentabilidad del sector. Esta situación favoreció el interés de los grandes capitales provocando una fuerte inversión extranjera directa en la compra de tierras, en la producción y en la exportación de productos. En este contexto, estos autores señalan cuatro elementos que componen los rasgos principales del escenario de crecimiento sobre el cual deberían analizarse las políticas públicas y el posicionamiento de las organizaciones sociales agrarias ante ellas:

*1. Las alteraciones del uso del suelo.* Aumento vertiginoso de la superficie dedicada a soja (de 10.000 ha en 2000 a 1.334.000 ha en 2014-2015) y forestación (1.841.000 ha en 2014). Otros rubros como trigo, cebada y arroz también con dinamismo. Aumento en la concentración de la fase primaria (20% a 50% de predios con más de 1.000 ha, de 2005 a 2010). Igualmente concentrada la fase de acopio y comercialización: cinco firmas concentran el 77% del grano comercializado. Esto redundó a su vez en una competencia de la forestación por la tierra, con la ganadería extensiva, y de la agricultura con la lechería, y produce un fuerte incremento en los precios de la

tierra. Asociados a estos cambios de uso se evidencia una pérdida de productores familiares. El censo de 2011 muestra un número menor de productores, que llega a un mínimo número histórico, incluso menor que el censo de 1908.

### *2. La extranjerización de la tierra.*

En la medida en que la mayoría de estas inversiones están hechas por sociedades anónimas, no se registra la nacionalidad de los accionistas. El proceso de compra por extranjeros se dio en gran parte por empresas europeas y chilenas que adquirieron grandes superficies de tierra para forestación; por la inversión brasileña en el arroz, la industria cárnica y campos ganaderos; por argentinos principalmente en la soja; y también fueron importantes los capitales europeos que invirtieron en grandes emprendimientos de lechería y de fruticultura, entre otros.

*3. Los cambios legales para la tenencia de la tierra.* Se realizaron modificaciones legales que permitieron la compra de tierra por sociedades anónimas. Así, según el censo de 2011, el 47,2% de la superficie agropecuaria está en manos de sociedades anónimas.

*4. El dinamismo del mercado de tierras.* Entre 2004 y 2014 se comercializó casi el 48% (7.664.000 ha) del total de la superficie agropecuaria del país informada en el CGA 2011. Este dinamismo afectó a los predios menores y aumentó el tamaño promedio de los predios. El 75,8% de las operaciones se dieron en predios menores a 200 ha, según información de MGAP-DIEA (2015). El 49%

de las unidades vendidas en ese período pasaron a manos de sociedades anónimas. Aumentaron también las hectáreas arrendadas. Todo ello redundó en el aumento del precio de la tierra, en promedio, de USD448 en 2000 a USD3.934 en 2014 (se multiplicó por ocho).

Estos autores señalan, a modo de síntesis, que el primer decenio de gobiernos progresistas estuvo marcado por un aumento récord de las exportaciones (volumen y precios), una estructura agraria sumamente concentrada y un sistema agroindustrial altamente extranjerizado, una agricultura familiar muy debilitada, con menor peso relativo en el control de la tierra y atravesando un proceso de diferenciación interna. La población rural dispersa se reduce y aumenta la importancia de los centros poblados menores a 5.000 habitantes. Por su parte, los indicadores de pobreza en estos años se redujeron drásticamente, aunque no de manera generalizada, ya que los pueblos pequeños (donde habita la población rural más vulnerable) siguen siendo más pobres que el resto de la población rural.

Por su parte, Paulino y Perera, citados por Rossi (2010), señalan que el incremento del precio de la tierra dado en los últimos años en nuestro país hace necesario un análisis, especialmente en el segmento de transacciones en las que participan los productores familiares, habiéndose generado un cambio en los patrones competitivos agropecuarios comandados por el progreso técnico, y advirtiéndose efectos sobre la pobreza rural y las posibi-

lidades y viabilidad de la producción familiar. Gorenstein, citado por Rossi (2010), señala que en el actual escenario se han acelerado los procesos de concentración y centralización econó-

mica, propio del desarrollo capitalista, aumentando la superficie media de las explotaciones agropecuarias así como la marginación de pequeños y medianos productores de tipo familiar.

**Cuadro 9. Evolución del número de predios según tamaño de las explotaciones**

Tamaño de las explotaciones (ha)	1951	1956	1961	1966	1970	1980	1990	2000	2011
1-9	22.070	25.037	25.797	23.453	22.982	18.176	11.051	13.346	7.245
10-99	41.056	41.939	39.273	34.710	33.257	28.759	22.760	22.699	17.457
100-499	15.055	15.021	14.373	13.688	13.317	13.740	13.088	13.165	12.065
500-999	3.475	3.528	3.712	3.476	3.626	3.792	3.887	3.887	3.847
1000-4999	3.225	3.250	3.478	3.552	3.653	3.640	3.811	3.750	3.827
5.000 y más	387	355	331	314	308	255	219	284	340
Total	85.258	89.130	86.928	79.193	77.163	68.362	54.816	57.131	44.781

Fuente: Elaboración propia, basada en CGA-MGAP.

Piñeiro (2010) señala que las transacciones están afectadas en forma diferente según los distintos estratos de productores. Se destaca la mayor parte de las ventas de tierra en los estratos de productores familiares pero, a diferencia de lo ocurrido en los cincuenta años anteriores, también son afectados los productores medianos y en menor proporción los grandes propietarios. Estos cambios en la propiedad y posesión de la tierra estarían aparentemente relacionados con la compra por extranjeros, es decir, con una extranjerización de la tierra.

#### 2.4.3. Una mirada a las políticas públicas horizontales

En el 2005 se da un cambio de gobierno en el país, a partir del cual la perspectiva que asumen las políticas remite a una vocación regulacionista, inspirada en los enfoques neodesarrollistas, con importancia en la intervención estatal para corregir las fallas del mercado y lograr así que los procesos de crecimiento produzcan una mayor redistribución de los excedentes con más inclusión social (Riella y Mascheroni, 2017, citando a Kay, 2005, y García Delgado, 2011).

Riella y Mascheroni (2017) destacan tres políticas horizontales que generaron efectos notorios en el sector:

1. *Políticas de regulación de las relaciones laborales.* La medida más notoria fue la reinstalación de los consejos de salarios. Esto fue acompañado de una serie de normas como la Ley de Libertad Sindical, de 2006; la Ley de Derechos de los Trabajadores, de 2007; la Ley de Responsabilidad Laboral en los procesos de descentralización empresarial, de 2008; la Ley de Jornada Laboral y Régimen de Descansos en el Sector Rural, de 2008; la ley 18572, de 2009, y modificaciones de 2011; la Ley de Creación del Sistema de Negociación Colectiva, de 2009. También se modificó el Estatuto del Trabajador Rural, con mejores condiciones y garantías a los trabajadores rurales.

2. *Reformas en el sistema tributario.* A fines de 2006 se aprobó la Ley de Reforma Tributaria, que implicó la obligatoriedad de pagar el impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE) para las grandes empresas agropecuarias y sociedades anónimas por acciones, la eliminación de la exoneración del impuesto al patrimonio para las sociedades anónimas del sector, la eliminación de la exoneración de aportes patronales a la seguridad social, pasando a pagar una tasa del 7,5% sobre la base de la superficie de explotación. Estas reformas significaron un aumento de la tributación del sector, tanto por impuestos a la tierra como a la renta y a las ganancias. En 2008, con la implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud, se estableció para el sector la exoneración de pago del aporte al Fondo Nacional de Salud, considerando su particular sistema de tributación al Banco de Previsión Social. En 2011 se creó

el impuesto a la concentración de inmuebles rurales (ICIR), que creaba un gravamen de entre 8 y 11 dólares por hectárea a las empresas con más de 2.000 hectáreas; pero en 2013 tuvo que ser derogado ante la declaración de inconstitucionalidad de sus principales artículos. A pesar de estos cambios, Riella y Mascheroni (2017, citando a Oyhantçabal y Sanguinetti, 2014) señalan que se elevó muy poco la contribución del sector, pasando del 6,3% del PBI del sector en 2004, al 6,6% entre 2008 y 2014.

3. *Promoción de inversiones.* En el país, el régimen de promoción de inversiones se encuentra enmarcado en la ley 16906, de 1988. En 2007, el gobierno del Frente Amplio estableció un nuevo régimen de promoción de inversiones mediante una serie de instructivos reglamentados por la Comisión de Aplicación (COMAP). Este nuevo régimen permite la exoneración de los impuestos a la renta de la industria y comercio, y de las rentas de las actividades económicas, y del impuesto al valor agregado (IVA). En especial, fueron aplicados en el período a proyectos agrícolas, agroindustriales y de logística asociados a procesos productivos comerciales.

En lo que refiere a las políticas públicas para el sector agropecuario y agroindustrial, según Riella y Mascheroni (2015), al asumir las nuevas autoridades en el 2005 se plantearon el objetivo de implementar una política activa que contribuyera a mejorar el desempeño del agro y sus cadenas productivas para lograr el crecimiento de la producción y asegurar la integración social y reducción de las grandes desigualdades



(MGAP, 2005). Estos objetivos se mantuvieron en los dos primeros períodos de gobierno del Frente Amplio, reforzando en el segundo los objetivos productivos y manteniendo las transformaciones institucionales iniciadas en el primer período. Así se refleja en la reformulación de los objetivos quinquenales del MGAP a partir de 2010, apuntando a potenciar la competitividad agropecuaria y agroindustrial y lograr un desarrollo sostenible desde el punto de vista de la integración social y la preservación del medio ambiente (Riella y Mascheroni, 2017, citando a MGAP, 2010).

OPYPA (2010) señala entre las prioridades del gobierno para el período 2005-2010 la de apuntar a potenciar la competitividad agropecuaria y agroindustrial y lograr un desarrollo sostenible desde el punto de vista de la integración social y la preservación del medio ambiente. Señala entre los principales desafíos del país el área de ciencia, tecnología e innovación, así como contribuir a la interacción dinámica entre los sectores intensivos en conocimiento y los intensivos en utilización de recursos naturales, a través del reforzamiento de la innovación de las empresas de ambos sectores.

Todo esto se dio en un marco de tendencias favorables de precios y mercados para los productos de base agropecuaria, lo que llevó a una mayor demanda de tierras y, por consiguiente, al aumento del precio de la tierra. Asimismo se planteó la necesidad de profundizar el proceso de intensificación de la producción y mejorar los niveles de productividad, para lo que se requería de una aceleración de la innovación y el cambio técnico.

Durante esos primeros diez años de gobierno, el MGAP impulsó cinco grandes ejes para sus políticas (Riella y Mascheroni, 2017):

1. *Políticas sanitarias y fitosanitarias.* Se procuró una creciente exigencia y controles fundados en consideraciones sanitarias y de inocuidad, tanto animal como vegetal para promover la certificación reconocida internacionalmente y la promoción exportadora. Se destaca que el país logró la trazabilidad total del *stock* de bovinos de carne y de la propia carne, en particular la trazabilidad completa de los productos cárnicos de exportación, lo que mejoró la inserción de las carnes uruguayas en los mercados internacionales

permitiendo acceder a segmentos de alta calidad y precios.

2. *Conquista de mercados de exportación y la creación de nichos de mercado de alto valor.* Se fortaleció de manera significativa la Unidad de Asuntos Internacionales del MGAP y su articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, procurando oportunidades comerciales para los productos del sector por medio de acuerdos y negociaciones regionales, multilaterales y bilaterales.

3. *Incrementar la competitividad de la producción primaria y procurar la diferenciación de sus productos en los mercados de alimentos,* mediante diferentes programas de mejoramiento logístico y tecnológico en productos, procesos y actividades. Se contó con el apoyo del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación para impulsar una red de innovación y desarrollo para las actividades agroindustriales, priorizando el impulso de la innovación en sectores *intensivos en recursos naturales e intensivos en conocimientos* como base y fomento para el desarrollo de competitividad estructural en estos sectores estratégicos. Estos lineamientos se acoplan también con definiciones del Ministerio de Industria, Energía y Minería referidos a agroindustrias, TIC, biotecnología, nanotecnología, entre otras.

4. *Uso sostenible de los recursos naturales.* Se actualizó el marco jurídico sobre el uso de los recursos naturales a partir de la Ley de Conservación de Suelos y Aguas (de 1981 y modificada por decreto en 2004 y por

decreto 405 de 2008). También se estableció la exigencia del MGAP de presentación de planes de uso y manejo responsable del suelo. En 2009 se aprobó la ley 18564 que, entre otras cosas, establece que los tenedores de tierra a cualquier título están obligados a aplicar las técnicas que oportunamente señale el MGAP y en todos los casos el propietario del predio es solidariamente responsable. A partir de 2013, la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del MGAP estableció la obligatoriedad de presentar los planes de uso y manejo de suelos a las explotaciones agrícolas de más de 100 hectáreas. A pesar de ello, estos autores señalan que los resultados efectivos de esta política aún no pueden evaluarse, a la vez que continúan agravándose los problemas en el uso de los cauces de agua y la erosión.

5. *Desarrollo rural.* Mediante una reorganización del MGAP se va institucionalizando la Dirección General de Desarrollo Rural para diseñar e implementar acciones y políticas de desarrollo agropecuario, promover políticas diferenciadas para la producción familiar y los espacios de participación en el territorio y articular la llegada de las políticas sociales al medio rural. Esto fue acompañado por un proceso de descentralización (ley 18126, de 2007), buscando promover políticas más territorializadas. Se asumió una nueva perspectiva, desde la cual el desarrollo rural trasciende el ámbito estrictamente agropecuario. Con este mismo objetivo, aunque fuera de la órbita directa del MGAP, también ha jugado un rol destacado el fortalecimiento del Instituto Nacional de Colonización, para que sea un instrumento válido para el acceso a la tierra.

## 3. Resultados y análisis

### 3.1. *La institucionalidad agropecuaria*

El país tiene una variada y rica institucionalidad agropecuaria, la cual ha ido generando lentos pero sólidos procesos de creación, ajuste y reestructura a lo largo de los años. Estos procesos generalmente se respaldan en leyes y decretos que aseguran cierta perdurabilidad más allá de los diferentes períodos de gobierno.

Quizás la adaptación institucional más relevante haya sido, en el año 2005, la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) por el artículo 161 de la ley 17930:

Créase en el Inciso 07 «Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca», a partir del 1º de abril de 2008, el programa 07 «Desarrollo Rural», cuya unidad ejecutora será la Dirección General de Desarrollo Rural.

Serán cometidos de la unidad ejecutora:

a. Asesorar al Ministro en la formación de planes y programas de desarrollo rural que atiendan en particular la situación de los sectores rurales más vulnerables, trabajadores rurales, desocupados y pequeños productores.

b. Ejecutar los planes y programas dirigidos a brindar la más amplia asistencia y apoyo a las familias rurales de los estratos de menores ingresos y coordinar las acciones tendientes a ello con otras insti-

tuciones públicas y/o privadas del sector agropecuario.

c. Determinar regiones o zonas que por su ubicación, disponibilidad de recursos naturales o situación socioeconómica, se consideren prioritarias para la aplicación de los planes de desarrollo.

d. Solicitar trabajos de investigación a los institutos pertinentes cuando considere necesario realizar estudios, profundizaciones, análisis de casos o búsqueda de alternativas para orientar las acciones de desarrollo de su competencia.

e. Asegurar y mejorar en forma sostenible el acceso de la población objetivo a todos los servicios de apoyo técnico, financiero e institucional.

f. Contribuir al fortalecimiento de las instituciones del sector agropecuario que nuclean a la familia rural, de pequeños productores, trabajadores y desocupados rurales.

g. Contribuir a potenciar el capital humano, cultural y económico de la población objetivo y de las instituciones que integran, a través de la generación de redes sociales.

h. Brindar el ámbito institucional para las actividades ejecutadas a través de la Comisión Honoraria en el Área de la Juventud Rural y por la Comisión Honoraria en el Área de la Mujer Rural.

i. Todo otro cometido que le asigne el Poder Ejecutivo.

De forma complementaria, para impulsar estas nuevas orientaciones se creó la Unidad de Descentralización, dependiente directamente del ministro, que en una escala territorial menor implementaría las Mesas de Desarrollo Rural.

Además, el 4 de julio de 2011, el MGAP emitió una resolución basada en el interés por «la mejora de los actores públicos y privados en el medio rural», por la cual se crearon los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural como grupos de trabajo multidisciplinarios de la Dirección General de Desarrollo Rural y de los programas, proyectos y unidades ejecutoras del inciso.

En dicha resolución se definió al *territorio* como una «unidad espacial integrada a través de un tejido social, asentada sobre la base de recursos naturales, articulada por las formas de producción, consumo e intercambio y armonizada por sus instituciones y formas de organización», y se señaló que este podría ser acotado a los límites departamentales, así como otros integrados por áreas donde se advirtieran identidades, donde se generarán procesos productivos semejantes.

Otro cambio verificado en el período fue la incorporación de la Comisión Nacional de Fomento Rural, gremial de la producción familiar, a la Junta del Instituto Nacional de Carnes. Esto se sumó a la presencia de esta gremial en otras juntas directivas: Instituto Plan Agropecua-

rio, Junta Nacional de la Granja, Instituto Nacional de Semillas, Comisión Administradora del Mercado Modelo, entre otras. Esta gremial también asumió por primera vez en la historia la titularidad en la Junta del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, el cual también creó su Programa de Producción Familiar.

