

INFORME FINAL
DESARROLLO RURAL Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS
DE COMPRAS PÚBLICAS A PRODUCTOS
ALIMENTICIOS PROVENIENTES
DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Julio de 2015
Montevideo, Uruguay

El informe que aquí se presenta es producto de la implementación del acuerdo entre la **FAO** y la **Facultad de Agronomía de la Universidad de la República** para la *“prestación de servicios en desarrollo rural y aplicación de políticas de compras públicas a productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar”* a solicitud del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en el marco de la implementación de la Ley 19.292.

Marta Chiappe
Gabriel Oyhantçabal
Alejandro Pizzolón
Lorena Rodríguez

RESUMEN EJECUTIVO

En primer lugar, a los efectos de enmarcar la información recabada, se plantean los antecedentes existentes en el país en relación a la Ley de Compras Públicas para luego realizar una caracterización de los sectores a los que se orienta la ley: la producción familiar y la pesca artesanal. En segundo término, se describen los procedimientos para las compras públicas de alimentos, tanto de las compras centralizadas como descentralizadas y se presenta una cuantificación de las compras públicas de alimentos para frutas y verduras, huevos y carnes, y los totales. En este punto es importante destacar que en varios organismos estatales no existen documentos que puedan ser consultados para determinar los volúmenes de compra, por lo cual ha sido necesario un trabajo de estimación de los mismos en base a algunas consideraciones y supuestos, aplicados a algunos datos parciales. Los valores cuantificados en la mayoría de los productos, significan volúmenes relativamente pequeños y permitirían absorber porcentajes muy bajos de la producción nacional realizada por productores familiares.

Posteriormente, se hace referencia a las experiencias de venta al Estado que se consideran han dado buenos resultados, con especial énfasis en el caso de la experiencia de la Asociación Uruguaya de Cerdos, que es la que a la fecha tiene un mayor tiempo de ejecución y ha logrado éxitos importantes. La descripción de este caso constituye un punto de partida para visualizar las posibles dificultades que conllevaría la aplicación de la Ley y prever las posibles formas de subsanarlas. Además se presentan siete experiencias identificadas a partir de entrevistas a informantes calificados, dos de ellas asociadas a programas llevados a cabo por organismos del Estado y apoyadas en organizaciones, otra asociada a programas liderados por una intendencia departamental, y otras cuatro vinculadas a organizaciones de productores que fueron responsables del suministro de productos a instituciones estatales. Se identificó que actualmente hay pocas organizaciones de productores familiares con reales posibilidades de poder participar en procesos comerciales con continuidad, dadas las debilidades organizativas y las condiciones logísticas requeridas. Son también limitantes muy importantes los aspectos formales (burocráticos y fiscales), la escasa capacidad técnica especializada que disponen las organizaciones de productores, los plazos de pagos, y la competencia de los canales comerciales ya establecidos.

En la siguiente sección se identifican y caracterizan, también a partir de entrevistas a informantes calificados, organizaciones de productores familiares y pescadores artesanales consideradas como potencialmente adecuadas para comercializar con el Estado. En función de las características de sus integrantes y de sus formas jurídicas, se identificaron cinco grandes grupos: 1) Sociedades de Fomento Rural, 2) Cooperativas de la producción familiar, 3) grupos de la Red de Agroecología, 4) otras formas organizativas de la producción familiar, que en general aún no cuentan con figuras jurídicas que les posibiliten participar en experiencias de compras públicas, y 5) experiencias organizativas de la pesca artesanal.

Finalmente, se plantean una serie de recomendaciones para la realización de compras públicas a organizaciones de productores familiares y pescadores artesanales, a fin de apuntalar la implementación de la Ley 19.292. Entre éstas se destacan una amplia difusión de la Ley; profundizar los apoyos que viene realizando la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) para consolidar las organizaciones de productores; buscar mecanismos de pagos a los productores con menores plazos, y que los llamados públicos se ajusten a las posibilidades productivas de los productores familiares.

ÍNDICE

1. INTRODUCCION	5
2. ANTECEDENTES: COMPRAS PÚBLICAS, PRODUCCION FAMILIAR Y PESCA ARTESANAL	6
2.1 La Ley de Compras Públicas y sus antecedentes	
2.2 La producción agropecuaria familiar y la pesca artesanal en Uruguay	
3. COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS	12
3.1 <u>Procedimientos para las compras públicas de alimentos</u>	
3.1.1 Compras centralizadas	
3.1.2 Compras descentralizadas	
3.2 <u>Cuantificación de las compras públicas de alimentos</u>	
3.2.1 Frutas y verduras	
3.2.2 Huevos	
3.2.3 Carnes	
3.2.4 Totales	
4. EXPERIENCIAS DE VENTA AL ESTADO	26
4.1 <u>Plan piloto PUR</u>	
4.2 <u>Asociación Uruguaya Productores de Cerdos</u>	
4.3 <u>Cooperativa Yerbalito</u>	
4.4 <u>Sociedades de Fomento Rural Ruta 109 y Sociedad de Fomento Rural de Castillos y APALCO (Rocha)</u>	
4.5 <u>Cooperativa de Trabajadores del Molino Santa Rosa y Molino Caorsi</u>	
4.6 <u>Sociedad de Fomento Rural de San Antonio</u>	
4.8 <u>Plan escolar de jugo de uva y manzana</u>	
4.8 <u>Grupo de productores hortícolas Lourdes</u>	
4.9 <u>Resumen experiencias</u>	
5. FORMAS ORGANIZATIVAS DE LA PRODUCCIÓN FAMILIAR Y LA PESCA ARTESANAL	40
5.1 <u>Grupo I: Sociedades de Fomento Rural (SFR)</u>	
5.2 <u>Grupo II: Cooperativas de PAF</u>	
5.3 <u>Grupo III: Cooperativas de la Red de Agroecología</u>	
5.4 <u>Grupo IV: Otras formas asociativas de la producción familiar</u>	
5.5 <u>Grupo V: Formas asociativas de pescadores artesanales</u>	
5.6 <u>Principales problemas identificados</u>	
5.7 <u>Recomendaciones y necesidades de acciones diferenciadas</u>	
6. CLAVES DE ÉXITO Y FRACASO DE LAS EXPERIENCIAS	57
7. RECOMENDACIONES PARA LA REALIZACIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS A ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES FAMILIARES Y PESCADORES ARTESANALES	59
8. REFERENCIAS	61
9. ANEXOS	63

1. INTRODUCCIÓN

A continuación se presenta el informe final del acuerdo entre FAO y la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República para la “*prestación de servicios en desarrollo rural y aplicación de políticas de compras públicas a productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar*” a solicitud del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) en el marco de la implementación de la Ley 19.292. Cabe acotar que en la redacción de dicha ley participaron además del MIDES y la DGDR, el Ministerio de Energía y Minería (MIEM), el Ministerio de Relaciones Exteriores, (MRREE) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). A pedido del presidente de la República, por considerarse una Ley de contenido social, la coordinación estuvo a cargo del MIDES y el tratamiento de la ley en las dos cámaras del Parlamento se realizó a través de la Comisión de Población y Desarrollo. El proyecto fue aprobado por unanimidad en ambas cámaras.

En este marco, el objetivo general del acuerdo entre FAO y Facultad de Agronomía, es “*promover el desarrollo productivo y social de la Producción Agropecuaria Familiar y Pesca Artesanal y su inclusión al sistema alimentario utilizando como herramienta las compras estatales de alimentos,*” al tiempo que sus objetivos específicos son:

1. *Desarrollar aprendizajes (productores y agentes estatales) a partir de la sistematización de experiencias de comercialización con el Estado*
2. *Identificar líneas de acción a implementar interinstitucionalmente, que permitan fortalecer a la Agricultura Familiar en los procesos de compras estatales.*
3. *Delinear acciones a instrumentar en los procedimientos de compras estatales, para la facilitación del acceso a las mismas por parte de los PAF, a partir de describir los procedimientos de compras estatales de alimentos a nivel centralizado y descentralizado, identificando principales dificultades, para el acceso al mismo por parte de la PAF”.*

El acuerdo prevé la elaboración de tres productos: 1) descripción de las experiencias de venta al Estado por parte de organizaciones de productores familiares; 2) estudio de casos sobre las diferentes formas organizativas de la producción agropecuaria familiar (en adelante PAF) y la pesca artesanal (en adelante PA) a través de las cuales se podría comercializar con el Estado; 3) recomendaciones en los procedimientos de compras públicas y descripción de la demanda de alimentos del Estado.

Las principales actividades previstas en el acuerdo son: relevamiento y registro de compras públicas; talleres, jornadas de trabajo y entrevistas con los agentes/instituciones del Estado responsables de las compras para establecer recomendaciones sobre los procedimientos de compras de productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar, así como caracterizar y cuantificar la demanda; talleres y entrevistas con organizaciones de productores familiares; y jornadas de trabajo para presentación y discusión en diferentes instancias de los resultados obtenidos.

El presente informe se estructura en los siguientes capítulos: 1) introducción; 2) presentación de antecedentes sobre las compras públicas en Uruguay, y sobre las características estructurales de la PAF y la PA; 3) estudio cualitativo y cuantitativo sobre la demanda de alimentos del Estado; 4) análisis de las experiencias de la PAF y la PA de venta al Estado; 5) estudio de casos sobre las formas organizativas de la PAF y la PA con potencial para comercializar con el Estado; y 6) recomendaciones para el desarrollo de políticas públicas que apunten la implementación de la Ley 19.292 para el fomento de las compras públicas de alimentos de la PAF y la PA.

2. ANTECEDENTES: COMPRAS PÚBLICAS, PRODUCCION FAMILIAR Y PESCA ARTESANAL

2.1 La Ley de Compras Públicas y sus antecedentes

Según Bianchi y Brum (2014) en Uruguay las compras públicas no han sido un mecanismo de política sectorial, sea para la construcción de espacios de aprendizaje o para corregir fallas de mercado. En general los argumentos a favor de esta política es que las compras del Estado tienen un peso relativo importante en la economía uruguaya, no sólo por el tamaño de la economía sino por la amplia variedad de actividades que se desarrollan en el sector público. Por ejemplo los autores citan estimaciones de Reig y Torres donde en 2007 las compras del Estado uruguayo representaron el 10% del PIB, siendo las empresas públicas las principales compradoras.

En el caso de la compra de alimentos para el abasto de las instituciones públicas (escuelas, hospitales, cárceles) hay un primer antecedente en el artículo 43 de la Ley 18.362 de rendición de cuentas de 2008 que creó el “Programa de Contratación Pública para el Desarrollo” con el objetivo de *“desarrollar proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios y de estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación”*¹, para lo cual reservaba hasta 10% por año de las compras públicas. El decreto reglamentario de esta ley que afecta a los “pequeños productores agropecuarios” es el N° 172/010 que define como productor familiar aquellos que cumplen con los requisitos establecidos por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Luego de esta iniciativa vendrá la aprobación en diciembre de 2014 de la Ley 19.292 (Anexo 1) de compras públicas para la producción familiar y la pesca artesanal y su posterior decreto reglamentario (Anexo 2). La Ley declara de interés general la “Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal” y establece un mecanismo de reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios para estos sectores de la economía con el objetivo de fomentar su desarrollo, que en el caso de compras estatales centralizadas es de 30% del mercado y de las compras estatales descentralizadas es de 100% del mercado.

En su exposición de motivos² la Ley señala como un objetivo primordial abatir el hambre y la pobreza en Uruguay, y en el medio rural en particular, a partir del fortalecimiento de la agricultura familiar, entendida como un actor que colabora con la elevación de los ingresos de la población rural y clave *“para la producción sostenible de alimentos orientada a lograr la seguridad alimentaria y nutricional; contribuyendo así a la erradicación de la pobreza”*. En este sentido es que los redactores de la Ley consideran que *“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.

Según se expresa en la exposición de motivos, entre sus principales objetivos la ley busca:

¹ <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18362-2008/43>

² Ver Repartido N° 1354 de mayo de 2014 en

<http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2014051354-00.htm>

- Mejorar los precios que recibe la producción familiar, ya que en muchos casos la intermediación en la comercialización se lleva gran parte del margen económico.
- Apoyar a contrarrestar la concentración de la tierra.
- Apoyar a contrarrestar la emigración campo-ciudad y la pérdida de mano de obra calificada.
- Fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional del país.
- Promover una mejor planificación de la producción sobre todo en algunos rubros como el hortícola.
- Alcanzar mejores precios, ya que la excesiva centralización de las compras puede hacer que un producto recorra innecesariamente muchos kilómetros y aumente su precio final.
- Aumentar la diversificación de los oferentes, ya que muy pocos agentes están en condiciones de presentar la logística adecuada para poder enfrentar un llamado con las características actuales de las Compras Públicas en nuestro país, lo que puede reducir los precios que paga el Estado.

2.2 La producción agropecuaria familiar³ y la pesca artesanal en Uruguay

2.2.1. La producción agropecuaria de tipo familiar como agente democratizador y elemento de construcción y cohesión de los territorios rurales ha cobrado relevancia en los últimos diez años. En el documento “Propuesta de Políticas Diferenciadas para la Agricultura Familiar” de Uruguay (Buxedas, Pardo, y Costa, 2004: 2) se plantean una serie de ideas y conceptos al respecto: *“Se ha señalado asimismo el papel democratizador de la agricultura familiar al ampliar la red empresarial diversificada, de otro modo extremadamente concentrada, desintegradora y despobladora, así como en su papel integrador en términos de la familia y del espacio rural y capacidad de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Esas características de la agricultura familiar se mantienen, aún cuando su participación en la economía y el empleo han continuado reduciéndose”*.

Los mismos autores plantean que *“un nuevo curso para la agricultura familiar debe basarse en un doble reconocimiento: del importante papel del complejo agroindustrial en el desarrollo económico y social del país; y del rol que cumple la agricultura familiar tanto en el desarrollo local como nacional”*. Destacan su papel como sector dinámico, *“capaz de adaptarse a nuevas condiciones tecnológicas y de mercado y sobre esa base mantener un adecuado nivel de vida de las familias que trabajan en él y su contribución a la provisión de alimentos y al desarrollo rural y nacional.”*

La agricultura familiar debe visualizarse como un sector dinámico, capaz de adaptarse a nuevas condiciones tecnológicas y de mercado y sobre esa base mantener un adecuado nivel de vida de las familias que trabajan en él y su contribución a la provisión de alimentos y al desarrollo rural y nacional.

La agricultura familiar brinda una respuesta alternativa a las que alimentan las tendencias desintegradoras entre el mundo de la producción y la familia, entre la localidad de residencia de la familia y del trabajo. La familia se constituye así en el protagonista del proceso de producción y de reproducción de la unidad de producción y en el centro de atención de las demandas en el plano de la educación, capacitación y socialización, por lo que se ha insistido en la necesidad de que los servicios tomen en cuenta las particularidades del medio rural, de las mujeres y de los jóvenes.” La relevancia del sector a nivel nacional y regional se pone de este modo de manifiesto no sólo en términos cuantitativos sino también cualitativos.

La discusión del concepto de agricultura familiar se remonta en Uruguay a principios de la década de 1980 con las contribuciones a su definición y caracterización por parte de diferentes investigadores que durante la dictadura, en un contexto de imposibilidad de acceso al ámbito universitario y académico, se encontraban en la órbita de organizaciones no gubernamentales

³ El texto sobre la producción agropecuaria familiar se basa en el trabajo de Chiappe (2013).

dedicadas a estudios de carácter social y económico. Entre estas contribuciones se destacan en la década de 1980 los estudios realizados desde el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR) (Astori, Pérez Arrarte, Goyetche y Alonso, 1982; Alonso y Pérez Arrarte, 1983; Alonso y Pérez Arrarte, 1987; Astori, 1982; Astori, 1984) y desde el Centro de Investigaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU) (Piñeiro, 1985). Con la salida de la dictadura en 1984, los autores mencionados y otros que ingresaron al ámbito académico universitario continuaron trabajando e investigando sobre diferentes características de este sector.

Dentro del estrato de productores familiares Piñeiro (1994) identifica tres categorías. En primer lugar, el *productor familiar capitalizado*, que es aquel que utiliza predominantemente trabajo familiar pero contrata asalariados, y que consigue generar y guardar excedentes de un ciclo agrícola para el siguiente. En una categoría intermedia, se encuentra el *productor familiar propiamente dicho* que dedica todo el trabajo familiar a la explotación de su unidad productiva (puede contratar trabajo asalariado pero siempre menor a la mano de obra familiar), y que percibe ingresos suficientes como para vivir, pero no como para acumular capital. Y en tercer lugar, el *productor semi-asalariado*, que por la escasa tierra que posee, o por los bajos ingresos que percibe, debe emplearse él o su familia fuera del predio para completar sus ingresos. Al respecto, el autor sostiene que un productor puede desplazarse a lo largo de su vida de una categoría a la otra. Entre otras razones, por la variación en el ciclo de vida familiar, por la capacidad de gestionar la unidad productiva, por el trabajo aportado, y por las variaciones en los precios y en los mercados.

Estos procesos se conocen como procesos de diferenciación de la producción familiar. Finalmente, cuando la capitalización de la unidad productiva transforma al productor familiar en un empresario (dado que utiliza predominantemente mano de obra asalariada), o bien en el otro extremo, cuando la fuerza de trabajo familiar se ha transformado totalmente en asalariada, se establece que la unidad de producción familiar ha sufrido un proceso de descomposición, debido a que se transforma en otros sujetos sociales distintos.

A nivel gubernamental, no fue hasta mediados de la década del 2000 que el concepto comenzó a discutirse y operativizarse. En consulta con otros organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (principalmente organizaciones de productores) desde la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) y en conjunto con la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) se reprocesaron los datos censales del Censo del año 2000 en función de variables preseleccionadas. En un primer análisis, se consideró la mano de obra utilizada en forma predominante (familiar o asalariada) y la superficie para las distintas especializaciones productivas. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de la estructura agraria en Uruguay en que existe una fuerte variación de la dotación de tierra de un rubro a otro, en la ganadería de carne, lana y lechería se utilizó la superficie del establecimiento; para granos de secano, fruticultura de caducifolios, viticultura y horticultura la superficie del rubro; finalmente, para aves y cerdos se aplicó el número de animales (Tommasino y Bruno, 2006; Tommasino, 2006).

Paralelamente a este proceso, a partir del 2004, comenzó a funcionar la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)⁴, la cual se crea a iniciativa del gobierno brasileño en el ámbito del MERCOSUR. Su finalidad es “fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de la agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos oriundos de la agricultura

⁴ La REAF es un ámbito de participación regional de las organizaciones sociales que representan a la agricultura familiar en los países del MERCOSUR. Al igual que otras “reuniones especializadas”, la REAF forma parte de la estructura orgánica del MERCOSUR y funcionan mediante la realización de reuniones periódicas con el fin de fortalecer las políticas públicas y la integración, en un tema específico de importancia social no incluido en los Sub-Grupos de Trabajo (SGT). En este caso, los temas más importantes son: género, juventud, acceso a la tierra y reforma agraria, y facilitación del comercio de los productos de la agricultura familiar (Fossatti, 2007, Figari et al., 2008).

familiar de la región”. Desde su creación, la REAF se reúne cada seis meses en el país designado para ejercer la Presidencia pro-tempore del MERCOSUR (Figari et al., 2008).

En la tercer reunión realizada en Asunción en el año 2005, los países integrantes del MERCOSUR se propusieron los siguientes objetivos: i) ajustar la definición política del concepto de “Agricultura Familiar” (AF), explicitando específicamente los criterios a través de los cuales cada país concreta su aplicación en la práctica; es decir, cómo se utilizan y aplican los instrumentos diferenciados y ii) avanzar en la determinación de la importancia que reviste la producción del sector en cada una de sus respectivas economías, por medio de la estimación del PBI de la agricultura familiar (Figari et al., 2008).

Uno de los productos concretos de esta etapa fue la identificación de los criterios principales que hoy se están utilizando en la región para definir agricultura familiar, referidos a cuatro categorías temáticas: a) el lugar de residencia; b) la participación del trabajo familiar y no familiar; c) la generación de ingreso; d) los límites de la definición de agricultura familiar.

En concordancia con estos criterios, a medida que el debate fue avanzando tanto en el ámbito nacional como en el de la REAF, en el año 2008 se establece una resolución ministerial (MGAP 527/008) mediante la cual se considera Productor o Productora Familiar Agropecuario/a a aquellas personas físicas que cumplan, 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 en total hasta 500 ha índice CONEAT 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.

A esta definición, más recientemente se agregó que para los productores que declaren como rubro principal las producciones hortícolas, frutícolas y vitícolas, se define “realizar la actividad agraria con la contratación de mano de obra asalariada no familiar por un equivalente de hasta 1250 jornadas zafrales anuales”, así como se estableció que los ingresos extra-prediales no deben superar las 14 BPC (bases de prestaciones y contribuciones), que en 2015 equivale a \$42.728 (pesos uruguayos). Para la producción apícola 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 julio del 2008, el MGAP ratificó los parámetros que integran la definición de Producción Familiar y resolvió realizar un llamado público para obtener un “Registro de Productores Familiares”, cuya implementación y procesamiento están a cargo de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR). Su propósito es determinar quiénes son los productores que están comprendidos en la definición y los potenciales beneficiarios de las disposiciones o tratamientos diferenciales que se otorgan por parte de la DGDR. En el mismo año, el Parlamento a su vez hizo suya la definición para la aplicación de políticas diferenciadas hacia este sector (Sganga et al., 2009). Hasta el año 2013, la DGDR tenía un total de 21.038 explotaciones y 23.102 productores familiares registrados (más de un productor por explotación) que ocupaban 1.534.053 hectáreas ⁵.

