

Parte 2 – Mercados Institucionais

Compras institucionales

estado del arte del proceso uruguayo

Adriana Machado
Alejandro Pizzolon
Jorge Vaz Tourem

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

MACHADO, A., PIZZOLON, A., and TOUREM, J.V. Compras institucionales: estado del arte del proceso uruguayo. In: PEREZ-CASSARINO, J., TRICHES, R.M., BACCARIN, J.G., and TEO, C.R.P.A., eds. *Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais* [online]. Chapecó: Editora UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018, pp. 121-136. ISBN: 978-85-64905-72-6. <https://doi.org/10.7476/9788564905726.0009>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Compras institucionales: estado del arte del proceso uruguayo

Adriana Machado
Alejandro Pizzolon
Jorge Vaz Tourem

Introducción

En la última década Uruguay ha generado diversos avances en lo que refiere a promoción y fortalecimiento de la producción familiar, en el marco de una estrategia de desarrollo rural. El diseño de estas políticas ha tomado como referencia el conocimiento acumulado en la región y ha tenido en cuenta el acuerdo de diferentes actores (estatales, organizaciones de productores, academia, etc.). Este desafío ha requerido innovaciones a nivel de la legislación, de los procesos administrativos, la organización social y ajuste en los programas de promoción y apoyo al desarrollo de la producción familiar.

Un hito importante del proceso uruguayo es la aprobación de la Ley 19.292 de compras públicas a la producción familiar en el año 2014. Esta ley caratulada “Declaración de interés general: Producción Familiar Agropecuaria y Pesca Artesanal” y su decreto reglamentario, reservan un porcentaje de las compras de alimentos realizada por los mercados institucionales para organizaciones de la producción familiar y la pesca artesanal.

El objetivo del presente artículo es presentar brevemente la producción familiar uruguaya, analizar el proceso de creación de la ley 19.292 y sus mecanismos de reserva de mercado, así como los potenciales aportes al sector en función del dimensionamiento de la demanda estatal. Se propone un recorrido sobre la conceptualización y reconocimiento público de la PAF, posteriormente se realiza

un resumen de las características y dimensiones de las compras institucionales de alimentos, para luego presentar el proceso de gestación de la ley de compras públicas a la producción familiar y los avances y desafíos en su instrumentación.

Sobre el concepto Producción Agropecuaria Familiar (PAF)

En Uruguay el concepto de agricultura familiar se remonta a principios de la década del 80' (últimos años de la dictadura militar), cuando algunos autores vinculados a organizaciones no gubernamentales como CIEDUR (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay) y CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay) comenzaron a definir y caracterizar la agricultura familiar uruguaya. Al retomarse el gobierno democrático y el ingreso de varios de esos autores al ámbito académico dicho tema comenzó a investigarse y se realizaron algunas tesis de grado sobre la situación y perspectivas del sector, con lo cual la agricultura familiar fue reconocida como sujeto social, por la universidad, pero no a nivel de los gobiernos de la época.

En la década de los 90' nuevamente a nivel académico un autor que profundizó en el estudio del concepto fue el Ing. Agrónomo especializado en sociología rural Diego Piñeiro quien en 1994 definió tres categorías. La primera de ellas el productor familiar capitalizado, aquellos que utilizan predominantemente trabajo familiar pero complementariamente contrata asalariados, al mismo tiempo que con su actividad agrícola obtiene excedentes suficientes para sobrevivir hasta el siguiente ciclo productivo. Una segunda categoría es el productor familiar propiamente dicho; el que aplica el trabajo de toda la familia y eventualmente puede contratar trabajo asalariado, pero siempre en menor cantidad a la mano de obra familiar y sus ingresos son apenas suficientes para cubrir el presupuesto familiar del año. En tercer lugar, definió el productor semi-asalariado, quien por la escasa superficie de campo propio y la baja rentabilidad que percibe, debe emplearse él o su familia fuera del predio para completar sus ingresos.