### **3.2. Otra institucionalidad vinculada al desarrollo rural**

El siguiente listado toma nota de instituciones que se han vinculado de diferentes formas y han aportado recursos al desarrollo rural. Fue elaborado a partir de la revisión de documentos y de intercambios con los referentes institucionales consultados. No es posible abordar en el presente estudio la sistematización y cuantificación de dichos apoyos, debido a la gran dispersión de la información y a la dificultad de acceder a esta en los plazos estipulados.

- Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)
- Ministerio de Salud (MS)
- Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN)
- Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)
- Obras Sanitarias del Estado (OSE)
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

- Universidad de la República (Udelar)
- Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP)
- Intendencias departamentales
- Ministerio de Industria y Minería (MIEM)
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP)
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Oficina de Planeamiento Productivo y Agencia Nacional del Desarrollo (OPP, ANDE)
- Parlamento (leyes)

### **3.3 El diálogo político**

#### *3.3.1 Descentralización y diálogo político*

Existen algunos antecedentes de influencias internacionales en el inicio del proceso de descentralización y de diálogo político planteado por el MGAP.

El FIDA, por su parte, en el año 2005 suscribió, junto con otros organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Mone-

tario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la «Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción Accra» (2005). Uruguay no estuvo entre los países suscriptores. Por la sociedad civil predominaron ONG como la Bill Gates Foundation. En dicha declaración se reafirmó el compromiso por armonizar y alinear el suministro al de la ayuda al desarrollo; se identificaron debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados, una delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo de los donantes y una falta de incentivos para colaboraciones de desarrollo eficaces entre donantes y países socios. Ante esto, en las metas acordadas para el 2010 se encontraban las de «emprender reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo efectivos, responsables y transparentes»; «emprender reformas como la reforma de la gestión pública, que podrían ser necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad sostenibles»; «realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernabilidad»; «fomentar la participación ampliada de un abanico de actores para establecer prioridades».

En tal sentido, Manikowska (2017) señala que las Mesas de Desarrollo Rural

se encuentran en algunas zonas rurales de América Latina como «espacios participativos de diálogo entre sociedad civil e instituciones públicas, y de toma de decisiones», con diversidad de diseños y formas de funcionamiento en función de cada contexto territorial. Identifica cuatro puntos comunes que les permite a estos espacios sobrevivir y crecer en el tiempo:

- reconocimiento del Estado y delegación de una parte del poder decisional;
- compromiso de sus participantes;
- marco metodológico bien definido;
- apoyo directo y continuo del Estado.

Sugiere asimismo que, para armar o consolidar una mesa, se debe enfocar en: afiliación (quién participa y qué representatividad tiene); diseño del marco metodológico; modelo de coordinación; establecimiento de procesos democráticos; institucionalización del espacio; flexibilidad en la implementación del diseño; autonomía financiera; y sostenibilidad del espacio.

Según Manikowska (2017), las mesas de desarrollo rural son «espacios participativos de articulación en el territorio entre actores de la sociedad civil, representadas por organizaciones de base o de emprendedores, y por las instituciones públicas de gobiernos locales y/o nacionales». Pero también se refiere a ellas como «lugares de formación de ciudadanía y de participación inclusiva de todos los actores del territorio» donde «permiten in-

tegrar, por primera vez, a comunidades pobres en procesos democráticos de toma de decisiones sobre el manejo y la planificación de su territorio de manera participativa y sostenible [...] contribuyendo a crear sociedades más inclusivas, prósperas y sostenibles».

En lo que refiere al rol de las mesas de desarrollo rural, Manikowska (2017) lista:

- tomar decisiones con el objetivo de guiar, validar o proponer políticas de desarrollo rural en sus áreas de competencia;
- ser espacios de diálogo, de planificación participativa y de articulación conjunta donde se definen y priorizan acciones de desarrollo territorial y donde se planifica la utilización de recursos;
- seguimiento de estos planes y de proyectos provenientes de la implementación de política pública;
- el aval social, la confirmación de que las personas u organizaciones que pertenecen al territorio de la mesa y que solicitan el apoyo del Estado son conocidos y *bona fide*.

Al respecto, destaca que producción, infraestructura, gestión del medio ambiente o servicios como salud y educación son los temas más comunes de tratamiento, y que estos espacios son dinámicos y reaccionan a los procesos sociales y políticos internos y externos que influyen en su funcionamiento o identidad. Al respecto, señalan

lan que el proceso de madurez de las mesas a nivel nacional prevé también un proceso paralelo de descentralización y de institucionalización del espacio de la mesa, de manera que los logros de su trabajo se plasmen en normas, decretos o leyes que puedan tener un impacto positivo más amplio que en el territorio asignado a cada mesa.

En el caso de Uruguay, Manikowska (2017), citando a Vadell (2015), afirma que el concepto de *mesa de desarrollo rural* como espacio de articulación entre las instituciones públicas y la sociedad surge en el año 2000, en el marco del Programa Uruguay Rural, financiado por fondos FIDA. El objetivo de estos espacios fue facilitar la relación entre las instituciones públicas y los beneficiarios para la toma de decisiones y descentralizar la ejecución del proyecto. El enfoque era de desarrollo rural *holístico*, no confinado al tema de producción agropecuaria, y contaba con órganos (plenario, comité de aprobación de proyectos y secretaría técnica, funciones oficiales como la del coordinador asignada al representante del equipo técnico del Programa Uruguay Rural en el territorio).

Ese proceso contó con dos períodos bien diferentes en cuanto a su ejecución. Un primer período entre 2000 y 2004, etapa de creación de las mesas, que según Vadell (2015), citado por Manikowska (2017), no fue muy exitosa debido a una serie de factores como: coordinadores técnicos sin aval social de los territorios que no lograron facilitar la participación en las mesas; escasa existencia de orga-

nizaciones rurales y falta de apoyo del programa para crearlas; y un Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca sin un enfoque prioritario hacia los pequeños productores. A partir del 2004, contando con el apoyo e impulso de un nuevo gobierno, se realineó el PUR «organizando y capacitando los productores más débiles para consentir su participación efectiva en la mesa», y a partir del 2006 se incorporaron técnicos sociales en el equipo coordinador de las mesas para una gestión más equilibrada de las problemáticas del medio rural.

El 12 de mayo del 2007 se sancionó la ley 18126, basada en un diseño de ley propuesto por el Programa Uruguay Rural (Manikowska, 2017). Posteriormente, el 18 de junio de ese año se aprobó su decreto reglamentario 217/007. Así se creó el Consejo Agropecuario, dependiente del MGAP, integrado por el Consejo Agropecuario Nacional, Los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural.

El proceso de consolidación e institucionalización de la descentralización continuó con la resolución del MGAP del 30 de mayo de 2011, por la cual se creó en la órbita de la unidad ejecutora 001 la Dirección General de Secretaría, con 19 directores departamentales con base en cada departamento del país.

En setiembre de 2016 Uruguay contaba con 40 mesas activas, en las que participaban más de 450 organizaciones de la sociedad civil.

En lo que refiere a una visión sobre el futuro de las mesas, Manikowska (2017) plantea la posibilidad de la creación de una *red de mesas*: «una red nacional y/o regional de mesas representa una oportunidad para intercambiar buenas prácticas, elaborar estrategias conjuntas y crear una red de apoyo desvinculada de Estado».

### 3.3.2. La REAF

Las organizaciones representativas de la agricultura familiar del Mercosur, reunidas en la COPROFAM en diciembre de 2003 suscribieron la Carta de Montevideo. En esta manifestaban que en el ámbito del Mercosur había «dos agriculturas diferenciadas, la de base empresarial y la agricultura de base familiar». Y consideraban que se necesitaba un tratamiento diferencial para los emprendimientos familiares rurales, y que las políticas internas e instrumentos que atendían las especificidades de la agricultura familiar en cada país también requerían ser armonizadas para posibilitar la inclusión de estos agricultores en las oportunidades de mercado que brindaba la integración regional.

Ante esta situación, plantearon la creación de un grupo *ad hoc* especializado, en el marco del SGT 8, con participación de representantes de los gobiernos y de la COPROFAM, que en un plazo de seis meses presentara resultados y propusiera una agenda para la política diferencial sobre la agricultura familiar al Consejo Mercado Común, según los siguientes temas y objetivos:

a. Las condiciones de participación de la agricultura familiar en las cadenas productivas que actualmente constituyen la estructura productiva de los países o que se fomenten hacia el futuro.

b. Evaluar los impactos sobre la agricultura familiar de las medidas de integración vigentes y las que se adopten en el futuro.

c. Intercambiar información sobre las políticas agrícolas y de comercialización en el ámbito del Mercosur y analizar sus impactos sobre la agricultura familiar y el desarrollo territorial y local.

d. Los aspectos analizados por este grupo de trabajo relativos a la agricultura familiar deberán ser tenidos en cuenta en las negociaciones del Mercosur en el ámbito del ALCA, OMC y Unión Europea. (COPROFAM, 2003)

Este planteo finalmente culminó con la creación de la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF) por medio de la Res. 11/04 del Grupo Mercado Común (GMC). La creación de este ámbito hizo necesario definir claramente y en forma oficial a la agricultura familiar, de manera de dimensionar el sector, aumentar su visibilidad y focalizar las políticas públicas hacia él (Rodríguez et al., 2016).

En la resolución 25/07 del GMC se definieron, a partir de la REAF, los criterios comunes que deben cumplir los productores para ser considerados productores familiares y también se estableció que cada Estado generara un sistema de registro de la agricultura familiar.

### **3.4. Las políticas públicas diferenciadas**

#### *3.4.1. Los proyectos de apoyo y la adaptación institucional*

En los dos primeros períodos de gobierno del Frente Amplio se comenzó a establecer un rol mucho más activo del MGAP para compatibilizar el crecimiento económico con la integración social y la reducción de las desigualdades sociales. La nueva administración que asumió en 2005 considera a los agricultores familiares como uno de los grupos prioritarios e intenta establecer un conjunto de políticas para

[...] apoyar sus iniciativas apuntando a la permanencia en el mundo rural y sostenibilidad como productores, lo que va acompañado de la inclusión del concepto de agricultura familiar por primera vez dentro de los lineamientos estratégicos del Plan Quinquenal del MGAP, constituyendo un avance simbólico y el reconocimiento de derechos de este sujeto social agrario. (Riella y Mascheroni, 2017)

Uno de los primeros desafíos de adaptación institucional afrontados en el período comprendido por el presente estudio tuvo que ver con la salida del endeudamiento que arrastraban algunos sectores como consecuencia de la crisis financiera de los primeros años del siglo XXI. En este sentido, la actividad lechera y arrocera eran sectores que por sus características se adaptaban a una nueva herramienta: los fondos de financiamien-

to, aplicados a partir del 2002 y que, a partir del 2003, con la creación de la figura del fideicomiso pasaron a constituirse en *fondos de fideicomiso*.

Estos fondos se han ido repitiendo en sucesivas ediciones ante coyunturas negativas tanto del sector lechero como el arrocero. Para su funcionamiento es necesaria la existencia de un flujo de ingresos futuros que pueda ser cedido a un fideicomiso y que exista seguridad jurídica sobre la existencia y mantenimiento de ese flujo (retención) en el período por el que se va a pagar la emisión; esto se asegura por medio de leyes. En el caso del arroz (Fondo de Financiamiento y Recompensación de la Actividad Arrocera, FFRAA), se cede la retención sobre el valor de las exportaciones de ese producto, mientras que para el caso de la leche (Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera, FFDSAL), se cede una prestación pecuniaria que grava la leche o su afectación al uso propio. La operativa habilita un financiamiento con posibilidades de pago a largo plazo, variable de acuerdo a la evolución de la producción, sin requerir garantías reales de los productores en forma individual ni análisis de riesgo individual, que beneficia a todos los productores, independientemente de su capacidad de repago (Tambler et al., 2016).

En el caso del sector lechero, la ley 18100, de creación del fondo, de 23 de febrero de 2007, fue modificada por la ley 19336, de 14 de agosto de 2015, y esta fue reglamentada mediante decreto 287/015, de 23 de octubre de 2015. En este mar-

co, los productores familiares cobraron un mínimo de USD 8.000, independien-

temente de que por su real remisión no alcanzaran esta cifra en el repago.

**Cuadro 10. Número de productores beneficiados por el FFAL III\***

	Primer pago	Segundo pago	Totales
Familiares	605	710	1.315
No familiares	2.083	1.902	3.985
Totales	2.688	2.612	5.300

\* Fondo de Fortalecimiento a la Actividad Lechera.

Fuente: Tambler et al. (2016).

**Cuadro 11. Montos pagados en dólares por el FFAL III**

	Primer pago	Segundo pago	Totales
Familiares	2.202.662	2.911.293	5.113.955
No familiares	42.608.143	28.964.036	71.572.179
Totales	44.810.805	31.875.329	76.686.134

Fuente: Tambler et al. (2016).

En 2006 se promovió la coordinación y acción transversal en los problemas de la agricultura familiar en los distintos ámbitos estatales y se creó la Unidad de Fomento de la Agricultura Familiar, con el objetivo de coordinar y articular una estrategia de desarrollo para ese sector. Se inició un cambio en la ins-

titucionalidad en el MGAP con el objetivo de reunir todos los programas financiados por la cooperación internacional, que venían con un enfoque más asistencialista, con lógicas independientes y de forma dispersa, para vincularlos con los objetivos de la nueva política (Programa Ganadero, Proyecto Producción Responsable y Proyecto Uruguay Rural) (Riella y Mascheroni, 2017).

**Cuadro 12. Ejecución de recursos, proyectos período 2005-2010**

Nombre	Objetivos	Financiamiento
Programa Ganadero	Fortalecer la cadena ganadera con énfasis en: - El aumento de la productividad e ingreso de pequeños y medianos productores ganaderos; - una mejora en la inserción comercial externa de la ganadería uruguaya; - mayor integración de pequeños y medianos productores.	BID
Proyecto Producción Responsable	Promover la adopción de un sistema integrado y eficiente de los recursos naturales y la biodiversidad, viable desde el punto de vista social, económico y ambiental a través de la adopción de tecnologías y sistemas de producción sostenibles, especialmente orientados al pequeño y mediano productor rural.	Banco Mundial
Proyecto Uruguay Rural	Lucha contra la pobreza en el medio rural en el ámbito nacional; abarcando tanto a productores familiares (con o sin tierra) como asalariados rurales (permanentes, zafrales o desocupados), incrementando los ingresos de los hogares rurales pobres, mejorando la calidad de vida y fortaleciendo el esquema institucional que permita contar con mecanismos permanentes de desarrollo local. Generar condiciones de bienestar a nivel de la familia rural que permitan su permanencia en el medio.	FIDA

Fuente: DGDR (2018).

**Cuadro 13. Ejecución de recursos, proyectos período 2005 -2010. Indicadores relevantes**

Indicador relevante	Valor (USD)
Montos comprometidos <sup>(2)</sup>	64.574.942
N.º de productores atendidos <sup>(3)</sup>	13.422
Instituciones	175
N.º de técnicos:	
Privados	400
Programas	109

Notas:

1. Los datos corresponden a totales de los proyectos Producción Responsable, Uruguay Rural y Programa Ganadero.
2. Monto correspondiente a capital de producción, asistencia técnica y capacitaciones.
3. Personas que participaron de por lo menos uno de los tres proyectos.

Fuente: DGDR (2018).

### 3.4.2. A diez años de la DGDR.

#### *Las políticas diferenciadas para la producción familiar*

En esta evolución político-institucional se creó la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), a través del artículo 161 de la ley 17930, que estuvo operativa a partir del año 2008.

Por su parte, el 29 de julio de 2008, incorporando los criterios definidos por la REAF, por medio de resolución ministerial 527/08, se definió al *productor/a familiar* y se resolvió que tal condición fuera acreditada mediante una declaración jurada. Se creó el Registro de Productores Familiares (RPF), que apuntó en un principio a un universo potencial de 32.696 explotaciones familiares estimadas por Frugoni en 2008 (Sganga, et al., 2013).

Luego de un proceso de discusión y ajuste, en 2014 se modificó la anterior definición (resoluciones ministeriales 219/14 y 387/14) y se estableció que *productores/as familiares* son «personas físicas que con o sin la ayuda de otros gestionan directamente una explotación agropecuaria y/o realizan una actividad productiva agraria que no requiere el uso directo de la tierra». Esta persona, en conjunto con su familia, debe cumplir los siguientes requisitos en forma simultánea:

- realizar la explotación con la contratación de, como máximo, dos asalariados no familiares permanentes o su equivalente en jornales zafrales no familiares (500 al año);

- explotar en total hasta 500 ha (CO-NEAT 100), bajo cualquier forma de tenencia;

- residir en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km de esta;

- tener ingresos familiares nominales extraprediales que sean inferiores o iguales a 14 BPC en promedio mensual.<sup>1</sup>

Además se plantearon excepciones para quienes declaren como rubro principal a la producción hortícola, frutícola y vitícola, los que podrán contratar hasta 1.250 jornales zafrales anuales, sin exceder los dos asalariados permanentes. En el caso de la apicultura, no aplica el requisito de residencia y tierra y se establece para estos casos la posibilidad de tener hasta 1.000 colmenas.

La MGAP-DGDR administra este procedimiento de registro a través del Departamento de Registro de Productores Familiares, que funcionó desde el año 2009 bajo normas del MGAP, y posteriormente se institucionalizó mediante el artículo 311 de la ley 19355.

