



**VISIÓN Y APORTES DE LA**  
**COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO RURAL**  
**SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2021 – 2025**

***POR UN PRESUPUESTO NACIONAL QUE APORTE AL DESARROLLO  
RURAL INTEGRAL Y CON POLÍTICAS PUBLICAS DIFERENCIADAS  
PARA LA PRODUCCIÓN FAMILIAR***

**(SÍNTESIS EJECUTIVA)**

**CNFR 2 DE OCTUBRE DE 2020**

**INTRODUCCIÓN**

Desde CNFR reafirmamos nuestra convicción que para un crecimiento sostenible y con equidad es necesario un **Desarrollo Rural Integral**. Se debe reconocer al **Productor o Productora Familiar**, como sujeto de políticas diferenciadas. Familias rurales, que viven y producen en sus pedios y que se expresa bajo el concepto de **Producción Familiar**, es una forma particular y válida de producir alimentos, generar ingresos, generar empleo en la familia y más allá de ella y de contribuir a la generación de condiciones de vida digna en el medio rural, conservando los recursos naturales y cuidando el medio ambiente. La Producción Familiar es capaz de reaccionar positivamente a los estímulos de los mercados y de las políticas públicas, cuando ambos estímulos se reciben en forma clara y armoniosamente integrados.

Este reconocimiento se debe traducir en **Políticas Públicas Diferenciadas para la Producción Familiar**, que atiendan las necesidades de inversión, financiamiento, disponibilidad de tecnologías apropiadas, innovación y asistencia técnica de las unidades productivas familiares y demás condiciones para la vida digna en el medio rural.

**ACERCA DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL**

1. Lo primero que queremos expresar, es una cierta **contradicción entre los objetivos propuestos para este proyecto de Ley, expresados en el**

**“Mensaje y Exposición de Motivos” referidos a la importancia del Desarrollo Rural**, los cambios propuestos para la gestión de las políticas públicas en este sentido y el desarrollo rural a través de la generación de bienes públicos a gestión y la asignación presupuestal que surge del análisis, para áreas estratégicas que, a nuestro juicio, son prioritarias para la aplicación de estas políticas. **Entendemos que, de aprobarse el Art. 259, se afecta el nivel institucional y operativo para el Desarrollo Rural Integral.**

2. CNFR exhorta a mirar con mucha atención el papel del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) en el desarrollo de los territorios rurales, como una de sus funciones más importantes y como una política clave para un desarrollo nacional dinámico, armónico y territorialmente equilibrado. **La afectación de la dotación de personal del MGAP, en la medida que un guarismo del orden del 50% de sus recursos humanos se encontrará en condiciones de retiro durante el quinquenio, la no provisión de vacantes y en relación al presupuesto asignado para el desarrollo rural, dejan muchas dudas sobre la calidad de sus servicios en el futuro y la capacidad de articular servicios con otros organismos, en especial en materia de desarrollo rural.**
3. La **CNFR señala el debilitamiento institucional que supone para el Instituto Nacional de Colonización (INC)** la reducción en la asignación presupuestal prevista para que el Instituto pueda cumplir su papel legal. La modificación que introduce la Ley de presupuesto en el **Art. 570**, la incertidumbre que genera el cambio introducido en el **Art. 64**, así como el monto previsto para el Fondo de Colonización, significa un retroceso en la capacidad de proyección colonizadora, aspecto que perjudica a los productores familiares con problemas de escala, a los jóvenes rurales aspirantes a tierra y a los arrendatarios con tenencia precaria. Tan solo considerando el presupuesto asignado en el presente proyecto, se identifica una pérdida del 90% de fondos presupuestales asignados a la tarea colonizadora.
4. Se resalta la preocupación en cuanto al monto de presupuesto que efectivamente se llegue a destinar por parte del Estado para la investigación agropecuaria a través del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria **(INIA).**

Por otro lado, a través de los **Art. 568 y 569** se modifica la ley de creación del INIA e Instituto Nacional de Semillas (INASE), lo que significa un cambio sustancial en el diseño institucional, dejando de forma voluntaria el compromiso del aporte de la contraparte del Estado, con la consecuente incertidumbre que genera eso a la hora de la planificación y proyección de líneas de trabajo a mediano y largo plazo como la que están llamados a asumir estos institutos, sumado a dificultades presupuestales que ya se venían acarreando con anterioridad. Por otro lado, no se explica que dicho

diseño institucional, siendo ejemplo a nivel mundial de un instituto de investigación agropecuaria con el cofinanciamiento entre productores y Estado y de coparticipación en la gestión del mismo, se lo quiera modificar; además de que a través de consultorías externas se ha concluido que por cada peso que se vuelca al INIA el retorno es de 16.

5. **Fondo de Emergencia Agropecuaria. (Art. 258).** Si bien compartimos desarrollar los seguros agrícolas, esto no debería afectar los recursos destinados a la atención de las consecuencias generadas por catástrofes climáticas o derivadas de plagas y/o enfermedades que no cuenten con mecanismos de cobertura disponibles.
6. **Fondo de Fomento de la Granja (FFG).** Si bien el FFG mantiene su presupuesto, nos preocupa cual será el financiamiento del futuro Instituto de la Granja ya que, no está comprendido por el presente proyecto de Ley y no sería bueno destinar fondos del FFG a financiar la estructura de funcionamiento del Instituto a crearse.
7. **Plan Nacional de Agroecología.** No se identifica de qué forma prevé el Presupuesto Nacional aportar al Financiamiento del Plan Nacional de Agroecología, teniendo en cuenta que es una línea de trabajo que se debe considerar como una de las líneas de trabajo a priorizar dentro del conjunto de políticas diferenciadas para el desarrollo rural.
8. **Incertidumbre y preocupación en torno a la creación de la "Dirección General de Bioseguridad e Inocuidad Alimentaria", Art. 271.** Se generan dudas acerca de la forma en la que será considerada la opinión de los productores en torno a este tema tan importante, sobre su efectivo acople institucional y el rol de aporte y articulación con el Plan Nacional de Agroecología.
9. **Unidad Agroalimentaria de Montevideo (UAM) Art. 274 a 275.** Entendemos que la forma y el momento del planteo, dado que está muy próxima su inauguración, no fueron correctos, además de haber sido en forma totalmente inconsulta no solamente con la intendencia, sino con las gremiales granjeras en los ámbitos correspondientes. Luego de las diferentes derivaciones, entendemos que lo más oportuno sería eliminar estos artículos, más allá que compartimos las preocupaciones vinculadas a los posibles costos adicionales, las dificultades de los más pequeños para su traslado y la necesidad de mejorar la gobernanza.
10. Finalmente, queremos manifestar preocupación por el **cambio de "ruta tecnológica", que implica el artículo propuesto en torno al combate a la**