2.2.2 En relación a la pesca artesanal, se trata de una actividad comercial desarrollada en pequeña escala que puede llevarse a cabo desde la costa sin embarcaciones (pescador de tierra) mediante recolección manual o utilizando redes de playa, o con embarcaciones pequeñas (de 3 a 10 m), utilizando redes de enmalle y palangres. Las embarcaciones de la flota pesquera artesanal tienen una capacidad menor a 10 TRB (toneladas de registro bruto) y sus capturas corresponden a más de 1.2% de las capturas totales del país. El destino de la pesca es en su mayoría para

⁵ <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-registro-de-productores-familiares,O,es,0>

subsistencia y para abastecer a los mercados locales⁶.

El Centro Cooperativista del Uruguay complejiza la definición de pesca artesanal al considerar que la misma adquiere características propias según las diferentes localidades de nuestro país. La define como “la aplicación manual de una técnica simple para la captura o recolección de peces, moluscos y crustáceos de las aguas oceánicas y estuariales, así como de ríos y lagunas. Esta tarea es tanto zafral como regular y generalmente se realiza desde embarcaciones con menos de 10 toneladas de registro bruto--con o sin motor. Las artes de pesca más utilizadas son las redes, los palangres o espineles y distintos tipos de herramientas para la recolección--palas, baldes, etc.” (Bertola y otros, en Migliaro, 2014).

Pueden distinguirse tres zonas principales de actividad pesquera en Uruguay según las características geográficas: pesca de río (costa del litoral oeste; costa noroeste; ríos, arroyos y lagunas del interior del país -agua dulce y en menor relación agua salobre); pesca de estuario (costa sur y sur este -agua salobre y salada); pesca de océano (costa este -agua salada) (Migliaro, 2014: 34).

Una forma de medir la importancia de la pesca artesanal es a través de la generación de empleo. Se trata de una actividad que constituye un sustento importante de varias familias en Uruguay, ocupando a 1786 personas en forma directa (Geymonat, 2015). La pesca generalmente involucra a pescadores y a sus familias en alguna de las fases del proceso productivo, o a veces en todas las fases del mismo, por lo cual este número aumenta (Migliaro, 2014). Se estima entonces que involucra en forma directa o indirecta a alrededor de 5000 trabajadores/as y constituye una fuente importante de ingresos para los pescadores artesanales y sus familias (<http://www.pescaresponsable.gub.uy/10-home/5-home.html>).

Además, se considera que la pesca artesanal, practicada de manera responsable, es una actividad de alto valor socio-cultural, económico y ambiental para Uruguay (MGAP, DINARA, GEF, FAO, 2013). Desde una perspectiva socio-cultural, “es un oficio tradicional que se transmite de generación en generación y que está profundamente arraigado a los rasgos culturales locales de cada comunidad”, y desde una perspectiva ambiental “por el hecho de trabajar a pequeña escala, la pesca artesanal suele generar menos impacto al ecosistema, comparada con la pesca industrial. Dado que los recursos acuáticos son la base para el desarrollo de la pesca artesanal, las comunidades de pescadores son las principales interesadas en su conservación y uso sustentable” (<http://www.pescaresponsable.gub.uy/10-home/5-home.html>).

Se trata de un sector caracterizado por la informalidad y las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de sus trabajadores y trabajadoras (Programa EcoPlata; Bertola y otros.; Burstin y otros; Arbulo y otros, en Migliaro, 2014). La vulnerabilidad está explicada por su dependencia de los ciclos naturales, los que determinan la disponibilidad del recurso, y además por la ausencia de políticas públicas que promuevan al sector. La población es mayormente pobre y con una inserción en el sector en condiciones de fuerte precarización laboral, características que “determinan condiciones materiales y subjetivas muy dificultosas para el desarrollo del sector y para el potencial organizativo de los trabajadores. Esto se debe a que, tradicionalmente, ha sido un recurso de subsistencia, por tanto se ha desarrollado como una actividad subalterna en un alto margen de informalidad” (Migliaro y Santos, 2010: 4). Debido a la zafralidad de la actividad, muchos de los pescadores complementan sus ingresos con otros empleos zafrales: en la construcción, agrícolas, turismo, en el sector servicios.

Los siguientes tres tipos de perfiles productivos fueron elaborados según niveles de especialización por el equipo de trabajo sobre pesca artesanal del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) de la Universidad de la República: baja, media y alta especialización. Se tuvo en cuenta para ello, la interrelación entre los medios de producción

⁶ <http://www.pescaresponsable.gub.uy/10-home/5-home.html>

(barca, artes de pesca y recursos tecnológicos), la división del trabajo y la relación entre la esfera de producción y reproducción social. La especialización es “baja” cuando se trata predominantemente de explotaciones familiares, donde la división del trabajo se acota a la propia unidad doméstica. La especialización es media cuando el principal trabajador (patrón de pesca) es el propietario de la barca pero incorpora trabajo asalariado y también mejoramiento tecnológico en la captura. La especialización es alta cuando encontramos una clara división del trabajo, en la que el trabajo productivo se subordina al improductivo, y hay una menor dependencia de factores naturales debido a la disponibilidad de recursos tecnológicos.

En cuanto a los actores que intervienen en la cadena, estaría por un lado el patrón de pesca, quien posee la habilitación de la Prefectura Nacional Naval y sobre quien recaen los controles; el intermediario, a quien se le vende el producto con mayor o menor grado de procesamiento. En cuanto a la figura del intermediario, se destaca que “en algunos casos la venta se realiza posterior a la captura y el precio del pescado se fija según las leyes de oferta y demanda. En otros casos es el intermediario quien adelanta dinero para el gas oil o redes a cuenta de la exclusividad de venta del producto a un precio fijado de antemano. En muchos casos se observan relaciones sociales complejas, que vinculan aspectos económicos y afectivos, que pueden pensarse similares a las que se dan entre el patrón y peón de estancia” (Migliaro, 2014: 36).

La información disponible más actualizada sobre el sector pesquero se basa en el boletín estadístico pesquero de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), donde se presentan estadísticas de producción y comercialización pesquera y acuícola correspondientes al año 2013. Estas estadísticas a su vez toman como fuentes estadísticas propias de la DINARA, y también de la Dirección Nacional de Aduanas y del Instituto Nacional de Estadística (DINARA, 2014).

Se destaca la dificultad en estimar cuál es el peso real de la flota artesanal dentro del complejo pesquero nacional dada la informalidad de la actividad y debido a que muchas de las embarcaciones no declaran sus desembarques artesanales. Por este motivo, la información presentada por DINARA en su Boletín Estadístico Pesquero anual, sobre los desembarques de la flota artesanal, estaría subestimada (Geymonat, 2015).

Según datos de 2013, la flota artesanal que cuenta con permiso de DINARA estaba conformada por 617 barcas. Las capturas de la pesca artesanal se concentra principalmente en corvina (35%) y sábalo (20%), a lo que le sigue pescadilla (6%), brótola (6%), lacha (11%), y en menor cantidad: pescadilla, tararira, boga, pescadilla de red, entre otros (DINARA, 2014).

El proceso productivo se divide en tres fases: captura, procesamiento y comercialización. Es en la fase de captura donde encontramos la mayor heterogeneidad en las prácticas productivas. Ello se debe a las distintas formas de navegación, y el uso de distintas artes de pesca. Además, comprende a las tareas en tierra, como el aliste y reparación de artes de pesca. La fase de procesamiento implica tareas que tienden a agregar valor al producto, como el eviscerado, fileteado, e incluso la elaboración de alimentos. La fase de comercialización refiere a la venta del producto, procesado o en bruto (Migliaro, 2014).

En el marco de la regulación de la pesca artesanal, los pescadores artesanales deben realizar una serie de trámites ante DINARA o ante Prefectura Nacional Naval. Para estar habilitados a ejercer actividades de pesca dentro de una zona específica del territorio nacional definida por DINARA, los pescadores artesanales deben obtener el permiso de pesca artesanal o de pescador de tierra, que tiene una validez de 4 años. Además, se requiere que completen de forma obligatoria el Parte de Pesca luego de cada jornada de trabajo y que éste sea entregado mensualmente en DINARA. Éste funciona como una declaración de la captura de los pescadores artesanales o de tierra “donde consta entre otros el tipo y el peso de las especies que capturó y los artes de pesca que utilizó para pescar”. Desde la DINARA dicha información resulta fundamental “para poder monitorear la pesca y conocer cómo las medidas de manejo u otros factores ambientales pueden

influir en la abundancia del recurso” y se recalca que la no entrega de las Partes de Pesca en tiempo y forma “puede traer aparejada la caducidad por inactividad de su permiso” (DINARA-GEF-FAO, 2013).

A fines de 2013, con la aprobación de la Ley N° 19.175, cuyo objetivo es establecer el régimen legal de la pesca y la acuicultura, se crean los Consejos Consultivos de Pesca, que funcionan en la órbita del MGAP como órgano asesor del Poder Ejecutivo en todas las materias relacionadas con la pesca (ECOVIS Info, 2014). Desde 2010 funcionan los Consejos Zonales de Pesca, entendidos como “ámbito de intercambio de ideas y de trabajo entre diversos actores vinculados al sistema pesquero artesanal” (Guía Práctica para pescadores artesanales). En el marco del Proyecto GEF-DINARA-FAO *Ensayo piloto de un enfoque de ecosistemas para la pesca costera en Uruguay* se crearon en forma piloto tres Consejos de Pesca “de carácter consultivo, y tienen como objetivo promover el co-manejo pesquero, vinculando a la DINARA con los representantes de pescadores y autoridades locales y/o nacionales”. En las sesiones de los Consejos de Pesca participan representantes de los pescadores locales (elegidos en asambleas), la Prefectura Nacional Naval, el Gobierno Departamental y/o Municipal correspondiente, y la DINARA, siendo ésta última quien convoca⁷.

3. COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS

Para analizar las compras públicas de alimentos se procedió por un lado a caracterizar los principales procedimientos mediante los cuales los organismos estatales compran alimentos, y por otro lado se estimaron las compras totales de frutas, verduras, huevos y carnes para el año 2014. Para la caracterización de las compras públicas se entrevistó a los referentes de los organismos públicos que mayor volumen de alimentos compran anualmente (ver lista de entrevistados en el Anexo 3), mientras que para la cuantificación de su volumen se procesaron las compras realizadas por diversos organismos así como para algunos productos y/o instituciones se debió estimar el volumen de compras dado que la información no estaba disponible.

3.1 Procedimientos para las compras públicas de alimentos

La normativa que rige los procesos de compras y contrataciones estatales se encuentra compilada en el TOCAF (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera) reglamentada en el artículo 213 de la Constitución de la República, las Leyes 15903 y 18.884, y el Decreto 150/012 vigente desde el 1º de junio de 2012.

Esta normativa comprende todo tipo de compras y contrataciones de obras y servicios realizados por los organismos públicos de administración-financiero patrimonial entre los que se encuentran: los Poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial); el Tribunal de Cuentas; la Corte Electoral; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; los gobiernos departamentales; los entes autónomos y los servicios descentralizados y en general todas las administraciones públicas estatales.

De todas estas instituciones, las más relevantes en cuanto a volúmenes de compra de alimentos producidos por la agricultura familiar son: el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) que comprende el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea; el Ministerio del Interior (MI) que comprende principalmente las cárceles (con 10.000 presos) y otras unidades ejecutoras (hospital Policial, Cuarteles de Bomberos, Oficinas Centrales, Escuela Nacional de Policía, Guardia Republicana, etc.); la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) que abastece a sus 37 hospitales ubicados en las principales ciudades del país; la Administración Nacional de Educación Pública a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE) que alimenta a alrededor de 255.000 niños en educación primaria; el INDA (Instituto Nacional de Alimentación--actualmente

⁷ <http://presidencia.gub.uy/>.

bajo la órbita del MTSS) abastece entre comedores del interior y refugios en Montevideo a alrededor de 10.500 personas, al tiempo que financia la alimentación de 49.000 niños entre 0 y 3 años cubiertos por el plan CAIF (Centros de Atención de la Infancia y la Familia). A estas se agregan otras instituciones del Estado que realizan compras de menores volúmenes de alimentos como el Ministerio de Turismo y Deportes, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU), la Universidad de la República (comedores y Hospital de Clínicas) y las intendencias municipales.

Para la compra de alimentos existen básicamente dos mecanismos de compra con dos variantes cada uno. El primer grupo incluye la licitación pública y la licitación abreviada, mientras que el segundo incluye la compra directa común y la compra directa por excepción (comprendida en el artículo 33 literal C, numeral 15), que es el mecanismo que permite la compra directa en ferias o a productores individuales.

Cada mecanismo es aplicable en función de los montos máximos de dinero admitidos, según los ajustes anuales que publica el Instituto Nacional de Estadística. Así por ejemplo para el año 2015 los montos máximos admitidos para cada procedimiento de compra son:

- Compra directa común (artículo 33 literal B): \$U 346.000 (USD 12.350 aproximadamente)⁸
- Licitación abreviada: \$U 6.929.000 (para montos superiores a este valor debe utilizarse la licitación pública). (USD 247.464)

Las oficinas de Estado directamente relacionadas con la operativa y procedimientos de las compras públicas son la Agencia de Contrataciones y Compras del Estado (ACCE) y la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA), quienes tienen roles complementarios y participan en alguno de los procedimientos utilizados para ejecutar cada compra.

La ACCE es una oficina creada por la Ley 18.834 en el año 2012, en el ámbito de Presidencia de la República, como órgano desconcentrado. Funciona con autonomía técnica y se comunica con el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). La ACCE informa de todas las licitaciones públicas que le son informadas por parte de las instituciones compradoras, las cuales deben dar cuenta siempre que supere el límite del monto de compra directa establecido por TOCAF. La ACCE tiene un Consejo Directivo Honorario, conformado por un Presidente designado por el Poder Ejecutivo, y representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Industria, Energía y Minería y de AGESIC (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento) y una Coordinación General.⁹

Sus cometidos incluyen:

- Asesorar al Poder Ejecutivo en la elaboración y seguimiento de políticas de compras públicas y en los procesos de actualización de la normativa.
- Asesorar a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo en materia de compras y contrataciones estatales y, mediante convenios, a los demás organismos públicos autónomos.
- Desarrollar y mantener el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) al servicio de las administraciones públicas estatales y de las empresas proveedoras de los mismos.
- Desarrollar y aplicar el catálogo común de bienes y servicios adecuados para el intercambio de información entre los organismos públicos.
- Realizar la más amplia difusión, preparación de materiales y capacitación en las normativas relativas a las contrataciones del Estado y a las mejores prácticas aplicables, propugnando la aplicación de criterios y procedimientos simples y uniformes que faciliten la tarea de compradores y proveedores.
- Desarrollar y mantener el sitio web de compras y contrataciones estatales donde las

⁸ Se considera el dólar a \$28 (cotización de julio 2015)

⁹ <https://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/institucional/autoridades>

Administraciones Públicas Estatales publiquen la información referida a contrataciones de obras, bienes y servicios, de forma tal que constituya una herramienta de transparencia puesta a disposición de la ciudadanía.

Por medio del RUPE lleva un registro actualizado de toda organización privada que tenga vínculos comerciales con el Estado, o que reciba partidas de dinero para el desarrollo de fines acordados.

3.1.1 Compras centralizadas

La Unidad Centralizada de Adquisiciones de Alimentos (UCAA) se crea con el Decreto 58 del año 2003, en el contexto de la crisis económica ocurrida a nivel nacional. Luego se modifica a través de la Ley 17930 del año 2005 y en el año 2007 por la Ley 18.172 se crea la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA), unidad Ejecutora perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas.

Sus cometidos son la adquisición de alimentos, servicios de alimentación, medicamentos y afines, por cuenta y orden de las Instituciones del Estado correspondientes, con la finalidad de posibilitar el aprovisionamiento necesario para el normal cumplimiento de sus actividades, utilizando de procedimientos especiales de contratación, basado en los principios de publicidad, igualdad de los oferentes y libre competencia.

La utilización de la UCA no es obligatoria para las instituciones públicas, sin embargo la unidad ofrece una serie de beneficios como mecanismo de compra. Entre estos destacan: (a) cuenta con un equipo técnico especializado para confeccionar los pliegos de los llamados y administrar las licitaciones; (b) facilita los mecanismos de pago; y (c) en general obtiene mejores precios al negociar volúmenes de compra más importantes.

En lo referente a la operativa de la compra la UCA realiza un llamado anual a licitación que generalmente se publica en el mes de abril, y que comprende a la mayoría de las instituciones demandantes, para sus dependencias ubicadas en la zona metropolitana (o sea comprende solamente al Departamento de Montevideo, y las zonas más cercanas a la capital de los departamentos de Canelones y San José).

Los productos producidos por la agricultura familiar comprados por intermedio de los llamados de la UCA, comprende frutas y hortalizas frescas, huevos, legumbres, carne vacuna, hortalizas procesadas (salsa de tomate), dulces y mermeladas, leche fresca y larga vida. La UCA no participa en la compra de carne de aves, carne de cerdo, pescado ni quesos.

En el caso de frutas, hortalizas frescas y huevos la UCA compra sólo para la zona metropolitana, mientras que en el caso de las carnes compras para todo el país. Para sistematizar la información y las características de las compras, la UCA elabora un informe semestral, dando seguimiento a la ley.

La UCA divide el área metropolitana en seis zonas que abarca desde Libertad (San José) hasta el peaje Pando. Los organismos incluidos en esta zona son: Ministerio de Salud Pública – ASSE (hospitales de zonas metropolitanas), MI (policía, cárceles, etc.), Ministerio de Defensa Nacional (cuarteles y sanidad militar), Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), Instituto Nacional de Alimentación (INDA) e Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Para frutas y verduras la compra en estas seis zonas se realiza por razones de practicidad de forma de garantizar un adecuado control de calidad de los productos adquiridos. Este control es realizado por el Mercado Modelo, que cobra por este servicio 2% del valor de venta, y certifica la producción antes de su entrega final. Se realizan de una a dos licitaciones por año que incluyen 60 productos y sus variantes (ej. manzana categoría 1 y categoría 2). La calidad “1” es para escuelas y hospitales, y la “2” para el resto de las instituciones. Según el referente de la UCA entrevistado, el control del Mercado Modelo ha contribuido a la reducción de pérdidas y rechazos

por calidad.

La participación en las licitaciones de la UCA requiere que, al momento de presentar las propuestas, las empresas cuenten con certificados de BPS y DGI al día. Las empresas se postulan a las licitaciones para una o varias de las seis zonas y las entregas son de una a tres veces por semana, para lo cual deben gestionar una importante escala logística para entregar en tiempo y forma la producción. En los últimos llamados unos 12 empresarios han ganado las licitaciones para el abasto de la zona metropolitana (por un mayor desarrollo ver más abajo el apartado 3.2). Asimismo en 2014 la UCA realizó el llamado para la compra de comida ya elaborada (almuerzos) para los comedores INDA por un total de 1.309.500 unidades, que comprenden plato principal, postre y pan, y 374.400 meriendas y desayunos.

En el caso de productos lácteos, la UCA tiene un convenio con la gremial de industriales y por esa vía se adjudican los llamados por cercanía de las distintas plantas de las empresas y el organismo demandante. El “procedimiento de compras” se incluye en el Anexo 4.

3.1.2 Compras descentralizadas

A continuación se presentan los procedimientos que utilizan los principales organismos del Estado que efectúan compras en forma descentralizada, que incluyen al Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, INDA, ANEP y ASSE.

Ministerio del Interior (MI)

El destino principal de las adquisiciones del MI es la alimentación de unos 10.000 presos. Para esto realizan tanto compras centralizadas como descentralizadas, las que se planifican a través de la gerencia logística. Para avanzar en la planificación centralizada de las adquisiciones en 2010 unificaron todas las unidades ejecutoras de gasto en la Dirección General del ministerio, aspecto que consideran debería ser replicado en otros ministerios o dependencias del Estado si se quiere tener una política de compras públicas eficiente que además priorice a determinados sectores sociales.

En este sentido el MI tiene la particularidad de haber impulsado, por *motu proprio*, una experiencia de compras directas de alimentos a productores familiares, que en 2015 acumula alrededor de 100 millones de pesos anuales, los que representan alrededor del 35% de sus gastos de funcionamiento. Esta experiencia comenzó en marzo de 2014 con los productores de cerdos organizados en la Asociación Uruguaya de Productores de Cerdos (AUPC), a la que luego se le sumaron los *façoneros* de pollo organizados en la Asociación de *Façoneros* de Pollo Unidos (AFPUI), los molinos Santa Rosa y Caorsi para la venta de harina de trigo y fideos respectivamente, y más recientemente la Sociedad de Fomento Rural de San Antonio para la venta de hortalizas secas (boniato, cebolla, zapallo, zanahoria) (ver apartado 4.2 de este informe).

Las compras directas del MI a productores familiares comenzaron porque los productores de la AUPC contactaron al ministerio para llevar la propuesta, y éste la aceptó en el entendido que apoyar este tipo de emprendimientos constituye un objetivo estratégico. En los cuatro casos mencionados, además de acordar con las organizaciones de productores, convinieron con las intendencias departamentales de Canelones y Tacuarembó para obtener apoyo local, aspecto que consideran clave para dar respaldo político a estas iniciativas.

En el caso de las compras de carne, decidieron sustituir carne bovina por cerdo y pollo, y esta decisión fue aceptada sin mayores problemas por la población carcelaria. Sin embargo consideran que es mucho más difícil incorporar el pescado a la dieta, tanto por las costumbres de alimentación predominantes como por las dificultades asociadas a la elaboración de una dieta balanceada y la falta de un menú de fácil elaboración en base a este producto.

Otro aspecto que destacan de estas experiencias de compras directas, es que el MI compra “mejor y más barato”, ya que consideran que como tendencia el Estado compra mal y caro. Esto quiere decir que el MI gasta menos recursos en los mismos productos, que son de buena calidad y llegan en los volúmenes comprometidos, reduciendo las ineficiencias del sistema de compras. Así por ejemplo en el caso del pollo ellos compran a los *façoneros* a \$63/kg cuando en las licitaciones pagan cerca de \$90/kg.