En 2015 se creó e integró al Registro de Productores Familiares la definición de *productor/a familiar pesquero/a*, ante la aprobación de la ley 19292, de Compras Públicas para la Producción Familiar. También se creó en la órbita de la DGDR el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH), para registrar a las organizaciones de la pro-

<sup>1</sup> BPC: Base de prestaciones y contribuciones. Valor en agosto de 2018: 1 BPC = \$ 3.848 (aprox. USD 124).

ducción familiar interesadas en comercializar en el marco de la ley 19292, que reserva a la producción familiar y artesanal un nicho de mercado del 30% de las compras públicas.

A partir de 2016 comenzó a emitirse un certificado vía web, que puede presentarse, por ejemplo, para la exoneración de contribución inmobiliaria rural prevista en el artículo 681 de la ley 19355.

También en 2016, se incorporó el Registro de Productores Familiares al Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS), creado en 2010 e integrado por diversos organismos estatales que comparten información respecto a los beneficiarios de prestaciones y/o programas sociales (Rodríguez et al., 2016)

Las acciones de la DGDR se materializan en una gran parte mediante la ejecución de proyectos, los que, en su gran mayoría, han contado con financiamiento de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y FIDA.

Estos proyectos apuestan a la coejecución público-privada y basan su estrategia en el enfoque territorial y de diálogo político por medio de la estructura de descentralización del MGAP y un activo rol de las organizaciones de productores, orientado hacia las siguientes líneas estratégicas:

- Asistencia técnica y extensión rural.
- Apoyo a la producción y financiamiento.

- Fortalecimiento institucional y apoyo a la participación.
- Facilitación del comercio e integración inclusiva en las cadenas productivas.
- Articulación y coordinación de políticas para la mejora de calidad de vida en el medio rural.
- Mejora continua de la gestión.
- Cooperación internacional e intercambios de experiencias.
- Marco normativo

A los proyectos de financiamiento internacional se les suma asignación presupuestal mediante el Fondo de Desarrollo Rural, a partir de la aprobación de la ley 18719, del 5 de enero de 2011.

Artículo 382. Créase en el Inciso 07 «Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca», unidad ejecutora 007 «Dirección General de Desarrollo Rural», un cargo de «Director Técnico de la Dirección General de Desarrollo Rural», de particular confianza y comprendido en el literal d) del artículo 9.º de la Ley N.º 15809, de 8 de abril de 1986, modificativas y concordantes.

Artículo 383. Créase en el Inciso 07 «Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca», unidad ejecutora 007 «Dirección General de Desarrollo Rural», el «Fondo de Desarrollo Rural», con los siguientes cometidos:



a) Elaborar y financiar los planes y proyectos de desarrollo rural.

b) Realizar inversiones en infraestructura que promuevan el empleo y el desarrollo rural a mediano y largo plazo.

c) Fomentar el acceso a la tierra a productores familiares, medianos y trabajadores rurales en coordinación con el Instituto Nacional de Colonización hacia sectores estratégicos.

d) Establecer apoyos diferenciales para atender los riesgos que no estén cubiertos por otros planes o programas.

e) Financiar total o parcialmente proyectos de inversiones en infraestructura predial que promuevan el uso productivo responsable de los recursos naturales, priorizando fuentes de agua y manteni-

miento de su calidad y manejo adecuado de efluentes.

f) Promover y financiar total o parcialmente planes de producción responsable para la sostenibilidad de los recursos naturales, basados en las resoluciones y políticas aprobadas por la Dirección General de Recursos Naturales Renovables.

g) Promover las prácticas de manejo integrado de los recursos naturales, la biodiversidad y adaptación al cambio climático, canalizando recursos financieros directamente a los emprendimientos productivos que desarrollaren proyectos prediales de manejo integrado de los recursos naturales y la biodiversidad.

h) Financiar asistencia técnica integral, extensión y capacitación para la implementación de los proyectos de desarrollo rural.

i) Financiar el fortalecimiento institucional público y privado, fomentando el asociativismo rural y el apoyo a las organizaciones rurales.

j) Financiar proyectos que favorezcan en forma diferencial la inserción de los productores en las cadenas productivas.

k) Financiar proyectos que aporten a la mejora de la calidad de vida en el medio rural.

El Fondo de Desarrollo Rural atenderá en sus cometidos lo dispuesto por la Ley N.º 18104, de 15 de marzo de 2007.

El Poder Ejecutivo establecerá las formas y condiciones en que se podrá requerir el reembolso total o parcial de los apoyos recibidos por los productores.

El Fondo creado se financiará con:

a) Los saldos disponibles al 31 de diciembre de 2010: del Programa Nacional de Apoyo a los Pequeños Productores Agropecuarios (PRONAPPA) - Convenio de Préstamo N.º 332-UR, FIDA con el Ministerio

de Ganadería, Agricultura y Pesca, de 20 de mayo de 1993; del Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego (PRENADER) - Contrato de Préstamo N.º 3697 UR, de 4 de marzo de 1994, entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (Convenio de Recuperos de Préstamos PRENADER-BROU, de 12 de marzo de 1996); del Fondo de Garantía de la Granja (Convenio PREDEG-PRONAPPA, de 14 de setiembre de 1998; y del Acuerdo BROU-MGAP, de 22 de octubre de 2009).

b) Los reintegros generados por los financiamientos de los planes y proyectos de desarrollo rural.

c) Las partidas que se asignen por Rentas Generales.

d) Las herencias, legados y donaciones que reciba.

La Contaduría General de la Nación habilitará un crédito anual en moneda nacional con financiamiento 1.2 «Recursos con afectación especial», según detalle.

**Cuadro 14. Proyectos de cooperación internacional ejecutados por el MGAP, 2012-2018**

	Objetivos	Destinatarios
Proyecto Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático. (BIRF 8099-UY)	<p>Apoyar a los productores rurales para desarrollar un uso sostenible de los recursos naturales generando una mayor adaptación a la variabilidad y cambio climático, promoviendo una modernización de la gestión del MGAP en el área de información y servicios relacionados al clima y los recursos naturales.</p> <p>Apoyar a los productores rurales para desarrollar un uso sostenible de los recursos naturales generando una mayor adaptación a la variabilidad y cambio climático, promoviendo una modernización de la gestión del MGAP en el área de información y servicios relacionados al clima y los recursos naturales</p>	
Proyecto «Construyendo resiliencia en cambio climático y la variabilidad en pequeños productores vulnerables» (Ganaderos familiares y cambio climático)	<p>Contribuir a la creación de capacidad para adaptarse a la variabilidad y el cambio climático (CC), centrándose en sectores críticos para la economía nacional.</p>	<p>Productores/as familiares Productores/as incorporados al Registro de Productores/as Familiares y que se encuentren activos/as a la fecha de presentación de las propuestas, cumpliendo con los requisitos establecidos en las resoluciones ministeriales 527/2008, 219/2014, 387/2014); personas físicas o jurídicas que se encuentren comprendidas en las UP. Productores/as pequeños/as no familiares y medianos/as Podrán presentarse solamente en caso de que integren un grupo en conjunto con productores/as familiares activos en el Registro de Producción Familiar y según se detalla en el ítem «Excepcionalidades» del presente Manual de Campo. Productor ganadero mediano se considera al que ocupa un área inferior a 1250 ha CONEAT 100 o dispone de hasta 1000 unidades ganaderas. Pequeño/a productor/a no familiar es aquella familia que, cumpliendo con los requisitos de las resoluciones ministeriales, no se encuentra registrada al momento de la presentación de la propuesta. Se tomarán en cuenta los antecedentes de productores/as respecto a incumplimientos anteriores no debidamente justificados ante el MGAP. De igual forma, la actuación en el presente llamado será tomada en cuenta en futuras intervenciones.</p>

Fuente: MGAP (2018)

Funcionamiento y gobernanza	Otros detalles de ejecución (beneficiarios directos, rubros, llegada territorial, etc.)
<p>UGP (Unidad de Gestión de Proyectos)</p> <p>SNIA (Sistema Nacional de Información Agropecuaria)</p> <p>DGDR (Dirección General de Desarrollo Rural)</p> <p>DGRN (Dirección General de Recursos Naturales)</p>	
<p>Fondo de Adaptación, Banco Mundial, ANII</p>	<p>El énfasis estará en la promoción de inversiones incrementales a nivel grupal y/o de predio o unidad productiva, tendientes a reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia ante el cambio climático y la variabilidad climática en las pequeñas explotaciones familiares dedicadas a la producción ganadera, ubicadas en unidades de paisaje (UP) extremadamente sensibles a la sequía como son las ecorregiones Cuesta Basáltica y Sierras del Este.</p> <p>A través de las propuestas se brindará apoyo directo a productores/as agropecuarios en recursos financieros para mejorar la gestión de los recursos naturales de sus predios, capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento de grupos para promover oportunidades que permitan mejorar su capacidad frente a eventos climáticos extremos.</p>

**Cuadro 15. Políticas públicas que toman como referencia el Registro de Productores Familiares**

Políticas públicas	Descripción de la herramienta	Destinatarios
Convocatorias de la Dirección General de Desarrollo Rural	La postulación debe realizarse mediante la presentación de proyectos elaborados por técnicos/as privados, registrados y habilitados por la DGDR. Financiamiento parcial (50 al 80 %) de inversiones, asistencia técnica y capacitación.  Fuentes de financiamiento: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Desarrollo Agropecuario</li> <li>• BID: Las bases de las convocatorias con fondos BID exigen presencia de al menos 70 % de productores familiares</li> <li>• Banco Mundial</li> <li>• FIDA</li> </ul>	Acceso diferenciado y/o exclusivo de productores/as familiares a partir de convocatorias realizadas por la DGDR.
Planes de gestión para la producción ovina	Convocatoria a grupos de productores a presentar planes de gestión teniendo en cuenta la adopción tecnológica, aspectos sanitarios y capacitaciones de manera de contribuir a la sustentabilidad de la producción ovina.	
Sistemas productivos integrados agroforestales	Convocatoria a productores, con énfasis en productores familiares, a presentación de Planes de Gestión orientados a desarrollar sistemas de manejo Agroforestal.	
Propuestas para la innovación tecnológica y el manejo sustentable de los recursos naturales en la producción lechera	Convocatoria para promover mejoras en los sistemas productivos lecheros (vacunos, ovinos y caprinos) de productores medianos y familiares. Apoyo económico no reembolsable para cubrir parcialmente los costos de implementación de mejoras.	
Proyecto Ganaderos Familiares y Cambio Climático (GFCC)	Contribuir a la creación de capacidad para adaptarse a la variabilidad y el cambio climático (CC), centrándose en sectores críticos para la economía nacional. Llamados abiertos a productores familiares para propuestas que procuren la concreción de inversiones prediales necesarias para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia ante el cambio y la variabilidad climática. Proyectos con inversiones destinadas a mejorar el manejo sostenible de los recursos naturales (hídricos, biodiversidad) de manera de reducir la vulnerabilidad de los productores familiares.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productores/as familiares.</li> <li>• Productores/as pequeños/as no familiares y medianos/as</li> <li>• Solamente en caso de que integren un grupo.</li> <li>• Productor ganadero mediano (ocupa un área inferior a 1250 ha CONEAT 100 o dispone de hasta 1000 unidades ganaderas).</li> <li>• Pequeño/a productor/a no familiar es aquella familia que cumpliendo con los requisitos de las resoluciones ministeriales no se encuentra registrada al momento de la presentación de la propuesta.</li> </ul>
Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI)	Convocatoria para promover mejoras en los sistemas productivos lecheros (vacunos, ovinos y caprinos) de productores medianos y familiares. Apoyo económico no reembolsable para cubrir parcialmente los costos de implementación de mejoras.	Organizaciones de la producción familiar

Políticas públicas	Descripción de la herramienta	Destinatarios
Subsidio del aporte mínimo patronal. BPS	Ley 18341, art. 32: Decreto reglamentario 787/08.	Productores/as familiares de menos de 200 ha CONEAT 100, que hayan contratado menos de 100 jornales zafrales y sin asalariados permanentes.
Tratamiento diferenciado del endeudamiento de productores familiares con bancos estatales.	Sobre la base de acuerdos de trabajo, tratamiento diferencial en la flexibilidad para el pago del endeudamiento agropecuario con la banca pública (BROU, BHU y ANV).	Productores familiares
Exoneración de gravamen al acceso de conexión eléctrica	Exoneración del gravamen establecido por UTE a la conexión en redes donde existe radio base de ANTEL	Productores familiares
Financiamiento a través de microfinanzas	Ley 19355, art. 723. Exoneración del impuesto al patrimonio a los activos de las empresas administradoras de crédito. Se aplica a los activos de las empresas administradoras de operaciones de microfinanzas productivas en el caso de que la cartera comercial de estas supere el 60% del total del financiamiento a microempresas. Reducción de la tasa de interés para los productores/as familiares.	En el sector agropecuario, asimilados a las/los productores/as familiares registrados.
Tratamiento diferenciado de acceso a tierra. Instituto Nacional de Colonización	La figura de productor/a familiar se encuentra establecida bajo la figura perfil de colono que utiliza el INC para acceso a arrendamiento de fracciones en las colonias del Instituto, mediante la modalidad individual o colectiva.	
Excepcionalidad en la norma sobre semillas	Excepcionalidad en el cumplimiento de la normativa en la utilización de semilla de uso propio ante pago de royalties según art. 1° de la ley 18467, dirigidos al pequeño agricultor. Posteriormente es asimilado mediante el decreto 385/09, y modificado en el decreto 453/09 a la definición de productor familiar agropecuario. En coordinación con INASE.	Productores familiares.
Tratamiento diferenciado de adeudos con Intendencia de Rocha	Tratamiento diferenciado para las/los productores familiares deudores de impuestos municipales, ante la venta de guías de propiedad y tránsito de ganado.	Productores familiares.
Tratamiento diferenciado en Registro de Alimentos en Intendencia de Montevideo	Res. 4054/18. Plantea que el Servicio de Regulación Alimentaria realice el registro por grupo de productos y no individualizado para cuando estos provengan de productores/as familiares agropecuarios.	Productores familiares.

Fuente: Elaboración propia, basada en Rodríguez et al. (2017) y MGAP-DGDR (2018).

Políticas públicas	Descripción de la herramienta	Destinatarios
Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS)	Convocatoria a presentar propuestas con enfoque integral respecto a las distintas dimensiones de la sustentabilidad (económica, social y ambiental), que promuevan tecnologías productivas y organizacionales y la implementación de medidas para disminuir la vulnerabilidad al cambio climático, mejorando las capacidades adaptativas.	Productores familiares y medianos.
Planes de Desarrollo de Tecnologías Apropiadas (Más Tecnologías para la Producción Familiar)		
Cadenas de Valor y Producción Familiar (Más Valor a la Producción Familiar)	Se busca promover mejoras en la articulación e inserción a las cadenas de valor de los grupos de productores/as priorizando la innovación tecnológica vinculada a los recursos, procesos y productos obtenidos así como la innovación organizativa y/o de gestión.	Productores familiares
Cadenas de Valor y Producción Ovina (Más Valor a la Producción Ovina)	Promover la ejecución de proyectos con carácter innovador, que mejoren la inserción de los productores en las cadenas de valor del rubro ovino, impulsando procesos asociativos y generando oportunidades y mayores ingresos para ellos.	Productores familiares
Convenios específicos		
Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)		
Fondo Agropecuario de Emergencia, MGAP	<p>Atender las pérdidas en las materias involucradas en la actividad productiva de los establecimientos afectados por emergencias agropecuarias, entendidas como «la deriva de eventos climáticos, sanitarios o fitosanitarios extremos que afecten decisivamente la viabilidad de los productores de una región o rubro».</p> <p>En 2007 fue creado el Fondo Agropecuario de Emergencia (art. 207 de la ley 18362). Apoyo logístico y financiero a la suplementación alimenticia estratégica a ganado de los productores.</p> <p>Se canaliza mediante operativos de emergencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009</li> <li>• 2011: Emergencia agropecuaria por sequía.</li> <li>• 2015: Emergencia agropecuaria por sequía y por inundaciones.</li> <li>• 2016: Emergencia agropecuaria por inundaciones en Rocha y Treinta y Tres.</li> </ul>	

En las intervenciones dirigidas a productores en el período 2012-2018, se contó con la ejecución de los proyectos de cooperación internacional cuyas fuentes fueron BID, BM y FIDA, a los que el Estado uruguayo complementó con la contraparte de recursos brindados por el Fondo de Desarrollo Rural. Dicho fondo presupuestal aportó una partida fija anual de \$29.000.000

(pesos uruguayos) entre 2011 y 2014, y de \$52.000.000 anuales entre 2015 y 2017. Estos recursos presupuestales fueron orientados principalmente a la contribución del FAF (Mercosur) con USD 50.000 anuales, y al trabajo de descentralización, fortalecimiento de las organizaciones e intervenciones en campos del Instituto Nacional de Colonización (mejoras, etc.).