**mosca que ocasiona la bichera** y que se basa en el “apagado” de ciertos genes en las moscas macho para evitar la reproducción, frente a la esterilización. La estrategia que se viene desarrollando hasta el momento, se apoya en investigaciones científicas coordinadas y articuladas entre el INIA, el Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL) y el Instituto Pasteur que entendemos deberían ser consideradas, y sopesadas las consecuencias favorables y desfavorables de ambos modelos tecnológicos.

11. Finalmente, manifestamos nuestra preocupación en el recorte presupuestal que podría estar teniendo MEVIR, siendo la vivienda rural y la vivienda productiva aspectos también fundamentales para el desarrollo rural integral.

# **VISIÓN Y APORTES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO RURAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2021 – 2025**

## ***POR UN PRESUPUESTO NACIONAL QUE APORTE AL DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y CON POLÍTICAS PÚBLICAS DIFERENCIADAS PARA LA PRODUCCIÓN FAMILIAR***

### **(DOCUMENTO COMPLETO)**

**CNFR 2 DE OCTUBRE DE 2020**

---

#### **1. INTRODUCCIÓN**

Para poder participar activa y responsablemente en la discusión del proyecto de ley de Presupuesto Nacional, la Comisión Nacional de Fomento Rural ha realizado un análisis de las diferentes partes del mismo, en consulta con sus organizaciones locales y con la participación de sus dirigentes, para llevar a todo el sistema político nacional, tanto al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, como a los partidos políticos en general, su posición y sus propuestas al respecto.

Para realizar el análisis documental del conjunto de documentos: (i) “Mensaje y Exposición de Motivos”; (ii) “Articulado” propiamente dicho y (iii) Análisis de las asignaciones presupuestales, por capítulo, sección, inciso y renglón presupuestal del proyecto, pusimos nuestra atención prioritariamente en aquellos aspectos claves que pudiesen afectar, tanto directa como indirectamente, las políticas públicas y la prestación de los servicios del Estado, que resultan claves para la producción familiar, el desarrollo rural y las posturas históricas y actuales de la CNFR.

Se procuró, a pesar de las complejidades naturales del texto, identificar aquellas modificaciones propuestas a la legislación vigente, cambio en la dotación de recursos (gastos e inversiones) y/o en modalidades de gestión de las instituciones públicas sectoriales y vinculadas, y también cambios o reformas institucionales para aquellos servicios del Estado responsables del diseño o la aplicación de las políticas públicas que afectan al sector agropecuario, a la producción familiar y a la vida de las comunidades rurales de nuestro país.

#### **2. LA CNFR FRENTE AL PRESUPUESTO QUINQUENAL**

La discusión de la ley de Presupuesto Quinquenal es una ocasión singular en el momento de instalación de cada nuevo gobierno en el país. Más aún cuando el nuevo gobierno que asume cambia su enfoque y su visión del desarrollo nacional

y del papel de los actores políticos, económicos y sociales en la sociedad y en relación al Estado. También el papel de éste, su modo y capacidad de gestionar servicios en beneficio de los ciudadanos y las prioridades de la política pública para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social.

Es en esta ocasión, como en otras recientes (presentación a los candidatos a la presidencia de la Propuesta de Políticas Públicas Diferenciadas para la Producción Familiar en 2019 o los documentos de visión y aporte al debate parlamentario sobre la LUC en 2020), la Comisión Nacional de Fomento Rural se dispone a participar activamente del debate político de esta ley medular para el país en los próximos cinco años. Lo hace desde sus tradiciones (105 años), desde sus postulados históricos y actuales, y desde la interpretación de los anhelos, necesidades y experiencias de vida familiar, productiva y social en el medio rural, que sus más de 17.000 familias vinculadas por medio de las organizaciones de base del Sistema de Fomento Rural, por medio de sus dirigentes y participando en diferentes ámbitos locales, nacionales y regionales, plantean en forma permanente, sistemática y ordenada en todos los espacios de diálogo político.

**Nuestra aproximación al análisis de este proyecto de ley y las propuestas y comentarios que se realizan, surgen de la consideración del siguiente marco referencial:**

- El Uruguay necesita retomar vigorosamente y lo antes posible, el camino del crecimiento económico con equidad, superando las consecuencias de la pandemia que nos ha afectado y que azota a la región y al mundo.
- Crecer con equidad supone luchar contra las causas que generan la pobreza estructural en el Uruguay, por falta de oportunidades y acceso a derechos básicos, a recursos, servicios y formación que le permita a una gran parte de la población, especialmente jóvenes, encontrar espacios de realización personal y laboral.
- Supone también recuperar el empleo perdido en estos últimos dos años y además generar nuevas oportunidades de empleo decente y genuino.
- Crecer con equidad, supone para nuestro sector de actividad productiva y económica y para el medio rural donde nuestras familias desarrollan su vida, recuperar y aumentar la competitividad para producir mejor, aumentar ingresos y mejorar la calidad de vida desde los territorios rurales.
- Mantener el reconocimiento explícito que la sociedad uruguaya y sus autoridades han hecho desde hace más de dos décadas, de la vigencia y potencialidad de la producción familiar a lo largo y ancho del país, para mejorar el desarrollo y la calidad de vida en los territorios rurales. La producción familiar es una parte esencial para el desarrollo rural y los equilibrios poblacionales en nuestro territorio, tan desequilibrados por procesos de despoblación constantes, que llevan un siglo.
- Una producción familiar responsable de la provisión diaria del 70% de los alimentos frescos, procesados y semiprocados que consume la población entera del país.