Un último elemento que surge de esta experiencia es la relación con el Tribunal de Cuentas que observó las compras de harinas y fideos por no ajustarse a la normativa vigente. Sin embargo, desde la Dirección General del MI, se considera que ese fallo es equivocado en la medida que la decisión de comprar directamente es conveniente para el Estado, ya que permite ahorrar recursos, reducir la corrupción y aumentar la calidad de los productos adquiridos.

Ministerio de Defensa Nacional (MDN)

En la órbita de este ministerio los ejecutores del gasto son los Comandos Generales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, pero funcionan de la misma forma. De estos tres las compras del Ejército son significativamente mayores.

En particular el Ejército Nacional compra alimentos para sus dependencias en todo el país. Si bien una parte importante de las compras es realizada a través de la UCA, destinada a todas las unidades ubicadas en la zona metropolitana, otra parte se realiza de manera descentralizada. Para ello se divide el país en tres zonas: litoral, centro y este. La zona litoral comprende San José, Colonia, Flores, Soriano, Río Negro, Paysandú, Salto y Artigas; la zona centro comprende Canelones, Florida, Durazno, Tacuarembó y Rivera y la zona este comprende a Maldonado, Rocha, Lavalleja, Treinta y Tres y Cerro Largo. Realizan una licitación de la lista completa de alimentos para cada una de esas zonas y la frecuencia de entrega en cada unidad es semanal. Esta compra descentralizada se hace normalmente por licitaciones trimestrales para cada una de las zonas en forma independiente. En el caso de compras de carne de pollo y pescado compran para todo el país ya que la UCA no compra estos productos.

El Servicio de Intendencia del Ejército funciona como oficina administrativa. Allí se hacen los pliegos, se evalúan y negocian las ofertas, y finalmente se eleva un informe técnico al Comando que es en definitiva quién decide. Además de encargarse de los aspectos administrativos, se dispone de un laboratorio y personal técnico para evaluar calidad de los productos y su presentación (envases) ya que los proveedores deben presentar muestras al momento de presentarse a la licitación.

Las licitaciones se publican en su totalidad en la página web de Compras Estatales, y los procedimientos son todos públicos. Se licitan la totalidad de los rubros por cada zona, en general con volúmenes para tres meses (que se van ajustando en los llamados siguientes) y a diferencia de la UCA debe ofrecerse un precio para todo el período del llamado.

Los tres rubros hortícolas frescos más importantes en volumen de compra son papa, cebolla y zanahoria. Para seleccionar la mejor oferta en relación al precio (no es el único parámetro evaluado) se hace una paramétrica de los kilos por los volúmenes de todos los productos, y se hace un promedio general. Además del precio, a la hora de seleccionar al proveedor, se toman en cuenta todas las formalidades de habilitaciones (RUPE) y los antecedentes de cumplimientos. Para ello, se piden las habilitaciones de bromatología, de la Comisión Administradora del Mercado Modelo (CAMM), principal mercado acopiador de frutas y verduras del país o de los locales de acopio en las ciudades del interior.

Según la disponibilidad de dinero, las licitaciones se efectivizan con pago al contado (plazos como máximo de 30 días) o pago diferido, lo cual aumenta los precios pero no hay certezas de disponer de los créditos fiscales que el Ministerio de Economía y Finanzas le otorga a cada unidad

ejecutora. Al ganar una licitación, las empresas deben depositar 5% del monto total como garantía de cumplimiento. Antes era 1% por lo definido en el TOCAF.

El hecho que se aplique el TOCAF y las formalidades del RUPE hace que las empresas que se presenten deban tener completamente al día toda la documentación de la propia empresa y de todas las personas que tienen poder de representarla, más allá que sea solo una la que firme la propuesta. El sistema informático del RUPE no permite ningún ingreso de ofertas si no están todos los papeles al día.

Además de frutas y hortalizas frescas, se compran huevos (se incluyen en el mismo llamado de las frutas y hortalizas frescas), carne de pollo congelado (sin vísceras) envasado al vacío, y algo de pescado (que ha bajado la cantidad últimamente porque varias de las empresas no disponían de la logística de frío requerida).

El sistema de compras actual que utiliza el MDN es producto de sucesivos ajustes, y en general, si bien los precios que se obtienen suelen ser algo mayores que los de la UCA—lo que es lógico porque son volúmenes menores y no siempre son compras contado—no son precios exageradamente altos que impliquen un desbalance presupuestal.

Instituto Nacional de Alimentación (INDA)

El INDA abastece de alimentos a los comedores del interior del país y a los refugios del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Los comedores del interior alimentan a un total aproximado de 7.000 personas. En estos comedores las compras de alimentos las realizan las Intendencias Departamentales, con las cuales se establecen precios de acuerdo, fijados por el Mercado Modelo. En el caso de los refugios de Montevideo, en 2014 se proporcionaba almuerzo y cena a alrededor de 3.500 personas¹⁰. Asimismo financia la alimentación ofrecida por los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), que cubre a 49.000 niños en primera infancia (0 a 3 años).

Las compras de pollo, frutas y verduras se realizaron a través de licitaciones públicas. En el caso del pescado, compran productos congelados, no de la pesca artesanal. Existen algunas excepciones como es el caso de la Intendencia de Treinta y Tres, que han comprado pescado a la cooperativa “La Charqueada”.

El INDA tiene capacidad para la elaboración propia de comidas pero también terceriza la elaboración. Se trabaja con una guía de consumo y los menús se elaboran en base a frutas y verduras de estación.

En el caso de los Centros CAIF, se articula con más de 370 centros que atienden unos 49.000 niños/as de 0 a 3 años. Los maestros y cocineras de los CAIF reciben capacitación por parte del INDA y del Mercado Modelo para la elaboración de los menús y para el control de calidad para la compra de alimentos. INDA es quién financia mientras que los alimentos se compran mediante licitación pública o a través de la compra directa.

Programa de alimentación escolar (PAE-ANEP)

A través del Programa de Alimentación Escolar (PAE), se atiende 255.000 niños de escuelas de tiempo completo y extendido, la mayoría de los cuales se concentran en la zona metropolitana. El PAE se operativiza a través de tres modalidades: compra de bandejas a granel a través de una licitación pública; se elabora la comida en las escuelas con cocineras contratadas; se contratan madres de niños de la escuela para cocinar.

¹⁰ <http://www.elpais.com.uy/informacion/miles-personas-dependen-inda-comer.html>

Según la coordinadora del PAE se hace un esfuerzo para que haya frutas y verduras en el menú escolar. Los menús están pensados por su valor nutricional, sin embargo, se desperdician muchos alimentos cuando a los niños no les gusta algún alimento. Por ejemplo, cuando se incluyó jugo de uva (ver apartado 4.7) en el menú, en general no resultó sabroso para los niños y lo rechazaban.

El presupuesto para la compra de alimentos proviene del Impuesto a Primaria, que grava a los propietarios de inmuebles urbanos. La compra de los alimentos es totalmente descentralizada, o sea que cada director/a de escuela se encarga de la misma en base a las recomendaciones alimenticias. En 2014 el gasto total en alimentos fue de 982,5 millones de pesos, distribuido en 21 zonas en todo el país. La distribución geográfica es muy similar a la población, es decir, concentrada en la zona metropolitana.

Además las instituciones educativas se rigen desde 2013 por la Ley de alimentación saludable (Ley 19.140) que reglamenta la compra de alimentos, a la que ahora se suma la Ley de compras públicas para la producción familiar y la pesca artesanal, lo que obliga al Consejo de Primaria a organizar la implementación de la nueva ley porque muchas escuelas ya cuentan con proveedores que abastecen de todos los productos, y según la entrevistada no les será fácil cambiar de proveedor. A esto se suma la necesidad de no afectar tanto la calidad de los alimentos como el abastecimiento en tiempo y forma de los mismos.

Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)

La Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) es el principal prestador estatal de atención integral a la salud, con una red de servicios en todo el territorio nacional. Su principal objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios y liderar el cambio del modelo asistencial de acuerdo a los postulados del Sistema Nacional Integrado de Salud. Comprende una completa red de Centros Asistenciales y hospitales ubicados en las principales ciudades del país, y a los efectos administrativos los divide en cuatro zonas (según ubicación geográfica en el país) y dos divisiones (salud mental y unidades especializadas).

Los hospitales ubicados en las principales ciudades del interior (capitales departamentales y algunas ciudades importantes de los departamentos) más los centros especializados son las instituciones pertenecientes a ASSE que realizan compras de alimentos, para los pacientes internados en los mismos.

Los hospitales de ASSE de la zona norte son: Bella Unión, Artigas, Rivera, Salto y Paysandú; los de la zona oeste son Fray Bentos, Young, Mercedes, Dolores, Cardona, Rosario, Colonia, Carmelo, Juan Lacaze, Durazno, Trinidad, Florida y San José; los de la zona Este son Maldonado, San Carlos, Minas, Rocha, Castillos, Chuy, Treinta y Tres, Melo y Rio Branco. Los de la zona sur o metropolitana, comprende todos los ubicados en Montevideo y Canelones. Las compras que realizan las unidades de las cuatro zonas son realizadas por medio de la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA). El resto de las instituciones pertenecientes a ASSE de otras zonas del país son realizadas en forma totalmente descentralizada.

Esto significa que cada centro hospitalario por medio de su director es quién define que producto y en qué cantidad se compra. También el director del centro asistencial es quién decide si la compra se realiza en forma directa, por licitación y si la misma se publica o no en la página de la ACCE. Es importante destacar que las compras que realiza ASSE por medio de la UCA, son en todos los casos por categoría 1era, o sea la mejor calidad en el Mercado, y que el control de calidad es realizado por técnicos del Mercado Modelo. Asimismo, si bien ASSE tiene una división de "licitaciones y compras", ésta no se encarga de las compras de alimentos.

Algunas recomendaciones y valoraciones de cara a la implementación de la Ley 19.292

Del relevamiento realizado a partir de entrevistas en las instituciones de mayor gravitación en las compras públicas de alimentos surgieron una serie de recomendaciones y valoraciones relativas a los desafíos que enfrenta la implementación de la nueva Ley de compras públicas de alimentos.

La primera tiene que ver con las dificultades que supone que las empresas que actualmente ganan las licitaciones públicas acuerden con organizaciones de productores familiares, y éstas terminen teniendo una participación marginal en el volumen de ventas. El problema refiere a que estas empresas están altamente especializadas en la venta al Estado, conocen el sistema a la perfección y cuentan con la logística requerida.

Al mismo tiempo, y en particular en las licitaciones de la UCA para la zona metropolitana, los requerimientos de logística, cantidad y variedad de productos hacen más difícil la participación en éstas de los pequeños productores familiares al tiempo que son llamados “ideales” para los grandes proveedores.

Tanto en el caso de la UCA, como de otros “grandes” compradores, aparece como sugerencia la posibilidad de realizar licitaciones por zonas y/o por algunos rubros que permitan la inclusión selectiva del público objetivo de la Ley, en la medida que las licitaciones con grandes volúmenes y con mucha variedad de productos dificultan su participación. En este sentido, consideran estratégico apoyar la consolidación de las capacidades de las organizaciones de la PAF y la PA, tanto en términos organizativos como jurídicos y financieros.

Finalmente aparece como preocupación los requisitos que exige la Ley a PAF y PA, los que pueden dificultar el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido uno de los entrevistados señaló que seguramente hubiera sido más sencillo modificar el TOCAF que hacer una nueva ley para permitir que los productores familiares vendan al Estado.

3.2 Cuantificación de las compras públicas de alimentos

Previo a la realización de la presente consultoría no existía ningún documento con información procesada y agrupada sobre los volúmenes de compras públicas, lo cual puede explicarse porque el Estado uruguayo tiene varias formas distintas de compras según el organismo público involucrado, y además por el hecho que las mismas en gran parte no se hacen en forma centralizada. Justamente las compras centralizadas que realiza la U.C.A. son las únicas que están claramente documentadas, y con volúmenes comprados en los últimos 5 años que presentan relativa estabilidad. El gran problema, como se desarrollará más adelante, son las compras descentralizadas, ya que existen muy pocos datos y en la mayoría de los casos éstos son parciales, por lo cual ha sido necesario un trabajo muy importante de estimación en base a supuestos que han permitido dimensionar la misma en base a la escasa información disponible del año 2014. Este año ha sido tomado como base para la realización de las estimaciones por ser el año inmediato anterior a la presente consultoría, y además porque es el año que presenta mayor cantidad de datos parciales (para los años 2013 y 2012 la información disponible es sensiblemente inferior a la del año 2014)

En las siguientes secciones se abordarán las estimaciones de compras públicas para el 2014 referidas a: frutas y verduras, huevos y carnes.

3.2.1 Frutas y verduras

El total de compras públicas de frutas y verduras en 2014 se cuantificó sumando las compras centralizadas y descentralizadas. En el caso de las compras centralizadas la información se extrajo de las licitaciones de la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA-MEF) a las que se puede acceder en <http://uca.mef.gub.uy/>. En el caso del año 2014 la licitación correspondiente a frutas, verduras y huevos de la UCA fue la N° 11/2014.

En el 2014, las compras centralizadas de frutas y verduras acumularon 6.739 toneladas equivalentes (se ponderaron los rubros que se compran por “atado” en función de su peso promedio). En esta licitación participaron el INAU, ASSE, MI, Ministerio de Defensa y la Universidad de la República con un total de 144 puntos de entrega repartidos en las seis zonas antes mencionadas. La licitación se realizó a través de un único llamado realizado en abril de ese año y adjudicada en junio a nueve empresas por un total de 197,1 millones de pesos (Cuadro 1). Es importante relativizar las compras del año 2014 fueron excepcionales, ya que éstas equivalen a 200% más que en 2013 y 240% más respecto a 2012, por lo cual si se realiza un cálculo de futuras compras sólo en base al 2014 se podría estar sobreestimando el volumen de las mismas.

Cuadro N° 1. Adjudicación del llamado de frutas y hortalizas de la UCA del año 2014

Zona	Adjudicatario	Sobreprecio	Total en \$U
1 Tipo A	José Da Fonte SRL	44,00%	24.945.634
1 Tipo B	Don Antonio SRL	47,00%	20.375.877
	Fenerix SA	47,00%	20.377.795
	Subtotal		40.753.672
2 Tipo A	Cayupan SA	46,00%	18.782.678
	Rudeli SRL	46,00%	18.788.396
	Subtotal		37.571.074
2 Tipo B	Rudeli SRL	46,00%	561.551
3 Tipo A	Ardimil SA	47,00%	23.293.418
	Granja Las Marías SRL	47,00%	23.268.004
	Subtotal		46.561.422
3 Tipo B	Cayupan SA	46,00%	6.497.620
4 Tipo A	Don Antonio SRL	46,00%	3.903.212
	Fenerix SA	46,00%	3.903.212
	Subtotal		7.806.424
4 Tipo B	Don Antonio SRL	47,00%	474.846
	Fenerix SA	47,00%	474.846
	Subtotal		949.692
5 Tipo A	Campo Nativo SA	45,00%	17.328.845
5 Tipo B	Granja Las Marías SRL	47,00%	456.605
6 Tipo A	Rafael Howard Capel	43,00%	9.141.608
6 Tipo B	Rudeli SRL	46,00%	4.474.122
Total general			197.048.269

Fuente:
adaptado del

llamado N°11/2014 de la UCA

Es interesante observar que el sobreprecio, por encima de los boletines de DIGEGRA-CAMM varía entre 43% y 47%, así como la distribución en dinero de toda la licitación representa prácticamente igual suma para siete de los nueve adjudicatarios (Cuadro 2).

Cuadro N° 2. Adjudicatarios del llamado de frutas y hortalizas de la UCA del año 2014

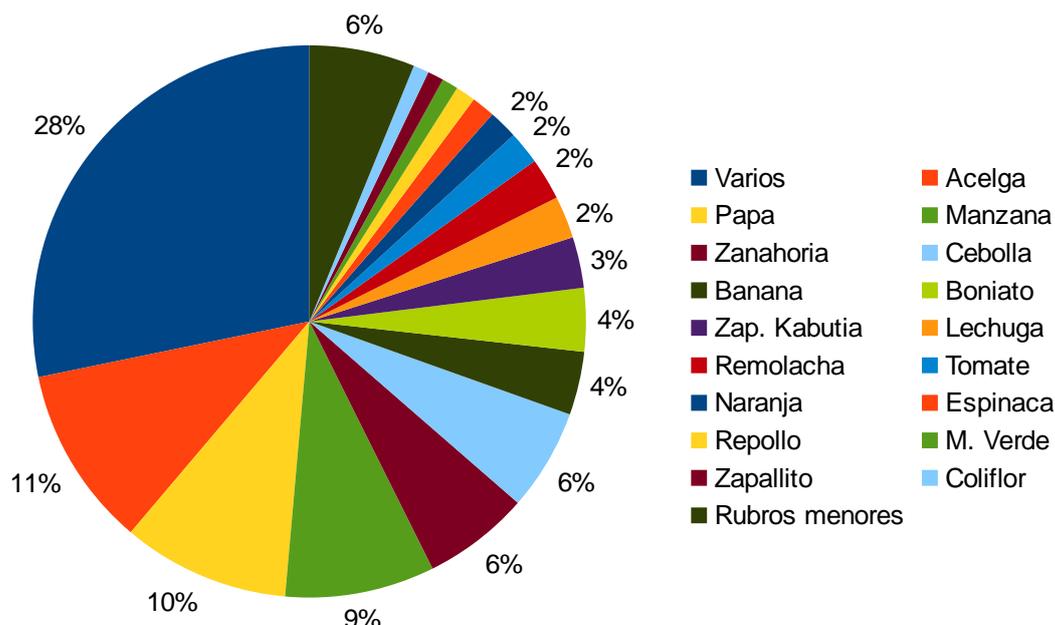
Adjudicatario	Zona	Total en \$U
José Da Fonte SRL	1A	24.945.634
Don Antonio SRL	1B, 4A, 4B	24.753.935
Fenerix SA	1B, 4A, 4B	24.755.853
Cayupan SA	2A, 3B	25.280.298
Rudeli SRL	2A, 2B, 6B	23.824.069
Ardimil SA	3A	23.293.418
Granja Las Marías SRL	3A, 5B	23.724.609
Campo Nativo SA	5A	17.328.845
Rafael Howard Capel	6A	9.141.608
Total		197.048.269

Fuente:

adaptado del llamado N°11/2014 de la UCA

Los productos horti-frutícolas que más consume el Estado en bultos equivalentes son de mayor a menor sin considerar el rubro “varios” que agrupa todo tipo de productos: acelga, papa, manzana, zanahoria, cebolla, banana, boniato, zapallo, lechuga, remolacha, tomate y naranja (Gráfico 1).

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



Fuente:

adaptado del llamado N°11/2014 de la UCA.

Para procesar las compras descentralizadas se sistematizaron las adquisiciones del Estado en el año 2014 publicadas en la página web de la Agencia Central de Compras del Estado (ACCE) a las que se puede acceder en <http://www.comprasestatales.gub.uy/>. En este sitio, se encuentra la información de los agentes obligados a registrarse en el RUPE; no obstante, debido a que no todos los organismos están obligados a estar inscriptos no se encuentra la totalidad de las compras públicas descentralizadas. Por ejemplo, hay organismos que directamente no tienen y/o no remiten la información como es el caso de la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública), y otros que al tener muchas unidades ejecutoras de gasto publican información parcial, como es el caso de ASSE (Administración de Servicios de Salud del Estado) y del MI. En el caso de frutas y verduras la información parcial disponible permitió estimar con bastante confianza el volumen faltante.

Para proceder a esta estimación se utilizaron distintos procedimientos. En el caso de la ANEP como las compras son totalmente descentralizadas, sólo se cuenta con el monto anual destinado a la alimentación escolar. Para traducir el monto en dinero en kilogramos de frutas y verduras se ponderó el gasto en estos rubros utilizando la Encuesta de Gastos e Ingresos de 2005/06 del Instituto Nacional de Estadística¹¹. De esta surge que el gasto promedio en los hogares uruguayos es de 4,89% y de 8,9% del total en frutas y verduras respectivamente. Finalmente se convirtió el

¹¹ Los principales resultados de la encuesta se puede consultar en http://www.ine.gub.uy/engih/engih_resultados.htm

monto en pesos en kilogramos asumiendo que el costo promedio minorista de las compras fue de \$U 56,8/kg, el doble del costo promedio mayorista del Mercado Modelo que en 2014 fue de \$U 28,4/kg.

En el caso de ASSE sólo se contaba con información relativa a algunos hospitales. Para calcular el total se ponderó el consumo por hospital según la población de cada localidad obteniendo así el total nacional. Por último en el caso del MI también se contaba con información parcial, referida a algunos centros de reclusión del interior del país. Para estimar el total se ponderó el consumo por cárcel en función del total de presos alojados en establecimiento localizados en el interior estimado en unas 7.000 personas.

Finalmente para traducir kilogramos en pesos se multiplicaron los volúmenes por el precio promedio del Mercado Modelo ponderado por el porcentaje de sobreprecio promedio de las licitaciones de la UCA, que en 2014 fue de 46,06%.

A partir de estos procedimientos se obtuvo que las compras descentralizadas de frutas y verduras alcanzan las 8.400 toneladas por una suma total de 384 millones de pesos. Del total de las compras descentralizadas, en volumen el comprador más grande es el Ministerio de Defensa, seguido por la ANEP, ASSE y el MI. El orden cambia cuando se observa el monto gastado donde, bajo el supuesto de que ANEP paga precios minoristas y que los otros organismos que compran a través de licitación pagan un precio similar al de las licitaciones de la UCA (precio mayorista más 46,06%), la ANEP es el organismo que más gasta, seguido por el Ministerio de Defensa, ASSE y el MI (Cuadro 3).

Si se suman las compras centralizadas y descentralizadas, y partiendo de la base de que las cifras totales seguramente estén subestimadas ya que no todos los organismos publican sus compras en la página de la ACCE, se obtiene que en 2014 las compras públicas de frutas y verduras acumularon un total de 15.139 toneladas por un monto total de 582 millones de pesos. Si se observa la distribución, 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 (Cuadro 3).