**Cuadro 16. Apoyo económico para proyectos de productores/as rurales familiares y medianos**

Intervención	Cantidad de propuestas por intervención	Cantidad de beneficiarios/as por intervención	Monto aprobado para productores/as (USD)	Monto aprobado para asistencia técnica (USD)	Monto total aprobado por intervención (USD)
Planes de Gestión para la Producción Ovina	115	1.020	3.762.826 (1)	298.503 (2)	4.061.329
Inclusión de Bosques en Sistemas Agropecuarios	31	263	977.049	119.682	1.096.731
Propuestas para la producción lechera	176	864	6.096.734 (3)	1.302.058 (4)	7.398.792
Ganaderos Familiares y Cambio Climático	261	1.139	6.966.026	1.768.346	8.734.372
Estrategias Asociativas de Agua para la Producción	1	3	16.000	977	16.977
Producción Familiar Integral Sustentable	350	2.216	13.018.830 (5)	3.004.636 (6)	16.023.466
Cadenas de Valor y Producción Familiar	21	191	628.902	76.372	705.274
Lechería Sostenible en la Cuenca del Río Santa Lucía	251	251	3.753.554	507.654	4.261.208
Más Valor a la Producción Ovina	54	446	1.597.074	189.466	1.786.540
Proyecto Piloto de Inclusión Rural (Proy. Productivos)	30	189	369.528	0	369.528
Más Ganadería de Carne y Lana	140	1.132	3.513.790	457.012	3.970.802
<b>Total</b>	<b>1.430</b>	<b>7.714 (7)</b>	<b>40.700.313</b>	<b>7.724.706</b>	<b>48.425.019</b>

(1) Comprende subsidio BID y pago adicional FDR por inclusión de módulos forestales (ley 18719, art. 383).

(2) Comprende honorarios BID y pago adicional FDR por inclusión de productores alejados.

(3) Comprende subsidio BID y BM.

(4) Comprende honorarios BID y BM.

(5) Comprende subsidio BID y BM.

(6) Comprende honorarios BID y BM.

(7) Dado que existen productores beneficiados en más de un llamado, debe aclararse que en total fueron beneficiados 6.221 productores con este detalle: productores familiares registrados: aprox. 85%; productores con un solo apoyo otorgado: 77%; productores con 2 apoyos: 19%; productores con 3 apoyos: 3,6%; productores con 4 apoyos: 0,4%.

Fuente: MGAP-DGDR (2018).

### Cuadro 17. Apoyo económico a productores/as rurales familiares para seguro índice ganadería para sequía

	Cantidad de seguros otorgados	Monto total (USD)
Plan Piloto de Seguro por Índice para Ganadería	292	277.557
Total	292	277.557

Fuente: MGAP-DGDR (2018)

### Cuadro 18. Convenios interinstitucionales para el apoyo de actividades agroproductivas rurales

	Cantidad de beneficiarios	Monto total (USD)
Convenio para el desarrollo de la quesería artesanal	306	472.315
Total	306	472.315

Fuente: MGAP-DGDR (2018).

### Cuadro 19. Exoneraciones y subsidios para productores/as rurales familiares. Total país, 2017

Número de subsidios del 50% del aporte patronal al BPS (ley 18341, art. 32, y decreto 778/008) (1)	11.310
Número de certificados emitidos para la exoneración de la contribución inmobiliaria rural (ley 19355, art. 681) (2)	8.142

(1) El número de subsidios corresponde al primer cuatrimestre de 2017. Históricamente este número presenta variaciones muy bajas en los sucesivos cuatrimestres del año. Una estimación primaria ubica el subsidio anual entre los 5 y 6 millones de dólares para todo el país.

(2) La emisión del certificado no implica el acceso directo a la exoneración, la cual depende de su tramitación posterior ante el gobierno departamental correspondiente. Una estimación primaria ubica la exoneración anual entre los 1,5 y 2 millones de dólares para todo el país.

Fuente: MGAP-DGDR (2018).

## Cuadro 20. Apoyo económico para el fortalecimiento de organizaciones de productores/as rurales (familiares, medianos y pescadores artesanales)

Intervención	Propuestas (destinadas a organizaciones) por intervención	Productores beneficiarios <sup>(1)</sup>	Monto total aprobado por intervención (USD)
Propuestas de fortalecimiento institucional	177	14.867	8.475.697 <sup>(2)</sup>
Más Tecnologías para la Producción Familiar (I y II)	69	2.468	2.272.429
Más Valor a la Producción Ovina	27 <sup>(3)</sup>	-- <sup>(4)</sup>	282.124
Proyecto Piloto de Inclusión Rural (Convenios Org.)	2 <sup>(5)</sup>	234 <sup>(6)</sup>	69.083
Estrategias Asociativas de Agua para la Producción	9	401	1.891.828
Somos Producción Familiar del Campo, el Río y el Mar	24	395	344.738
Somos Producción Familiar Más Integrados	74	3.728	2.602.561
Más Ganadería de Carne y Lana	59 <sup>(3)</sup>	-- <sup>(4)</sup>	521.580
<b>Total</b>	<b>441</b>	<b>22.093 <sup>(7)</sup></b>	<b>16.460.040</b>

(1) Información brindada por las organizaciones.

(2) Comprende apoyo de BID, BM, FDR e INALE.

(3) El llamado incluyó apoyo a organizaciones patrocinantes.

(4) Los beneficiarios de este llamado se indican en el cuadro 16. Apoyo económico para proyectos de productores/as rurales familiares y medianos.

(5) El proyecto incluyó convenios con dos organizaciones rurales: CALUPROCERD y CONAFPU.

(6) Según informe del PPIR, CONAFPU está constituida por 24 productores y CALUPROCERD por 210.

(7) No se cuenta con información a nivel de productores para depurar este número. En el total, seguramente la cantidad de productores beneficiados sea menor, dado que es posible que las organizaciones hayan participado en más de un llamado.

Fuente: MGAP-DGDR (2018).

## Cuadro 21. Apoyo económico para proyectos rurales de tipo social

Intervención	Proyectos por intervención	Beneficiarios directos	Monto total aprobado por intervención (USD)
Proyecto Piloto de Inclusión Rural (Proy. Sociales)	20	547	224.748
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>547</b>	<b>224.748</b>

Fuente: MGAP-DGDR (2018).

## Cuadro 22. Apoyo económico para proyectos rurales de mujeres y jóvenes.

Intervención	Proyectos por intervención	Beneficiarios directos	Monto total aprobado por intervención (USD)
Somos de Acá (I, II, III, IV)	134	1.520	403.615
Somos Mujeres Rurales	30	275	75.614
Total	164	1.795	479.229

Fuente: MGAP-DGDR (2018).

## Cuadro 23. Apoyo económico para fortalecimiento de mesas de desarrollo rural

Intervención	Proyectos por intervención	Beneficiarios directos	Monto total aprobado por intervención (USD)
Fortalecimiento de Redes-MDR (GF y CC)	8	– (1)	72.360
Total	8		72.360

(1) Dada la naturaleza del proyecto, la cantidad de beneficiarios no se puede determinar directamente.

Fuente: MGAP-DGDR (2018).

## Cuadro 24. Instrumentos financieros retornables (apoyo económico retornable)

	Cantidad de beneficiarios	Cantidad de créditos	Monto total (\$)
Programa de Microcrédito Rural	8.458	21.657	17.095.992
Total	8.458	21.657	17.095.992

Fuente: MGAP-DGDR (2018).

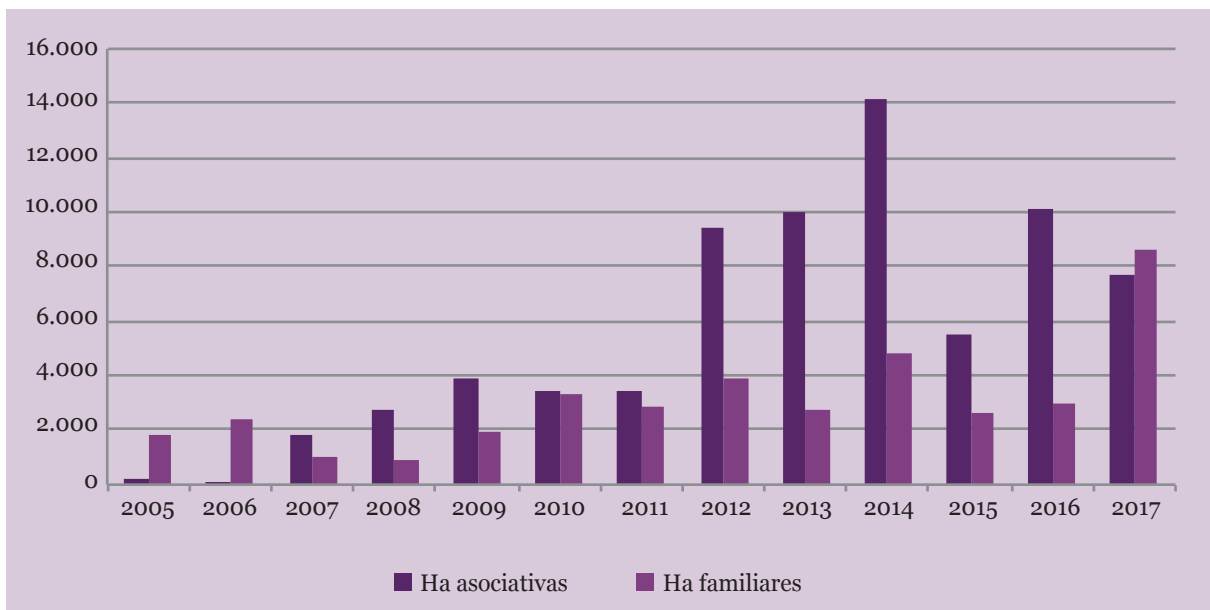
Según Riella y Mascheroni (2017), la DGDR buscó introducir una nueva orientación para diseñar las políticas públicas para el desarrollo rural, teniendo entre sus principales desafíos el fomento de la cogestión de estas con los actores y organizaciones colectivas de los agricultores familiares en los distintos territorios, dando así un impulso sostenido al sistema

de representación de intereses de la agricultura familiar a nivel local y nacional. A principios del segundo período de gobierno la DGDR se consolida a partir del otorgamiento de recursos financieros propios con la creación del Fondo de Desarrollo Rural. Estos autores también señalan que desde las autoridades de la DGDR y de la Oficina de Políticas y Promoción

Agropecuaria (OPYPA) del MGAP se fue generando legitimación para la formulación de problemáticas identificadas como el acceso a servicios de asistencia técnica, acceso a la tierra, acceso al financiamiento, al fortalecimiento institucional y del asociativismo y fomento de tecnologías apropiadas; para esto último se contó con la creación del Programa de Producción Familiar en el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria.

En este marco juega un rol importante el Instituto Nacional de Colonización como institución responsable del acceso a la tierra, y se impulsó su fortalecimiento y reestructuración. En el 2007 se aprobó la ley 18187 que permitió al INC contar con importantes recursos para la compra de tierra, priorizando en su accionar tanto a productores familiares como a asalariados rurales.

**Gráfico 2. Adjudicaciones a unidades de producción familiares y asociativas, por año, en hectáreas, 2005-2017**



Fuente: INC, Departamento de Seguimiento y Evaluación de Procesos Colonizadores.

En 2018, el área ocupada por el INC representa el 3,69% de la superficie total agrícola del país y el 26,6% de la superficie ocupada por la producción familiar del

país; abarca a 3.915 unidades de producción (que incluyen unidades de producción familiar y unidades de producción asociativa) (INC, 2018).

**Cuadro 25. Superficie total según tipo de tenencia, a la fecha**

Tipo de tenencia	Superficie fracción (ha)	Porcentaje
Arrendamiento	320.118	53,02
Propiedad	230.325	38,15
Promitente comprador	4.039	0,67
Comodato	1.222	0,20
Sin adjudicar*	48.104	7,97
Todas las formas de tenencia	603.808	100
Superficie total con aptitud agrícola del país (CGA 2011)	16.357.298	3,69
Superficie total ocupada por productores/as familiares (CGA 2011)	2.252.506	26,60

\* Incluye tierras a pastoreo, en proceso de planificación, en estudio de adjudicación y no productivas.

Fuente: Departamento Seguimiento y Evaluación de proceso colonizadores, INC.

Riella y Mascheroni (2017) destacan que en el período se comenzaron a visualizar varios temas vinculados al desarrollo rural en otras instituciones del Estado. La DGDR fue logrando tejer una red de alianzas, apoyos y coordinaciones en distintos niveles institucionales y territoriales que permitieron poner en agenda pública problemas que hasta ese momento se trataban de manera dispersa y aislada. La DGDR va asumiendo un rol de animador en la creación de bienes públicos para el desarrollo rural, fomentando la participación de múltiples organismos estatales vinculados en algún aspecto al desarrollo rural, permitiendo ampliar la mirada sobre los alcances de las políticas de desarrollo rural, haciéndolas más amplias pero también orientándolas por las demandas y especificidades de los territorios, centradas en derechos. En ese sentido, se coordinaron acciones con:

- Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)
- Ministerio de Salud (MS)
- Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN).
- Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)
- Obras Sanitarias del Estado (OSE)
- Ministerio de Desarrollo Social
- Universidad de la República
- Instituto Nacional de Cooperativismo
- Intendencias departamentales

Estos autores señalan que en el recorrido de legitimación de políticas diferenciadas para el sector jugó un rol muy importante la Reunión Especializada en Agricultura Familiar del Mercosur (REAF), que aportó un apoyo político y técnico que permitió al país contar con ideas, proyectos y medidas que inspiraron por diversos caminos los instrumentos y acciones diferenciadas para la agricultura familiar que implementó el gobierno progresista uruguayo. Finalmente señalan que se logró un espacio institucionalizado para el desarrollo rural y un reconocimiento para la agricultura familiar en la agenda de gobierno, pero debido a la lentitud en la implementación de los cambios y los escasos recursos asignados no se transformó en una política diferenciada eficaz para el sector, en un marco de dificultades estructurales crecientes para la reproducción de la agricultura familiar. No logró proteger a la agricultura familiar de las amenazas de un mercado nacional de alimentos cada vez más concentrado e internacionalizado con mayores niveles de financiarización.

### **3.5. La opinión de las gremiales**

En el 2009 la Comisión Nacional de Fomento Rural, entidad gremial representativa de la agricultura familiar en Uruguay, planteó la necesidad de generar políticas públicas diferenciadas orientadas a la agricultura familiar.

La agricultura familiar es, sin duda, un sector cuestionado, pero con capacidad para

desarrollarse bajo condiciones de profundos cambios tecnológicos y en la organización de toda la cadena productiva, aumentando a partir de ello su contribución al desarrollo de la agricultura y del medio rural. Para nosotros significa no solo una fuente de ingresos para la familia como sector productivo basado en el trabajo familiar, sino que implica también valores sociales, culturales y ambientales trascendentes; aspectos que con frecuencia no son tomados en cuenta por el mercado y la orientación política predominante en estos últimos 20 años. (CNFR, 2009)

En su documento, esta gremial señala la existencia de dos modelos en pugna, el del agronegocio y el de la agricultura familiar.

En los últimos años, el conflicto entre ambos modelos se ha tornado cada vez más evidente. La apertura financiera y comercial, la política macroeconómica, la inestabilidad de la economía, la ausencia de políticas diferenciadas o, peor aún, acciones que de hecho la han golpeado duramente y hasta marginado, han conformado un cuadro adverso para la agricultura familiar. Bajo las condiciones mencionadas, no es extraño que se haya reducido fuertemente el número de productores familiares, ante la imposibilidad de continuar obteniendo los medios de vida imprescindibles. (CNFR, 2009).

#### **3.5.1. Los planteos formales**

No es extraño que se haya reducido fuertemente el número de productores familiares, ante la imposibilidad de continuar obteniendo los medios de vida imprescindibles. (CNFR, 2009)

La CNFR ha venido presentando en los últimos veinte años sus propuestas de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, documentos en los que resalta la necesidad de reformular las políticas hacia una concepción de desarrollo agropecuario integral con políticas diferenciadas, basado en tres pilares fundamentales en equilibrio: el componente económico, el social y el ambiental. Al mismo tiempo se advierte que, de no procederse de esta forma, se profundizará la crisis de la agricultura familiar generando un vaciamiento del campo, con un medio rural más pobre, envejecido, más desintegrado socialmente y con problemas de sustentabilidad ambiental y habiendo desaprovechado recursos *invalorables* para el desarrollo, principalmente los recursos humanos (CNFR, 2009).

Cada cinco años, en coincidencia con los períodos electorales, la CNFR actualiza y presenta a todos los candidatos presidenciales su «Propuesta de políticas diferenciadas para la agricultura familiar». Su última versión es del año 2014 y a fines del 2018 comenzó el proceso de actualización de propuestas a ser presentadas en el 2019.

En su última propuesta manifiesta que se entiende por medio rural «tanto el medio social y económico compuesto por el productor y su familia, los jóvenes y las mujeres del campo, los asalariados rurales, los artesanos, profesionales, pequeños comerciantes, y la población rural en su conjunto; como también el medio ambiente».