- Una producción familiar que significa (según datos del Registro de PF – 2018) alrededor de 53.000 personas viviendo y produciendo en torno a alrededor de 21.000 Unidades de Producción Familiar (UPAF). Con fuerte presencia en el sector ganadero, especialmente en la cría y la recría; en el sector lechero; en el frutícola y hortícola; en el vitivinícola; en la producción de aves y huevos; en la producción de cerdos y en tantos rubros más donde las familias rurales basan su sustento y su aporte a las comunidades rurales y la sociedad toda.
- Para un crecimiento sostenible y con equidad, la CNFR ratifica su convicción en un Desarrollo Rural Integral. Desarrollo rural con servicios públicos disponibles, con calidad de vida, con inclusión social y con jóvenes y mujeres rurales plenamente realizados desde sus emprendimientos y sus sueños, afincados en el medio rural, sin perder el contacto con la modernidad y los atractivos de la vida que ofrecen las ciudades a escala humana.
- Territorio equilibrado, con población distribuida y con movilidad social y económica.
- Bienes y servicios públicos de calidad y disponibles para toda la población rural, que generen un ambiente dinámico y que atraiga las inversiones.
- Desde la CNFR entendemos que no habrá inversión privada si no está acompañada por una inversión pública de calidad, en caminos rurales, en conectividad, en infraestructura para el manejo de la producción, un enfoque de la educación primaria, media y técnica nacida desde la amalgama de la formación global y humanista y desde las características mismas de la vida rural y su entorno ecosistémico.
- Finalmente, pero para nada menor, está lo referido a la calidad institucional de los gobiernos departamentales y locales, expresada en cantidad y calidad de sus recursos humanos, sus prácticas de gobierno, su equipamiento para prestar los servicios que les corresponda.
- Mantener y profundizar la calidad del diálogo político y la discusión de propuestas y estrategias de desarrollo locales, en armonía con la estrategia global de desarrollo nacional que se da en las Mesas de Desarrollo Rural, creadas por la Ley 18.126 de 2011.

### **3. PRINCIPALES POSTULADOS DE LA CNFR**

#### **3.1. Reconocimiento y vigencia del concepto de Producción Familiar.**

Ratificar una vez más que “al interior” del sector agropecuario nacional e internacional hay variadas formas de organizar la producción. Diferentes formas de organizar el trabajo; el vínculo, uso y manejo de los recursos naturales, especialmente el suelo y el agua; las demás actividades económicas,

administrativas y comerciales, donde incluso en muchos casos no se llega a diferenciar la economía doméstica de la del componente empresa.

Las unidades productivas rurales, gestionadas por la familia rural, son representativas no solo de un modo de organizar la producción y el trabajo rural, sino de un modo de relacionarse con la tierra y de afincamiento en el territorio, que tiene expresiones sociales y culturales. Son, por lo tanto, heterogéneas, responden y representan a los diferentes ecosistemas productivos, culturales y sociales que existen en el Uruguay.

La que realizan las familias rurales que viven y producen en sus predios y que se expresa bajo el concepto de **Producción Familiar**, es una forma particular y válida de producir alimentos, generar ingresos, generar empleo en la familia y más allá de ella y de contribuir a la generación de condiciones de vida digna en el medio rural en convivencia con la naturaleza.

Es una actividad productiva y económica capaz de reaccionar positivamente a los estímulos de los mercados y de las políticas públicas, cuando ambos tipos de estímulos se reciben armoniosamente integrados. Es un sector de la producción agropecuaria que requiere de un reconocimiento explícito, de una fiel interpretación de sus características y condiciones como unidades productivas y finalmente, reconocer al Productor o Productora Familiar, como sujeto de políticas diferenciadas.

Políticas diferenciadas para la producción familiar (PF) que, más allá de las políticas generales para el sector agropecuario y las específicas por rubro de producción, se combinen con las que atiendan las necesidades de inversión, financiamiento, disponibilidad de tecnologías apropiadas y asistencia técnica de las unidades productivas familiares.

Es entonces que ratificamos la necesidad y, más que la necesidad, la conveniencia para todos (la PF, la sociedad y el Estado) que existan un conjunto de políticas diferenciadas para la PF y que las mismas funcionen como un **sistema**, desde lo productivo, lo comercial, lo ambiental y lo social (inclusión productiva en los mercados) y calidad de vida para la familia rural. Para ello será necesario mantener, profundizar y/o mejorar la calidad de la institucionalidad pública responsable del diseño y aplicación de las políticas públicas orientadas a la PF y de su articulación entre las diferentes instituciones del Estado.

Proponemos, para los fines de aplicar estas políticas y sus instrumentos de estímulo y promoción económica y empresarial, canalizar recursos, a semejanza de lo que se hace en el tratamiento diferencial de las MIPYMES.

Finalmente, la CNFR sostiene que sin productores familiares no hay producción y se pone en riesgo la seguridad alimentaria en más de una docena de productos básicos o conjunto de productos básicos de las canastas alimenticias y de los circuitos o cadenas de abastecimiento.