En 2005, se comenzaron a diseñar políticas específicas de apoyo a la producción familiar. Lo cual a nivel institucional se vio reflejado en la creación en el ámbito del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), y en el Ministerio de Desarrollo Social en el ámbito de la DINESIL (Dirección Nacional de Economía Social e

Integración Laboral) del Departamento de Ruralidad para apoyar la agricultura familiar y participar de la Red Especializada de Agricultura Familiar (REAF) que desde 2004 se había creado a iniciativa del gobierno brasileño en el ámbito del MERCOSUR, sin mayor apoyo del Estado uruguayo en los primeros años de su existencia.

Uno de los productos concretos de esta nueva etapa de participación en la REAF fue la definición conjunta de los principales criterios que actualmente se siguen utilizando en la región para definir agricultura familiar: “1) mano de obra predominantemente familiar, limitando mano de obra contratada, 2) familia como responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias debiendo residir en el predio o una localidad cercana, 3) recursos productivos compatibles con la capacidad de trabajo de la familia (tierra, capital, etc)” (REAF, s/f).

En el año 2008 una resolución (527/008) del MGAP definió la condición de Productor o Productora Familiar Agropecuario/a para aquellas personas físicas que cumplieran, simultáneamente con los siguientes cuatro requisitos:

1. Realizar la explotación con la colaboración de, como máximo, dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales (500 jornales anuales)
2. Explotar tierra hasta un total de 500 ha índice CONEAT (índice de producción de pasturas y carne en campo natural) 100 bajo cualquier forma de tenencia
3. Obtener su ingreso principal de su trabajo en la explotación o cumplir su jornada laboral en la misma,
4. Residir en la explotación o en una localidad ubicada a una distancia no mayor a 50 km.

Esta definición en 2014 se modificó parcialmente por medio de las resoluciones 219 y 387/2014 (MGAP. s/f) y estableció que en aquellos casos donde exista trabajo extra predial, los ingresos no deben superar las 14 BPC (bases de prestaciones y contribuciones), lo cual a 2017 equivale a unos mil setecientos cincuenta dólares americanos mensuales. A la vez que para los productores hortícolas, frutícolas y vitícolas se definió como límite máximo la contratación de mano de obra asalariada no familiar por un equivalente de hasta 1250 jornadas zafrales anuales. También para el caso de la producción apícola, determinó que no se aplican los requisitos de superficie ni de residencia y se sustituye la definición

por los productores que cuentan con un máximo de 1000 colmenas. En 2016, se ajusta nuevamente incorporando la definición de productor familiar pesquero.

Posterior a la primera definición se crea el Registro de Productores Familiares, cuya implementación y procesamiento ha estado a cargo de la DGDR. Su propósito es determinar quiénes son los productores que están comprendidos en la definición y por tanto reconocer los potenciales beneficiarios de las políticas diferenciadas que se otorgan por parte de la DGDR y otras instituciones del estado.

De acuerdo con el Censo General Agropecuario MGAP-DIEA (2011), existían 44.781 explotaciones totales. Según Sganga et al. (2014) en el año 2013 el registro de productores familiares tenía un total de 21.038 explotaciones familiares registradas, representando un 47 % de las explotaciones, las que ocupan 1.534.053 hectáreas aproximadamente, casi un 10 % de la superficie de suelos explotables del país. De esta cantidad la mayoría son ganaderos pequeños (bovinos y ovinos), seguido de productores lecheros y horticultores.

A partir del 2016 y como consecuencia de la Ley de Compras Estatales para la agricultura familiar y pesca artesanal se comenzó a implementar el registro de los pescadores artesanales familiares.

El proceso de reconocimiento por parte de la institucionalidad pública ha posibilitado, en parte, una mayor visibilidad del sector y ha propiciado el reconocimiento social y político de la PAF como un sector que aporta gran parte de la producción de alimentos nacionales. Con un valioso aporte económico al país y como actores claves de la Seguridad y Soberanía Alimentaria Nacional. Siendo a la vez, un potente generador de trabajo genera radicación en el medio rural, constituye un importante reservorio de saberes, cultura y capacidades, difícilmente recuperables de continuar el proceso de pérdida actualmente en curso.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento y de las políticas diferenciadas para este sector, la PAF uruguaya presenta una alta fragilidad socioeconómica, se encuentra bajo presión de la agricultura agroindustrial y presenta diversas dificultades para el acceso a los mercados. Las incertidumbres para la comercialización de sus productos y los bajos precios que reciben los productores explican en parte una continua pérdida de esta población. Esta problemática que se acentúa en los años 90' y 2000, continúa sin revertirse.