Desde esa mira propone «un conjunto de propuestas que pretenden aportar a que la agricultura familiar uruguaya se consolide con un papel importante en la generación de alimentos dentro del sector agroalimentario y el medio rural, cumpliendo con su histórico rol de contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria y a un desarrollo con equidad de la sociedad uruguaya». Dicha propuesta se organiza en 18 ejes temáticos:

1. Registro de la Producción Familiar
2. Educación
3. Salud
4. Juventud
5. Género
6. Seguridad social
7. Vivienda
8. Infraestructura
9. Seguridad
10. Acceso a la tierra e inserción productiva
11. Financiamiento, fondo para la agricultura familiar, tributación
12. Gestión del riesgo
13. Investigación
14. Extensión y transferencia de tecnología

- |  |   |
|--|---|
| 15. Comercialización                                 | La agenda consta de seis ejes de trabajo: |
| 16. Legislación                                      | — Ocio y tiempo libre                     |
| 17. Relacionamiento con el Estado, descentralización | — Salud                                   |
| 18. El rol del sistema de fomento rural              | — Trabajo                                 |
| 19. Día de la Producción Familiar                    | — Acceso a la tierra                      |
|  | — Participación                           |
|  | — Organización, producción.               |

En lo que refiere al enfoque específico de políticas orientadas hacia las mujeres rurales, el 15 de octubre de 2015, en Young, Río Negro, se realizó el I Encuentro Nacional de Mujeres Rurales, consolidando el Espacio de Diálogo de Mujeres Rurales, espacio donde interactuamos la sociedad civil organizada —representada por la Red de Mujeres Rurales del Uruguay y la Comisión Nacional de Fomento Rural, y la Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay— con la institucionalidad pública —Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca a través de la Dirección General de Desarrollo Rural, el Ministerio de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de las Mujeres y Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Colonización, Secretaria Nacional de Deporte, Instituto Plan Agropecuario (Voces de Mujeres Organizadas: Construyen una Agenda Nacional. Documento Síntesis, 2015).

Se realizan reuniones mensuales para monitorear, hacer seguimiento y generar acciones que están planteadas en la agenda de las mujeres rurales.

### 3.5.2. La opinión de los dirigentes

Al consultar sobre el rol de la producción familiar para el desarrollo rural, los dirigentes coinciden en señalar el rol de esta en el abastecimiento del mercado interno y la soberanía alimentaria. El rol exportador se plantea para el caso de la ganadería o la lechería.

En lo que refiere a los problemas de la producción familiar, se señalan algunos aspectos estructurales como las formas de producir estancadas en la ganadería, y la cadena comercial, sobre todo en el caso de la hortifruticultura: «hoy pega más el tema de la comercialización que hace unos años, hoy el negocio está más afuera de la chacra que hace unos años». Se señalan la concentración de la tierra y de las cadenas, el acceso a la tierra, la dificultad para realizar inversiones, la falta de acceso al financiamiento y la falta de servicios como educación y comunicación. Se mencionan también algunos aspectos culturales como la baja propensión al cambio o el individualismo.

También surge la preocupación por la pérdida de jóvenes del medio rural y el problema del acceso a la tierra, educación y cultura que permita su arraigo al medio. Se menciona también el desafío de hacer frente a los vaivenes fruto del cambio climático y la variación de los mercados.

En lo que refiere a las principales fortalezas y oportunidades para la producción familiar, se señala el gusto por el contacto con la tierra, el trabajo y el medio en el que se vive, el conocimiento y manejo de estar en el lugar como mano de obra calificada. «Los productores que hoy están es porque han tenido la capacidad de reconvertirse o adaptarse, depende también mucho del rubro». Se destaca también el avance que ha habido en los últimos años en la organización de los productores y el acceso a la información, si bien se reconoce que aún falta avanzar mucho en ese sentido. El trabajo colectivo «no todos lo consiguen».

Al ser consultados/as sobre las políticas de desarrollo del país en los últimos años, la mayoría de las referencias son concretas a la realidad del medio rural y más específicamente a la de la producción familiar y los rubros en los que están involucrados.

Se hace referencia al modelo del agronegocio y sus beneficios como el de la exoneración de impuestos, y la necesidad de regular para que un modelo no se imponga sobre el otro, señalando una cierta dicotomía entre el MGAP y la DGDR: «Está el MGAP por un lado y la DGDR por

otro». Se plantea el problema de la concentración de la tierra y el precio de esta: «La tierra se está volviendo inaccesible a los productores familiares», asociado a la pérdida de productores.

Por otro lado, existe un consenso en cuanto a reconocer avances en las políticas públicas de desarrollo rural con foco en la producción familiar: «Tengo una valoración muy positiva de eso, lo hemos vivido, lo hemos palpado». Se destacan apoyos de subsidios a inversiones prediales, asistencia técnica y otros referidos a los servicios como electrificación rural e infraestructura como caminería rural. También se mencionan como avances el apoyo y la promoción del trabajo colectivo y el fortalecimiento de las organizaciones de productores, los seguros para la producción granjera ante el riesgo climático o el manejo biológico de plagas en fruticultura —«es un partido que se jugó y se ganó 5 a 0»—, la Ley de Compras Públicas —«que aún está subutilizada», la modificación del artículo 35 de la ley 11029 y bajar los topes de superficie de prioridad al INC. Ha sido muy bueno el apoyo recibido, «si no, quizás ya no habría productores».

Se destaca la generación del Registro de Productores Familiares, cuyos criterios con compartidos por todos/as los entrevistados. Solo en un caso se cuestionó el tema de la superficie máxima (vista como excesiva desde un productor granjero) y el tope de ingresos extraprediales en el caso de que las familias deban reforzar sus ingresos ante situaciones concretas como la necesidad

de apoyar el estudio de sus hijos. «Es lo suficientemente amplia como para no dejar a nadie afuera, quizás deberían establecerse franjas dentro de ella ». «Pasamos de un olvido en las políticas públicas a comenzar a llegar al territorio, tratando de reconstruir un entramado institucional, como las [comisiones de] fomento de cada lugar para poder incidir en el mejoramiento de la vida y producción de los agricultores familiares... Pero sigue la emigración del campo».

Según los entrevistados, entre los aspectos de las políticas que se necesita mejorar se señalan aspectos burocráticos referidos a tiempos y condiciones para el acceso a las políticas. Por ejemplo, en el accionar ante las emergencias climáticas, si bien se reconocen avances, se deberían rever las condiciones de devolución: «en vez de que eso nos endeude por mucho tiempo, que tengamos otro tipo de recuperación [...]; es muy difícil porque por 4, 5 o 6 años la producción que sacas tiene que ir a resolver eso, porque a veces las emergencias se dan seguido». También se plantea la necesidad de mejorar el seguimiento «más de cerca» de la implementación de los proyectos, para evaluar si logran lo que se pretende. Se señala también que en algunos aspectos no se ha tenido la continuidad necesaria, y que estos apoyos son muy dependientes de los recursos de cooperación externa, sin presupuesto propio. Se señala que se debe dar más continuidad y más recursos a la asistencia técnica, sobre todo, reforzar lo predial y con enfoque en los sistemas productivos y

apoyar también la mejora de los temas referidos a la comercialización.

Se plantea también la necesidad de avanzar con mayor capacitación a los productores, seguir mejorando la visibilidad de la agricultura familiar y fomentar un mayor involucramiento de otros actores públicos en el desarrollo rural, una mayor articulación interinstitucional: «un ministerio solo no hace desarrollo rural». En este sentido, vuelve a surgir la necesidad de apoyar más a los jóvenes que quieren proyectar su vida en el medio rural.

Se señala la necesidad de avanzar hacia la generación de políticas de Estado como la han tenido la lechería o la forestación, pero falta en el caso de la producción familiar. El acceso a crédito adecuado es algo a trabajar, así como avanzar en políticas tributarias, los temas ambientales y de ordenamiento territorial.

En el caso de las políticas de las organizaciones de productores con sus bases, es preciso fortalecer también a las organizaciones nacionales.

Al consultar acerca del rol de las organizaciones de productores, los entrevistados destacan el aporte de estas para que las políticas lleguen efectivamente al territorio: «si no fuera por las organizaciones que apoyan a los grupos, poco se lograría», y el desafío de avanzar hacia una mayor incidencia en la generación de políticas públicas. Se reconoce también la necesidad de avanzar en un mayor compromiso de los productores y sus organi-

zaciones ante las políticas públicas, asumir el dinamismo de la producción sobre la tierra, mantener valores como la solidaridad —«que el egoísmo no nos gane»—, la necesidad de más trabajo en la faz social de los grupos, respetarse como son, «salir de sus chacritas»; también ganar en conocimientos y tener conciencia sobre el medio ambiente en el que viven: «el productor tiene que aprender que no vivimos de la tierra, sino que vivimos con la tierra».

Se destaca como muy positivo el avance en el diálogo político, la descentralización y el trabajo de las mesas de desarrollo rural. Acerca de estas, se coincide en que han sido algo bueno: «nos ha permitido un contacto directo»; señalan que dependen del compromiso con el que lo asuman las organizaciones de los productores, en ese ida y vuelta. Pero también señalan que debe mejorarse en aspectos como lo participativo, pasar de la consulta a la construcción de políticas y la gestión de recursos desde el territorio. En algunos casos, se señala que, si bien es una buena idea, ha costado «aterrizarla», cuesta dar con la persona adecuada que transmita esa idea: «no todo el mundo siente la camiseta de la misma forma», «los productores y las organizaciones tienen que colaborar con eso». Depende del rol de coordinador local, no siempre el mejor jugador está en el Ministerio y la metodología no es la mejor; no hay mayores posibilidades de avanzar sobre los problemas planteados; muchas veces se discuten titulares pero falta avanzar en la discusión de las políticas concretas, desde el diseño de estas. «Es como antes, que nos encontrábamos en la escuela; ahora han ido cerrando las escuelas». El resto de las

organizaciones deben apoyar más; hay tendencias que no van, así como tampoco otros ministerios.

Al respecto, en general se coincide con que hay una mayor incidencia de las organizaciones en las políticas públicas: «las organizaciones inciden cuando el Ministerio ve que estas se comprometen con el trabajo»; «los productores se están adueñando de esta herramienta, están entendiendo problemas y respuestas, y algunas de las soluciones con los proyectos que ellos mismos van presentando». Al respecto también se relativiza esa incidencia en función del nivel de formación de la gente y el grado de fortalecimiento de la organización. Se sugiere que se podrían jerarquizar algunos ámbitos asesores de los que participan los productores en el diseño de las políticas y que los ámbitos consultivos sean un poco más resolutivos, con un poco más de incidencia. De todos modos, se señala que es preciso avanzar en la incidencia desde el diseño de las políticas, reconociendo también que quizás las organizaciones aún no tienen un suficiente grado de capacitación: «las organizaciones confunden a veces los espacios de diálogo con espacios gremiales», y que se debe mejorar el funcionamiento orgánico de las organizaciones y la capacidad de gestión de las políticas existentes.

Algunos apoyos pueden incluso afectar a la organización, porque coexiste una visión de que «de arriba, un rayo», que hay que superar. En este sentido, se considera que las organizaciones de productores tienen un rol clave, que son «la base fundamental para que esas políticas se lle-

ven a cabo; [...] es muy distinto plantearlo uno solo a que lo haga una organización», y que logran incidir en sus territorios en función del fortalecimiento que tengan. Es preciso hacer foco en la organización de los productores y la consolidación de esas organizaciones con autonomía en su financiamiento; fortalecer más la capacidad de diálogo entre gobierno y organizaciones, e identificar bien los interlocutores.

Se señala también la importancia de fortalecer más a la gremial nacional en el involucramiento del trabajo para fortalecer desde la base. En tal sentido se señala la necesidad de avanzar en la formación de dirigentes: «es preciso avanzar más ahí y generar mayor independencia de las organizaciones en lo económico en cuanto a su funcionamiento».

A la hora de ser consultados sobre aspectos de las políticas públicas a mejorar, señalan la limitante del adelanto de dinero necesario para concretar ciertas obras para obtener el reembolso, que a veces demora un año, y que «si el productor entra en esos proyectos es porque precisa la ayuda, no tiene el dinero para poner el adelanto de su bolsillo».

En lo que refiere a la REAF, se coincide en que es un buen espacio, sobre todo en lo que tiene que ver con el aprendizaje e intercambio de experiencias: «Uno va aprendiendo más sobre la marcha. Se reconoce el espacio positivo como ámbito de acción regional; se han logrado cosas, recomendaciones, compromisos, etc., pero es un proceso complejo de aterrizar en cosas concretas; se menciona que se hacen mucho más

cosas que de vía directa o indirecta inciden en este marco, por fuera del formato formal de la REAF, aprendizajes, etc. Es muy vulnerable a los cambios políticos: cambiás los participantes y se enlentece el avance. Para adelante se debería discutir cómo se sigue, por ejemplo, que la agenda sea la que marque la frecuencia y ritmo de trabajo, y no viceversa. Habría que definir planes operativos y no dar dinamismo, por ejemplo, en función de agentes que financian, conducen o empujan determinados temas. Hay temas que se han visto favorecidos, no precisamente en función de su importancia. Se señala que falta trabajarlo más desde el territorio, en las mesas de desarrollo». En este sentido, se coincide en la necesidad de trabajar este tema desde el territorio, tanto por las organizaciones como por las propias mesas de desarrollo, donde prácticamente no se toca, y queda muy librado a la capacidad de lo que logre entender y comunicar quien asista a las reuniones.

Se consultó también a las y los dirigentes entrevistados acerca de su conocimiento y opinión sobre aquellas políticas instrumentadas que toman como referencia el Registro de Productores Familiares. En general, existe una opinión positiva acerca de estas, aunque se evidencia un grado dispar de conocimiento global de dichas políticas; el conocimiento está más relacionado al vínculo directo como beneficiarios de estas. Las políticas más conocidas por el grupo de dirigentes entrevistados son los proyectos de fortalecimiento institucional, el descuento de la contribución inmobiliaria rural, el Fondo Agropecuario de Emergencia y el subsidio del aporte mínimo patronal al BPS.

## 4. Conclusiones

Se coincide en el avance generado en el país y la región en la definición, visibilidad y valoración de la producción familiar. Quizás el desafío sea fortalecer y actualizar la importancia de la producción familiar para la sociedad en su conjunto, para así disputar más recursos y políticas de apoyo. Es necesario avanzar en la discusión y argumentación acerca de la vigencia e importancia estratégica de la producción familiar en un marco de desarrollo país a mediano y largo plazo (¿como actor económico de relevancia?, ¿reserva de valores y saberes?, ¿por un tema de ordenamiento territorial?, ¿como un aporte al manejo de ecosistemas sensibles ambientalmente?).

Se reconoce también un avance en el diálogo político y en la generación de políticas diferenciadas. Se destaca el rol de la DGDR en la articulación interinstitucional público-privada, con una visión moderna de desarrollo rural integral, que toma en consideración aspectos productivos y de la vida en el medio rural.

En este sentido, el Registro de Productores Familiares cumple un rol fundamental para la aplicación de estas políticas. Para seguir avanzando se podría analizar la posibilidad de afinar la definición de productor familiar, por ejemplo, generando substratos. Y contemplar también las diferencias en las modalidades de gestión coexistentes, desde los casos de lógica empresarial de maximización

de renta a los casos de lógica de maximización del ingreso neto familiar con indiferenciación entre la economía doméstica y la economía productiva.

Se presenta la particularidad de la DIGEGRA y su escasa utilización del Registro de Productores Familiares, continuando con una visión de escala y de niveles de capitalización, y se entrevé un escaso diálogo y articulación con la DGDR, quizás influido por las diferentes formas de gobernanza, coincidiendo con un sector que ha cuestionado y hasta ha logrado modificar aspectos de la definición de productor familiar.

Sin embargo, siguen desapareciendo productores y acentuándose problemas estructurales como la concentración de los recursos naturales, los canales comerciales y la riqueza generada, la disminución, la masculinización y el envejecimiento de la población rural.

En cuanto a las cifras de productores que han accedido a las políticas, habría que analizar si estas denotan un problema de *llegada* o la necesidad de generar políticas complementarias, para atender demandas no contempladas por las presentes.

Sería interesante analizar la realidad de la producción familiar en clave de políticas públicas diferenciadas para los grandes rubros o sistemas productivos, procurando generar planes estratégicos

a mediano plazo que tiendan a incidir en aspectos estructurales de la producción, los servicios, la organización y el acceso a los recursos, los mercados y la generación y captación de valor agregado. Transversalmente, generar líneas estratégicas que tiendan al arraigo de jóvenes, la mayor participación de mujeres en los procesos de toma de decisión y el fortalecimiento de las organizaciones locales y nacionales.

Por último, queda el desafío planteado por uno de los dirigentes entrevistados acerca de la necesidad, a la hora de evaluar las políticas, de realizar un ba-

lance entre las políticas diferenciadas y el modelo global de desarrollo país.

Se han hecho cosas, que hay que reconocer, pero también hay que poner en la balanza otras políticas que han ido en contra de la producción familiar, por ejemplo, las exigencias y requisitos para la formalización; y se han estimulado otras políticas que aumentan la competencia por parte de la gran empresa, generando más presión sobre los recursos naturales, el incremento del precio de la tierra y los arrendamientos, por ejemplo, con la Ley de Promoción de Inversiones.

## 5. Reflexiones finales

El presente trabajo tiene un alcance limitado en cuanto al abordaje necesario para poder llegar a conclusiones con mayor grado de precisión y de aporte a la mejora y construcción de políticas públicas diferenciadas para la producción familiar en un marco de desarrollo rural sustentable. Logra sí avanzar en identificar, ordenar y dimensionar las principales acciones de políticas públicas generadas en los últimos 15 años relacionadas con la producción familiar y el Registro de Productores Familiares, así como el vínculo de estas con las demandas de las gremiales representativas de este sector de la producción y la opinión de sus principales dirigentes.

Se observa que en los últimos 15 años, principalmente a partir de la creación del Registro de Productores Familiares y de la Dirección General de Desarrollo Rural, se han generado un abanico de instrumentos que prácticamente han cubierto, en diferente medida, todas las modalidades presentadas por Buxedas (1987) como instrumentos específicos de políticas públicas para incidir sobre los sectores productivos (política tecnológica y de recursos, política de organización de la producción, política de insumos, política de servicios y actividades conexas; instrumentos para políticas estructurales o convencionales).