Cuadro N°3. Compras públicas de frutas y verduras (en kilogramos y pesos corrientes) descentralizadas y centralizadas en 2014

Peso relativo de las compras públicas

	Frutas y verduras			
	Toneladas		Millones de pesos	
MDN	2.431	16,1%	100,8	26,2%
MI	1.087	7,2%	45,1	11,7%
ANEP	2.384	15,8%	135,4	35,2%
ASSE	1.646	10,9%	68,3	17,7%
Otros organismos	851	5,6%	35,3	9,2%
<i>Descentralizadas</i>	<i>8.400</i>	<i>55,5%</i>	<i>385</i>	<i>66,1%</i>
<i>Centralizadas (UCA)</i>	<i>6.739</i>	<i>44,5%</i>	<i>197</i>	<i>33,9%</i>
Total compras públicas	15.139	100%	582	100%

F
Fuente: Elaboración propia

Es relevante ponderar el peso relativo de las compras públicas de frutas y verduras en función de la producción anual y el consumo anual en el país de estos productos. Tomando como base las estimaciones de Deloitte et al. (2014), según las cuales la producción anual en Uruguay de frutas y verduras alcanza las 738.338 toneladas y el consumo anual acumula 401.541 toneladas, se obtiene que las compras públicas apenas representan 2,05% de la producción y 3,84% del

consumo. Si se realiza este análisis en dinero, utilizando las estimaciones de valor bruto de producción sectorial de la DIEA (2014), se obtiene que las compras públicas representan 3,84% de la producción y 7,06% del consumo (Cuadro 4).

Cuadro N°4. Peso relativo de las compras públicas, en toneladas y valor bruto de producción, en la producción anual y el consumo anual de frutas y verduras

	Toneladas	Millones de pesos
Producción anual	738.338	15.163
% compras públicas	2,05%	3,84%
Consumo anual	401.541	8.246
% compras públicas	3,77%	7,06%

Fuente: Elaboración propia

3.2.2 Huevos

En el caso de los huevos las compras centralizadas en 2014, incluidas en la misma licitación que frutas y verduras (N° 11/2014), acumularon 163.347 docenas por un monto total de 4,79 millones de pesos (Cuadro 5). El ganador de la licitación fue en las seis zonas la empresa Maruby SA que en todos los casos ofreció un precio de venta 20% inferior al promedio publicado por el boletín de la DIGEGRA-CAMM, equivalente a \$29,34 por docena.

En el caso de la compras descentralizadas en 2014 se procesaron las compras publicadas en la ACCE, que incluyen a las compras del Ministerio de Defensa Nacional, ASSE y a otros organismos. Como no hay publicada información correspondiente al MI y a la ANEP, y no se cuenta con indicios para realizar una estimación fiable, se presenta sólo la información publicada en la ACCE. De esta forma es importante señalar que las cifras que se presentan están subestimadas. Asimismo se convirtieron las cantidades a precios asumiendo que el precio pagado es el mismo que en el compras centralizadas (\$29,34/docena).

De la información procesada surge que ASSE es el mayor comprador en volumen y en precio, seguido del Ministerio de Defensa Nacional y luego otros organismos públicos. El total de compras descentralizadas acumula 123.492 docenas que, sumadas a las compras centralizadas, hacen un volumen de compras públicas de huevos en 2014 de 286.839 docenas por un monto de 8,42 millones de pesos (Cuadro 5).

Cuadro N°5. Compras públicas de huevos (en kilogramos y pesos corrientes) descentralizadas y centralizadas en 2014

	Docenas		Millones de pesos	
MDN	40.836	14,2%	1,20	14,2%
MI	s/d	s/d	s/d	s/d
ANEP	s/d	s/d	s/d	s/d
ASSE	58.976	20,6%	1,73	20,6%
Otros organismos	23.680	8,3%	0,69	8,3%
<i>Descentralizadas</i>	123.492	43,1%	3,62	43,1%
<i>Centralizadas (UCA)</i>	163.347	56,9%	4,79	56,9%
Total compras públicas	286.839	100%	8,41	100%

Fuente: Elaboración propia

3.2.3 Carnes

En el caso de las carnes se estimaron las compras públicas de carne vacuna, de cerdo, de pollo y de pescado (Cuadro 6). En el caso de las compras centralizadas sólo hay compras de carne vacuna, mientras que las compras descentralizadas se calcularon a partir de las licitaciones publicadas en la ACCE, a partir de la información relevada a través de la Asociación Uruguaya de Productores de Cerdos por su programa de ventas al MI, y estimando las compras de carne de la ANEP siguiendo el mismo método utilizado para frutas y verduras (a partir de la Encuesta de gastos e ingresos del INE).

Los montos totales en pesos de las compras públicas de carnes se estimaron a través de distintos mecanismos. En el caso de la carne vacuna el monto de las compras centralizadas se extrajo de la licitación N° 9/2014, mientras que para las compras descentralizadas en el caso de ANEP se tomó el precio promedio publicado por el INE y para el resto de los organismos públicos se tomó como precio de referencia el pago en las compras centralizadas (\$116,8/kg). Para las otras carnes, cuyas compras son todas descentralizadas, en el caso de ANEP se utilizó el precio publicado por el INE, mientras que para el resto de los organismos públicos se tomaron como precio de referencia un promedio de precios de las compras publicadas en la ACCE.

La compra total estimada de carnes en 2014 fue de 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%. En el caso de la carne vacuna, las compras centralizadas se realizaron a través del llamado de la UCA N° 9/2014 por un total de 2.508 toneladas, mientras que las compras descentralizadas acumularon 1.501 toneladas, lo que da un total de 4.004 toneladas. Las otras tres carnes fueron adquiridas sólo de forma descentralizada, acumulando 627 toneladas de pollo, 224 toneladas de cerdo y 193 de pescado (Cuadro 6).

Si se observan las compras por organismo para las compras descentralizadas, el mayor comprador es la ANEP, seguido de ASSE, otros organismos, MI y Ministerio de Defensa Nacional. Esta tendencia sólo cambia en el caso del pescado, cuyo mayor comprador es ASSE.

Cuadro N° 6. Compras públicas de carne vacuna, de pescado, cerdo y pollo en 2014 en toneladas (total y porcentaje)

	Vacuna		Pescado		Cerdo		Pollo		Total	
MDN	0,1	0,0%	14	7,4%	6	2,8%	6	1,0%	27	0,5%
MI	0,3	0,0%	7	3,4%	180,3	80,5%	25	4,1%	33	0,6%
ANEP*	1.286	32,1%	68	35,4%	37	16,6%	369	58,8%	1.764	35,0%
ASSE	173	4,3%	90	46,6%	0,0	0,0%	192	30,6%	455	9,0%
Otros organismos	37	0,9%	14	7,1%	0,3	0,1%	35	5,5%	86	1,7%
<i>Descentralizadas</i>	1.497	37,4%	193	100%	224	100%	627	100%	2.365	46,8%
<i>Centralizadas (UCA)</i>	2.508	62,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2.508	49,7%
Total	4.004	100%	193	100%	224	100%	627	100%	5.048	100%
% por tipo carne	79,3%		3,8%		4,4%		12,4%		100%	

*Estimado en base a la Encuesta de gastos e ingresos 2005/06 del INE

Fuente: Elaboración propia

Es posible analizar el peso relativo de las compras públicas de carne en función del consumo interno anual de las mismas en Uruguay. En el caso de la carne vacuna, para el 2014 las compras públicas representaron 2,2% del consumo interno, en el caso del pescado 2,1%, en el caso del cerdo 1,5% y finalmente en el caso del pollo 1%. Considerando el consumo interno anual total de carnes, las compras públicas representaron el 1,8% (Cuadro 7). En el año 2014, se compraron 1000 toneladas menos que el promedio 2008-2014 que fue de 3500 toneladas. En este caso se podría subestimar el consumo.

Cuadro N° 7. Consumo interno anual carnes y compras públicas en 2014

	Vacuna	Pescado	Cerdo	Pollo
Consumo interno (Ton)	182.420	9.266	14.828	64.913
Compras públicas (Ton)	4.009	193	224	627
% compras públicas	2,2%	2,1%	1,5%	1,0%

Fuente: elaboración propia en base a INAC (2015) y DINARA (2008).

Finalmente si se observan las compras públicas de carne en pesos (Cuadro 8), se obtiene que el total acumula 647,3 millones de pesos, de los que un 45,4% corresponden a compras centralizadas y el restante 54,6% a compras descentralizadas. De ese total las compras de carne vacuna son el 83,1% con 537,9 millones de pesos, seguidas por la carne de pollo con el 8,5%, el pescado con 4,9% y el cerdo con 3,5%.

Cuadro N° 8. Compras públicas de carne vacuna, de pescado, cerdo y pollo en 2014 en millones de pesos (total y porcentaje)

	En millones de pesos									
	Vacuna		Pescado		Cerdo		Pollo		Total	
MDN	0,02	0,0%	1,9	6,1%	0,6	2,5%	0,4	0,8%	3,0	0,5%
MI	0,04	0,0%	0,9	2,8%	16,6	72,9%	1,8	3,3%	19,3	3,0%
ANEP	219,3	40,8%	14,7	46,8%	5,6	24,4%	36,9	66,7%	276,5	42,7%
ASSE	20,24	3,8%	12,0	38,4%	0,0	0,0%	13,7	24,7%	46,0	7,1%
Otros organismos	4,34	0,8%	1,8	5,9%	0,0	0,1%	2,5	4,5%	8,7	1,3%
<i>Descentralizadas</i>	244,0	45,4%	31,4	100,0%	22,8	100,0%	55,3	100,0%	353,4	54,6%
<i>Centralizadas (UCA)</i>	293,9	54,6%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	293,9	45,4%
Total	537,9	100,0%	31,4	100,0%	22,8	100,0%	55,3	100,0%	647,3	100,0%
% por tipo carne	83,1%		4,9%		3,5%		8,5%		100,0%	

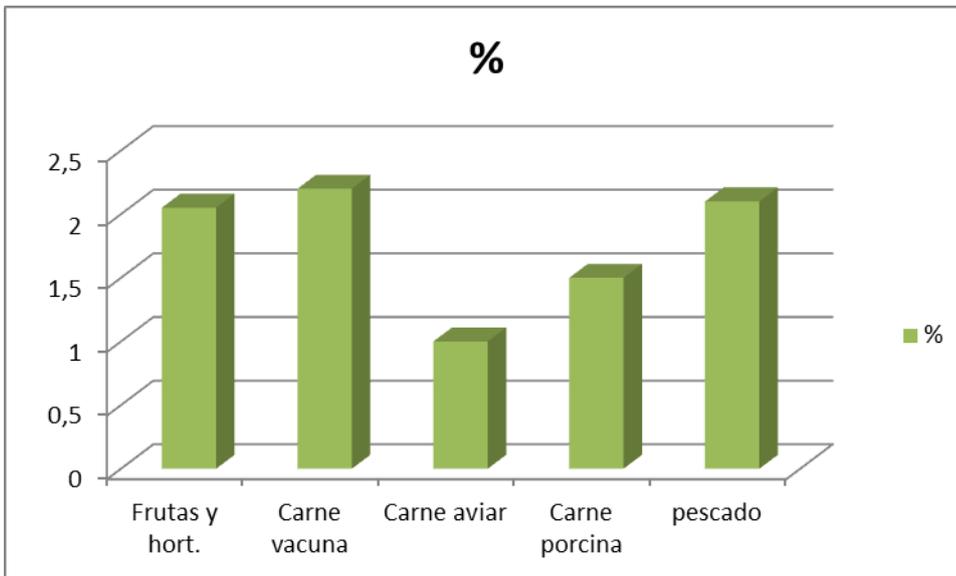
Fuente: elaboración propia en base a INAC (2015) y DINARA (2008).

3.2.4 Totales

Para los alimentos analizados, frutas, verduras, huevos y carnes, las compras públicas acumularon en 2014 la cifra de 1.237,7 millones de pesos, casi 50 millones de dólares. Asimismo, en el caso de frutas y verduras las compras públicas representaron el 3,77% del consumo anual mientras que en el caso de las carnes representó el 1,8% del consumo anual. Estas cifras dan una idea aproximada del peso de las compras públicas, que significan un volumen de negocios para nada despreciable, pero que dado su peso relativo tampoco se puede esperar que solucionen la situación de la totalidad de los productores familiares y los pescadores artesanales.

En el siguiente gráfico puede apreciarse 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: Elaboración propia

4. EXPERIENCIAS DE VENTA AL ESTADO

En este apartado se presentan las experiencias de venta al Estado por parte de organizaciones de la producción agropecuaria familiar y la pesca artesanal. Se trata de un listado que abarca la totalidad de las experiencias de venta de alimentos al Estado en el período 2000-2015 que este equipo pudo relevar.

Para su relevamiento se utilizó la técnica de “bola de nieve”¹². Se entrevistó a representantes de organismos estatales y a integrantes de organizaciones de productores familiares y de la pesca artesanal, a partir de los cuales fue posible construir la nómina final de las ocho experiencias relevadas de compras públicas de alimentos con participación de organizaciones de la PAF y la PA. El criterio para la identificación de los informantes calificados fue que hubiesen participado en la compra de productos provenientes de la PAF y la PA (si eran instituciones estatales) o en la venta de productos (si eran organizaciones de productores familiares o pescadores artesanales).

26

Las entrevistas a representantes de las organizaciones seleccionadas se realizaron entre enero y marzo de 2015 por uno o más integrantes del equipo técnico en base a una pauta de entrevista común (ver Anexo 7). Los casos analizados fueron:

1. Plan piloto Programa Uruguay Rural (PUR) de compras centralizadas de hortalizas.
2. Asociación Uruguaya de Productores de Cerdos, área metropolitana.
3. Cooperativa Yerbalito, Treinta y Tres.
4. Intendencia Municipal de Rocha (IMR), Sociedades de Fomento de Castillos y Ruta 109 y APALCO, Rocha.
5. Cooperativa de Trabajadores del Molino Santa Rosa, Canelones.
6. Sociedad de Fomento Rural de San Antonio, Canelones.
7. Plan escolar de jugo de uva y manzana.
8. Grupo de productores hortícolas Lourdes.

A continuación se presenta el listado de experiencias y entrevistados

¹²La técnica de “bola de nieve” es un muestreo no probabilístico utilizado en investigación cualitativa; consiste en “conocer a algunos informantes y lograr que ellos nos presenten a otros” que estén familiarizados con el tema de estudio, de tal manera que se va completando el listado a medida que se va avanzando en la investigación (Taylor y Bogdan, 1992).

Experiencia	Entrevistados
Plan piloto PUR	Técnico de SFR del Noreste de Canelones del proyecto Compras Públicas del Programa “Uruguay Rural” (2005-2010)
Asociación Uruguaya Productores de Cerdos	Técnico de la organización
Cooperativa Yerbalito (33)	Directivo de la cooperativa
Intendencia Departamental de Rocha (IDR)	Presidente y asesor de APALCO (Asociación de Pescadores Artesanales de las Lagunas Costeras) , SFR Ruta 109, SFR Castillos, Unidad de Desarrollo de la IDR y regional de la Dirección General de Desarrollo Rural (MGAP), referente local CNFR.
Cooperativa de Trabajadores del Molino Santa Rosa	Presidente de la Cooperativa de Trabajadores Molino Santa Rosa
Sociedad de Fomento Rural de San Antonio	Técnico de la organización
Plan escolar de jugo de uva y manzana	Presidente de INAVI y coordinadora Programa Alimentación Escolar
Grupo de productores hortícolas Lourdes	Productor

Fuente: Elaboración propia

4.1 Plan piloto PUR venta centralizada de hortalizas (Canelones)

Este plan piloto impulsado en 2009-2010 por el Programa Uruguay Rural (PUR), un programa ejecutado en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), consistió en coordinar a cuatro organizaciones de productores familiares: Cooperativa de Productores del Noreste de Canelones (COPRONEC), Villa Nueva del Sauce, Soc. de Fomento San Antonio y Totoral del Sauce, para que participen en la licitación de la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA). El objetivo era ganar la licitación ofreciendo un precio menor al promedio que obtenían los 10-12 empresarios que siempre obtenían las licitaciones, y al mismo tiempo lograr que al productor le llegue el precio del Mercado Modelo, cuando generalmente reciben alrededor del 60% del valor del Mercado.

La propuesta consistió en ofertar en tres rubros hortícolas (boniato, zapallo y cebolla) para lo cual reservaron producción y organizaron la logística. Para esto, lograron que la UCA hiciera una licitación por separado para estos tres rubros, ya que esta oficina generalmente licita todos los rubros en conjunto. Para construir la paramétrica de precio a ofrecer en la licitación le sumaron al precio del Mercado Modelo un costo de acopio y distribución de 16%, costo que a juicio del entrevistado estaba subsidiado porque consiguieron local de acopio gratis y precio rebajado de distribución. De todas formas de haber ofertado el precio de acopio y distribución “real” hubiera sido de un 25-28%, por debajo del costo de los proveedores de la UCA que tiende a superar el 50% por sobre los precios del Mercado Modelo.

Sin embargo el plan fracasó ya que perdieron la licitación porque los proveedores que solían ganar las licitaciones se organizaron para abatir el precio ofertado por los productores familiares, al punto que el que ganó la licitación de papa-cebolla-boniato ofreció un precio 3% por debajo del Mercado Modelo, “pérdida” que compensaron subiendo los precios en los productos que fueron en la otra licitación. De todas formas a juicio del entrevistado este no fue el único “problema”. Había situaciones muy diferentes entre las cuatro organizaciones con respecto a la capacidad productiva y la calidad del producto. Asimismo la cuestión de la logística no fue un aspecto fácil de resolver.

Como grandes desafíos pensando en futuras experiencias el entrevistado destaca la necesidad de evitar que se “metan” los grandes distribuidores en la reserva de mercado para la producción familiar, hacer frente a la cuestión de la logística para lo cual sería clave tener referencias de precios claras para aquellos rubros cuyos precios no publica el Mercado Modelo (quesos, pescado, etc.) y garantizar la calidad de la producción.

4.2 Asociación Uruguaya de Productores de Cerdos (AUPC) (zona metropolitana)

La Asociación Uruguaya de Productores de Cerdos (AUPC) es la organización de carácter nacional que aglutina a los productores de cerdos del Uruguay. Integran la Asociación grupos de productores de casi todos los departamentos del país. Si bien la mayoría están ubicados en los departamentos del sur del país, también existen agrupaciones en el litoral sur, norte de Rocha y Salto, y productores individuales en el resto del país. Antes de iniciar el proyecto que se describe a continuación, integraban la Asociación 365 socios, pero con la ejecución y crecimiento de la experiencia comercial su número ha aumentado en forma importante.

Entre sus prioridades en los últimos años, además de defender los intereses gremiales de sus asociados, ha desarrollado planes para conseguir alimentos más baratos para el engorde de los cerdos. Paralelamente, ha explorado alternativas como para obtener precios de mercado superiores a los pagados por los frigoríficos en plaza. En este marco, por decisión de la organización, dos directivos y el técnico asesor de la asociación recorrieron instituciones del Estado que podrían estar interesadas en comprarles su producción y, luego de seis meses, iniciaron negociaciones con el MI. En marzo de 2014 comenzaron un programa de venta de carne de cerdo para el abasto de las cárceles en una de las experiencias más promisorias de venta directa al Estado. La organización consiguió que le compren la producción de sus asociados directamente, sin pasar por licitación, para lo cual el MI dejó de comprar un porcentaje de carne vacuna (corte paleta) a través de la UCA, la cual sustituyó por carne de cerdo.

La IMC buscó desde el inicio apoyar la iniciativa de la AUPC y cumplió un rol clave de articulación entre los actores y en el seguimiento del proyecto, y además tuvo un rol de árbitro para el caso que se presentaran controversias entre productores y el MI.

Es importante señalar que el MI a través de este mecanismo sobrepasa el límite establecido por el TOCAF para las compras directas comunes por parte de las dependencias del Estado cuyo monto es de \$ 346.000 por año en 2015. No obstante, las compras están amparadas en el art. 43 de la Ley N° 18.362 “Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2007”. Este artículo con el posterior crea el “Programa de Contratación Pública para el Desarrollo”, en cuyo marco plantea que “podrán emplearse regímenes y procedimientos de contratación especiales, adecuados a los objetivos de desarrollar proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios y de estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación”. De estas tres áreas, la única que se reglamentó fue la vinculada a MIPYMES, la relacionada con los productores tuvo algún intento que no prosperó y la innovación no nació. Hoy, este artículo es el que permite, aunque nunca se haya reglamentado, la venta al MI.

Desde el punto de vista administrativo la AUPC tuvo que conseguir una figura jurídica que le permitiera vender formalmente. A tales efectos se rehabilitó la figura de la cooperativa CALUPROCERD, creada en su momento por la Asociación, y que por falta de actividad se le había “prestado” a un agrupamiento de la zona de Progreso (Canelones) que hace unos años intentó realizar un Plan de Negocios de venta de lechones en cadenas de carnicerías. De esta forma la AUPC retomó la directiva de CALUPROCERD, y a través de esta comenzó con las ventas al MI.

Otro de los puntos importantes que se debieron organizar fueron los aspectos logísticos de faena a fañón y fletes de entregas a las unidades del MI. Con respecto a la faena, se contrató en una

primer instancia en un frigorífico habilitado ubicado en Minas, el que tiene habilitación del MGAP para conejos, cerdos, ovinos y bovinos. Sin embargo, por cuestiones de distancia y de algunos problemas operativos por falta de mano de obra especializada, posteriormente la faena se comenzó a realizar en una planta ubicada en la zona de Pando, lo cual redujo los costos, y mejoró el control de todo el proceso por parte de la AUPC.

Para las entregas en los puntos acordados con el MI se contrató un flete con cámara isotérmica con habilitación de INAC, lo que implicó que CALUPROCED debiera inscribirse como operador de carnes en INAC, comprar libretas de guías de transporte de INAC, y realizar los traslados con esta documentación y los correspondientes pases sanitarios de la División de Industria Animal del MGAP.