### **3.2. Los contenidos e instrumentos de las políticas públicas diferenciadas para la producción familiar, en la visión de la CNFR**

A partir del reconocimiento y vigencia del concepto de Agricultura Familiar y de nuestra convicción sobre la conveniencia de las políticas diferenciadas para ella y las inversiones orientadas a su desarrollo como parte del desarrollo de los territorios rurales, es que “a priori” nuestra organización postula una serie de políticas e instrumentos, que luego hemos analizado si están de alguna forma contemplados en los textos del proyecto de ley de presupuesto y procuraremos impulsar, tanto en el debate parlamentario, como en el diálogo político permanente y constructivo con las autoridades de gobierno. Para ello, CNFR presentó en el 2019, como lo realiza en cada año electoral a los candidatos a la presidencia, su Propuesta de Políticas Públicas Diferenciadas.<sup>1</sup>

Destacamos entonces:

- Políticas explícitas que aseguren la inclusión productiva de las Unidades Productivas Familiares, inclusión en los mercados, mejoras en su competitividad, y la realización de inversiones, directas a las UPAF y en los territorios rurales.
- Armonizar entonces las políticas orientadas a la seguridad alimentaria, facilitando la participación de las UPAF en los canales comerciales. Especialmente en los sistemas de compras públicas, como proveedores fieles del Estado en cuanto a cantidad, calidad, oportunidad y precio en el suministro de alimentos.
- Políticas de acceso a la tierra, con énfasis en el acceso a la tierra por parte de los jóvenes de la PF y asociadas a estrategias de adecuación - viabilización de Unidades Productivas Familiares mediante procesos asociativos y el repoblamiento de la campaña.
- Políticas que apliquen instrumentos y recursos para fortalecer las UPAF, sus organizaciones y fortalecer el tejido social, económico y comercial, que conforman las familias de productores agropecuarios. Esto es, la identificación de proyectos locales, con una alta participación de la AF organizada, aplicados por unidades especializadas del Estado, como ha sido la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP, cuya continuidad y fortalecimiento reafirmamos.
- En el mismo sentido, armonizar y más que nada articular las políticas de estímulo y promoción del cooperativismo, que se aplican desde el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP - MTSS), con las políticas sectoriales agropecuarias en general y específicas para la PF, desde el

---

1

[http://www.cnfr.org.uy/uploads/files/Propuesta de Polticas Pblicas Diferenciadas para la PF CNFR 2019.pdf](http://www.cnfr.org.uy/uploads/files/Propuesta_de_Politiclas_Pblicas_Diferenciadas_para_la_PF_CNFR_2019.pdf)

MGAP, considerando la especificidad del Sistema de Fomento Rural como forma organizativa con características propias.

- Políticas de innovación asociadas a la investigación nacional y a la extensión rural.
- Políticas incluyentes de las UPAF, en relación a su especial papel en materia de conservación de los recursos naturales, medio ambiente, protección ambiental y de ecosistemas frágiles. Proponemos un análisis compartido de estas materias entre el recientemente creado Ministerio de Ambiente y el MGAP, y analizar en los casos que corresponda remunerar los servicios ambientales que realizan en muchas regiones del país las UPAF.
- Políticas de estímulo y reconocimiento al empleo decente para hombres y mujeres rurales, afincamiento de jóvenes rurales, políticas de apoyo e inversión al emprendedurismo rural (políticas fiscales y de estímulo).
- Lo anterior, vinculado a un conjunto de políticas e instrumentos de seguridad social, que permitan el reconocimiento del trabajo familiar, especialmente de mujeres rurales, derechos a la jubilación y la pensión y edad de retiro.
- Salud para el trabajador rural y el productor familiar, servicios y protección, atención primaria, asistencia ambulatoria y medidas de prevención y tratamiento frente al uso de sustancias químicas peligrosas, lo que debe quedar registrado en la ficha personal de los prestadores de salud, tanto para productores familiares como para trabajadores rurales.
- Postulamos que en el proceso de reformas laborales y de la seguridad social, en el que se va a embarcar el Uruguay, se reconozca la particularidad de las relaciones laborales en el sector rural, a través de la más amplia participación de las organizaciones representativas de la población rural y la PF, las características especiales del trabajo rural, la protección del trabajador rural y de los productores familiares.

## **4. ENFOQUE GENERAL DEL PROYECTO DE LEY – LO QUE NOS DICEN LOS TEXTOS ANALIZADOS Y NUESTRA INTERPRETACIÓN DE SU IMPORTANCIA**

### **4.1. Cuestiones generales**

A partir del análisis del texto del proyecto de ley de presupuesto quinquenal (2021-2025), enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento, en su “Mensaje y Exposición de Motivos”, surge que los argumentos principales del gobierno nacional para justificar los criterios presupuestales son: *(i) la incierta y difícil situación internacional y regional, que enfrenta el país y sus exportaciones de bienes y servicios, a partir de la pandemia (COVID 19) vigente y las crisis paralelas derivadas de ella, que afecta la economía global, de cada uno de los*

*países y especialmente la de nuestros vecinos; (ii) el propio impacto de la pandemia en el Uruguay y el incremento de gastos derivados de las medidas tomadas para mitigar en algo los efectos de la misma; (iii) la caída del empleo por la misma razón y una serie de sectores que se han visto seriamente afectados en su viabilidad y cuya salida aún no se vislumbra. Especialmente la situación de las MPYMES; (iv) el ya abultado déficit fiscal, consolidado en la última rendición de cuentas aprobada.*

La propuesta busca entonces, que el nivel de gastos de funcionamiento e inversiones sea readecuado respecto a su ejecución en los años anteriores. Asimismo, se fundamenta que la no modificación incremental de los montos presupuestales, será compensada a partir de una gestión eficiente y moderna del Estado en cada una de sus dependencias y servicios, que permita alcanzar una mejora sustantiva en la calidad del gasto y en el uso de los recursos públicos, sin resentir la concreción de las acciones prioritarias del gobierno, por el contrario, una gestión más eficiente que cuide los recursos públicos puede obtener mejores resultados.