Sin embargo, más allá de haber logrado identificar y en cierta medida dimensio-

nar y conocer el alcance de estas políticas, no se cuenta con información suficiente que permita medir su impacto, lo que seguramente además requiera la discusión y definición de indicadores específicos y adecuados para la producción familiar en clave de procesos de acumulación.

Para seguir avanzando en la generación de insumos que permitan continuar mejorando y profundizando estas políticas, un próximo paso debería ser una mirada más global en clave de desarrollo rural sustentable y cómo se articula esa mirada con la estrategia de desarrollo país, con perspectiva de mediano y largo plazo.

Sería también interesante poder desarrollar una sistematización, a modo de balance, de los impactos de los modelos, sus políticas e instrumentos de apoyo, en las diferentes dimensiones del desarrollo con una mirada en los cambios ambientales, sociales y económicos; asociado a los diferentes modelos de producción, especialmente en la producción familiar, tanto a escala local como nacional.

Relacionado con ello surge que, a pesar de haber avanzado sustancialmente en los últimos 15 años en el reconocimiento del sujeto *productor/a familiar*, generando una rica información a partir del Registro de Productores Familiares, sigue existiendo una cierta invisibilización estadística de la presencia y aporte de la producción familiar a en cada una

de las dimensiones del desarrollo sustentable. En este sentido, sería deseable dimensionar el aporte de la producción familiar a la economía nacional, no solo sobre la base de lo que produce, sino también de los recursos que moviliza en otros renglones de la economía (trabajo asalariado, fletes, comercio, servicios, aportes tributarios, etc.); caracterizar el vínculo e impacto de sus diferentes expresiones con el medio ambiente y potencial de desarrollo de técnicas de conservación o de buenas prácticas agrícolas, desde una mirada de ordenamiento territorial; en lo social, por ejemplo, mirando también al medio rural como lugar donde se resuelven otros aspectos de la vida, como la vivienda y el acceso a servicios.

Surge del trabajo un claro reconocimiento al avance en la descentralización y el diálogo político, y queda planteada la necesidad de avanzar en ese diálogo también a la hora de la definición y diseño de los instrumentos de políticas y en el plano de las discusiones de alcance nacional en torno a las macropolíticas. En este sentido, se evidencian desafíos para las organizaciones representativas para avanzar por su parte en el análisis autónomo de estas políticas y la generación de propuestas, para lo cual es preciso continuar desarrollando capacidades e insumos, profundizar los espacios propios de discusión y lograr trascender desde un análisis en gran medida realizado desde la percepción, a un análisis analítico y estratégico con mirada desde lo local pero con perspectiva nacional.

A partir de la mirada de las políticas desarrolladas surge también la necesi-

dad de complementar el abordaje desde un análisis por grandes sistemas productivos; en algunos casos se debería partir analizando la viabilidad probable de cada sistema en el marco de una *hoja de ruta* país. A priori, esa discusión parece más urgente en algunos sectores como la granja, con problemas de viabilidad y procesos marcados de concentración en varios de sus rubros, o en la agricultura de secano, donde la agricultura familiar ha perdido fuertemente su presencia y prácticamente no participa del fenómeno de expansión y generación de riqueza del rubro en los últimos veinte años, mientras que por otro lado se evidencia una mayor estabilidad y capacidad de reproducción de la producción familiar en sistemas insertos en cadenas de valor agroexportadoras como la láctea o la cárnica, con diferentes resiliencias ante variables externas.

En algunos casos, la prioridad y foco deberá estar en la macropolítica, y en otros casos, en los instrumentos específicos. Una línea interesante a recorrer sería el diálogo político sobre la definición de un camino a trazar para la producción familiar en su conjunto pero con una mirada desde cada sistema productivo, para así evaluar la pertinencia, aporte e impacto de los diferentes instrumentos de política.

Por otra parte, se evidencia que los instrumentos de apoyo han llegado de forma directa a alrededor de un tercio de los productores familiares, lo que deja planteado el desafío de analizar el impacto que se ha generado en torno a esas familias, sus sistemas prediales y sus or-

ganizaciones, así como las características de los productores que no han accedido a los diferentes instrumentos, sus lógicas de gestión predial asociadas a sus demandas, reconociendo y atendiendo que, en muchos casos, en los sistemas la economía doméstica no se diferencia de la economía productiva, así como las diferentes formas de organización; lo que requiere determinadas especificidades en las políticas a desarrollar y sus formatos. Vinculado a este último punto, queda planteado el peso de la burocracia en la ejecución de las políticas públicas y los costos asociados a la formalización y cumplimiento de normativas, lo que podría explicar parte de esa *no llegada a las políticas*, así como evidenciar la necesidad de seguir fortaleciendo a las organizaciones locales y nacionales como herramientas para la incidencia y acceso a las políticas.

Por su parte, si bien se evidencia un avance claro en los últimos años en los procesos de institucionalización y asignación de recursos para los instrumentos de políticas públicas diferenciadas, lo que seguramente haya influido en un desaceleramiento del proceso de descomposición de la producción familiar, sin embargo siguen desapareciendo productores familiares, y ello se suma a procesos de envejecimiento y masculinización de la población rural, así como de concentración y extranjerización de los recursos.

Esto es coincidente con el planteo de las gremiales de la necesidad de avanzar en políticas estructurales para la producción familiar. Quizás el esfuerzo más

significativos del período analizado sea la tarea desarrollada por el del Instituto Nacional de Colonización, incidiendo directamente tanto en el acceso a la tierra como en políticas de rentas diferenciales, no relacionadas linealmente con la dinámica del mercado. Esta política sin dudas debería ser algo a fortalecer con más recursos u otros mecanismos para incrementar la tierra afectada a la ley 11029 y así alcanzar un impacto más significativo.

La Ley 19292 de Reserva de Mercado para la Producción Familiar y la Pesca Artesanal es otro ejemplo de esfuerzo interesante de cambio estructural, que incide en un mercado específico de las compras públicas, pero al momento parece prenderse una luz amarilla de alerta, de que no se convierta también en un ejemplo de política pública limitada y desgastada por el peso del aparato burocrático.

En lo que refiere al fortalecimiento organizacional, el estudio evidencia un gran esfuerzo realizado en las políticas, con visiones oscilantes en torno a su rumbo. Surge como desafío avanzar en el diálogo político hacia la profundización del fortalecimiento institucional, para evolucionar desde un rol de *llegada* e implementación de las políticas públicas hacia un rol autónomo y sustentable en el desarrollo local, que apoye, entre otras cosas, a levantar limitaciones de escala de la producción familiar, que solo mediante la organización serían posibles de encarar (asistencia técnica, acceso a insumos y servicios, financiamiento, comercialización, etc.).

También se ve como una prioridad el avanzar con una mirada y una estrategia con perspectiva de género y generaciones, ante el continuo proceso de envejecimiento y masculinización del medio rural. En ese sentido, avanzar en la priorización de políticas de real impacto orientadas a jóvenes rurales, de manera que permitan desarrollar su proyecto de vida en el medio rural, a partir del acceso a los recursos y capacidades para la producción y la organización; y asimismo continuar avanzando en la transversalización de la perspectiva de género en todas las intervenciones.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que la realidad de la producción familiar y su heterogeneidad, así como las diferentes dimensiones necesarias de abordaje para su desarrollo, implica que sus políticas específicas sean a su vez ciertamente complejas. No son *políticas al barrer*. Lograr ese abordaje desde la complejidad y multidimensionalidad en

el diálogo político, así como dotar de capacidades de proposición y gestión a las organizaciones, y al Estado de elasticidad y simplicidad burocrática para su ejecución, se presentan también como deberes bien concretos.

Por último, queda planteada la necesidad de visualizar los procesos de generación de políticas como procesos de acumulación a mediano y largo plazo, asociados a la evaluación y rectificación periódica basada en el diálogo político; debe considerarse que, en muchos casos, los cambios necesarios implican plazos que trascienden los tiempos políticos de gobierno y de duración de los proyectos. En ese sentido, identificar la acumulación, analizarla críticamente y contribuir a estos procesos de acumulación político-institucional se presenta como parte del desafío para todos los actores involucrados. Para ello es estratégico mantener y profundizar los espacios de diálogo político a nivel local y regional.

# Bibliografía

- Alonso, M., y Pérez Arrarte, C. (1983). *Subordinación en el agro uruguayo; una caracterización contemporánea de los productores familiares*. Serie Temas Nacionales n.º 9. Montevideo: FCU/CIEDUR, 189 pp.
- Astori, D. (1982b). *Neoliberalismo y crisis en la agricultura familiar uruguaya*. Serie Temas Nacionales n.º 10. Montevideo: FCU/CIEDUR, 68 pp.
- Astori, D., Pérez Arrarte, C., Goyetche, L., y Alonso, J. (1982a). *La agricultura familiar uruguaya; orígenes y situación actual*. Serie Temas Nacionales n.º 8. Montevideo: FCU/CIEDUR, 120 pp.
- Brotolás, C., y Rickli, C. (eds.) (2010). *REAF (Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar) en el Mercosur*. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Agrario, 62 pp.
- Buxedas, M. (1987). *Notas sobre política económica*. Ficha bibliográfica n.º 16. Montevideo: Facultad de Agronomía, Cátedra de Economía Agraria, 15 pp.
- Buxedas, M., y Vassallo, M. (1993). *Estructura agraria; notas introductorias y bibliografía seleccionada*, 4.<sup>a</sup> reimp., Montevideo: Facultad de Agronomía, 33 p.
- Comisión Nacional de Fomento Rural (2009). «Propuesta de políticas públicas diferenciadas para el desarrollo de la agricultura familiar», *Noticiero*, n.º 16, pp. 5-30. Disponible en <[http://www.cnfr.org.uy/uploads/files/Revis-ta\\_16\\_Octubre\\_2009\\_Final.pdf](http://www.cnfr.org.uy/uploads/files/Revis-ta_16_Octubre_2009_Final.pdf)> [consultado: 1.11.2018]
- COPROFAM (2003). *Carta de Montevideo*. 2 pp.
- COPROFAM (2018). Términos de referencia para estudio «Políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar y campesina en 7 países de América Latina». Montevideo: UCR, Programa FIDA Mercosur CLAEH. Proyecto PDRT, 4 pp.
- Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (1993). *La agroindustria en el Uruguay 1975/90; su estructura y dinámica de largo plazo*. Montevideo: FCCEEA, 146 pp.
- Finch, H. (1980). *Historia económica del Uruguay contemporáneo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 280 pp.
- Instituto Nacional de Colonización (2018). «Datos estadísticos», en línea. Disponible en <<https://www.colonizacion.com.uy/datos-y-estadisticas>> [consultado: 10.9.2018].
- Isola, G. (2001). *El liderazgo en los procesos asociativos rurales, los casos de CALPACE y la Unidad Cooperaria n.º 1*, tesis de ingeniero agrónomo. Montevideo: Facultad de Agronomía, 138 pp.
- Ley 11029, Instituto Nacional de Colonización. Poder Legislativo, 1948. Disponible en <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=11029&Anchor=>> [consultado 25.8.2018].

- Ley 17930, Presupuesto Nacional 2005-2009. Poder Legislativo, 2009. Disponible en <[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly\\_Nro=17930&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Search-text=>](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=17930&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Search-text=>)> [consultado 26.8.2018].
- Ley 18100, Fondo financiamiento y desarrollo sustentable actividad lechera. Poder Legislativo, 2007. Disponible en <[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly\\_Nro=17930&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Search-text=>](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=17930&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Search-text=>)> [consultado 25.11.2018].
- Ley 18126, Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental. Poder Legislativo, 2007. Disponible en <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&Searchtext=18126&Chkleyes=1>> [consultado 25.8.2018].
- Ley 18719, Presupuesto nacional 2010-2014. Poder Legislativo, 2010. Disponible en <[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly\\_Nro=18719&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Search-text=>](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=18719&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Search-text=>)> [consultado 4.11.2018].
- Ley 19292, Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal. Se declara de interés general y se establece un mecanismo de reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios. Poder Legislativo, 2014. Disponible en <[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly\\_Nro=19292&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Search-text=>](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=19292&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Search-text=>)> [consultado 3.9.2018].
- Ley 19336, Actividad lechera, fondo de financiamiento y desarrollo sustentable. Poder Legislativo, 2015. Disponible en <[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly\\_Nro=19336&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Search-text=>](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=19336&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Search-text=>)> [consultado 4.11.2018].
- Ley 19355, Presupuesto nacional 2015-2019. Poder Legislativo, 2015. Disponible en <[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly\\_Nro=19355&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Search-text=>](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=19355&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Search-text=>)> [consultado 4.11.2018].
- Manikowska, A. (2017). *Mesas de desarrollo rural. Espacios participativos de toma de decisiones*. Roma: FIDA, 44 pp.
- MAP-DIEA (1952). *Censo general agropecuario 1951*. Montevideo: Imprenta Nacional, 451 pp.
- MAP-DIEA (1956). *Censo general agropecuario 1956*. Montevideo. 38 pp.
- MAP-DIEA (1963). *Censo general agropecuario 1961*. Montevideo. 55 pp.
- MAP-DIEA (1969). *Censo general agropecuario 1966*. Montevideo. 97 pp.

- MAP-DIEA (1973). *Censo general agropecuario 1970*. Montevideo. 127 pp.
- MAP-OPYPA-CIDE Sector Agropecuario (1967a). *Estudio económico y social de la agricultura en el Uruguay*, tomo 1. Montevideo, 835 pp.
- MAP-OPYPA-CIDE Sector Agropecuario (1967b). *Estudio económico y social de la agricultura en el Uruguay*, tomo 2. Montevideo, 546 pp.
- Marradi, A., Archenti, N., y Piovani, J. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé, 322 pp.
- MGAP (2009). *Definición de productor/a agropecuario familiar*. Montevideo: MGAP, s. p. Disponible en <[http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1279\\_Resolucion\\_c3b3n\\_MGAP\\_\\_\\_Definicion\\_c3b3n\\_Productor\\_Familiar.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1279_Resolucion_c3b3n_MGAP___Definicion_c3b3n_Productor_Familiar.pdf)> [consultado 15.9.2018].
- MGAP (2009). *Decreto Pequeño Agricultor*. Disponible en <[http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1270\\_22\\_Decreto\\_definicion\\_de\\_pequeño\\_agricultor.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1270_22_Decreto_definicion_de_pequeño_agricultor.pdf)> [consultado 15.9.2018].
- MGAP (2011). *Resolución equipos territoriales*. Disponible en <[http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1276\\_2011\\_07\\_04\\_\\_\\_Res\\_466\\_\\_\\_Resolucion\\_Equipos\\_Territoriales.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1276_2011_07_04___Res_466___Resolucion_Equipos_Territoriales.pdf)> [consultado 15.9.2018].
- MGAP (2014). *Definición de productor/a familiar*. Disponible en <<http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxp001.aspx?7,10,581,O,S,o,M-NU;E;2;10;37;17;MNU;>> [consultado 15.9.2018].
- MGAP (2014). *Ajuste de definición de productor/a familiar*. Disponible en <[http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1273\\_Res\\_387\\_\\_\\_Modifica\\_Res\\_219\\_Prod\\_Fliar.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1273_Res_387___Modifica_Res_219_Prod_Fliar.pdf)> [consultado 15.9.2018].
- MGAP (2015). *Reglamentación de Ley 19.292*, en línea. Montevideo: MGAP, s. p. Disponible en <[http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/decreto\\_reglamentario\\_ley\\_19292.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/decreto_reglamentario_ley_19292.pdf)> [consultado 15.9.2018].
- MGAP-DGDR (2018a). *Registro de Productores Familiares. Unidades productivas familiares. Estado al 30 de abril de 2018*. Impreso brindado en entrevista, 3 pp.
- MGAP-DGDR (2018b). *Principales intervenciones de la DGDR, período 2012-2018, totales nacionales*. Impreso entregado en entrevista, 5 pp.
- MGAP-DGDR (2018c). *Principales acciones de los proyectos MGAP, período 2005-2009*. Impreso entregado en entrevista, 6 pp.
- MGAP-DGDR, Inmujeres-MIDES, MTSS, AMRU, CNFR, REDMUR (2015). *Encuentro nacional. Voces de mujeres rurales organizadas: Construyen una agenda nacional. Documento síntesis*, en línea. Disponible en <<http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/agendamujeresdigital.pdf>> [consultado 20.7.2018].
- MGAP-DIEA (1983). *Censo general agropecuario 1980*. Montevideo: MGAP, 242 pp.
- MGAP-DIEA (1994). *Censo general agropecuario 1990*. Montevideo: MGAP, 239 pp.