Como puede apreciarse una vez acordada la venta, pero antes de poder comenzar la operativa, la AUPC debió resolver numerosos aspectos administrativos como ser: figura formal vendedora, con sus correspondientes certificados de BPS, DGI, INAC, DSA-MGAP, inscripción en el RUPE, apertura de cuenta bancaria a nombre de la institución (para poder cobrar), y además solucionar toda la operativa logística de transporte de animales vivos, control de calidad, faena a *façon*, control de faena, almacenamiento frigorífico, transporte de carne hasta entrega, entrega en los puntos acordados, en los horarios acordados.

Comenzaron vendiendo 18 toneladas por mes, para alcanzar actualmente las 34 toneladas por mes con nueve puntos de entrega en el área metropolitana¹³, volumen que abarca el 66% del consumo total de las cárceles. Recientemente el MI les propuso llegar a 56 toneladas para abastecer todas las cárceles del país pero aún no tienen volumen de producción para cumplir. Para esto le garantizan a cada asociado la venta de cinco cerdos gordos al mes sin importar su escala. De esta forma el peso relativo de las ventas al Estado varían en función de la escala del productor, habiendo productores que venden el 100% de su producción al MI y otros donde este canal sólo representa el 10% de su producción total.

Es relevante destacar que la AUPC se enfrentó a importantes dificultades para comenzar las ventas. En primer lugar, no tenían liquidez, por lo cual debieron pedir fiado tanto al frigorífico donde faenaban los animales como a los distribuidores. En segundo lugar, tuvieron que conseguir una planta de faena para trabajar a *façon* que les permitiera faenar la cantidad de animales que requerían. En tercer lugar, la necesidad de asumir importantes costos administrativos y tener al día los certificados exigidos para las instituciones públicas, de forma de poder vender en tiempo y forma a una institución “delicada” como las cárceles, así como evitar las multas que establece el TOCAF para aquellos proveedores que no cumplen con los contratos. Y, finalmente, tener capacidad productiva para cumplir con los stocks contratados con el MI, para lo cual como muchos productores no realizaban ciclo completo (sólo producían lechones) se implementaron capacitaciones técnicas en engorde de cerdos.

Para la definición del precio del cerdo elaboraron una paramétrica acordada con el MI con la estructura de costos de producción. La paramétrica está integrada por varios elementos: los costos promedio de producción, los costos promedio logísticos y el valor de compra del corte “paleta de segunda”¹⁴.

Inicialmente con esta paramétrica obtenían un precio 50% por encima del precio de cerdo gordo pagado por los frigoríficos. Sin embargo, a los meses de iniciar las ventas por una serie de variables internacionales relacionadas con la reducción en las importaciones de carne de cerdo desde Brasil, el precio de mercado se elevó quedando muy parejo a su paramétrica.

¹³ Cárceles: Canelones, Comcar, Libertad, Soler en San José, Cabildo, Santiago Vázquez, Cárcel Central (INR Montevideo y San José).

¹⁴ Se refiere a cortes de segunda categoría

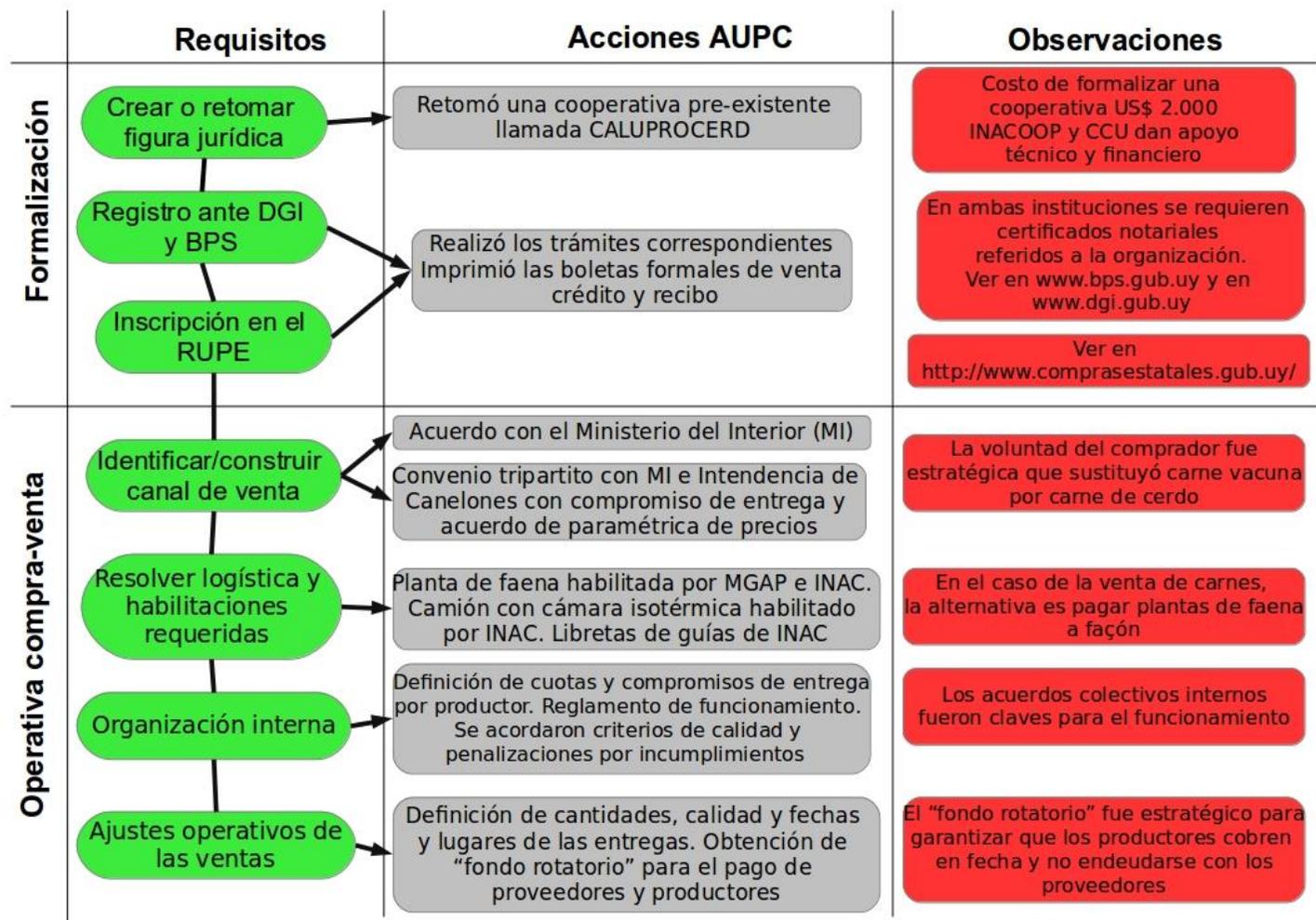
El seguimiento del acuerdo se realiza a través de un comité de seguimiento bi-partito que se reúne mensualmente donde se ajustan detalles del negocio, se planifica la producción y se resuelven los problemas que puedan ir surgiendo.

La experiencia de venta al MI además de ser un canal de venta importante para muchos productores, en especial los pequeños, fortaleció la organización en tanto muchos productores se arrimaron interesados en la propuesta. Asimismo fue “puerta de entrada” para que otros emprendimientos empezaran a vender otros productos al MI: es el caso de los productores de pollos organizados en la Asociación de *Façoneros* de Pollos Unidos Uruguay (AFPU), la Cooperativa de Trabajadores Molino Santa Rosa y la Cooperativa Molino Caorsi que comenzaron a vender harina y fideos, y la Sociedad de Fomento Rural de San Antonio que está por comenzar a vender rubros “secos” (boniato, cebolla, zapallo y zanahoria).

Los dos aspectos claves para el buen funcionamiento de la experiencia, más allá de diversos contratiempos, han sido: la confianza que los productores de cerdos depositaron en el funcionamiento de este canal de venta y la apuesta que hicieron las autoridades del MI para comprar productos a través de este mecanismo. A futuro, la AUPC tiene entre sus prioridades abastecer a otras instituciones, en especial el Ministerio de Defensa, ya que en otras como la ASSE y el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) es más difícil ingresar por la forma de compra y el tipo de carne que demandan.

A continuación se presenta un diagrama de flujo (Imagen 1) que resume los pasos que debió dar la organización para operativizar las ventas al Estado.

Imagen 1. Diagrama de flujo operativa de venta al MI de la AUPC



4.3 Cooperativa Yerbalito (Treinta y Tres)

Esta experiencia comenzó en el año 2001 al constituirse la Cooperativa Agraria de Responsabilidad Limitada YERBALITO de la ciudad de Treinta y Tres. En la actualidad la cooperativa involucra a 7 productores, donde las ventas al Estado representan el 50% de su producción total.

La cooperativa al inicio estuvo integrada por ocho socios, todos pequeños productores hortícolas de los alrededores de la ciudad de Treinta y Tres. Los antecedentes del grupo se remontan a 1992 cuando sus integrantes se juntaron por necesidades vinculadas a la producción y luego ya en 1998 participaron como grupo de asistencia técnica del Programa de Reconversión y Fomento de la Granja (PREDEG) implementado por el MGAP. En 2001 el grupo comienza a realizar una actividad comercial conjunta, instalando un local fijo de ventas en el centro de la ciudad de Treinta y Tres. En ese local se comercializaban las producciones propias, las de otros productores individuales de la zona, y se compraba en el Mercado Modelo otros rubros que no se producen en la zona.

Cuando la cooperativa culminó su formalización solicitó al entonces director de desarrollo departamental apoyo en la comercialización de sus productos que desembocó en la gestación de un convenio tripartito entre el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), la Intendencia departamental y la Cooperativa para que ésta abasteciera los comedores del INDA en las ciudades de Treinta y Tres y Vergara (unas 200 comensales por ciudad). La Intendencia apoyó con financiamiento del tipo fondo rotatorio ya que INDA pagaba cada 6 meses, y en los primeros años solventó el costo del flete hasta Vergara.

En 2005, al asumir la nueva administración, el convenio se amplió incorporando otros compradores institucionales, lo que aumentó los volúmenes de venta. El mecanismo era el mismo que el convenio original donde Yerbalito abastecía las compras estatales (con producción propia o adquirida en el Mercado Modelo) y la Intendencia aseguraba que el capital de giro no fuera superior a 30 días. Entre las nuevas instituciones que se incorporaron estuvieron locales del Plan Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), escuelas públicas y la cárcel departamental. A pesar de esta diversificación el INDA sigue siendo su principal “cliente” con 3 mil kilos al mes.

La cooperativa cuenta en la actualidad con siete socios aunque comercializan la producción a través de ella varios pequeños productores no organizados de la zona. Para su funcionamiento interno Yerbalito administra un fondo rotatorio propio a los efectos de realizar pagos semanales a los productores proveedores, ya que de otra forma no tendrían posibilidades reales de vender al Estado. Para esto han contado con apoyos financieros de FUNDASOL¹⁵ y Cooperativa Magisterial (COMAG), con créditos en pesos que si bien tienen bajas tasas de interés reducen los ingresos de los productores.

Su “costo” comercial tanto en las ventas públicas como en las realizadas en el local

¹⁵ FUNDASOL es una asociación civil sin fines de lucro constituida el 21 de diciembre de 1979. Está constituida por cuatro instituciones del Sector social de la economía: Central Lanera Uruguay, Comisión Nacional de Fomento Rural, Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay y Manos del Uruguay. Tiene como cometido apoyar los esfuerzos asociativos y el desarrollo de las PYMES a través de la capacitación, microcréditos y asesoramiento empresarial.

son un 19% del precio final, lo que significa que del 100% del precio de venta, el productor cobra el 81%. En el caso de las ventas al Estado los precios se establecen con cada organismo en forma “mensual” tomando como referencia los precios normales de los locales de venta al público en la Ciudad de Treinta y Tres.

La logística de entrega se planifica en el local de venta, y las entregas son en la misma ciudad lo cual lo hace muy económico. En cuanto a la organización de la distribución un mismo socio se encarga de la atención del local de venta y la planificación las entregas, al tiempo que otros de los socios es el que mantiene contactos permanentes con los encargados de cada organización pública. En general valoran que el conocimiento personal de los referentes de cada institución hace que no surjan problemas importantes en los mecanismos de venta.

A juicio del entrevistado los principales determinantes del “éxito” de la experiencia se relacionan con: la fortaleza de la cooperativa, la solidaridad interna entre los socios y de éstos con sus colegas y el resto de los actores sociales de la zona; la voluntad política del INDA y luego de otras instituciones públicas con autonomía local para comprarle la producción a estos productores; el apoyo de la Intendencia a través del pago anticipado, los fletes y la coordinación con otras organizaciones públicas; la experiencia previa que tenía la cooperativa en comercialización y la transparencia en la gestión; la cercanía de los lugares de distribución; el conocimiento personal con los referentes de compras de las instituciones; el apoyo técnico a nivel local y a nivel nacional desde el MGAP y el Mercado Modelo que fortalecieron la cooperativa; y las líneas de crédito para organizar un fondo rotatorio que permita pagar en tiempo y forma a los productores (FUNDASOL, COMAG, MGAP).

4.4 Sociedades de Fomento Rural Ruta 109 y Sociedad de Fomento Rural de Castillos y APALCO (Rocha)¹⁶

Se trata de una experiencia de venta de alimentos a la Intendencia Departamental de Rocha (IDR) por parte de dos organizaciones de productores familiares y una de pescadores artesanales: la Sociedad de Fomento Rural de Castillos (SFRC), la Sociedad de Fomento Rural Ruta 109 (SFRR109) y la Asociación de Pescadores Artesanales de las Lagunas Costeras (APALCO). En el caso de la SFRR109 se trata de productores agropecuarios del entorno de las localidades de Rocha, Velázquez, Cerrillos y Las Espinas, mientras que la SFRC aglutina a productores de la zona de Castillos; APALCO está integrada por unos 22 pescadores artesanales de la Laguna de Rocha y la Laguna Garzón. Los productos comercializados incluyen carne vacuna y ovina, pescado, alimentos envasados elaborados artesanalmente, quesos, miel, pollos y productos hortícolas.

La experiencia se inicia en 2002 cuando a raíz de la crisis económica, la IDR resuelve ante la falta de recursos pagar parte del salario de los funcionarios municipales en alimentos. Cuando en 2005 se regularizan los salarios y se propone cerrar este sistema son los propios funcionarios que reclaman su mantenimiento en tanto les permitía acceder a alimentos a buenos precios. Desde ese momento se instala un mecanismo optativo donde se les descuenta del salario el costo de los productos que adquieren. En la actualidad abarca a entre 400 y 500 funcionarios, en especial los de bajos ingresos. En 2013, para avanzar en la consolidación del sistema, la IDR hace un

¹⁶ Elaborado en base a entrevistas en profundidad y a los documentos “Comercialización de la producción familiar” de la Intendencia Departamental de Rocha y la Dirección General de Desarrollo. División de Desarrollo Rural y Pesca Artesanal” y el texto “Convenio Intendencia Departamental de Rocha, Sociedad Fomento Rural de Castillos y Sociedad Fomento Rural Ruta 109”.

llamado a interesados en participar de la gestión del sistema de comercialización del expendio municipal.

La remisión de los alimentos es continua a lo largo del año. En el caso de la carne vacuna la venta tiene como destino el abasto de los funcionarios municipales, comedores y un hogar estudiantil. Se calcula que la IDR compra 300 bovinos (vacas gordas, novillos y terneros) anuales. De éstos, el 70% es abastecido por productores familiares. Asimismo a fin de año la IDR compra alrededor de 500 corderos, de los cuales un 90% proviene de productores familiares. Por su parte el pescado comprado por la IDR abastece al hospital y al batallón militar de la zona.

El monto anual de compras de la IDR alcanza en la actualidad a U\$ 230.000, de los cuales 72% corresponde a bovinos, 14% a ovinos, 4% a lechones, y 10% a productos hortícolas y de la pesca artesanal.

La operativa de las compras es realizada por un funcionario de la IDR que paga a las organizaciones, y luego éstas pagan a los productores, al tiempo que el flete es asumido por los productores. En el caso de los pescadores artesanales organizados en APALCO, a partir de fondos de un proyecto de Islas Canarias se compró una camioneta y una cámara de frío que, junto a un salón para fileteo y la instalación de luz eléctrica, generarán condiciones para almacenamiento y traslado de su producción.

La fijación del precio de los productos se realiza en función de diversas referencias. En el caso de ovinos y bovinos se toma como referencia la publicación semanal de la Asociación de Consignatarios de Ganado, mientras que para el resto de los productos se acuerda con los proveedores según un sondeo de precios en el mercado local y no del Mercado Modelo. Asimismo el precio de venta incluye una tasa que oscila entre 1 y 2% para gastos administrativos con los cuales se solventan los honorarios del técnico que revisa el estado sanitario de las vacas. El control de calidad también se hace desde la IDR.

En cuanto a la forma de pago, la IDR brinda apoyo financiero a través de un fondo de comercialización administrado a través de un convenio con la SFRC que permite el cobro al contado por parte de los productores. La intendencia transfiere el dinero a los fondos de comercialización con un plazo de 45 días, mientras que la SFRC paga a los productores al contado. Este sistema genera costos administrativos asumidos por el productor y la intendencia (1% y 2% respectivamente). Para aceptar este mecanismo financiero fue clave la obtención en 2012 de un fondo rotatorio a través del "Proyecto Región Este" del Programa Uruguay Integra dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) a partir del cual se gestiona conjuntamente con la IDR un fondo de apoyo al sistema de comercialización. Otros apoyos estatales incluyen un Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la DGDR (MGAP) para las SFR que permitirán mejorar los mecanismos de comercialización, así como los fondos del Gobierno de Islas Canarias que obtuvo APALCO para instrumentar un proyecto piloto de comercialización de pesca artesanal, para lo cual han adquirido una cámara de frío y un vehículo.

En el caso de los productores familiares una dificultad reciente que han enfrentado fue el cierre en 2014 del abasto municipal de la intendencia por no cumplir con las normas bromatológicas, lo que volvió dependientes a los productores de los frigoríficos para la faena de animales, así como introdujo un nuevo costo ya que antes la faena la solventaba la IDR. Asimismo el frigorífico que hoy utilizan no faena ovinos ni cerdos, por lo cual deben faenar en las ciudades de Treinta y Tres o Minas. Otras dificultades que han aparecido es cierta competencia por el abasto entre las dos SFR y la compra de producción a productores que no son socios de las SFR.

Los productores familiares también señalan que la forma jurídica de las Sociedades de Fomento Rural no les permite comercializar ya que no están habilitadas a realizar negocios a diferencia de lo que sucede con las cooperativas. Esta situación cambió en noviembre de 2014 con la aprobación del decreto reglamentario que actualiza el artículo 163-TER¹⁷ N° 150/07 referido a las exoneraciones tributarias de las Sociedades de Fomento Rural, autorizándolas vender a terceros y no sólo a sus socios.

En esta experiencia la venta de pescado ha sido uno de los canales de comercialización que mayores dificultades ha tenido. Los problemas se vinculan tanto a omisiones de la IDR como problemas entre los propios pescadores, entre otros elementos, a que su estrategia de comercialización está más centrada en el “día a día” y no en la planificación de largo plazo. Esta desavenencias llevaron a que los pescadores priorizaran la venta a intermediarios y no a la intendencia, dejando para ésta lo que no podían comercializar por otras vías. En concreto los integrantes de APALCO se molestaron por el hecho de que el camión comprado por el proyecto del gobierno de Islas Canarias no se utilizó para trasladar la pesca así como la IDR no dio garantías de que iba comprar pescado de forma sostenida en el tiempo. A esto se sumó que la IDR no pagaba al contado y a que esperaban mejores precios que los pagados por intermediarios. Desde el punto de visto logístico, la falta de cadena de frío ha dificultado garantizar la calidad de la pesca, aspecto que esperan superar con los fondos del proyecto del Gobierno de Islas Canarias.

Una dificultad transversal que apareció en las entrevistas refiere a la articulación entre oferta y demanda, al punto que mientras las instituciones públicas afirman que no hay suficiente oferta de alimentos, las organizaciones de productores señalan que no tienen más producción porque no hay demanda.

Como claves del éxito de una experiencia que lleva más de 10 años, se destaca que la IDR paga buenos precios en comparación con otros canales de venta y que se paga en tiempo y forma, que también los consumidores en el caso de los funcionarios acceden a precios baratos que en el mercado porque se evitan los intermediarios, que se prioriza a los pequeños productores familiares, que han existido otras instituciones que han apoyado la experiencia como OPP y DGDR, así como fondos del exterior.

Finalmente como desafíos a futuro para mejorar el mecanismo se señala, entre otros aspectos, la necesidad de lograr otros apoyos económicos e institucionales para fortalecer la capacidad productiva y de gestión de productores familiares y pescadores artesanales; planificar mejor la demanda de productos de parte de la IDR para que los proveedores ajusten sus volúmenes y apuesten más a ese canal; obtener precios diferenciales; incrementar la cantidad de instituciones que participan de las compras públicas sumando a los hospitales, a los hogares del Instituto del Niño y del Adolescente (INAU); y lograr que los pescadores cobren al contado a través de un fondo rotatorio.

4.5 Cooperativa de Trabajadores Molino Santa Rosa (Canelones) y Cooperativa Molino Caorsi (Tacuarembó)

La Cooperativa de Trabajadores Molino Santa Rosa integra un convenio con el MI conformado por la Cooperativa Molino Caorsi de Tacuarembó que elabora fideos secos, la Asociación Uruguaya de Productores de Cerdos (AUPC), la Asociación de

¹⁷ http://www.impo.com.uy/bases/decretos/150-2007/163_TER

Façoneros de Pollos (AFPU) y la Sociedad de Fomento Rural de San Antonio (Canelones), que nace de la mano de la experiencia de venta de cerdos por parte de la AUPC presentada más arriba en este documento. En el caso de los molinos integran el convenio también las intendencias de Canelones y Tacuarembó que con el resto de los participantes integran un comité de seguimiento que se reúne una vez por mes y es el ámbito donde se ajustan todos los problemas que puedan ir surgiendo.