En resumen, equilibrar los compromisos de gasto público con la necesidad de una consolidación fiscal. Lograr mejores instituciones económicas para alcanzar mayor competitividad, tanto en la economía en general, como en los sectores productivos y en las empresas.

#### **4.2. Objetivos económicos**

El texto presentado y analizado establece como grandes objetivos económicos a alcanzar en el quinquenio: (i) un crecimiento de la economía a la mayor tasa posible, en este sentido se proyecta una tasa de incremento del PBI del 4,3 % para 2021 y un crecimiento promedio de 4,5 % en el quinquenio; (ii) buscar que los ciclos económicos deben suavizarse; (iii) mejorar la tasa de inversión, especialmente la tasa de inversión privada; (iv) reducir la presión fiscal y al mismo tiempo equilibrar las cuentas fiscales; (v) reducir tendencialmente el endeudamiento.

En este marco, el criterio general que se presenta para cada una de las secciones e incisos del articulado es el de reasignación de roles y funciones, reestructura del personal, no cobertura de vacantes, salvo en aquellas áreas claves como la salud, la seguridad pública y la educación. Se flexibilizan los criterios de ahorro en materia de gastos e inversiones en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y en materia de generación de C&T y atención a los procesos de innovación, aunque este criterio se pone en discusión, especialmente en lo que refiere a los artículos referidos a la Universidad de la República (UDELAR).

Se puede decir, sin mayor error, que el enfoque prioritario del proyecto de ley se centra en: *(i) recuperar el empleo perdido; (ii) aumentar la inversión productiva; (iii) aumentar exportaciones; (iv) atender las consecuencias de la crisis social y en especial las consecuencias del deterioro generado por la pandemia.*

Los grandes lineamientos de la política económica pueden resumirse en: (i) *definir, vigilar y cumplir con una Regla Fiscal, que limite el gasto público, más allá de los indicadores razonables y la creación a la vez de un Fondo de Estabilización, que junto con poner los límites al endeudamiento del gobierno central, permita atenuar los ciclos económicos, dotar de mayor previsibilidad al desempeño de la economía y generar mayor credibilidad en empresarios, trabajadores y consumidores;* (ii) *generar una sólida compatibilidad de la política fiscal y los equilibrios entre gastos e ingresos, con la política monetaria y cambiaria, a efectos de favorecer la competitividad general de la economía y las exportaciones uruguayas;* (iii) *aplicar, si fuera del caso un sistema de Rendiciones de Cuentas con correctivos y más frecuentes;* (iv) *restablecer la confianza y corregir desvíos en el menor tiempo posible;* (v) *mejorar la institucionalidad económica y la gestión global y particular del Estado;* (vi) *lograr ahorros a partir de mejorar procesos;* (vii) *mejorar la competitividad, especialmente en el sector de MPYMES;* (viii) *promover la movilidad social.*

#### **4.3. Estrategia de inserción internacional**

En este sentido, el proyecto manifiesta cuatro objetivos principales: (i) *lograr acuerdos comerciales que mejoren la competitividad de los productos uruguayos en los diferentes mercados a los cuales Uruguay orienta sus exportaciones;* (ii) *bajar costos de acceso a los mercados por pago de altos aranceles;* (iii) *asegurar la permanencia en los mercados mejorando la calidad de los servicios que garanticen las condiciones de la oferta exportable nacional;* (iv) *el compromiso simultáneo con el multilateralismo y a la vez con el MERCOSUR.*

#### **4.4. Lineamientos de la política para el sector agropecuario**

Son diez líneas de política que luego se verán reflejadas en el articulado: (i) *procurar el desarrollo sostenible del sector agropecuario, agroindustrial y pesquero;* (ii) *introducir un cambio en la GESTIÓN de las políticas de desarrollo rural, enfocado en los estímulos para la inversión privada y la generación de empleo rural;* (iii) *tenencia responsable y bienestar animal;* (iv) *desarrollar una batería más amplia y profunda de servicios digitales inclusivos para la base productiva;* (v) *generar el desarrollo rural, a través de la generación de bienes públicos y el acceso por parte de los productores a los mismos;* (vi) *resiliencia ante factores climáticos;* (vii) *incremento de las acciones para el combate a “la bichera”;* (viii) *garantizar el estatus sanitario y fitosanitario del Uruguay, mediante los servicios de fiscalización y certificación;* (ix) *creación de una unidad especializada de género, que por otro lado se repite en todos los incisos y* (x) *gestión de los recursos humanos, atendiendo al elevado número de funcionarios con causal jubilatoria durante el quinquenio, las limitaciones generales para proveer vacantes y la necesidad de readecuar el personal para no resentir la prestación de los servicios.*

El texto del Mensaje y Exposición de Motivos del proyecto de ley ratifica la orientación del gobierno de invertir en el desarrollo de la CT&I. En especial, esto se encuentra referido a instituciones claves para el sector agropecuario y para la producción familiar, como lo son el INIA, la UDELAR, la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) y el Instituto Clemente Estable dependiente del MEC. En este sentido, es más que plausible esperar un enfoque integrado que provenga, a partir de la creación propuesta de la “Dirección Nacional de Innovación C&T, en el MEC” y que permita al sector que representamos un diálogo franco y frecuente sobre las políticas públicas de su competencia.

## 5. ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO Y DE LAS PREVISIONES PRESUPUESTALES

**Artículo 64**, en relación al **Instituto Nacional de Colonización**, genera dudas, tanto el texto del proyecto de ley, como la presentación realizada por el Sr. ministro en la Cámara de Representantes, sobre cómo afectará al INC el **Art. 64**, que refiere a la creación del **Programa de Racionalización de Uso de Bienes Inmuebles del Estado** y que establece la enajenación de predios rurales (entre otros) que estarían en posesión del Estado, a los cuales se les daría otro destino, sin considerar al INC.