Por mucho tiempo las políticas orientadas a los productores rurales se han focalizado en desarrollar los aspectos productivos, de asistencia técnica e incluso de transformación o generación de valor agregado en las cadenas tradicionales,

pero se ha dado poco énfasis a la comercialización de la producción. La inserción de productores familiares al mercado se ha realizado en un contexto de poca intervención estatal en la regulación de los mercados. Los diferentes apoyos no logran sus cometidos en todos los casos y en ocasiones terminan diluyéndose en otros eslabones de la cadena, no capitalizándose en una mejora del precio recibido por la PAF.

Con la intención de superar estas fragilidades de mercado, en el periodo de gestión de gobierno de 2010 – 2015, se comenzó a promover a nivel político la idea de trabajar el acceso a los mercados institucionales como una herramienta para apoyar la organización y generación de capacidades comerciales a través de diferentes procesos asociativos que posteriormente podrán mejorar su inserción competitiva en los mercados no estatales. En la administración siguiente se avanzó en la consolidación de herramientas de políticas institucionales específicas.

Chiappe et al (2015) analizando la exposición de motivos de la ley 19.292 apuntaba:

las compras públicas como instrumento de desarrollo económico fomentan la consolidación de un modelo de desarrollo económico basado en el trabajo nacional, impulsando cadenas productivas con tecnologías apropiadas que promueven el poblamiento de la campaña, favorecen la distribución de riquezas, contribuyen a la diversificación de la matriz productiva y disminución de las brechas sociales.

Así entendidas, las adquisiciones gubernamentales son un instrumento relevante a la hora de potenciar el desarrollo de la agricultura familiar permitiendo la obtención de precios justos para productores y consumidores, evitando las tendencias oligopólicas de la distribución y garantizando el acceso a mercados.

Características del mercado institucional en Uruguay

El mercado institucional en Uruguay es relativamente pequeño en comparación con otros países sudamericanos, dada la baja población uruguaya, y presenta sus propias particularidades. Si bien la mayor parte de los alimentos frescos que se consumen en el país provienen de la producción familiar, las características del proceso por el cual el Estado realiza sus compras de alimentos

han determinado que la mayor parte de quienes se presentan y ganan las licitaciones de compra de alimentos, son grandes empresas acopiadoras o intermediarias, con serias dificultades por parte de la PAF de abastecer directamente y obtener un precio más justo.

La norma legal que aplica a los procedimientos de compras y contrataciones estatales se denomina Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF). Esta normativa comprende todo tipo de compras y contrataciones de obras y servicios realizados por los organismos estatales.

Para la compra de alimentos existen dos mecanismos de compra, que son licitación (pública y abreviada) y la compra directa (común y por excepción). Cada procedimiento (definidos en el Art 33 del TOCAF) es aplicable en función del monto de contratación, los máximos admitidos en 2017 para cada procedimiento de compra fueron:

- Compra directa común: USD 14.140 aprox.
- Licitación abreviada: USD 282.725 aprox.
- Licitación Pública: por encima de USD 282.725 aprox.

Las oficinas estatales que participan de la regulación y control de las compras públicas son la Agencia de Contrataciones y Compras del Estado (ACCE) y la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA), quienes tienen distintos roles y participan en alguno de los procedimientos utilizados para ejecutar cada compra. La compra puede ser centralizada o no centralizada:

Compras centralizadas

Este tipo de compra es la realizada en forma conjunta mediante licitaciones anuales realizadas por la UCA, quién recibe las necesidades de los distintos organismos estatales ubicados en la zona Metropolitana (que ocupa un radio de unos 50 km. alrededor de Montevideo). Los productos comprados por los llamados de la UCA, comprende frutas y hortalizas frescas, huevos, legumbres, carne vacuna, hortalizas procesadas, dulces y mermeladas, leche fresca y larga vida. Es importante destacar que la UCA no participa en la compra de carne de aves, carne de cerdo, pescado ni quesos.