En el marco del acuerdo ambas cooperativas, Santa Rosa y Caorsi, abastecen las cárceles de todo el país de harina de trigo y fideos, repartiéndose la entrega por zona de influencia (Santa Rosa en el sur y Caorsi en el norte).

La experiencia comienza en 2014. Luego de un primer año de pruebas los volúmenes fueron aumentando y actualmente representan cerca de 50% de las ventas del Molino Caorsi y casi 10% de las ventas del Molino Santa Rosa con 2.000 toneladas al mes. En términos absolutos son unas 2 mil toneladas de harina entre “000” (panadera) y “0000” (pastera).

El precio que paga el MI a los proveedores (Cooperativas Molino Caorsi y Santa Rosa) fue acordado en el convenio estableciendo un precio 3% menor al resultante de las licitaciones anuales que realiza la UCA para otras unidades ejecutoras del Estado, lo que ofrece al MI un argumento de peso en caso de recibir cuestionamientos de otros actores públicos o privados a este mecanismo de compra. Como en esta experiencia de compras públicas, el MI sobrepasa lo permitido por el TOCAF, la voluntad política de continuar con la compra es fundamental. El pago se realiza a 30 días promedio, plazo no muy diferente al de otros clientes grandes. Con respecto a la distribución, como la Cooperativa ya tenía contratado un circuito de distribución en la zona metropolitana tres veces por semana no fue un problema abastecer las cárceles.

Un aspecto clave para el buen desarrollo de la experiencia es que el Molino Santa Rosa produce un producto de alta calidad que compite perfectamente con otras harinas del mercado. En este sentido otros factores claves del éxito de esta experiencia mencionados en la entrevista son la voluntad política del Ministerio, la alta calidad de los productos, la disponibilidad de la logística requerida, la buena coordinación entre ambos molinos, volúmenes de compra significativos para la producción de los molinos, y el apoyo de otras instituciones como las intendencias departamentales.

Pensando en la implementación de la Ley de compras públicas el entrevistado señala como desafíos enfrentar la cuestión de los volúmenes, la logística para el acopio y distribución que debe superar las limitaciones de escala, y la posibilidad de garantizar el abasto de productos en cantidad y calidad a lo largo de todo el año. Para esto considera fundamental la articulación entre organizaciones de productores.

4.6 Sociedad de Fomento Rural de San Antonio (SFRSA) (Canelones)

Al igual que la anterior, se trata de una experiencia enmarcada en el convenio con el MI, en este caso vinculada a una organización de productores familiares hortícolas como es la SFRSA, en el departamento de Canelones. La SFRSA está ubicada en una zona productiva hortícola con productores medianos y algunos grandes que en su gran mayoría son socios de la organización. Los productores se especializan en la producción de hortalizas secas como cebolla, zapallos, boniato y antiguamente papa. Algunos de los productores son mayoristas del mercado modelo (unas 15 empresas) y además otras cuatro son proveedoras directas de supermercados en Montevideo, pero sin experiencias previas asociativas para comercializar.

Esta experiencia que está por ponerse en funcionamiento, comienza a planificarse a mediados de 2014 cuando la Intendencia Departamental de Canelones convoca a la SFRSA para que se integre al convenio con el MI, en tanto era y es una organización grande, con capacidad productiva y experiencia. El ministerio le ofreció a la SFRSA el abasto de las cárceles de la zona metropolitana, para lo cual se requieren 100 toneladas por mes de los 4 rubros “secos” (boniato, cebolla, zapallo y zanahoria). Potencialmente podrían abastecer otras zonas del país con lo cual la demanda llegaría a las 300 toneladas al mes, pero por costos logísticos y dificultades de organización se plantean iniciar la experiencia en la zona metropolitana y luego evaluar.

Para fijar el precio se estableció una paramétrica que incluye los precios promedio del Mercado Modelo más 40%, y menos 3% que son costos internos administrativos que tiene el MI. La figura legal escogida para comercializar fue una Cooperativa Agraria de Responsabilidad Limitada en tanto cuando comenzaron las gestiones las SFR aún no estaban autorizadas para vender a terceros. Entre otros avances, las partes acordaron un reglamento que comprende sanciones a aquellos productores que no entreguen la producción comprometida.

Con respecto al flete la SFR realizó un llamado abierto a partir del cual seleccionó dos empresas para el transporte de la producción, mientras que el control de la producción lo realizará inicialmente el técnico de la organización. La producción se identificará con los datos de cada productor a los efectos de mejorar el control.

En la actualidad está todo pronto para que el mecanismo comience a funcionar, sólo resta que el Tribunal de Cuentas autorice al MI para iniciar las compras directas.

4.7 Plan escolar de jugo de uva y manzana (zona metropolitana)

Esta experiencia se inicia a partir del convenio firmado entre el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI), la Administración Nacional de Educación Primaria (ANEP), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Centro de Vitivinicultores y posteriormente la AFRUPI (proveedor de manzanas para jugo). La experiencia comenzó a funcionar en invierno 2013 llegando en pocos meses a 248 escuelas de la zona metropolitana alcanzando una población que llegaba a 78.000 niños.

La iniciativa surgió de INAVI cuando resuelve investigar e impulsar la producción de jugo de uva, que luego para mejorar el gusto y el nivel nutricional se mezcla con un 25% de jugo de manzana. INAVI contrataba el servicio de *façon* en varias bodegas y distribuía los productos en todas las escuelas que brindaban alimentación de la ANEP.

Para terminar de definir el producto se analizaron los jugos comerciales y se buscó un gusto similar a los jugos más vendidos del mercado. Se logró un producto de muy buen nivel nutritivo y un sabor que era aprobado en paneles de degustación que realizaron en varias escuelas.

Se molieron 4.500 toneladas de uva de productores familiares socios del Centro de Vitivinicultores. Este tonelaje representa un importante porcentaje de la cosecha de los productores familiares, lo que les permite mejorar sus condiciones de negociación con los bodegueros al momento de la cosecha y venta de la uva. Por este motivo, INAVI considera que se trata de una muy buena forma de intervención en el sector. La experiencia se presentó a nivel internacional en congresos regionales y mundiales de la Organización Internacional de Vitivinicultura (OIV) y resultó inédita en el mundo.

Sin embargo, y a pesar de lo promisorio que parecía, la experiencia se truncó. Aparecieron problemas logísticos en las escuelas más grandes vinculados a la

capacidad de almacenamiento de los envases pequeños. Ante esta situación se utilizaron envases de 5 litros “pack in box” que dificultaban el servido del jugo, tarea generalmente realizada por las maestras.

Según INAVI la respuesta de los niños y niñas fue variada entre las escuelas, y en muchos casos positiva. Los problemas se visualizaban en la reticencia de maestras y directores. Sin embargo desde ANEP se señala que el principal problema fue el rechazo de los niños al producto, lo que aumentaba el desperdicio.

Luego del primer año de funcionamiento en la zona metropolitana la experiencia se extendió a otras zonas del país. Se implementó en Maldonado con el programa “verano solidario” y en Rivera, pero como INAVI no tenía suficiente presupuesto se fueron reduciendo las compras de ANEP y la experiencia se fue agotando.

4.8 Grupo de productores hortícolas Lourdes (Tacuarembó)

Esta experiencia comenzó en 1999 a partir del acuerdo entre un grupo de cuatro productores hortícolas del departamento de Tacuarembó, la intendencia departamental y la dependencia en ese departamento del INDA, que buscaba adquirir productos hortícolas utilizando como mecanismo la compra directa por excepción.

El sistema consistía en que el INDA expresaba sus demandas a la Intendencia y a los productores, y en función de éstas, planificaban la producción de hortalizas de hoja (lechuga, acelga, espinaca, remolacha, perejil) y otros rubros hortícolas tradicionales de la zona como papa, boniato, cebolla y zapallo. La operativización se concretó con la firma de un convenio tripartito, donde el rol de la Intendencia era apoyar la logística y financiar el fondo rotatorio para los productores, ya que INDA pagaba cada 30 días, además de realizar el control de calidad en casos de controversia si existían diferencias de criterio entre INDA y los productores.

Dada la distancia con Montevideo y las dificultades de vender a los mayoristas y minoristas de Tacuarembó, la venta al INDA era la única opción de venta que tenían, lo cual los volvió altamente dependientes de este canal. Los productores se distribuían los cultivos a realizar en base a sus posibilidades, experiencia y preferencias. Los volúmenes de venta eran del orden de las 4 toneladas mensuales y solamente se vendían estos productos. Los precios se fijaban en base a los del Mercado Modelo y los costos logísticos razonables para acceder a la zona más un plus por entrega en el comedor de INDA. La venta era realizada por un integrante del grupo que disponía de facturas formales, ya que el grupo no contaba con una figura jurídica para facturar.

La experiencia funcionó sin sobresaltos hasta que a mediados del año 2002, crisis económica mediante, el desfinanciamiento del Estado provocó que el INDA comenzara a incumplir con los plazos de pago previstos, situación que tampoco la Intendencia Departamental de Tacuarembó pudo cubrir por no contar con los fondos suficientes.

A juicio del entrevistado las principales causas del éxito de la experiencia estuvieron relacionadas con la voluntad política del INDA y la Intendencia; la fortaleza del grupo de productores; la planificación de la producción en base a una demanda conocida con antelación junto con el acuerdo de precios; la cercanía de los lugares de entrega que facilitaba la logística; y el apoyo técnico y financiero de la Intendencia.

4.9 Resumen comparativo de las experiencias

	Plan piloto PUR	Asociacion de Productores de cerdos	Cooperativa Yermalito	Intendencia de Rocha	Cooperativa Santa Rosa y Caorsi	SFR San Antonio	Plan escolar jugo de uva	Productores hortícolas Lourdes
Período funcionamiento	No llegó a funcionar	Desde marzo 2014	Desde 2001	Desde 2004	Desde 2014	Desde 2015	2013	1999-2002
Apoyo técnico	DIGEGRA / PUR	Técnico de la organización/MGAP	MGAP	Técnicos de las SFR/MGAP e IDR	Técnico de la organización	Técnico de la SFR/MGAP	Sin dato	Intendencia Tacuarembó
Financiamiento	No	No	Intendencia 33, FUNDASOL, MGAP	Intendencia	Sin dato	Aún no	No	Intendencia Tacuarembó
Forma jurídica	Cooperativa	Cooperativa	Cooperativa	Varias	Cooperativa	Cooperativa	Centro Viticultores	Ninguna
Comprador	UCA (potencial)	MI	Intendencia e INDA (ppales)	Intendencia	MI	MI	ANEP (escuelas)	INDA
Localidad	Canelones	Zona metropolitana	Treinta y Tres	Rocha	Canelones y Tacuarembó	Canelones	Zona metropolitana	Tacuarembó
% compras públicas en producción total	No corresponde	Variable por productor: 10% a 100%	50%	Variable por productor	10% Santa Rosa / 50% Caorsi	No corresponde	Variable por productor	90%
Nº productores/ organizaciones	4 organizaciones	Cerca de 200 productores	7 productores	3 organizaciones	2 cooperativas	18 productores	s/d	4 productores

Fuente: Elaboración propia

5. FORMAS ORGANIZATIVAS DE LA PRODUCCIÓN FAMILIAR Y LA PESCA ARTESANAL

En este apartado se abordan, a partir del estudio de casos, las diferentes formas organizativas de los productores familiares y los pescadores artesanales a través de las cuales estos sujetos podrían vender su producción al Estado. Además del análisis de los casos, se identifican posibles políticas diferenciadas a los efectos de facilitar los procesos de comercialización en general y con el Estado en particular, así como se abordan las principales problemáticas que presenta la inclusión de los productores familiares y los pescadores artesanales en situación de mayor vulnerabilidad socio-económica en los procesos de compras públicas.

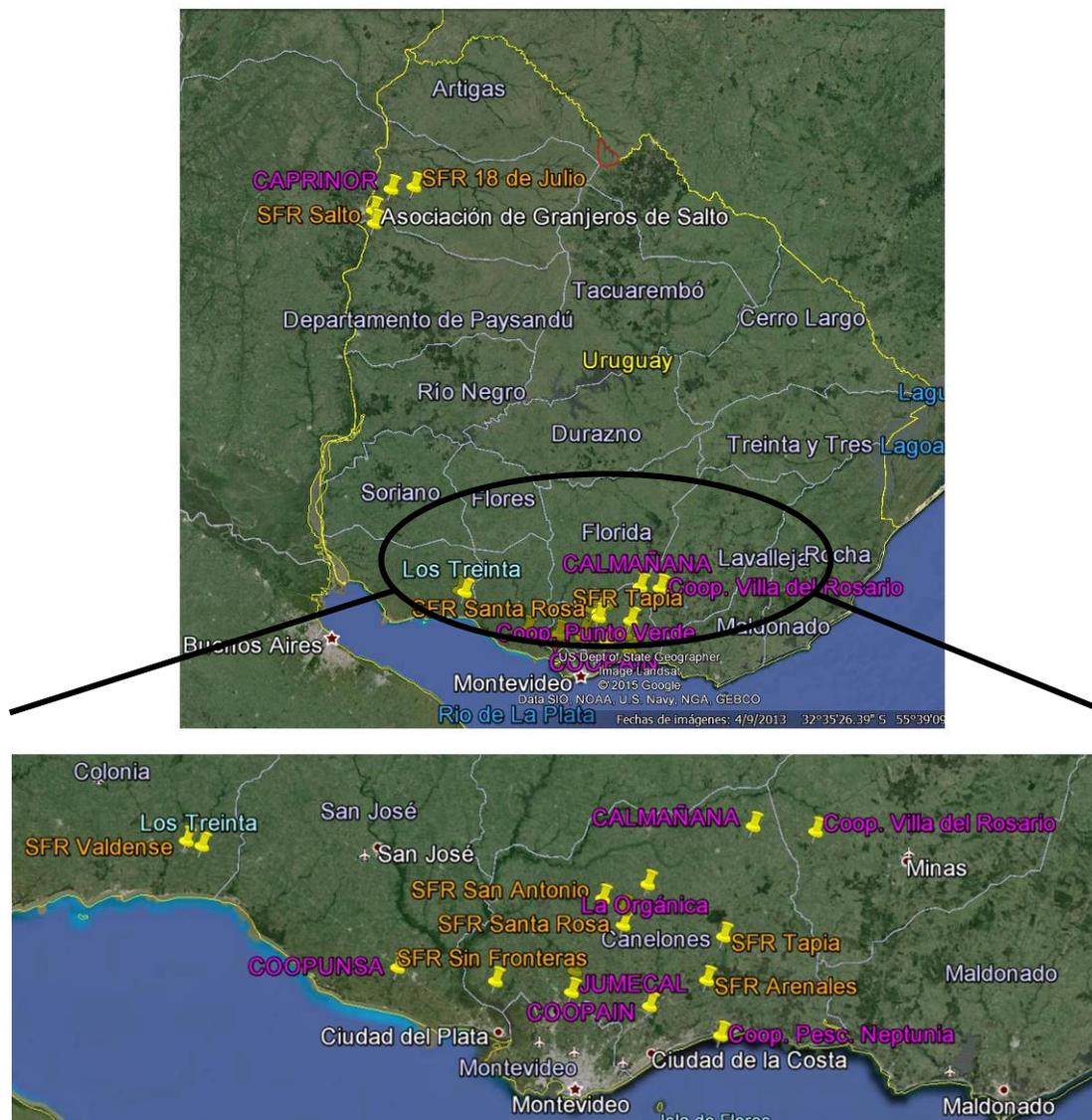
Al igual que en el apartado anterior, los casos se seleccionaron utilizando como método la técnica de “bola de nieve” (Taylor y Bogdan, 1992). Se entrevistaron a informantes calificados que fueran referentes sociales y técnicos de diversas organizaciones de productores familiares y pescadores artesanales. Este relevamiento se apoyó con revisión de información secundaria. Para la selección de los casos fueron claves las sugerencias de los técnicos de la DGDR/MGAP y del MIDES, a partir de las cuales se construyó un listado de organizaciones y colectivos con capacidad actual o potencial de participar de procesos de compras públicas (en el Anexo 3 se puede consultar el listado de personas entrevistadas).

Para seleccionar las organizaciones se consideraron como principales criterios: (1) la producción de rubros demandados por las compras públicas; (2) la cercanía a las áreas de concentración de la demanda; y (3) la existencia actual o potencial de capacidades mínimas para participar de las compras públicas, sean organizativas, logísticas, jurídicas y/o técnicas. Para su análisis los casos se agruparon tomando en cuenta características comunes entre sí, lo que facilitó la identificación de grupos de interés que podrían ser sujetos de políticas públicas diferenciales para su fortalecimiento. Cabe aclarar que en este informe no se presentan datos cuantitativos sobre los volúmenes de producción de las organizaciones relevadas y sobre las características socio-económicas de los productores en la medida que esta información no se encuentra sistematizada. De todas formas, la implementación de la Ley de compras públicas prevé relevar esta información a través del registro de organizaciones habilitadas (el RENAHO), lo que dará elementos de gran valía para la planificación de las compras públicas.

Para su análisis se agruparon los casos en cinco grandes grupos de forma que permitieran una mejor comprensión de los principales problemas y necesidades que enfrentan las organizaciones de productores familiares y pescadores artesanales para la venta al Estado.

El primer grupo contiene a las Sociedades de Fomento Rural, organizaciones de primer grado que aglutinan a la gran mayoría de los productores familiares a lo largo y ancho del país. En el segundo grupo se presentan las formas cooperativas de la producción familiar. El tercer grupo contiene tres experiencias cooperativas orientadas a la producción agroecológica aglutinados en la Red de Agroecología. El cuarto grupo comprende a otras formas organizativas de la producción familiar, que en general aún no cuentan con figuras jurídicas que les permitan participar en experiencias de compras públicas. Finalmente el quinto grupo se conforma con experiencias organizativas de la pesca artesanal. En el Mapa 1 se puede observar la distribución territorial de las organizaciones.

Mapa 1. Distribución territorial de las organizaciones de la PAF y la PA relevadas



Grupos de organizaciones con potencial de venta al Estado y organizaciones que los integran

GRUPOS	CASOS
(I) Sociedades de Fomento Rural	SFR Santa Rosa, SFR San Antonio, SFR Sin Fronteras, SFR Salto – grupo avícola, SFR Arenales, SFR Tapia, SFR Canelón Chico, SFR 18 de Julio, SOFOVAL (SFR Valdense), SFR San Jacinto
(II) Cooperativas de la PAF	COOPUNSA, JUMECAL, Cooperativa Apícola Villa del Rosario, Caprinor
(III) Red de Agroecología	La Orgánica, Calmañana, Punto Verde
(IV) Otras formas organizativas de la PAF	Asociación de Fruticultores de producción Integrada (AFRUPI), Asociación de Granjeros de Salto, Grupo Los Treinta (queseros artesanales), Grupo Los Peques (queseros artesanales)
(V) Organizaciones de la pesca artesanal	COOPAIN, Grupo de Pescadores artesanales de Neptunia

Fuente: Elaboración propia

5.1 Grupo I: Sociedades de Fomento Rural (SFR)

Sobre la forma organizativa y jurídica

Las SFR son en la actualidad la principal forma organizativa de los productores familiares a lo largo y ancho del país. A nivel nacional las mismas se aglutinan en la Comisión Nacional de Fomento Rural, una entidad gremial de segundo grado integrada por más de 100 organizaciones, en su mayoría con el formato jurídico de “Sociedades de Fomento Rural” y algunas como “Cooperativas Agrarias de Responsabilidad Limitada”.

Las SFR están integradas por un número variable de productores, llegando en algunos casos a más de 300 socios, los que presentan distintos grados de participación. La participación en las SFR le posibilita a los productores expresar sus reivindicaciones y propuestas, acceder a distintas políticas públicas y desarrollar actividades productivas conjuntas como la asistencia técnica, la compra de insumos y servicios, y la comercialización de su producción.

Como antecedente de peso, es importante destacar que durante la última década la gran mayoría de las SFR vinculadas a la producción horti-frutícola han participado en la ejecución de Planes de Negocios promovidos por la Dirección General de la Granja (DIGEGRA), organismo dependiente del MGAP, mediante los cuales muchos productores familiares desarrollaron actividades comerciales colectivas que posibilitaron la generación de experiencias, capacidades y enseñanzas de cara a la implementación de la Ley de Compras Públicas aprobada a fines de 2014.

Para participar de las compras públicas las SFR recientemente lograron la aprobación del decreto 334/014 (Anexo 5) que actualiza el artículo 163-TER del decreto reglamentario 150/07 de la Ley de reforma impositiva de 2007 luego de varios años de gestiones. La reforma tributaria de 2007 permite a las SFR la exoneración del Impuesto a la Rentabilidad Empresarial (IRAE) y las autoriza a vender a terceros y no sólo a sus socios. Sin embargo el decreto 38/994 del año 1994 (Anexo 6) establecía que las SFR no podían realizar actividades comerciales que compitieran con privados, restricción levantada con la aprobación del decreto 334/014.

En el caso de las SFR, los beneficios que generan las actividades comerciales se deben re-invertir en servicios a los socios o utilizarlos en actividades sociales (por ejemplo donaciones a las escuelas), al tiempo que los dirigentes son honorarios. En este marco la CNFR está elaborando un nuevo proyecto de ley que esperan presentar en el marco de la celebración de su centenario durante 2015, mediante el cual buscan aclarar estas cuestiones, ya que la ley que rige en la actualidad (Ley N° 14.330 de 1974) no refleja los cambios ocurridos en las últimas décadas en las SFR, las que actualmente ofrecen una amplia variedad de servicios como campos de recreo y servicios de maquinaria, entre otros. En estos casos las SFR, como por Ley no pueden repartir los ingresos de una actividad comercial entre sus socios, cobran un porcentaje de la producción para cubrir gastos administrativos.