Por supuesto que se entiende que los predios en posesión del INC y afectados por la política de colonización del Instituto no se van a ver afectados por el presente artículo, aunque no está claro este concepto

**Artículo 258**, referido al **Fondo Agropecuario de Emergencias**, puede significar un cambio importante en la política, con afectación directa de los intereses gremiales y particulares de los productores, en relación a la atención de pérdidas ocurridas en la producción ocasionadas por eventos climáticos. Si estos fondos se destinan prioritariamente a la promoción de los seguros agrícolas, antes que cualquier otro uso, por ejemplo, se quitara prioridad y recursos a la atención de las consecuencias generadas por eventuales emergencias climáticas o derivadas de plagas y/o enfermedades, se entiende que se estaría dejando fuera de una cobertura necesaria a un número de productores que pueden estar fuera de los parámetros que utilizan las empresas aseguradoras para atenderles. Por otro lado, hay una serie de eventos, básicamente plagas y enfermedades, que pueden tener un impacto muy negativo en la producción y en los ingresos y viabilidad de las unidades productivas familiares y que no son pasibles de asegurarse.

**Artículo 259**, ya que transforma la **Dirección General de Desarrollo Rural** en Unidad Ejecutora dentro de la Dirección General de Secretaría.

Entendemos que, de aprobarse estos artículos, se afecta el nivel institucional y operativo. De acuerdo al enfoque que la CNFR tiene del desarrollo rural, que representa más que el crecimiento y desarrollo de la producción agropecuaria —

aunque ésta es condición necesaria y está incluida en el desarrollo rural— y que por ello se deben armonizar y articular los aportes de otras instituciones del Estado y sus disciplinas y conocimientos, entendemos que la institucionalidad especializada en desarrollo rural y su vinculación con las políticas de descentralización de servicios y apoyo a la gestión de las Mesas de Desarrollo Rural requiere —en primer término a la interna del MGAP, pero también en el concierto de la articulación y armonización de políticas públicas con otras instituciones del Estado, por ejemplo, el MIDES, el Ministerio de Ambiente, el MTSS, el Ministerio del Interior, los Gobiernos Departamentales, entre otros— una jerarquía institucional acorde a sus temas de competencia (el desarrollo rural y el papel de la AF en el mismo) para ejercer efectivamente un liderazgo técnico e institucional.

El funcionamiento efectivo de las Mesas de Desarrollo Rural, creadas por la Ley 18.126 de 2011, como instrumentos privilegiados de la política de descentralización y desarrollo rural, donde se encuentran y armonizan las necesidades, intereses y propuestas de los actores locales (públicos y privados), requiere de un liderazgo institucional fuerte, el cual —todos sabemos— debe verse reflejado no solo con el posicionamiento jerárquico del ámbito que las conduce, sino también con el aporte de recursos técnicos y administrativos de apoyo a la ejecución de las políticas, para lo cual el respaldo y apoyo de la Dirección General de Desarrollo Rural a la Dirección de Descentralización ha sido y es fundamental.

Seguramente su capacidad de diseñar políticas a favor del desarrollo territorial rural y la PF, así como las funciones propias de la DGDR, podrían desdibujarse, perder incidencia y capacidad operativa.

**Artículo 271**, crea la "**Dirección General de Bioseguridad e Inocuidad Alimentaria**". Esta Dirección puede tener una enorme incidencia en las formas y mecanismos regulatorios, que afecten la comercialización y el comercio de los productos principales de la PF. El artículo no menciona la participación de las gremiales de productores en el análisis y aplicación de la normativa, ni tampoco en la difusión y asistencia a los productores para la aplicación de la misma. Si bien parecería que la Dirección va a procurar homogeneizar, homologar y sistematizar normas y regulaciones existentes, en realidad esto no queda muy claro en el texto. La experiencia histórica es y ha sido la de acumulación de actores institucionales sobre este mismo tema, lo cual dificulta la comprensión, aplicación y cumplimiento de las normas por parte de los productores familiares, transformándose potencialmente en trabas a la comercialización de sus productos (alimentos), siendo un elemento más que potencialmente coadyuva a la concentración y la pérdida de productores.

Por otro lado, a esta Dirección le compete lo referido a los eventos biogenéticos, su análisis y los procesos que indica la legislación para su liberalización comercial, por ello es una Dirección especialmente sensible para los sistemas de producción familiar que —sin desconocer los eventuales beneficios de estas

tecnologías y su difusión— sostenemos que se requieren de mecanismos equilibrados y capacidad técnica en el Estado, para la aplicación de todas las garantías concernientes a la bioseguridad.

Por otra parte, la CNFR entiende y cree en la producción agroecológica como una alternativa sostenible de producción y para generar alimentos de calidad, aprovechar cada vez más nuevas oportunidades en mercados especializados; ambos enfoques de la producción deben ser compatibilizados. Si bien la agroecología como modalidad de producción y las políticas públicas referidas a ella se discuten en otro espacio interinstitucional en el MGAP, como es la “Comisión Honoraria del Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas (CNPA)”, creada por Ley 19.717 del 2018, llamamos la atención sobre la debida armonización de roles y funciones entre la Dirección que se está creando y la Comisión Honoraria referida.

**Artículos 274 a 277.** Entendemos que la forma y el momento del planteo —dado que está muy próxima su inauguración— no fueron correctos, además de haber sido en forma totalmente inconsulta no solamente con la intendencia, sino con las gremiales granjeras en los ámbitos correspondientes. Luego de las diferentes derivaciones, entendemos que lo más oportuno sería eliminar estos artículos, más allá que compartimos las preocupaciones vinculadas a los posibles costos adicionales, las dificultades de los más pequeños para su traslado y la necesidad de mejorar la gobernanza.