Este mecanismo de compras presenta ventajas y desventajas para las organizaciones de productores familiares, por un lado, concentra un volumen

importante de alimentos lo cual lo hace muy atractivo, pero a la vez implica un importante trabajo logístico de organización, dado que muchas veces requiere de entregas diarias o semanales en muchas instituciones.

Compras descentralizadas

Son aquellas que cada organización lo ejecuta directamente, como por ejemplo las escuelas rurales, hospitales y otras instituciones públicas alejadas de Montevideo, que compran los alimentos en sus lugares de establecimiento.

En relación a las compras de alimentos las instituciones más importantes en función de los volúmenes de compra son; el Ministerio de Defensa Nacional (que comprende el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea); el Ministerio del Interior (que comprende principalmente las cárceles, hospital Policial, Bomberos, Oficinas Centrales, Escuela Nacional de Policía, Guardia Republicana, etc.); la Administración de los Servicios de Salud del Estado (37 hospitales ubicados en las principales ciudades del país); la Administración Nacional de Educación Pública a través del Programa de Alimentación Escolar (alimenta unos 250.000 niños); el Instituto Nacional de Alimentación (que abastece comedores para ciudadanos en condiciones de alta vulnerabilidad y financia la alimentación de los niños entre 0 y 3 años cubiertos por el plan Centros de Atención de la Infancia y la Familia, que ejecutan ONG con financiamiento público) Chiappe et al. (2015).

Dimensionamiento de las compras públicas de alimentos

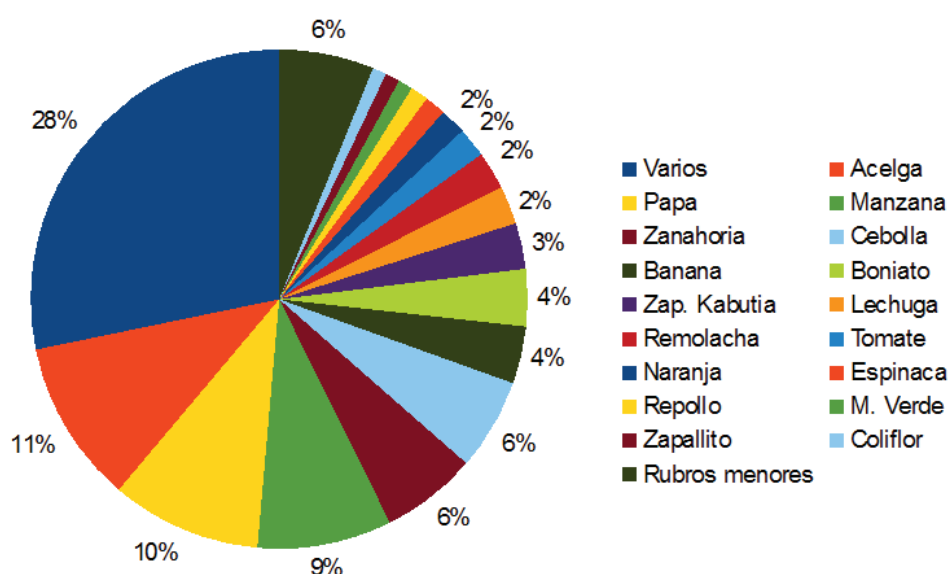
Un reciente estudio realizado por docentes de la Universidad de la República, Chiappe et al (2015), estudió los volúmenes de compra del Estado de los principales productos de la producción familiar uruguaya (frutas, verduras, huevos y carne).

Para las compras de frutas y verduras establecieron que alcanzan las 15.130 toneladas por año. “En volumen las compras centralizadas representan 45,5% y las descentralizadas 55,5%, mientras que en dinero las compras centralizadas representan 33,9% y las descentralizadas 66,1% del total”.

Tomando en cuenta la producción total de frutas y hortalizas y el consumo estimado en fresco, los autores obtienen que las compras públicas apenas representan 2,05% de la producción nacional y 3,84% del consumo, por lo cual, si bien puede resultar importante para una parte de la agricultura familiar, su aporte es menor en relación con otros países de la región.