A continuación se presentan las principales experiencias de diversas SFR que tienen el potencial de participar en compras públicas en el marco de la nueva Ley. En este sentido se presentan las principales características de la organización así como se extraen elementos que permiten identificar necesidades y recomendaciones para las políticas públicas.

SFR Santa Rosa

La SFR Santa Rosa es una de las organizaciones con mayor historial y mayor cantidad de socios en el departamento de Canelones. Está ubicada en el centro del departamento, en una zona donde conviven las actividades granjeras típicas de rubros “secos” (cebolla, boniato, zapallo, zanahoria) junto con una creciente producción ganadera y agrícola.

En materia de comercialización conjunto en la última década, esta Sociedad de Fomento ha tenido una importante experiencia en materia de Planes de Negocios de la DIGEGRA. Ha ejecutado 14 planes, algunos de perfil más claramente productivo que involucraban apoyos para la compra de insumos y la contratación de servicios, y otros de perfil más comercial en los cuales se articuló con la Cooperativa de Trabajadores Molino Santa Rosa para la producción de chícharo, legumbre que tiene destino final la molienda y elaboración de fainá.

Los planes para la producción de chícharo comenzaron a ejecutarse en el año 2006 y buscaron reactivar un rubro que prácticamente se había abandonado en el país, provocando que el Molino Santa Rosa debiera importar chícharo para abastecer la demanda local. Este plan se ejecutó durante seis años, y si bien logró algunos avances, problemas logísticos sobretodo en la cosecha y “trilla” limitaron la capacidad de producción de los productores involucrados (la cosecha y trilla del chícharo era realizada manualmente elevando notoriamente los costos de cosecha). Otro problema que tuvo la ejecución de los planes estuvo relacionada con la organización de la asistencia técnica, realizada por técnicos de la DIGEGRA con apoyo de técnicos de la fomento, que no logró una adecuada interacción con los productores.

De todas formas se trata de una experiencia que generó capacidades en la organización en la medida que debieron planificar su producción en el marco de una cadena agroindustrial que genera exigencias relativas al volumen, la calidad y los tiempos de entrega de la producción, entre otros aspectos.

SFR San Antonio

La SFR San Antonio es otra de las sociedades más numerosas que integran la CNFR. Se encuentra en la zona central del departamento de Canelones, en una zona que se caracteriza por la producción de hortalizas secas como cebolla, papa, zanahoria, ajo y zapallo para el abasto de Montevideo. La organización cuenta con una Comisión Directiva muy activa que, junto al apoyo estratégico del técnico productivo de la organización, ha generado condiciones para la elaboración de un importante número de propuestas para el desarrollo de la producción granjera. Asimismo, maneja un amplio parque de maquinaria con el cual se brinda servicios de laboreo y acondicionamiento de forraje tanto a los integrantes de la organización como a productores externos.

Uno de los aspectos destacables de esta organización tiene que ver con la acumulación de experiencias de comercialización colectiva, entre las que resalta el próximo comienzo de venta al MI de hortalizas secas, experiencia presentada en el primer informe. En los últimos años la organización se ha focalizado en la promoción y desarrollo de diferentes planes de producción y comercialización. Destacan en este sentido el plan de exportación de cebolla a Brasil (2011 – 2012 con apoyo de DIGEGRA-MGAP), el plan de producción y comercialización de alfalfa, el plan de producción y comercialización de ajo para el mercado interno, el plan de producción de terneros a capitalización, el plan de producción de frutilla, boniato, zapallo, calabacín y zanahoria (periodo 2009 – 2012 con apoyo de DIGEGRA-MGAP). A partir de estas iniciativas en el año 2014 elaboró un proyecto de planta industrial que permite el picado y el envasado al vacío de los rubros típicos de la zona (boniato, cebolla,

zanahoria y zapallo) para el cual obtuvo el apoyo del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

SFR Sin Fronteras

La SFR Sin Fronteras es una de las organizaciones con mayor actividad en la zona oeste de Canelones. En los últimos años ha desarrollado diversas experiencias de comercialización colectiva que le han posibilitado abrir nuevos canales comerciales y planificar mejor la producción de sus asociados para el abasto de estos canales.

Las dos iniciativas principales fueron planificadas por los técnicos de la organización junto con la SFR Puente de Brujas. Se trata de:

- (1) El plan de abastecimiento de la cadena de supermercados “Super Ariel” iniciada en noviembre del 2011. El plan implicaba planificar la oferta de los productores participantes, organizar la logística para la entrega y controles de calidad por parte de los técnicos. Luego de algunos meses de funcionamiento, en el invierno siguiente se discontinuó la venta por falta de mercadería, retomando el verano siguiente con menos productores.
- (2) La instalación de un puesto de venta mayorista en el Mercado Modelo (MM) aprovechando el apoyo de su Comisión Administradora (la CAMM) que exoneró el pago del canon del puesto durante seis meses. El puesto era atendido en forma rotativa por cinco socios de la Fomento que tenían experiencia de venta en el mercado, pero con el tiempo la gestión quedó en manos de dos socios, quienes finalmente continuaron con la administración del puesto de forma personal desligándose de la SFR. Luego del período inicial, y como las ventas no resultaron superiores a las realizadas en los canales tradicionales (por medio de comisionistas), los productores fueron dejando de mandar producción hasta prácticamente terminar con la experiencia.

Ambas experiencias dan cuenta de algunos de los desafíos que enfrenta la consolidación de canales de comercialización alternativos. Esto porque en la medida de que el nuevo canal no ofrezca a los productores buenos precios, facilidades logísticas y regularidad en las compras, lo más probable es que estos mantengan los canales tradicionales vinculados a los comisionistas.

Las conclusiones que dejó la experiencia fue que son necesarios apoyos externos con mayores plazos para poder consolidar los mismos. Muchos productores manifiestan tener problemas comerciales pero difícilmente cambian a su tradicional comisionista, ya que el mismo además de darle los servicios de envases, logística y venta, en muchas oportunidades también le financia insumos u otras acciones que fidelizan al productor y más allá de su intención, no deciden cambiar de canal comercial.

SFR Salto – grupo avícola

La SFR de Salto es la organización con mayor trayectoria entre los productores granjeros del litoral norte del Uruguay. Organiza fundamentalmente a productores hortícolas aunque también participan apicultores, avicultores y productores de cerdos.

Si bien la SFR ha ejecutado varios planes de negocios en el marco de los apoyos de la DIGEGRA, el plan de apoyo al grupo avícola es uno de los que ha tenido mayores impactos. Este grupo se conformó a partir del trabajo de dos técnicas financiadas por el MGAP a partir del cual se elaboró el plan de negocios que posteriormente fuera aprobado por la DIGEGRA. Además de aspectos productivos, el plan comprende la comercialización coordinada entre los productores para lograr mejores precios, y el uso de una marca común que promueve el atributo de la frescura del producto. Esta

experiencia de trabajo conjunto permite afirmar que en el corto plazo el grupo podría participar de ventas de huevos a las instituciones públicas de la zona (hospitales de ASSE de Salto y Bella Unión, INAU, cárceles, etc.).

SFR Arenales

Esta SFR que agrupa a productores familiares del este de Canelones se destaca por la alta proporción de asociados jóvenes que dispone, muchos de los cuales han participado en planes de producción de hortalizas bajo invernáculos promovidos por los técnicos de la DIGEGRA de la agencia Tala. A partir de estas experiencias se fue construyendo un colectivo con mucha capacidad de diseño y ejecución de acciones comerciales. En 2011 concretaron un plan de negocios financiado por la DIGEGRA que comprendía una planta de empaque de tomate y morrón, la realización de un *packing* para supermercados y su posterior venta a un proveedor de supermercados en Montevideo.

Esta experiencia, que contó con el importante apoyo de un técnico asesor, generó una amplia experiencia en clasificación y envasado de hortalizas de alta calidad, al tiempo que permitió adquirir conocimientos relativos al funcionamiento de la cadena comercial hortícola, contribuyendo a planificar la producción en función de la demanda.

Otra acción comercial recientemente desarrollada por esta SFR fue la exportación de calabacín a Italia con la empresa Frutec SRL (a marzo 2015 habían finalizado los embarques y estaban esperando el resultado económico final de la operativa de exportación).

SFR Tapia

Esta SFR agrupa a un importante número de productores familiares del noreste de Canelones, muchos de los cuales se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por la falta de recursos físicos y económicos para desarrollar la producción. Asimismo entre sus asociados se encuentra un grupo de mujeres rurales pertenecientes a la Cooperativa Calmañana que comercializa hierbas aromáticas, cuya experiencia se presenta más abajo.

En materia de experiencias de comercialización conjunta la SFR de Tapia diseñó un plan de negocios orientado al procesamiento, envasado y comercialización de harina orgánica y algunas leguminosas que se producen en la zona en asociación con la empresa distribuidora Feral SRL (que es la misma distribuidora de los productos "Campo Claro" de la Cooperativa Calmañana).

SFR Canelón Chico

Esta organización está conformada por pequeños productores familiares de la zona sur de la ruta 67 (que une las ciudades de Las Piedras y Sauce). Su formalización es relativamente reciente, para lo cual fue clave el involucramiento de un grupo de mujeres rurales (MUCACHI) y otro de jóvenes (VECUMI). Es una de las organizaciones más activas dentro de la CNFR, desarrollando actividades sociales, productivas, comerciales e incluso financieras a través de una línea de microcréditos con altas tasas de repago. Entre sus fortalezas se encuentra la capacidad de liderazgo de una de las fundadoras del grupo MUCACHI.

Si bien esta SFR no ha desarrollado actividades comerciales que la destaquen de otras organizaciones de productores familiares, su experiencia organizativa es una fortaleza indudable en caso de involucrarse en programas de compras públicas.

SFR 18 de Julio

Es una organización que aglutina a productores familiares hortícolas de las inmediaciones de la ciudad de Salto. Esta SFR trabaja en estrecha coordinación con otros fomentos de la zona para lo cual cuenta con el apoyo de un técnico que es referente local de la CNFR.

Desde 2014 están desarrollando a través de un plan de negocios financiado por la DIGEGRA una experiencia de procesamiento de hortalizas en conjunto con uno de los socios de la organización que cuenta con una pequeña planta procesadora. El propósito del plan es por un lado elaborar productos semi-industriales de frutilla de forma de valorizar un producto de difícil comercialización en fresco y con escasa demanda en la zona, y por otro lado mejorar la calidad de los procesos y productos industriales de tomate y morrón. Se trata de una experiencia reciente, pero que cuenta con un importante potencial de crecimiento dada la disponibilidad de buena materia prima y los apoyos técnicos de que disponen.

SOFOVAL (SFR Valdense)

Se trata de una de las SFR más consolidadas del país, que ofrece una amplia gama de servicios a sus asociados. Está ubicada en la zona este del departamento de Colonia, en una zona tradicional de elaboración de alimentos artesanales, tanto de origen horti-frutícola como derivados lácteos.

En el área horti-frutícola sus asociados cuentan con trayectoria en la producción de duraznos y algunas hortalizas para consumo fresco e industrial, incluyendo un grupo de productores orgánicos que también integra la Red de Agroecología. Sin embargo, en los últimos años estos rubros fueron perdiendo peso relativo por la mayor rentabilidad de otros rubros como los granos, lo que ha llevado a la disminución en la cantidad de productores dedicados a rubros granjeros.

A nivel comercial, SOFOVAL tiene amplia experiencia tanto en el mercado interno como en la exportación, lo que representa una fortaleza a la hora de participar en experiencias de compras públicas en su zona de influencia.

SFR San Jacinto

Esta Fomento agrupa cerca de 180 productores familiares ubicados en torno a la localidad de San Jacinto, departamento de Canelones. Impulsa en su seno diversos proyectos productivos de apoyo a la ganadería, la cría de ganado y la producción de alfalfa.

En el caso de la producción de alfalfa impulsaron una experiencia de venta al Estado de fardos de alfalfa destinados al zoológico del Parque Lecocq, ubicado en la zona Oeste de Montevideo. La SFR, con el apoyo de su asesor técnico, participó y ganó la licitación realizada en 2012 para abastecer al zoológico, convirtiéndose en la primera experiencia de comercialización colectiva. Durante el primer año la experiencia funcionó muy bien, sin embargo al presentarse a la licitación de 2013 un competidor, que incluso intentó “disuadir” a la SFR de presentarse al llamado, presentó una oferta con un precio más bajo y ganó la adjudicación, desarticulando la experiencia.

5.2 Grupo II: Cooperativas de PAF

Si bien las cooperativas agrarias se inician en Uruguay a comienzos del Siglo XX, no es hasta 1941 que adoptan su forma jurídica con la Ley 10.008. A través de esta ley, se autoriza a las cooperativas a llevar a cabo actividades de comercialización y producción. Los socios son los propietarios de las cooperativas pero en general estos son productores independientes que se asocian para la compra de insumos, la comercialización y el acceso a servicios de maquinaria y asistencia técnica, entre otros¹⁸. Muchas de las cooperativas disponen además de galpones de almacenaje y administran silos y maquinaria en común. Las cooperativas agrarias, al igual que las SFR, se encuentran dispersas en todo el territorio nacional. Existen zonas de mayor concentración en número de entidades como el litoral este y el suroeste del país, coincidiendo con las zonas producción más intensivas ligadas en general a la presencia del rubro lechero (Bertullo et al., 2003).

Las cooperativas sociales, por su parte, tienen el objetivo de promover oportunidades de desarrollo e inclusión social y económica para individuos y grupos de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, es decir, personas sin empleo, en situación de vulnerabilidad socioeconómica, para quienes el trabajo irregular es el principal medio de subsistencia. Ello a través de instancias de formación y capacitación, en las que se trabaja sobre gestión colectiva, gestión empresarial, desarrollo de productos o servicios, entre otros temas. Además, mediante la formalización de las cooperativas ya existentes y el registro de las mismas. Se brinda apoyo técnico a los procesos de conformación y formalización de cooperativas sociales. Las cooperativas sociales son promovidas en todo el territorio nacional y pueden estar conformadas hasta en un 25% por personas que no estén en condiciones de vulnerabilidad.

(<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14513/3/innova.front/cooperativas-sociales>)

De acuerdo a la Ley 18.40 que regula el funcionamiento del sistema cooperativo, y según el Capítulo IX, art. 174, para ser calificada como cooperativa social se deberán cumplir los siguientes requisitos:

“A) Constar en el estatuto que en los ejercicios económicos en que existen excedentes luego de cancelados todos los gastos de la cooperativa, aquéllos deberán destinarse a crear reservas o a la consolidación y mejora del servicio prestado o, hasta en un 20% (veinte por ciento), a fines de progreso social, educativo y cultural de sus integrantes y en ningún caso serán repartidos entre los socios.

B) También constará en el estatuto el carácter gratuito del desempeño de todos los cargos de dirección, sin perjuicio de la restitución de gastos que puedan generarse por el cumplimiento de tales funciones.

C) Las retribuciones de los socios trabajadores y de los trabajadores no socios no podrán superar las retribuciones que, en función de la actividad y categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable de la rama de actividad o el que guarde mayor analogía.

La inobservancia así como el incumplimiento de los requisitos establecidos precedentemente determinará la pérdida de la calificación como cooperativa social, debiendo acceder a otra modalidad a los efectos de mantener la condición de cooperativa.

D) Un mínimo de 75% (setenta y cinco por ciento) de los socios deberá pertenecer a sectores en situación de vulnerabilidad social.”

¹⁸ Una excepción es la Unidad Cooperaria de Cololó que funciona además como cooperativa de producción.

(<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18407&Anchor=>)

Cooperativa COOPUNSA

La Cooperativa Puntas de Sarandí (COOPUNSA), formalmente fundada en abril de 2012, es una organización de productores hortícolas de la zona de Libertad (San José) integrada por 12 productores familiares que tienen como grupo una trayectoria de más de una década. Se especializan fundamentalmente en la producción de frutilla, boniato y zapallo, y en menor medida producen otras hortalizas como papa, tomate, cebolla, puerro y algunas hortalizas de hoja. Para el rubro frutilla destinan una superficie de 20 hectáreas, y tienen una producción bruta de 600 toneladas anuales. Alrededor de 50 toneladas de frutilla se vende a la industria en forma de “despalillado”. El grupo tiene trayectoria en la comercialización de productos frescos y procesados en supermercados y el Mercado Modelo.

La organización, que actualmente ejecuta un Programa de Fortalecimiento Institucional de la DGDR-MGAP, se inició como un grupo de productores del Programa PREDEG-MGAP¹⁹ en el año 1998, y a partir de entonces fueron realizando cada año nuevas actividades grupales como la compra de insumos, la venta conjunta de productos a industrias, capacitaciones y venta a supermercados, etc.

El principal objetivo del grupo en sus comienzos fue obtener asistencia técnica para la producción agraria de forma de elevar los rendimientos productivos y los ingresos de las familias. Posteriormente fueron incorporando más actividades grupales, incluyendo la importación conjunta de plantines de frutilla. Han comprado herramientas en conjunto y construyeron una cámara de frío para almacenamiento de productos. Esta inversión les permitió expandir la cosecha y mejorar las posibilidades de comercialización.

Este cúmulo de experiencia colectiva, junto a la infraestructura logística y la figura jurídica, dan a la cooperativa una importante fortaleza en caso de participar de experiencias de compras públicas.

Cooperativa JUMECAL (Juventud Melilla Cooperativa Agraria Limitada)

Se trata de una cooperativa ubicada en el noroeste del departamento de Montevideo creada a fines de 1960, y conformada por pequeños y medianos productores frutícolas del sur del país. El motivo inicial de agrupamiento de los productores fue obtener capacidad de frío para almacenar la producción de fruta con destino al mercado interno, para permitir la comercialización todo el año.

La cooperativa luego de concretar la construcción de cámaras de frío, comenzó a aumentar su área de servicios, concretando la venta de insumos y exportaciones de fruta fresca a Brasil con la firma de un convenio con una cooperativa de productores del Estado de San Pablo llamada “Holambra”. Luego de un período de relativo estancamiento, han ampliado sus capacidades de infraestructura de frío, incorporando cámaras de atmósfera controlada y una nueva corriente de exportación de fruta fresca hacia Brasil.

Cooperativa Apícola Villa del Rosario

¹⁹ El Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG) fue un proyecto del MGAP financiado con fondos BID, ejecutado entre los años 1997 y 2005; tenía como objetivo contribuir al desarrollo y modernización del sector granjero (que en Uruguay comprende: fruticultura, horticultura, suinicultura, avicultura, apicultura).

Es una cooperativa conformada por pequeños apicultores del sur de Lavalleja y del noreste de Canelones, surgida en el año 2006 a partir de varios proyectos impulsados por el MGAP que posibilitaron la instalación de una sala de elaboración, la compra de materiales para el crecimiento de las escalas productivas, y el apoyo técnico para consolidar la organización.

Si bien ha realizado intentos por exportar en forma directa con el apoyo de DIGEGRA, a la fecha no ha logrado concretar acciones de exportación, aunque sí ha concretado comerciales colectivas, como la venta conjunta de lotes de tambores de miel a exportadores.

Cooperativa Caprinor

Es una cooperativa ubicada en la zona de Salto Grande integrada por 12 socios dedicada a la producción de productos lácteos con leche de cabra, en un predio único donde se ubica el tambo y la sala de elaboración, logrados a partir de un proyecto de DINAPYME y apoyado por la SFR de Salto. Se trata de la única agrupación formal del sector, que realiza actividades comerciales colectivas desde el año 2013, comercializando sus productos en la zona norte del país.

5.3 Grupo III: Cooperativas de la Red de Agroecología

La Red de Agroecología del Uruguay está integrada por agricultores agroecológicos, procesadores y distribuidores de alimentos, consumidores y diversas organizaciones sociales, instituciones y personas que tienen en común la promoción de la agroecología a través de la producción y el consumo de alimentos sanos, con impactos sociales, económicos y ambientales positivos. Integran la Red entre otros comercializadores de alimentos e insumos, cooperativas, organizaciones sin fines de lucro, grupos de productores rurales.

La Red está conformada por cinco regionales: Oeste, Sur-Sur, Sauce-Santorál, Toronjil y Minas. Funciona además una Coordinación Regional que es parte de una Coordinación Nacional. Cuentan con un Sistema de Certificación Participativa en red en el que participan productores, consumidores, empresas procesadoras y comercializadoras, y organizaciones de asesoramiento técnico. El sistema incluye visitas regulares a agricultores y procesadores en los cuales se evalúa la calidad de los alimentos ecológicos según el cumplimiento con las normas de la agricultura ecológica.

Las organizaciones de productores agroecológicos y orgánicos no tienen un mercado completamente asegurado, siendo sólo algunas organizaciones las que tienen la comercialización resuelta (por ejemplo Calmañana y Punto Verde). La Regional de Toronjil, por ejemplo, produce mayormente para autoconsumo y abastecen a un CAIF de la zona.

Cooperativa Punto Verde

La Cooperativa Punto Verde, anteriormente “Grupo Punto Verde”, es una organización de productores orgánicos de la zona de Santa Rosa- San Bautista en el departamento de Canelones que tiene una larga historia de funcionamiento grupal, aunque la figura jurídica cooperativa fue adoptada recientemente. Es a su vez miembro de la regional Santoral de la Red de Agroecología.

El grupo surge en 1996 cuando un grupo de productores hortícolas radicados en los parajes Costa de Pando y Valle Alegre comenzaron a desarrollar un proyecto de

horticultura orgánica. Desde ese momento planifican colectivamente la producción, la asistencia técnica y la comercialización, al tiempo que promueven la producción orgánica. Sus productos se comercializan con su propia marca (“Punto Verde”) en las principales cadenas de supermercados de todo el país, a partir del cual obtienen un precio diferencial debido a la certificación orgánica de su producción.