**Artículo 568** del capítulo subsidios y subvenciones a través del MGAP, modifica sustancialmente y afecta negativamente la base de financiamiento del presupuesto del **Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)**, eliminando lo establecido en su ley de creación, donde los aportes provenientes del Poder Ejecutivo (Rentas Generales) deben, al menos, igualar en monto de lo recaudado por el impuesto específico que pagan los productores agropecuarios para financiar al INIA y que se benefician de los bienes públicos tecnológicos generados por esta institución. El espíritu del legislador de entonces (ley de creación), buscó plasmar en esta forma de financiamiento presupuestal, un criterio de solidaridad entre el aporte y beneficio del sector privado y la investigación C&T a cargo del Estado, para asegurar independencia y la atención del interés general, en una materia tan sensible y necesaria para el desarrollo, la productividad y competitividad de la producción agropecuaria.

El artículo propuesto no solo tiene graves consecuencias inmediatas en la financiación del INIA, sino que altera esta relación público-privada, que hasta el momento venía funcionando bien. Deteriora aún más las finanzas del Instituto y la relación entre sectores a su interior. Por otra parte, de aprobarse este artículo, y en función de recursos que el Poder Ejecutivo aún no ha volcado oportunamente a la institución, genera una situación de desfinanciamiento

estructural, difícilmente recuperable y que sin duda va a afectar sus servicios en calidad, cantidad y focalización, en detrimento mayor las UPAF.

**Artículo 569** "Subsidios y Subvenciones", afecta la partida anual para el **Instituto Nacional de Semillas**, a partir que establece que "la Unidad Ejecutora 007 "Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca", aportará como máximo el equivalente en moneda nacional a 20.000 UR (veinte mil unidades reajustables).

Este es un caso similar al del INIA, donde se modifica y afecta el financiamiento, en este caso del INASE, ya que lo que propone como máximo este artículo (20 mil UR), alcanza al 20% del presupuesto total del Instituto, cuando hasta ahora no era un monto máximo, sino que era el monto al que concretamente se comprometía a aportar el Estado. En opinión de la CNFR, se está generando una gran incertidumbre respecto a la continuidad y calidad de los servicios del Instituto y, en todo caso, un seguro aumento de tarifas por la prestación de los mismos.

**Artículo 570.** De acuerdo al artículo 13 de la ley 18.876, hay un componente del ICIR que es destinado a colonización. Lo recaudado en virtud de las enajenaciones de inmuebles rurales a que refiere el presente artículo, realizadas a partir del 1º de enero de 2012, está afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización.

La modificación que introduce el proyecto de ley de presupuesto en su artículo 570, en la práctica significa disminuir el presupuesto radicalmente para la compra de tierras para el INC, dado que el monto establecido de transferencia de 26:500.000 UI por trimestre, establecido en el artículo 7 de la Ley N° 18.064, en la redacción dada por el artículo 3 de la Ley N° 19.231, pasa a ser un monto de referencia como tope máximo, sin establecer tampoco un monto mínimo al que se comprometa el Estado.

## 6. COMENTARIOS GENERALES

### 6.1. Desarrollo Rural y el MGAP

Lo primero que queremos poner de manifiesto en este apartado, es la contradicción que encontramos entre los objetivos propuestos para este proyecto de Ley expresados en el “Mensaje y Exposición de Motivos”, referidos a la importancia del Desarrollo Rural, los cambios propuestos para la gestión de las políticas públicas en este sentido y el desarrollo rural a través de la generación de bienes públicos a gestión y la asignación presupuestal que surge del análisis, para áreas estratégicas que —a nuestro juicio— son prioritarias para la aplicación de estas políticas.

La CNFR exhorta a mirar con mucha atención el papel del MGAP en el desarrollo de los territorios rurales, como una de sus funciones más importantes y como una política clave para un desarrollo nacional dinámico, armónico y territorialmente equilibrado. La **afectación de la dotación de personal del MGAP, en la medida que un guarismo del orden del 50 % de sus recursos humanos** se encontrará en condiciones de retiro durante el quinquenio, la no provisión de vacantes y en relación al presupuesto asignado para el desarrollo rural, dejan muchas dudas sobre la calidad de sus servicios en el futuro y la capacidad de articular servicios con otros organismos, en especial en materia de desarrollo rural.

Compartimos que está bien estimular el desarrollo rural a partir de estimular las inversiones privadas en los territorios, pero para eso es preciso —en el proyecto no aparece— la inversión pública en infraestructura, en servicios y en calidad institucional, entre otras cosas. Además, entendemos que, si bien el desarrollo rural se apuntalará a partir del acceso a bienes públicos por parte de los sectores productivos, no se encuentra en el articulado, ni en la exposición de motivos, la forma en que estos bienes públicos van a llegar en forma equitativa al conjunto de la población rural y donde se sustenta este objetivo.

Lo anterior, sumado a las restricciones al endeudamiento externo y, por lo tanto, a financiar inversiones y proyectos de la PF y sus organizaciones, pone en duda —como ya se ha expresado— que vayan a existir estímulos, subsidios o inversiones estratégicas a cargo del Estado para promover y crear capacidades en los territorios rurales y en particular contando para ello con las organizaciones de la AF, como las SFR afiliadas a CNFR.

- (I) **DGDR:**
  - (a) Asignación de recursos para remuneraciones en la DGDR: cae un 6,4 % en moneda constante
  - (b) Gastos de funcionamiento, ajusta a la baja más de un 30%
  - (c) Inversiones en esta dirección, se ajusta en un 50%

## **(II) DIGEGRA**

- (a) Asignación de recursos para remuneraciones en la DIGEGRA: cae un 3,8 % en moneda constante
- (b) Gastos de funcionamiento, se ajustan a la baja también en más de un 30%

## **(III) El Fondo de Fomento de la Granja aumenta en un 11%.**

El análisis preliminar de estos números en estos tres primeros renglones sumados, significan: \$ 921 millones en 2020 y se termina el quinquenio a pesos constantes \$ 723 millones, con lo cual, bajan en conjunto algo más de un 20%.