- MGAP-DIEA (2001). *Censo general agropecuario 2000*. Montevideo: MGAP, 121 pp.
- MGAP-DIEA (2010). *Anuario 2010*. Montevideo: MGAP, 444 pp. Disponible en <<http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,7,462,O,S,O,MNU;E;66;7;MNU>> [consultado 12.8.2018].
- MGAP-DIEA (2012). *Censo general agropecuario 2011*. Montevideo: MGAP, 146 pp.
- MGAP-DIEA (2013). *Anuario 2013*. Montevideo: MGAP, 675 pp. Disponible en <<http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,7,758,O,S,O,MNU;E;66;10;MNU;>> [consultado 12.8.2018].
- MGAP, DGDR, OPYPA (2008). *Resolución 527/008*. Montevideo. s. p.
- MGAP, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Cultura (2007). *Decreto Presidencial reglamentario de la ley 18.126*. Disponible en <[http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1272\\_Decreto\\_Presidencial\\_Reglamentario\\_de\\_la\\_Ley.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1272_Decreto_Presidencial_Reglamentario_de_la_Ley.pdf)> [consultado 4.9.2018].
- Naciones Unidas (2000). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, en línea. Disponible en <<https://www.campusvirtuales.org/es/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-odm>> [consultado: 14.10.2018].
- Naciones Unidas (2015). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, en línea. Disponible en <<http://www.onu.org.uy/los-ods>> [consultado: 14.10.2018].
- Notaro, J. (1986). *El modelo neoliberal y el sector agropecuario en el Uruguay (1972-1984)*. Montevideo: FCU, 59 pp.
- OCDE (2008). Declaración de París sobre la eficiencia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Acrra, en línea. Disponible en <<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>> [consultado: 14.10.2018].
- Perdomo, I. (1982). *La política agraria uruguaya; una visión histórica*. Montevideo: FCU/CIEDUR, 53 pp.
- Pereira, G. (1994). *Desafíos del desarrollo económico*. Montevideo: Hemisferio Sur, 163 pp.
- Piñeiro, D. (2008). *El trabajo precario en el campo uruguayo*. Montevideo: CSIC/Udelar, FCS, 213 pp.
- Piñeiro D. (2010). «Concentración y extranjerización de la tierra en el Uruguay». En Manzanal, M., y Neiman, G. (comps.). *Las agriculturas familiares del Mercosur; trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ciccus, pp. 153-170.
- Piñeiro, D., y Moraes, M. I. (2008). «Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX». En *El Uruguay del siglo XX*, tomo 3. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 192 pp.
- Rebellato, J. L. (2000). *Globalización educativa y cultural*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias.
- Riella, A., y Mascheroni, P. (2017). *Las políticas públicas y las organizaciones agrarias en el Uruguay progresista*. Serie Bibliotecaplural. Montevideo: CSIC/Udelar, 164 pp.

- Rodríguez, S., González, M., Cabrera, C., Mila, F., y Sganga, F. (2016). «El registro de productores familiares como base para la ejecución de políticas públicas diferenciadas. 2016». En MGAP-OPYPA. *Anuario 2016*. Montevideo: MGAP, 675 pp. Disponible en <[http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/anuario\\_opypa\\_2016\\_en\\_baja.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/anuario_opypa_2016_en_baja.pdf)> [consultado: 1.7.2018].
- Rossi, V. (2010). «La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya», *Nera*, año 13, n.º 16, pp. 63-80. Disponible en <[http://www2.fct.unesp.br/nera/revistas/16/10\\_rossi.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/revistas/16/10_rossi.pdf)> [consultado: 24.8.2018].
- Sganga, F., Cabrera C., y González, M. (2013). «Estado de situación del registro de productores familiares como herramienta para la aplicación de políticas públicas para el desarrollo rural». En MGAP-OPYPA. *Anuario 2013*. Montevideo: MGAP. Disponible en <<http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/anuario-opypa-2013.pdf>> [consultado: 24.8.2018].
- Singer, P. (2000). «Economía solidaria; um modo de producao e distribuicao» En Singer, P., y De Souza, A. (comps.). *A economía solidária no Brasil; a autogestao como resposta ao desemprego*. San Pablo: Contexto, pp.11-28.
- Tambler A., Rava C., y Salgado L. (2016). «Fondos de financiamiento de apoyo para los sectores arrocero y lechero». En MGAP-OPYPA. *Anuario 2013*. Montevideo: MGAP, 675 pp. Disponible en <[http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/anuario\\_opypa\\_2016\\_en\\_baja.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/anuario_opypa_2016_en_baja.pdf)> [consultado: 24.8.2018].
- Tommasino, H. (2006). «Sustentabilidad rural: desacuerdos y controversias». En Tommasino, H., y De Hegedüs, P. (comps.) (2006). *Extensión: reflexiones para la intervención en el medio urbano y rural*. Montevideo. Facultad de Agronomía, pp. 79-98.
- Vassallo, M. (2001). *Desarrollo rural; teorías, enfoques y problemas nacionales*. 1ª. ed. Montevideo: Facultad de Agronomía, 173 pp.
- Vassallo, M. (2004). *Reflexiones sobre el desarrollo rural: El pasado que cuestionamos y el futuro a construir*, formato digital. Montevideo, 17 pp.
- Vassallo, M. (2008a). «Claroscuros del desarrollo rural en el Uruguay a comienzos del siglo XXI». En Thronton, R., y Cimadevilla, G. (eds.). *Grisas de la extensión, la comunicación y el desarrollo*, Buenos Aires: INTA, Santa Rosa, pp. 283-308.
- Vassallo, M. (2008b). «Estado y agricultura en el Uruguay». En Chiappe, M., Carámbula, M., y Fernández, E. (comps.). *El campo uruguayo; una mirada desde la sociología rural*. Montevideo: Facultad de Agronomía, pp. 153-182.
- Vassallo, M. (2010). «Agricultura familiar y políticas públicas en el Uruguay». en Manzanal, M., y Neiman, G. (comps.). *Las agriculturas familiares del Mercosur; trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ciccus, pp. 111-127.

# Anexos

## Anexo documental 1. Principales acciones de los proyectos del MGAP, 2005-2010

1. Instalación del Sistema de Extensión Rural y Asistencia Técnica			
1.1. Asistencia técnica			
Objetivo	Actividades	Resultados	Indicador de resultado
Favorecer la articulación público-privada y la cooperación institucional promoviendo la formación de grupos integrados. Apoyar y fortalecer la mejora de la competitividad a través de la capacitación, sensibilización y generación de destrezas. Capitalizar oportunidades de combinar diversas actividades coexistentes en el territorio.	Promover la formación de grupos de productores para la ejecución de propuestas de manejo integrado de los recursos naturales y la biodiversidad.	Productores que se integran formando grupos en todo el territorio nacional.	913 grupos formados. 8.139 acciones directas (correspondientes a PPR y PG).
	Conformar equipos técnicos de trabajo en el territorio cuyo fin es canalizar las propuestas desarrolladas, a través de: 1. Contratos con operadores habilitados (PG) 2. Contratos con instituciones (PUR) 3. Contratos directos (PPR) 4. Arrendamientos de servicios (PG, PUR, PPR)	Fondos públicos articulados en decisión con organizaciones.	21 oficinas regionales fortalecidas. 44 operadores habilitados (PG). 400 técnicos privados insertos en el territorio. 109 técnicos en plantilla de programas en territorio y Montevideo.
	Generar instancias de sensibilización y capacitación orientadas a fortalecer las capacidades técnicas de los asesores que estarán al frente del seguimiento de los proyectos y productores.	Se están ejecutando capacitaciones en diferentes áreas de interés, en todo el territorio. Por ejemplo: gestión, técnica productiva, género, planificación y manejo de agua en predios lecheros, suelos, manejo y conservación de pasturas naturales, diseño y construcción de tajamares, agua subterránea, introducción al uso y potencialidades de los SIG, uso y conservación de la biodiversidad, entrenamiento en rendiciones de cuenta, sensibilización y manejo integrado de los recursos naturales y la biodiversidad para la elaboración de proyectos.	1.665 asistentes con perfil técnico, participantes de las instancias de capacitación 340 jornadas de capacitación, sensibilización, difusión e intercambio Material de difusión: afiches técnicos; posters temáticos; fichas técnicas; folletos para la sensibilización y difusión del manejo de los recursos naturales y la biodiversidad; artículos de prensa; publicaciones de libros, manuales y guías técnicas; visitas al sitio web; videos testimoniales; videos temáticos.
	Sistematizar y enfoque integral abordando en todas las acciones los tres ejes de la sustentabilidad: económica, social y ecológica.	Diagnóstico sistematizado y propuesta con enfoque integral que informe en tiempo real la toma de decisiones.	1.812 planes con diagnóstico de limitantes principales y elaboración de propuestas para levantarlas. 18.525 productores, familia rural y público en general sensibilizados sobre el manejo integrado de los recursos naturales y la biodiversidad, (correspondiente a PPR).
	Apoyar el proceso de implementación del sistema de trazabilidad del ganado bovino (SIRA), salud animal y protección de alimentos.	Se cumple con el proceso de protocolización, capacitación y calificación de recursos humanos.	1 manual del SIRA. 1.693 jornadas de capacitación y 30.216 participantes incluyendo: productores y población rural, operadores habilitados SIRA, alumnos UTU, primaria, maestros, liceos rurales, inspectores (correspondiente a PG). Diseño y ejecución de la Campaña de Sensibilización sobre la Importancia de la Salud Animal.
Apoyo a instancias de asistencia técnica para promover la generación y adopción de tecnologías adecuadas.	Equipos multidisciplinarios y multiinstitucionales funcionando. Incorporación de técnicos de diferentes áreas.	400 técnicos asisten a los beneficiarios: agrónomos, técnicos agropecuarios, veterinarios, científicos sociales, administración	

## 1. Instalación del Sistema de Extensión Rural y Asistencia Técnica (cont.)

### 1.1. Asistencia técnica

Objetivo	Actividades	Resultados	Indicador de resultado
Servicios de Extensión y Asistencia Técnica con las Organizaciones.	Estimular la generación de servicios de extensión y asistencia técnica.	Servicios de extensión y asistencia técnica funcionando.	30 encuentros en el país con técnicos.
	Jornadas de encuentro y formación con jóvenes rurales.	Coorganización con diferentes organizaciones del ámbito rural y académico.	35 jóvenes representantes de 17 organizaciones de productores familiares y asalariados rurales provenientes de 21 localidades del país.

### 1.2. Fortalecimiento institucional

Objetivo	Actividades	Resultados	Indicador de resultado
Promover el fortalecimiento institucional orientado a mejorar las capacidades locales. Fortalecimiento organizacional de productores/as familiares y asalariados/as rurales.	Acuerdos de trabajo con instituciones y organizaciones públicas y privadas. Construir o fortalecer estructuras institucionales apoyen el mantenimiento y desarrollo de los cambios introducidos por los planes. Planes de gestión con acciones institucionales: planes de gestión integrados por varios productores con metas institucionales a partir de actividades grupales.	Acuerdos y proyectos en ejecución. Institucionalidad fortalecida con organizaciones de base territorial de pequeños y medianos productores.	50 convenios firmados y en ejecución: 16 orientados a la promoción, validación y asistencia técnica, 13 de promoción y gestión de centros de acopio, 12 de investigación y capacitación, 3 con organizaciones de pescadores artesanales, 6 de uso, conservación y difusión de la biodiversidad. 175 instituciones trabajaron vinculadas a los programas (incluye a 42 organizaciones de productores familiares). 257 planes con acciones institucionales. Subsidio promedio/plan: USD 4.971.
	Redireccionamiento del trabajo en las mesas de desarrollo rural y el Comité de Aprobación de Proyectos (CAP).	Participación en MDR.	5 organizaciones de asalariados rurales. 7 organizaciones sociales. 16 intendencias y juntas locales. 22 organismos públicos nacionales vinculados al desarrollo rural.

## 2. Apoyo a la producción y financiamiento

Objetivo	Actividades	Resultados	Indicador de resultado
Promover principalmente entre grupos de pequeños y medianos productores la adopción de sistemas integrados de producción económica y ambientalmente viables.	Evaluación y aprobación de propuestas grupales y prediales de manejo integrado de los recursos naturales y la biodiversidad.	Se han incrementado las áreas de uso agropecuario bajo un manejo sustentable, ampliando la conciencia de los actores locales sobre esta temática.	2.493 proyectos de manejo integrado de los recursos naturales y la biodiversidad. 692 proyectos de prevención de los efectos de la sequía y agua de calidad. 8 proyectos que involucran cooperativas de pescadores artesanales USD 32.700.000 comprometidos para la ejecución de proyectos y acuerdos de trabajo con organizaciones de productores (PPR) 90 % de la superficie bajo proyecto está siendo administrada por pequeños y medianos productores.
Demostración del uso sustentable de los recursos naturales en áreas prioritarias de importancia para la conservación de la biodiversidad.	Establecer proyectos demostrativos en áreas prioritarias para intervenciones orientadas al uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad.	Se realizaron consultorías para el diseño de proyectos demostrativos.	3 diagnósticos de áreas prioritarias para la conservación, a través de consultorías para el diseño de proyectos demostrativos en Arerunguá, Castillos y Laureles. Proyectos demostrativos en elaboración.
Desarrollo de una visión biológica y una planificación ecorregional de las áreas de intervención.	Realizar el trabajo de planificación ecorregional del Uruguay.	Construcción de un sistema de información geográfico para la planificación ecorregional. Elaboración de un mapa de ambientes de Uruguay y de distribución potencial de especies. Propuesta de ecorregionalización para el Uruguay.	Mapas de ambientes. Propuesta de ecorregionalización. SIG para la planificación ecorregional.
Mejorar la productividad y la sustentabilidad de la ganadería de carne y lana, así como la calidad de vida de la población rural vinculada a ella.	Planes de gestión con el fin de aumentar la productividad y desarrollo de pequeños y medianos productores ganaderos.	Se generaron experiencias de producción ganadera eficiente en el uso de los recursos naturales, económicos y humanos, tendiendo a la optimización en el uso sustentable de los recursos naturales y mejorando la fiscalización desde los organismos competentes, tomando en cuenta el impacto ambiental, los recursos naturales, el cambio climático y la producción integrada.	1.378 planes de gestión. 1.385 beneficiarios. Subsidio promedio por plan: USD 3.235.
	Planes de gestión con énfasis en emprendimientos grupales. Planes de gestión de integración de forestación a ganadería familiar: Integración de la forestación a la ganadería con un mejor aprovechamiento del conjunto de los recursos, a través de un manejo más sustentable y aumento de productividad por hectárea.	Acciones de intervención participativa a través de procesos de coinnovación, que propenden a una atención diferencial por zonas y a una mayor apropiación por los productores de la oferta de tecnologías apropiadas. Forestación integrada al sistema de producción ganadera, con funcionamiento óptimo de la unidad de producción, diversificando productos e ingresos y disminuyendo los riesgos a través de un manejo más sustentable.	541 planes de gestión; USD 3.024/plan 32 Planes grupales; USD 6.043/plan 56 planes de sistemas agrosilvopastoriles; USD 2.660/plan

## 2. Apoyo a la producción y financiamiento (cont.)

Objetivo	Actividades	Resultados	Indicador de resultado
Acceso de los trabajadores/as (asalariados/as y productores/as familiares) a herramientas financieras.	Programa de Microcrédito Rural	Programa que interviene en zonas rurales priorizadas por distintos ámbitos descentralizados de participación y decisión.	10.291 microcréditos otorgados. 94 comités de crédito locales, con 450 integrantes en 85 localidades.
	Fondos rotatorios	Instrumento financiero para capital de giro de proyectos productivos enmarcados en organizaciones de base con personería jurídica y con proyectos de gestión asociativa.	26 fondos rotatorios aprobados; 19 en ejecución. 22 organizaciones de productores familiares gestionaron la herramienta. 704 beneficiarios.
	Inversiones estratégicas 2008-2009	Apoyo financiero brindado a organizaciones de productores familiares para la adquisición de inversiones productivas de gestión colectiva.	5 proyectos. 766 beneficiarios.
	Microcapitalización 2005-2009	Se financiaron inversiones prediales, colectivas y comunitarias. Se generan fondos rotatorios locales gestionados por los grupos.	4.371 beneficiarios.

## 3. Integración a las cadenas agroindustriales y comercio agropecuario

Objetivo	Actividades	Resultados	Indicador de resultado
Aumentar el grado de integración en las cadenas agroindustriales pecuarias y de los productores entre sí.	Planes de negocio: generación de nuevos productos o procesos y nuevos segmentos de mercado que priorizan la producción familiar en la producción pecuaria.	Se aprobaron planes de negocios específicos en diferentes rubros, con sus planes de manejo ambiental.	20 planes aprobados. 572 beneficiarios. Subsidio promedio/plan: USD 145.024.
	Planes de negocio ganadero familiar: desarrollo de experiencias de integración vertical tendientes a la obtención de productos de calidad, a mejorar el ingreso económico y una más justa redistribución de este a lo largo de la cadena. Estimular el desarrollo de experiencias de integración y/o articulación horizontal en las que participen productores ganaderos.	Planes de negocios con el objetivo de fortalecer la cadena de producción pecuaria a través de la innovación y la articulación y de la contribución a la radicación del productor familiar. Capacitación y motivación para mejorar la integración de la cadena de producción de carne. Propuestas específicas para introducir o potenciar el rubro ovino como herramienta para mejorar escala y productiva y crecimiento horizontal.	86 planes aprobados. 822 beneficiarios. Subsidio promedio/plan: USD 26.458.
Promover el acceso de las organizaciones de productores familiares de manera preferencial al sistema de compras públicas.	Diseño, ejecución y coordinación del proyecto piloto «Apoyo a los pequeños productores familiares para el acceso al mercado de compras públicas».	Experiencia piloto de comercialización en los llamados organizados por la Unidad Centralizada de Adquisiciones con organizaciones de productores familiares. Se trabaja en una experiencia piloto de compras públicas descentralizadas.	4 organizaciones, 30 productores familiares. 1 organización de productores, 7 productores familiares.