Con respecto a los productos comprados, el siguiente gráfico establece la distribución de dicho volumen:

Gráfico 1. Principales productos comprados por bulto a través de la UCA en 2014



Fuente: Chiappe et al., 2015.

Como observamos en el gráfico, sin considerar el rubro “Varios”, el cual agrupa todo tipo de hortalizas, los principales productos adquiridos por los organismos públicos son acelga, papa, manzana, zanahoria y cebolla.

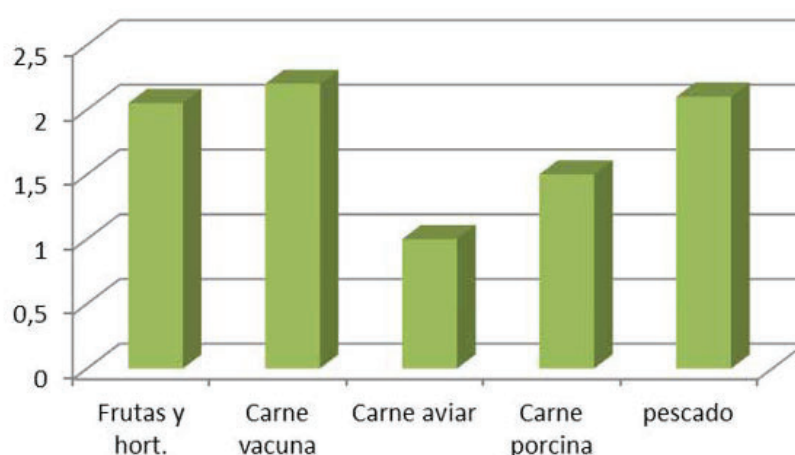
En el caso de los hues las compras centralizadas fueron 163.347 docenas por un monto total de aproximadamente 160 mil dólares. Las compras descentralizadas en 2014 acumularon 123.492 docenas que, sumadas a las compras centralizadas, completaron un volumen de compras públicas de huevos en 2014 de 286.839 docenas. La producción anual uruguaya es del orden de los 67 millones de docenas, por lo cual la compra pública representa 4,34 % de la producción (CHIAPPE et al., 2015).

La compra total de carnes en 2014 fue estimada por Chiappe et al. (2015) en 5.048 toneladas, de las cuales un 79,3% correspondió a carne vacuna,

seguida por el pollo con 12,9%, el cerdo con 4,4% y el pescado con 4%, lo cual significan 4.004 toneladas de carne vacuna. Las otras tres carnes fueron adquiridas sólo de forma descentralizada, acumulando 627 toneladas de pollo, 224 toneladas de cerdo y 193 de pescado.

El peso relativo de las compras públicas de carne en función del consumo interno anual en Uruguay significó para el año 2014; en el caso de la carne vacuna 2,2% del consumo interno, en el caso del pescado 2,1%, en el caso del cerdo 1,5% y en el caso del pollo el 1%. Considerando el consumo interno anual total de carnes, las compras públicas representan el 1,8%. El siguiente gráfico resume los porcentajes en volumen de la compra pública sobre el total de la producción nacional.

Gráfico 2. Porcentajes en volumen de la compra pública en relación a la producción total nacional



Fuente: Chiappe et al (2015).

A partir de un contexto regional y nacional favorable al desarrollo de políticas públicas de promoción de la producción familiar se implementan en Uruguay un conjunto de acciones orientadas a facilitar las condiciones de vida, producción y acceso a los canales comerciales.

Este “contexto favorable” se explica por algunas condiciones que se establecen a nivel regional, así como otras propias del proceso socioeconómico de Uruguay. En la región se establecen esfuerzos liderados por organismos públicos, organizaciones sociales, así como organismos internacionales de cooperación, para la definición de lineamientos específicos en torno a la promoción de políticas de estado de seguridad alimentaria de la población.

En ese sentido se buscó avanzar en las metas de superación del hambre, combatiendo la pobreza y logrando mayores niveles de equidad. En el marco de esta estrategia, la producción familiar de alimentos se convierte en un sector clave en el doble sentido de abastecimiento de alimentos sanos y frescos; pero a su vez en una forma de economía social alternativa al modelo del agronegocio en términos de sustentabilidad social y ambiental.