Por otro lado, el enfoque anunciado por el Poder Ejecutivo para la aplicación de los recursos del Fondo de la Granja, se orienta a ser utilizado básicamente para apalancar créditos a los productores y facilitar el acceso a los mismos.

Se observa el riesgo de la eliminación de la herramienta del subsidio para aquellas actividades estratégicas, inversiones prediales claves, inversiones multiprediales, que permitan mejorar el posicionamiento de las UPAF en los diferentes mercados. Estos recursos aplicados como subsidios, acotados en monto, destino y tiempo, han sido de particular importancia para que los productores familiares hayan podido dar respuesta a los estímulos de los diferentes mercados y mejorar la calidad e inocuidad de la oferta alimentaria, especialmente a partir de la crisis desatada por el Covid 19, en marzo de este año, pero ya antes, permitiendo escalar la producción agrícola familiar.

No se identifica de qué forma prevé el Presupuesto Nacional aportar al Financiamiento del **Plan Nacional de Agroecología**, teniendo en cuenta que es una línea de trabajo que se debe priorizar dentro del conjunto de políticas diferenciadas para el desarrollo rural.

Finalmente, queremos manifestar preocupación por el **cambio de “ruta tecnológica”, que implica el artículo propuesto en torno al combate a la mosca que ocasiona la bichera** y que se basa en el “apagado” de ciertos genes en las moscas macho, para evitar la reproducción, frente a la esterilización. La estrategia que se viene desarrollando hasta el momento, se apoya en investigaciones científicas coordinadas y articuladas entre el INIA, el SUL y el Instituto Pasteur, que entendemos deberían ser consideradas, y sopesadas las consecuencias favorables y desfavorables de ambos modelos tecnológicos.

## **6.2. Una mirada hacia los institutos**

### **(I) Incertidumbres en torno al presupuesto del Instituto de la Granja.**

Llama la atención que **no se encuentra en el proyecto de ley presupuestal, previsiones para el financiamiento del futuro Instituto Nacional de la Granja**, que deberá ser creado a partir de la propuesta que el Poder Ejecutivo

debe realizar al Poder Legislativo, en consulta con las instituciones representativas del sector, en los plazos establecidos por la LUC. Resulta preocupante que para financiarlo se pueda argumentar el uso de parte del Fondo de Desarrollo de la Granja, opción que no es de recibo para las organizaciones representativas del sector.

## **(II) Asignación presupuestal para el INC, con destino a la compra de tierras**

La CNFR no comparte el debilitamiento institucional que supone para el INC la reducción en la asignación presupuestal prevista para que el Instituto pueda cumplir su papel legal y operar en el mercado de tierras, haciendo uso eventualmente de la primera opción de compra sobre predios de campo que se ponen a la venta y, en caso de considerar estratégicamente conveniente su compra, bajo determinadas condiciones que establece su Directorio, en armonía con las políticas públicas de inversión para el desarrollo y la Ley de Colonización, ofrecerlas a potenciales colonos, nuevos productores agropecuarios. En los hechos, en opinión de la CNFR, esto implica una supresión lisa y llana del fondo para compra de tierras que —a nuestro juicio— no tiene fundamento y contradice los objetivos de política agropecuaria planteados por este mismo proyecto de ley.

La modificación que introduce la Ley de presupuesto en el Art. 570, la incertidumbre que genera el cambio introducido en el Art. 64, así como el monto previsto para el Fondo de Colonización, significa un retroceso en la capacidad de proyección colonizadora, aspecto que perjudica a los productores familiares con problemas de escala, a los jóvenes rurales aspirantes a tierra y a los arrendatarios con tenencia precaria. La modificación de la ley que financia el Fondo de Colonización significa eliminar certezas financieras, reducir autonomía del INC y modificar las reglas de juego respecto al derecho al acceso a la tierra, dinamizado tras la reactivación del INC, de tal manera que desestimula la proyección de las familias en el campo. Tan solo considerando el presupuesto asignado en el presente proyecto, se identifica una pérdida del 90% de fondos presupuestales asignados a la tarea colonizadora.

Consideramos preciso que los fondos estén estipulados y sean estables, lo cual es imprescindible para que se revierta la tendencia al despoblamiento, para que la gente recobre la confianza en las leyes que fija el parlamento, leyes que cobran vida cuando tienen presupuesto, como es caso de la ley 11.029 y la de repoblamiento de la campaña, que sin presupuesto o sin cartera de tierras no tienen mucho para aportar.

Pero, además, es fundamental para la acumulación de capacidades institucionales. Es necesario que la dinamización del INC permita acumular aprendizaje para hacer cada vez mejor la tarea colonizadora, mejorar la eficiencia y justicia en la adjudicación, mejorar la capacidad de planificación de los territorios, mejorar la articulación interinstitucional de recursos públicos, etc. Parar el proceso es desestimular a los aspirantes, pero también al cuerpo funcional que pierde vitalidad.

### **Acerca de las modificaciones de forma de aporte a INIA e INASE.**

En estos casos, de forma similar a lo previamente mencionado para el caso del Art. 570, se resalta la preocupación en cuanto, no solo al monto de presupuesto que efectivamente se llegue a destinar por parte del Estado para el funcionamiento correcto de estos institutos, sino que también se resalta el cambio estructural en cuanto a los componentes que aportan al presupuesto, con la consecuente incertidumbre que genera eso a la hora de la planificación y proyección de líneas de trabajo a mediano y largo plazo como a la están llamados a asumir estos institutos, sumado a dificultades presupuestales que ya se venían acarreado con anterioridad.

#### **6.3. Otros aspectos a considerar**

Finalmente, manifestamos nuestra preocupación en el recorte presupuestal que podría estar teniendo MEVIR, siendo la vivienda rural y la vivienda productiva aspectos también fundamentales para el desarrollo rural integral.