#### 4. Articulación intra e interinstitucional

Objetivo	Actividades	Resultados	Indicador de resultado
Fortalecimiento institucional del MGAP	Apoyo al proceso de descentralización.	Representantes técnicos de los proyectos en el territorio son referentes departamentales de la DGDR.	20 grupos operativos en el territorio nacional referentes de la DGDR.
	Contribución a la implementación de las Mesas de Desarrollo Rural - MGAP.	Institucionalización de las mesas de desarrollo rural en la ley 18126 de Descentralización Agropecuaria.	19 mesas de desarrollo.
	Fortalecer a RENARE, DGDR y SNIG.	Contratación de técnicos para integrarse a los equipos de trabajo de RENARE, DGDR y SNIG. Compra de equipos de laboratorio y oficina.	16 técnicos contratados. Compra de equipos para correcto funcionamiento. Financiamiento de costos operativos.
Apoyo a emergencias agropecuarias	Representantes técnicos de los proyectos en el territorio apoyaron en diferentes niveles el reparto de ración y/o semilla.	Ejecución del operativo sequía implementado por la Unidad de Descentralización del MGAP.	85 grupos de productores vinculados en la operativa. 100 % de cobertura nacional.
	Prevención de la sequía.	Ejecución de proyectos prediales con subsidios a fuentes y distribución de agua.	1.285 beneficiarios de fuentes de agua y herramientas financieras para compra de ración.
	Apoyo a productores para recuperación de la estructura productiva.	Herramientas generadas para mitigación de efectos adversos coyunturales relacionados con pérdidas de estructura productiva, acompañando políticas del MGAP.	47 beneficiarios afectados por inundación; subsidio promedio por plan: USD 1.939. 33 beneficiarios afectados por brote de rabia; subsidio promedio por plan: USD 1.697. 42 beneficiarios de apoyo a campaña sanitaria; subsidio promedio por plan: USD 2.952.
Coordinación y acuerdos de trabajo interinstitucionales.	Convenios PUR/MGAP, intendencias, MEVIR.	Refacción de las unidades productivas y servicios de asistencia técnica en zonas lecheras.	444 beneficiarios. 10.000 vacunos con servicio de sanidad.
	Coordinaciones con instituciones públicas: OSE, UTE, MSP, ANEP, MIDES, MEVIR, UDELAR, BROU, BHU e INIA.	Diseño de instrumentos para financiar apoyo técnico e inversiones comunitarias de uso público (agua potable, electricidad, servicios de salud, transporte, vivienda, educación primaria, entre otros).	Electrificación: 286 beneficiarios, USD 503.933. Agua potable: 1.616 beneficiarios, USD 14.900.
	Articulación con el Instituto Nacional de Colonización (INC).	Apoyo en la entrega de tierras (a asalariados rurales y pequeños productores con y sin tierra), en los aspectos organizativos y productivos.	Firma de convenios marco y específicos (Rivera, Salto, Durazno, Artigas y Tacuarembó)
	Convenio con el Instituto Plan Agropecuario: (Grupo Zoom, involucra además INIA, UDELAR).	Información sobre productores ganaderos familiares. Análisis de factores que afectan la adopción de tecnologías en la ganadería de cría.	1 informe consultoría y convenio firmado.

#### 4. Articulación intra e interinstitucional (cont.)

Objetivo	Actividades	Resultados	Indicador de resultado
Fortalecer las políticas públicas, promover y facilitar el comercio de los productos de la agricultura familiar campesina del Mercosur.	Generación de espacios de análisis, intercambio, debate y formulación de recomendaciones en el ámbito de la REAF.	Participación en los grupos temáticos (acceso a la tierra y reforma agraria; grupo temático sobre igualdad de género; facilitación del comercio) y organización de las secciones nacionales: Primer Encuentro Nacional de la Producción Agropecuaria Familiar en setiembre de 2007 en Tacuarembó. Segundo Encuentro Nacional de la Producción Agropecuaria Familiar en setiembre 2009 en Sauce – Canelones	Resolución 25/07 que define al productor agropecuario familiar (REAF) y resolución MGAP del 29 de julio de 2008. Recomendaciones sobre financiamiento y tierra elevados al Grupo de Mercado Común. Creación del Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur y aprobación de su reglamento. Programa Regional de Género. Curso Regional sobre Juventud Rural. Primer Encuentro Producción Agropecuaria Familiar: 600 trabajadores y trabajadores rurales (productores/as y asalariados/as rurales) provenientes de 160 localidades del país, 80 técnicos vinculados al sector. Segundo Encuentro de Producción Agropecuaria Familiar: 750 trabajadores y trabajadores rurales (productores/as y asalariados/as rurales) provenientes de 270 localidades del país, 100 técnicos vinculados al sector.

## Anexo documental 2. Estructura de descentralización del MGAP

	Cometidos	Integrantes	Funcionamiento	Cuantificación
<b>Consejo Agropecuario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir al desarrollo de una política de descentralización de la gestión del MGAP, coordinando y optimizando todos sus recursos en todas sus dependencias e instituciones vinculadas con el sector agropecuario.</li> <li>• Articular las políticas públicas agropecuarias y de recursos acuáticos nacionales con las departamentales.</li> <li>• Promover un mayor involucramiento de la sociedad agropecuaria en la definición de las políticas del sector y en la instrumentación de las mismas, articulando con la mayor eficiencia lo público con lo privado en una dimensión territorial.</li> <li>• Contribuir a orientar el accionar de las instituciones vinculadas al sector agropecuario en el ámbito del desarrollo local.</li> </ul>			
<b>Consejo Agropecuario Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesorar al MGAP en la elaboración de políticas agropecuarias que promuevan el desarrollo rural y la extensión con base territorial, principalmente de los sectores más vulnerables. Se perseguirán como objetivos el aumento de la producción y la inversión con fines productivos, la ocupación de mano de obra y la promoción de actividades que retengan o radiquen población en el campo.</li> <li>• Efectuar el seguimiento y evaluación de las políticas diseñadas, aplicables en todo el país a través de los Consejos Agropecuarios Departamentales.</li> <li>• Sugerir modificaciones a las normas vigentes en materia agropecuaria.</li> <li>• Coordinar y controlar la labor de los Consejos Agropecuarios Departamentales, reuniéndolos en forma conjunta por lo menos una vez al año.</li> <li>• Recomendar y asesorar a los institutos vinculados al sector agropecuario en cuanto al destino de sus recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministro de GAyP (preside), subsecretario y director general de Secretaría.</li> <li>• Director de OPP.</li> <li>• Tres representantes del Congreso de Intendentes.</li> <li>• Presidentes de: IPA, INIA, INAVI, INASE, INAC.</li> <li>• Un representante del INC.</li> <li>• Un representante de ANEP (Consejo de Educación Técnico-Profesional).</li> <li>• Un representante de la Universidad de la República, vinculado a la docencia en temas agropecuarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento Interno.</li> <li>• Podrá solicitar asesorías al MGAP, UDELAR, ONG y en general a los sectores sociales o gremiales que puedan asesorar para el cumplimiento de los objetos previstos.</li> </ul>	1 Consejo Agropecuario Nacional.
<b>Consejo Agropecuario Departamental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difundir en su medio las políticas del MGAP y de las personas públicas no estatales relacionadas con el quehacer agropecuario e informar acerca de los diversos proyectos que tenga en ejecución.</li> <li>• Colaborar en el ámbito departamental para que los servicios del MGAP alcancen una mayor eficiencia.</li> <li>• Identificar los proyectos agropecuarios y pesqueros de interés departamental.</li> <li>• Identificar nuevos grupos de productores y vincularlos con el servicio o proyecto de apoyo correspondiente.</li> <li>• Evaluar periódicamente el desarrollo y el cumplimiento de las políticas agropecuarias diseñadas por el MGAP y demás personas públicas no estatales vinculadas con el quehacer agropecuario.</li> <li>• Coordinar con la Intendencia Municipal la colaboración o complementación en proyectos de promoción y apoyo a actividades agropecuarias que sean ejecutados por la respectiva Intendencia a través de la dirección y oficina competente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un representante del MGAP, que lo presidirá.</li> <li>• Un representante de la persona pública no estatal relacionada con el MGAP con mayor incidencia en dicho departamento.</li> <li>• Un representante del INC.</li> <li>• Dos representantes de la Intendencia Departamental.</li> </ul>	Reglamento interno.	19 Consejos Agropecuarios Departamentales.

(cont.)	Cometidos	Integrantes	Funcionamiento	Cuantificación
<b>Mesas de Desarrollo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoverá un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo.</li> <li>• Promoverá una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientadas hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Agropecuario Departamental.</li> <li>• Un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias.</li> <li>• Un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias.</li> <li>• Un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental.</li> </ul>		40 Mesas de Desarrollo Rural presentes en los 19 departamentos. 450 organizaciones de la sociedad civil.
<b>Directores Departamentales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar el Consejo Agropecuario Departamental.</li> <li>• Integrar los equipos territoriales de desarrollo rural de acuerdo a las estrategias definidas por la unidad ejecutora 7.</li> <li>• Atender los requerimientos que efectúe el Sistema Nacional de Emergencia en el marco de la ley 18621 del 2010.</li> <li>• Asumir toda otra tarea que le asigne específicamente la unidad ejecutora 1.</li> <li>• Integrar la Comisión Departamental del Censo Nacional de Población y Vivienda de acuerdo a lo establecido en el art. 7 del decreto 14/09 de 2009.</li> </ul>			19
<b>Equipos Territoriales de Desarrollo Rural.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsable de ejecutar en territorio las políticas de desarrollo rural del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, y de la Dirección General de Desarrollo Rural en particular.</li> <li>• Cumplir un rol promotor de políticas y herramientas de desarrollo rural de la institucionalidad pública agropecuaria, y del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca en particular.</li> <li>• Realizar en forma permanente el seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo rural en el territorio de referencia, y apoyar la formulación de proyectos en tal sentido.</li> <li>• Responsabilizarse del funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) y Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD).</li> <li>• Discutir en el ámbito del grupo de trabajo, con base en los lineamientos institucionales, la posición a llevar ante los ámbitos locales de los Consejos Agropecuarios Departamentales y de las Mesas de Desarrollo Rural.</li> <li>• Toda otra actividad que sea asignada por la Dirección.</li> </ul>	Grupos de trabajo interdisciplinario integrados por los técnicos vinculados a la DGDR, los proyectos y unidades ejecutoras del inciso, vinculadas a la primera, en su cometido de trabajo en promoción u gestión del desarrollo rural en el territorio.		21 territorios (resolución 2/010, de 26 de abril de 2010)

## ***Anexo metodológico. Formulario de entrevista a dirigentes***

Nombre	
Organización	
Rol en la organización	
Perfil de productor (rubro, zona, escala, ¿productor/a familiar registrado?)	

### *Bloque 0. Una mirada desde la producción familiar*

- ¿Cuáles considera que han sido los principales problemas que la producción familiar en Uruguay ha debido afrontar históricamente (estructurales/coyunturales)?
- ¿Qué opinión tiene acerca de la evolución de la situación de la agricultura familiar en los últimos años?

### *Bloque 1. Desarrollo y producción familiar*

- 1.1. ¿Cuáles son los principales problemas que la producción familiar en Uruguay afronta (estructurales/coyunturales)?
- 1.2. ¿Cuáles son las principales fortalezas y oportunidades con las que cuenta la producción familiar en Uruguay?
- 1.3. ¿Qué opinión le merece el enfoque de desarrollo que viene desarrollándose en el país en los últimos años?
  - 1.3.1. ¿Qué cosas positivas resaltaría?
  - 1.3.2. ¿Qué considera que es preciso mejorar o cambiar?
- 1.4. ¿Qué rol juega o debería jugar la producción familiar en el desarrollo del país?

- 1.5. ¿Qué rol considera que debe jugar el Estado en las políticas de desarrollo rural? ¿Qué debe hacer?
- 1.6. ¿Qué rol considera que deben jugar los productores rurales organizados? ¿Qué deben hacer?
- 1.7. ¿Qué opinión le merece la definición oficial de productor familiar? ¿La definición refleja lo que es un productor familiar en Uruguay?

### *Bloque 2. Diálogo político*

- 2.1. ¿Qué opinión le merece el proceso de descentralización del MGAP?
  - 2.1.1. ¿Qué opinión le merece el trabajo de las mesas de desarrollo rural?
- 2.2. ¿Qué tanto considera que las organizaciones de productores han incidido o inciden en las políticas generadas?
- 2.3. ¿Qué rol considera que hoy juegan las organizaciones en torno a las políticas públicas para la producción familiar? ¿Cómo participan las organizaciones en las políticas públicas?
- 2.4. ¿Qué cosas mejoraría o cambiaría de la forma en la que se da el diálogo político para la generación e instrumentación de las políticas públicas diferenciadas?
- 2.5. ¿Qué opinión le merece el trabajo de la REAF?
  - 2.5.1. ¿Fortalezas?
  - 2.5.2. ¿Cosas a mejorar o cambiar?

### *Bloque 3. Políticas públicas diferenciadas*

- 3.1. ¿Qué opinión le merece la evolución de las políticas orientadas a la producción familiar en los últimos años (referir desde el 2004)?
  - 3.1.1. ¿Qué cosas positivas resaltaría?
  - 3.1.2. ¿Qué considera que es preciso mejorar o cambiar?
- 3.2. De las siguientes herramientas de políticas públicas: ¿cuáles conoce? (en el caso de las que conoce bien, solicitar opinión)

Políticas públicas	Conoce bien	Conoce poco	No conoce	En el caso de las que conoce bien, ¿fue o es beneficiario/a? Opinión general, fortalezas a resaltar y cosas a mejorar.
<b>Convocatorias de la Dirección General de Desarrollo Rural</b>				
Planes de Gestión para la Producción Ovina				
Sistemas Productivos Integrados Agroforestales				
Propuestas para la innovación tecnológica y el manejo sustentable de los recursos naturales en la producción lechera				
Proyecto Ganaderos Familiares y Cambio Climático (GFCC)				
Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI)				
Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS)				
Planes de Desarrollo de Tecnologías Apropriadas (Más Tecnologías para la Producción Familiar)				
Cadenas de valor y producción familiar (Mas Valor a la Producción Familiar)				

Políticas públicas	Conoce bien	Conoce poco	No conoce	En el caso de las que conoce bien, ¿fue o es beneficiario/a? Opinión general, fortalezas a resaltar y cosas a mejorar.
<b>Convocatorias de la Dirección General de Desarrollo Rural</b>				
Cadenas de valor y producción ovina (Más Valor a la Producción Ovina)				
Convenios específicos				
Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)				
Fondo Agropecuario de Emergencia. MGAP				
Acceso a seguros en ganadería para Productores Familiares. MGAP				
Reserva de mercado para la agricultura familiar. MGAP y MIDES				
Préstamo a productores familiares apícolas. MGAP				
Financiamiento a productores familiares lecheros. FFDSAL				

Políticas públicas	Conoce bien	Conoce poco	No conoce	En el caso de las que conoce bien, ¿fue o es beneficiario/a? Opinión general, fortalezas a resaltar y cosas a mejorar.
<b>Convocatorias de la Dirección General de Desarrollo Rural</b>				
Contribución inmobiliaria rural. Intendencias municipales				
Subsidio del aporte mínimo patronal. BPS				
Tratamiento diferenciado del endeudamiento de productores familiares con bancos estatales				
Facilitación del acceso al programa de apoyo a la producción de MEVIR				
Exoneración del gravamen establecido por UTE a la conexión en redes donde existe radiobase de ANTEL				
Exoneración del impuesto al patrimonio a los activos de las empresas administradoras de crédito				

3.3. De las siguientes instituciones/dependencias, ¿cuáles reconoce que han aportado a la producción familiar? ¿En qué medida?

	<b>Opinión sobre el aporte que realiza al desarrollo de la producción familiar (nombrar listado y recabar información en las instituciones que focalice)</b>
Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)	
DIGEGRA	
Instituto Nacional de Semillas (INASE)	
Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI)	
Instituto Nacional de Colonización (INC)	
Instituto Plan Agropecuario	
INALE	
INAC	
	<b>Otras instituciones que considere relevantes</b>

Considerando el objetivo del estudio (repararlo con el entrevistado): ¿Qué otro comentario le gustaría hacer que contribuya al análisis del tema?



**COPROFAM**

Confederación de Organizaciones de  
Productores Familiares del MERCOSUR

**Confederación de Organizaciones  
de Productores Familiares del  
Mercosur Ampliado (COPROFAM)**

**Proyecto Diálogo Político para las  
Transformaciones Rurales (PDRT)  
COPROFAM - FIDA**

comunicacion@coprofam.org  
www.coprofam.org

**Sede del proyecto:**

Programa FIDA Mercosur CLAEH  
Edificio Mercosur  
Luis Piera 1992, piso 2  
Montevideo, Uruguay  
Tel./Fax: (598) 2413 6411 - 2413 6381  
Email: info@fidamercosur.org



**Comisión Nacional  
de Fomento Rural (CNFR)**

Dr. Salvador García Pintos 1138,  
Montevideo, Uruguay  
Tels.: (598) 220 035 19 - 220 401 33  
www.cnfr.org.uy



**AMRU**

Asociación de Mujeres  
Rurales del Uruguay

**Asociación de Mujeres Rurales  
del Uruguay (AMRU)**  
mujeresdeamru@gmail.com