Es así como desde bloques de integración regional (CELAC, UNASUR, MERCOSUR), y de Organismos Internacionales como FAO, FIDA, IICA, CEPAL se generaron ámbitos formales de trabajo de estas temáticas. En este contexto, a nivel nacional se buscó articular los esfuerzos de coordinación y desarrollo de aprendizajes en estas cuestiones, aunque es importante resaltar que los actores centrales de este proceso son las organizaciones de la producción familiar, quienes han sostenido sus reclamos y encontrado en este nuevo escenario un marco más favorable para hacer escuchar sus demandas históricas.

Uruguay presenta algunas particularidades que se relacionan a su tradicional forma de transitar los cambios, así como la manera de procesar las tensiones entre las demandas sociales o de sectores productivos, con las respuestas del Estado. Desde principios del siglo XX el país se ha caracterizado por un Estado de amplias funciones y presencia, una forma de estado social que en varias oportunidades se adelanta a las demandas generando respuestas en forma de normativa y políticas públicas. A esta característica general se suma que las organizaciones representativas de la producción familiar de alimentos se encuentran integradas a espacios institucionales sectoriales¹ y de discusión política², por los que se canalizan demandas específicas. De esta base surge como una forma de promover la integración de la producción familiar a las cadenas comerciales la necesidad de utilizar a las compras estatales como herramienta de promoción, articulada a un conjunto de políticas de desarrollo social y productivo.

A mediados de 2013, se conforma un equipo interinstitucional del poder ejecutivo que intenta sintetizar en un proyecto de ley las ideas respecto a las compras públicas de alimentos, a la vez que se gestan experiencias puntuales de compras de alimentos a organizaciones de productores por parte de organismos públicos.

1 Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, Instituto Nacional de la Carne, Instituto Nacional de la Leche, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Instituto Plan Agropecuario, Dirección General de la Granja.

2 REAF Nacional, Mesas Sectoriales, Mesas de Desarrollo Rural.

La conformación del equipo intersectorial integró a técnicos de los ministerios de Ganadería Agricultura y Pesca; Desarrollo Social; Industria, Energía y Minería, así como a la oficina de Planeamiento y Presupuesto dependencia de Presidencia de la República.

El producto fue un proyecto de ley enviado al parlamento por el poder ejecutivo, y presentada por el Ministro de Desarrollo Social el cual se integra a la discusión parlamentaria a través de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Representantes, lo que se explica por el énfasis de promoción del sector de la producción familiar desde un enfoque socioeconómico, de inclusión de la población rural desde formas de organización social asociativas.

El tratamiento del proyecto generó apoyo de todas las bancadas de los partidos políticos, recibiendo aprobación unánime, lo que permite entender a las compras estatales como una forma de política pública de Estado.

En paralelo y se han venido gestando experiencias de adquisición de productos alimenticios por parte del Ministerio del Interior, para el abastecimiento de Centros de Reclusión. Esas compras de carne de ave y cerdo y posteriormente de hortalizas y harinas, a organizaciones que nuclean a productores familiares (en un principio de la zona metropolitana). Permitted generar aprendizajes sobre las limitantes a levantar a la hora de sostener el abastecimiento a compradores públicos y por parte de los compradores, el sortear una serie de dificultades asociadas a los procedimientos instituidos.

Fue posible avanzar en este proceso por la voluntad y determinación política de los diferentes actores involucrados, siendo conscientes de la necesidad de desarrollar marcos normativos, adaptar procesos administrativos, generar programas de promoción, para que se logren las metas planteadas.

Instrumentación de la ley de compras públicas

El proceso parlamentario de aprobación de la Ley 19.292 finalizó en diciembre de 2014 y es posteriormente reglamentada por el poder ejecutivo a través del decreto 411/015 firmado por el ex presidente José Mujica el 28 de febrero de 2015, último día de su mandato.

Algunas particularidades de la reglamentación aprobada:

1. Establece una reserva de mercado;
 - del 30 % (como mínimo) para las compras de bienes alimenticios de carácter centralizados.
 - del 100 % del mercado para el caso de las compras descentralizadas de alimentos.
 - prevé condiciones de salvaguarda en las cuales el estado no se verá obligado a comprar como ser: incumplimientos previos, deficiencias en calidad, precios más elevados al promedio del producto en mercado durante los últimos 3 años.
2. Establece como sujetos beneficiarios a colectivos: conformados por al menos 5 integrantes, de los cuales como mínimo el 70% de sus integrantes deben ser productores familiares y/o pescadores artesanales siendo estos los que aportan al menos el 50% de la oferta del colectivo.
3. Crea un registro de colectivos que cumplan con las condiciones del punto anterior, denominado “Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas” (RENAOH). Con el objetivo de monitorear la oferta de productos y colocar esta información a disposición de las instituciones compradoras. Por otra parte, permite desarrollar políticas diferenciadas enfocadas a fortalecer estas organizaciones.
4. Encomienda al MIDES y MGAP a través de su Dirección General de Desarrollo Rural, a implementar las acciones correspondientes para la efectivización y puesta en práctica de la ley. Estas deben realizar la difusión, capacitación y el apoyo al fortalecimiento de las organizaciones con especial énfasis en aquellos colectivos más vulnerables.

Como se mencionaba anteriormente estas características tienen su base en la estructura de compra que presenta el Estado uruguayo y en una decisión política del gobierno de promover procesos de asociativismo en el medio rural, como herramienta para mejorar la escala y competitividad de la producción familiar y pesquera artesanal, como estrategia de desarrollo rural que se propone apostar a nuevas formas de relacionamiento de la producción familiar con los mercados.

Poner en práctica esta herramienta y asegurar la efectiva llegada a los beneficiarios que apunta la ley, es posible debido a una política anterior de la DGDR, que es la creación de un registro nacional de productores familiares, a través del

cual es posible identificar el conjunto de productores que cumplen con la característica de producción familiar.

Una de las principales restricciones para la puesta en práctica del registro de organizaciones fue la inexistencia de una definición de productor familiar pesquero. Una vez definido, estos comienzan por primera vez a ser reconocidos como sujetos de las políticas públicas diferenciadas aplicadas por la DGDR, previamente este sector venía siendo atendido desde el punto de vista social por el MIDES.

Por otra parte, el estado debió embarcarse en un proceso de desarrollo de conocimiento sobre los montos, productos y diferentes mecanismos de compras que presentan sus instituciones. Esto se realizó mediante la contratación de una consultoría encargada por MIDES y MGAP, financiada por FAO y ejecutada por investigadores de la Universidad de la República que analiza y sistematiza los procesos de compras que el estado viene realizando. También analiza las experiencias y capacidades de las organizaciones que previamente a la ley habían hecho intentos de comercializar con el estado.

A partir de la misma, quedan en evidencia algunas de los principales puntos que deben ser abordados:

desarrollar e implementar políticas diferenciadas dirigidas a la PAF y pescadores artesanales que faciliten los procesos de comercialización, en particular con el Estado. Generar condiciones para que puedan formalizar sus organizaciones, recibir apoyos técnicos especializados, y generar capacidades logísticas y de gestión para abastecer al Estado en tiempo y forma. La pesca artesanal presenta condiciones de vulnerabilidad que deberían ser específicamente atendidas. (CHIAPPE et al., 2015).

Superar estas limitantes es el principal desafío actualmente, en ese sentido tanto el MIDES como el MGAP han desarrollado estrategias tendientes a levantarlas:

- Creación en el MIDES de un Departamento de Ruralidad con un área específica para el trabajo en torno a procesos de facilitación del comercio. La cual se propone brindar apoyo técnico (productivo, comercial, social) a productores familiares y/o pescadores en situación de vulnerabilidad para desarrollar estrategias de comercialización con el estado en circuitos cortos (compras descentralizadas).

- Procesos de difusión de la ley y sus alcances, tanto en las instituciones del estado (demandantes), como en espacios de las organizaciones de productores y pescadores (ofertantes).
- La DGDR en coordinación con el Departamento de Ruralidad del MIDES y el Instituto Nacional de Cooperativismo ejecutan un proyecto de apoyo de planes de fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la PAF y la pesca artesanal de forma de hacer posible su incorporación al régimen de compras públicas.

El MIDES a través del INDA y DINESIL han implementado acciones de abastecimiento de alimento producidos por productores agropecuarios familiares, a servicios sociales, así como también en situaciones de emergencia por eventos climáticos (inundaciones).

En 2017 realizaron el proceso de registro de organizaciones habilitadas (RE-NAOH-DGDR) productores de diferentes rubros, consolidando la previsión de alimentos en el marco del régimen establecido por la ley 19.292.

Consideraciones finales

La puesta en marcha de una política de compras estatales a la PAF ha implicado una innovación importante en diseño de las políticas de desarrollo rural del país, con participación de actores públicos y privados.

La inserción de los productores asociados a una “reserva de mercado”, puede permitir que estos capten un mayor excedente del precio final del producto (sin que por ello el Estado los adquiera a mayor precio) al eliminar actores de intermediación.

Los avances regionales en estas temáticas resultaron importantes insumos técnicos y políticos para el desarrollo de la normativa uruguaya. Si bien dichos aportes resultaron muy valiosos, fue necesario adaptar muchos aspectos a la realidad local, caracterizada por: a) un peso muy importante de la esfera pública, y procedimientos de gestión administrativa burocrática; b) estructura de la producción familiar con gran peso del sector ganadero y de producción hortifrutícola; c) existencia de una plataforma de trabajo en políticas diferenciadas para la PAF con pocos años de desarrollo.

La reorientación de las formas de ejecución del gasto público buscado con esta ley, constituye una potente herramienta de redistribución de la riqueza del país en sectores considerados estratégicos. Esta alternativa de relativa “simple” implementación puede ser de gran utilidad en contextos donde no es posible aumentar el gasto en políticas sociales o productivas.

Uno de los factores claves para su implementación tiene que ver con la existencia de amplias voluntades políticas, aunque no exenta de lógicos conflictos entre los distintos modelos de desarrollo productivo.

Las compras institucionales han comenzado a ser visualizadas a nivel político como un camino sustentable de apoyo a la agricultura familiar, aunque también se reconoce la necesidad de acompañar estas políticas con otros instrumentos focalizados a la PAF.

La evaluación de los impactos de esta política requerirá ser analizados luego de un período prudente de ejecución, ya que es de reciente implementación.

REFERENCIAS

CHIAPPE, M; OYANTCABAL, G., PIZZOLON, A.; RODRIGUEZ, L. *Desarrollo Rural y Aplicación de Políticas Públicas a Productos Alimenticios Provenientes de la Agricultura Familiar*. Informe final de Consultoría FAO, MGAP-DGDR, MIDES, 2015, 76 p.

DECRETO reglamentario Ley 19292, consultado el 26 de agosto 2016 en: <<http://www.ecolex.org/details/legislation/decreto-no-86015-reglamentase-la-ley-19292-que-declara-de-interes-general-la-produccion-familiar-agropecuaria-y-la-pesca-artesanal-y-establece-un-regimen-de-compras-estatales-que-beneficia-a-las-organizaciones-habilitadas-para-la-utilizacion-del-mismo-lex-faoc142461/>>.

LEY 19292. Consultada el 26 de agosto 2016 en: <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19292-2014/2>>.

MGAP. s.f. resolución 527/2008. Consultada el 26 de agosto de 2016. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-registro-de-la-produccion-familiar,O,es,0,>>.

MGAP. s/f. resolución 219 y 387/2014, consultada el 15 de agosto de 2016. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-registro-de-la-produccion-familiar,O,es,0,>>.

PIÑEIRO, D. *Formas de resistencia de la agricultura familiar; el caso del Noreste de Canelones*. Montevideo, Banda Oriental, 1985. 177 p.

REAF (Reunión Especializada de Agricultura Familiar. s/f. (En línea). Consultado el 20 agosto de 2016. Disponible en: <<http://www.reafmercosul.org/index.php/grupos-temáticos/producción-familiar>>.

SGANGA, F.; CABRERA, C.; GONZÁLEZ, M.; RODRÍGUEZ S.: *Producción Familiar Agropecuaria Uruguaya y sus Productores Familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares*. Anuario Opya 2014.