El grupo actualmente está integrado por ocho productores familiares. Cada productor produce y empaqueta los productos en su predio, y los días de entrega un camión contratado levanta la mercadería de los predios y lo entrega en los supermercados y otros clientes. En total destinan 37,5 hectáreas a la producción orgánica, en las cuales producen cultivos hortícolas, ganadería y fruticultura. Los principales productos hortícolas que producen son: frutillas, melón, boniato, cebolla, tomate, repollo, zanahoria, coliflor, ajo, puerro, morrón, ajo, acelga y lechugas de varios tipos.

La cooperativa cuenta con un vendedor contratado que cobra una “comisión” por las ventas realizadas y es quien se encarga de recoger los pedidos de los clientes, para que luego los productores se distribuyan la producción en función de la oferta disponible. Inicialmente las ventas las facturaba un integrante del grupo de forma rotativa, pero con la conformación de la cooperativa ahora pueden facturar por este medio.

Esta experiencia acumulada, con ventas a clientes más exigentes que el Estado, los hace un grupo con importante potencial para participar de compras públicas, no obstante lo cual hay que tener presente la cuestión del precio diferencial que obtienen por la producción de tipo orgánica.

Cooperativa de mujeres “La Orgánica”

Es una cooperativa social que se conforma en 2012 pero cuya trayectoria comienza en 2008 a raíz de un proyecto emprendido por un grupo mixto de seis integrantes. Luego de algunas transformaciones un grupo de cuatro mujeres conforma una cooperativa social para la producción y comercialización de mermeladas y conservas. La cooperativa ha recibido apoyo técnico de la ONG “El Abrojo” que ha puesto a disposición un contador y un técnico social.

Compran la materia prima para las mermeladas de un predio con certificación orgánica que integra la Cooperativa Punto Verde, predio en el que está la planta de procesamiento. Comercializan las mermeladas fundamentalmente a través de la Ecotienda (su principal cliente), también venden con la modalidad de canastas y recientemente a un supermercado de San Jacinto (que no paga precio diferencial), en general compra un público de alto nivel adquisitivo. Tuvieron una experiencia de comercialización con el Estado en 2014 vendiendo dulces/mermeladas orgánicas a “dos puestos” del programa “Uruguay Trabaja” del MIDES en Atlántida, año en que abastecieron de 2 a 14 puestos en Canelones. Para 2015 prevén abastecer con mermeladas entre 8 y 14 puestos comerciales con una producción total de 200 kilos por mes, aunque tienen capacidad de duplicar su capacidad productiva si hubiera mayor demanda.

Uno de los problemas que enfrenta la cooperativa es la falta de liquidez y de acceso a créditos blandos para la compra de materia prima, lo que dificulta la comercialización con compradores que pagan en diferido, como el Estado. Otro problema que enfrentan es de movilidad para comprar los insumos y trasladar la producción.

Cooperativa Calmañana

Es una cooperativa de producción de hierbas aromáticas integrada por 19 mujeres creada en 1996 y conformada por tres grupos de tres localidades del departamento de Canelones: Pedernal (próximo a Tala), Gardel (entre Migueles y Tala) y Tapia. El proceso de la cooperativa comienza cuando se enfrentan a la necesidad de obtener personería jurídica para comercializar su producción en supermercados como grupo de productoras. En 1999 mediante un convenio con la herboristería Botica del Señor y el Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA), empiezan a producir hierbas medicinales, planificando según la demanda del mercado local y de exportación. A partir de este convenio acuerdan la superficie a plantar, las especies a cultivar, coordinan la cosecha y el secado entre las productoras, el empresario y el técnico asesor. En este caso, ellas entregan el producto seco y es Botica del Señor quien se encarga del secado y envasado del producto, y lo envasa con su marca.

Más recientemente ejecutaron un plan de negocios para la producción de hierbas secas orgánicas para la venta de sobres de té. El proyecto fue elaborado por las cooperativistas con apoyo técnico y fue financiado por un llamado del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). La idea original era la compra de una máquina para confeccionar los sobres de té, pero debido al costo de la misma finalmente se decidió realizar el mismo a *façon* en la empresa José Aldao de Montevideo (Hornimans), al tiempo que pretendían diseñar y registrar una marca comercial, y distribuir la producción en el circuito de productos orgánicos. El proyecto no se ejecutó en su totalidad por problemas ligados a los trámites burocráticos, demoras en la entrega de los fondos del MIEM, dificultades productivas y baja demanda inicial.

Comenzaron a comercializar con la marca propia “Las Mañanitas”, pero como este ya estaba registrado, hoy comercializan las aromáticas con la marca “Campo Claro”. Las mujeres son responsables de todo el proceso de producción: siembra, cultivo, cosecha, secado, envasado y comercialización. La producción se comercializa en supermercados y canastas de reparto domiciliario.

La producción es orgánica desde hace aproximadamente 20 años, tanto las hierbas aromáticas como las plantas medicinales y los cultivos hortícolas, y cuentan con certificación de la Red de Agroecología.

Se trata de una experiencia que ha servido como referencia para que otras mujeres de la zona se organicen, al punto que en mayo de 2009 se formó el grupo Mujeres Productoras de Huertas y Hierbas Orgánicas, compuesto por 26 mujeres del área de la Sociedad de Fomento Rural de Migueles, que, al igual que Calmañana, está dividido en subgrupos geográficos (Solís Chico, Ruta 108, Noya y Murumi).

En la actualidad, están trabajando con un Programa de Fortalecimiento Institucional (PFI) para que puedan ingresar más productoras dentro de la cooperativa, dado que necesitan más mano de obra para ampliar su producción. En el corto plazo pretenden vender otros productos como variedades de semilla de hinojo, anís y mostaza.

5.4 Grupo IV: Otras formas asociativas de la producción familiar

En este grupo se ubican aquellas formas asociativas de la producción familiar que no son ni SFR ni cooperativas, por lo que en general se trata de organizaciones que no cuentan con figuras jurídicas que les posibiliten en el corto plazo participar de experiencias de ventas al Estado. Asimismo su delimitación como grupo específico permite identificar la necesidad de políticas públicas diferenciadas para apoyar su formalización.

Asociación de Fruticultores de producción Integrada (AFRUPI)

Se trata de una agrupación de pequeños, medianos y grandes fruticultores ubicados en la zona sur del país, surgida a partir de un programa de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) que promovía la producción integrada de frutas, como alternativa a la producción convencional.

AFRUPI agrupa a más de 100 fruticultores que si bien son competidores en el mercado interno, cooperan cuando se concretan exportaciones o ventas con destino a la industria. Con este último fin la organización ha ejecutado varios planes de negocios de la DIGEGRA, y ha apoyado la concreción del programa nacional de monitoreo y control de plagas.

En el año 2005 un grupo de socios de AFRUPI concretó la creación de una empresa comercial propiedad de los productores participantes llamada “Elabel SA”, que comenzó a funcionar con apoyos del Programa PREDEG-MGAP, concretando la comercialización de fruta de alta calidad en supermercados con la marca “Cosecha Premium” y la exportación de fruta a supermercados de Brasil. Luego de unos años se descontinuaron los apoyos del MGAP y la experiencia fue perdiendo volumen hasta culminar con el cierre de la empresa.

Asociación de Granjeros de Salto

Se trata de otra importante organización de productores hortícolas de Salto, que agrupa a más de 100 pequeños y medianos productores. Han ejecutado más de diez planes de negocios en el ámbito de la DIGEGRA para la producción de hortalizas frescas y frutilla despallada para su procesamiento agroindustrial.

Si bien surgió como una organización de carácter gremial, con el paso del tiempo fue incorporando acciones comerciales, y más recientemente junto a las fomentos de la zona ha impulsado la creación de un centro logístico hortifrutícola para brindar apoyos logísticos (clasificación, empaque, frío) a los pequeños productores de Salto.

Grupo Los Treinta (queseros artesanales)

Se trata de un grupo conformado actualmente por 20 productores de queso artesanal que trabajan en conjunto compartiendo tecnología y algunas acciones comerciales colectivas, asociadas a la participación en eventos como cata de quesos y promociones.

El grupo se originó a partir de un proyecto impulsado por la Sociedad de Fomento Rural Colonia Suiza que, con el apoyo del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), buscó introducir mejoras en la calidad del producto y promover el estacionamiento con miras a la exportación de un producto terminado de calidad superior.

Hace unos años el grupo participó del Programa de Promoción de Exportaciones EMPRETEC Uruguay que apoyó la formalización de todos los productores, la habilitación de las plantas de elaboración, y la promoción de los productos.

Grupo Los Peques (queseros artesanales)

El Grupo Los Peques está integrado por 21 familias de pequeños queseros artesanales de los departamentos de Flores, Colonia y Soriano, con centro en la zona de Cardona. Se conformó en el año 2009 a partir de un proyecto apoyado por la DGDR-MGAP que promovió también la formalización de los productores y sus salas

de elaboración. Los productores comparten aspectos tecnológicos y de compra de insumos, pero no acciones comerciales conjuntas.

5.5 Grupo V: Formas asociativas de pescadores artesanales

En el caso de la pesca artesanal, la cooperativización se ha presentado desde ONGs y organismos públicos como una alternativa para mejorar sus condiciones de inserción en la cadena productiva, obteniendo mejores precios. Sin embargo, los resultados de estas iniciativas han sido por lo general magros como resultado de una supuesta “lógica individualista” de los pescadores que obtura los procesos de organización (Geymonat, 2015). En este marco se presentan a continuación algunas experiencias asociativas actuales de los pescadores artesanales.

Cooperativa de Pescadores Artesanales Interpuentes, Carrasco-Pando (COOPAIN)

COOPAIN es una cooperativa social integrada por nueve pescadores de la costa de Canelones formalizada a finales del año 2014, pero con una trayectoria de más de 10 años como colectivo.

Luego de participar en varios proyectos promovidos por DINARA (el último de ellos con apoyo de FAO), y ante la posibilidad de acceder a un punto de venta al público por medio de un proyecto de la Comuna Canaria y financiamiento de la Junta de Andalucía, el grupo aceleró su proceso de formalización y decidió formar una cooperativa ya que para concretar el proyecto precisaban una figura jurídica formal para firmar un comodato con la Intendencia. El Mercado del Pescado fue inaugurado el 13 de febrero del año 2015 en la rambla de la Ciudad de la Costa.

Entre las experiencias que impulsaron intentaron vender pescado a escuelas de la zona. Para esto contrataron a un chef para elaborar una receta con pescado y huevo para mejorar su aceptación entre los niños, pero los cocineros de las escuelas no hicieron cambios para incorporarlo en la dieta.

También solicitaron capital de giro a la Comuna Canaria y a otras instituciones públicas (sin resultados hasta el momento) con el objetivo de maximizar el uso del pescado y evitar que los intermediarios les compren la producción a un precio mucho menor al que luego venden el pescado en el mercado. De todas formas el grupo cuentan con camión y cámara de frío para vender directo.

El grupo tiene posibilidades organizativas y logísticas para vender al Estado, aunque como señala el presidente de la cooperativa, para esto es clave el control de los ordenadores de gasto de las entidades públicas.

Grupo de Pescadores artesanales de Neptunia

Se trata de un grupo de pescadores artesanales que comparten una experiencia de comercialización asociativa desde hace aproximadamente ocho años. El grupo de cuenta con 10 barcas a razón de tres pescadores por barca. El grupo coordina ventas conjuntas para obtener mejores precios.

Tuvieron una experiencia de venta directa con un puesto que levantaron ellos mismos y para el cual contrataron un “fileteador”. Sin embargo la falta de producción en verano provocó la pérdida de clientes y el cierre del puesto.

Una de los problemas que identifican para vender al Estado es que la fuerte estacionalidad de las capturas de pesca dificulta cumplir con el abasto continuo de la

demanda. Por ejemplo en verano las capturas son casi nulas, al tiempo que también hay importantes variaciones interanuales (en 2014 capturaron entre 10% y 20% menos de lo que pescaban antes). Otras dificultades tienen que ver con: la disponibilidad de infraestructura para el fileteo autorizada por bromatología, la falta de fuerza de trabajo en zafra para el propio fileteo y el acceso a líneas de crédito para la compra de insumos e infraestructura.

Pescadores del Sindicato Único de Trabajadores del Mar y Afines (SUNTMA)

En entrevista con uno de los dirigentes del SUNTMA, manifiesta que como sindicato de trabajadores de la pesca y como central PIT-CNT están muy interesados en el tema de las compras estatales de alimentos a la pesca artesanal por un tema de nutrición pero además porque la pesca artesanal genera mano de obra en el interior del país y valor agregado. Sugiere la idea de comenzar con un plan piloto, y encuentra las características más propicias para ello en Salto dado que se trata de una organización sindical donde encuentra con mayor fuerza.

El entrevistado menciona que a partir de un estudio llevado a cabo en Salto por liceos de la zona, se destacó la importancia de la existencia de un mercado de concentración. Entre las características que hacen viable a esta propuesta encuentra que, por un lado, frente a prefectura hay un espacio cedido para ellos para procesar el pescado, a partir de un convenio con la Asociación Nacional de Puerto (ANP). Lo que tendrían que pagar por un alquiler es muy poco pero el principal problema que encuentran son las condiciones que impone la ANP, que resultan ser las mismas que impone a la pesca industrial y a grandes embarcaciones. Consideran que los pescadores artesanales deberían recibir un trato diferenciado. A partir de esta iniciativa, los pescadores se encargarían de la captura como hasta ahora y un grupo de mujeres e hijos (familia de los pescadores) se encargarían del fileteo, es decir, generarían valor agregado y el producto final podría venderse en una plaza de comidas. Al momento de realizar la entrevista nos comenta que hay una cooperativa de mujeres en vías de formación, que hace parte de este proyecto más amplio del mercado de concentración.

En cuanto a la oferta de los productos de la pesca, no tiene certeza de que será suficiente la captura del norte para abastecer toda la demanda.

En cuanto a las ventajas que encuentra a partir de este proyecto y también de la posibilidad de venta al Estado, destaca que dado que el intermediario es hoy quien determina el precio, con la venta al Estado sería necesario buscar un mecanismo en que los pescadores y el Estado sean quienes determinen el precio, acordar un piso, que podrá subir o bajar de acuerdo al precio del combustible, entre otros factores.

Otro de los grupos de pescadores se encuentra vinculado a la filial del SUNTMA en San Gregorio, en el departamento de Tacuarembó. Se trata de un núcleo de pescadores afiliados al sindicato, que poseen entre 30 y 40 permisos. El problema de pensar un piloto allí es que tienen muchas dificultades de organización. Menciona además la cautela que se debe tener con distintos proyectos, dada una experiencia de apoyo que recibieron por parte del MIDES. Se trató del suministro de motores a algunos pescadores, con ciertas facilidades de pago. Desconociendo la realidad local, se entregaron motores a algunas embarcaciones que no estaban todo el tiempo en el río, que si bien tenían permiso de pesca, prácticamente no salen al río. Desde el sindicato opinan que quienes deberían recibir permiso de pesca son los pescadores que está constantemente en el río, y no quien sólo sale por temporada.

En síntesis, no ve hoy que haya organizaciones que puedan vender al Estado a corto plazo, sino que se necesitará apoyo, más que nada si necesitarán conformarse en cooperativas o pequeñas empresas para constituir una organización habilitada. Y sugiere comenzar con uno o dos experiencias piloto.

5.6 Principales problemas identificados

Producción familiar

En el caso de la producción familiar, desde su principal organización, la CNFR, se considera que el principal cuello de botella para implementar el sistema de compras públicas se encuentra en la **falta de organizaciones con posibilidad de cumplir con las exigencias** que establece la reglamentación de la Ley 19.292 para ser proveedor del Estado. En particular consideran que más difícil aún será priorizar a la población más vulnerable, en la medida que ésta es la que presenta mayores dificultades a la hora de cumplir las exigencias de la Ley. En el caso particular de la habilitación de las organizaciones para vender al Estado sostienen que si los productores familiares la perciben más como una complicación que como una oportunidad difícilmente participen. Más cuando en la práctica es inviable que el productor declare qué y cuánto va a producir.

Otro problema que destacan es la **lógica competitiva e individualista** que existe entre los productores familiares de ciertos rubros, y que por ende dificulta la planificación conjunta de la producción y la comercialización, a lo que se suma experiencias pasadas negativas donde los productores no cumplían con los compromisos productivos asumidos. Otra limitante tiene que ver con la forma de pago diferido que tiene el Estado, que pone en jaque los ingresos diarios de muchos productores familiares que “viven al día”. En este sentido se señala como una necesidad estratégica contar con fondos rotatorios que permitan acompañar los ingresos con la venta.

Otro elemento a tener en cuenta es **el rol y las prácticas de los comisionistas**, sobre todo en el sector horti-frutícola. El comisionista no sólo levanta la producción en la puerta de los establecimientos, también puede financiar la producción u otros gastos de la familia productora, con lo que va construyendo fidelidad entre los productores. Asimismo, otra práctica habitual es que tienen capacidad de pagar un sobreprecio temporalmente en caso de tener otros competidores (cooperativas, el propio Estado, otros comisionistas), hasta que la competencia “se retira” y se “quedan” con los productores. Por eso los referentes de CNFR consideran clave tener en cuenta el rol que estos pueden llegar a cumplir boicoteando experiencias de venta por fuera de su canal, como las ventas al Estado.

De todas formas, y a pesar de identificar estas dificultades, los técnicos de CNFR afirman que la venta al Estado no es imposible pero que debe tenerse en cuenta la debilidad y la dependencia con el propio Estado de muchas de las organizaciones de productores familiares.

Problemas de la producción agroecológica

En el caso de la participación de los productores familiares agroecológicos en las compras públicas, en primer lugar destaca la falta de políticas públicas que promuevan estas formas productivas. Por el contrario, los técnicos de la Red de Agroecología consideran que en los últimos años hubo algunos retrocesos, como fue la apertura del registro de certificadoras y el cierre de la línea de investigación del INIA en producción orgánica. También identifican algunos problemas para la implementación de la nueva Ley de compras públicas. Destacan la cuestión de la logística y la distribución, el acceso a plantas de faena habilitadas para la producción familiar (lo cual como se mencionó en el primer informe es un punto crítico), y las dificultades para obtener un volumen productivo que satisfaga toda la demanda del Estado.

Problemas de la pesca artesanal

Son varios los problemas relacionadas con la pesca artesanal que destacan los entrevistados. El primero refiere a la situación de crisis estructural por la que atraviesa el sector pesquero en el Uruguay dada la sobre explotación del recurso y a los efectos nocivos que ha traído la búsqueda de hidrocarburos en la plataforma marina. Esto ha disminuido las capturas de los pescadores artesanales reduciendo significativamente sus ingresos. A esta situación se suma el hecho de que la mitad del consumo nacional de pescado tiene origen importado, cuando hay capacidad productiva nacional de abastecer toda la demanda interna.

Otro problema es rol del intermediario en la cadena de producción, el que paga precios muy bajos a los pescadores al tiempo que los “fideliza” a través del financiamiento del combustible y las artes de pesca. En este sentido sostienen que es necesario generar mecanismos para establecer mejores precios por ejemplo a través de un ente testigo de la pesca.

También destacan las dificultades para organizar a los pescadores artesanales, y a los varios intentos fracasados de “cooperativizarlos desde arriba” (Geymonat, 2015), que han reforzado prácticas individualistas que debilitan su poder negociación y fortalecen el rol de los intermediarios.

Por último también identifican dificultades burocráticas que resultan de las exigencias de la DINARA y la DINAMA para la captura y procesamiento del pescado, que requieren importantes niveles de inversión que muchas veces les vuelven muy difícil obtener rápidamente las habilitaciones.

5.7 Recomendaciones y necesidades de acciones diferenciadas

Para la producción familiar en general

A partir de la información recabada en las entrevistas surge la necesidad de desarrollar e implementar políticas diferenciadas dirigidas a la PAF y pescadores artesanales que faciliten los procesos de comercialización, en particular con el Estado.

A modo de ejemplo, técnicos de la CNFR sugieren que habrá que trabajar de cerca con una cantidad reducida de productores familiares jóvenes para que puedan visualizar que se trata de un esfuerzo que será útil en la medida que pueden tener asegurado un mercado para vender su producción. En particular identifican que es necesario trabajar con jóvenes que estén en procesos de acceso a tierra, para lo cual es importante coordinar con el Instituto Nacional de Colonización.

La priorización de población joven tiene que ver con su mayor potencial para adaptarse a nuevas situaciones, como venderle al Estado, al tiempo que trabajar con un número reducido permite focalizar el impacto de la política en aquellos productores más vulnerables. En este marco la CNFR como organización de alcance nacional tiene un gran potencial para articular el vínculo entre los productores familiares y las compras públicas.

Uno de los aspectos que los técnicos de la CNFR destacan es que la **capacidad logística** de las organizaciones de productores familiares es extremadamente débil. Asimismo no se han podido consolidar **equipos técnicos** estables en las organizaciones, lo que se explica por la propia debilidad de las SFR, y la discontinuidad y distintos criterios de enfoque que han tenido los distintos programas y

proyectos del MGAP. En este sentido sostienen que una posibilidad es que el costo de tener un equipo técnico permanente debería ser cubierto por el propio sistema de compras públicas. Estos equipos permitirían afrontar las exigencias de la reglamentación de la Ley de compras públicas como la declaración jurada que tienen que realizar los productores sobre su capacidad productiva anual, además de otras exigencias como el registro de productor familiar. Estas exigencias implican una logística y un costo de funcionamiento que coloca a los productores familiares en desventaja. Señalan que si bien la Ley prevé que el precio que reciban los productores familiares puede ser hasta un 40% mayor a los precios del Observatorio Granjero del Mercado Modelo, esta diferencia puede perderse dados los costos operativos que implica participar del sistema de compras públicas. Otra alternativa para afrontar estas tareas sería fortalecer los Proyectos de Fortalecimiento Institucional (PFI) de la DGDR-MGAP, sobre todo para apuntalar a las organizaciones y a los productores más débiles.

También plantean que es necesario simplificar **el registro y la habilitación** para participar de las compras públicas e implementar **fondos rotatorios** gestionados por las SFR que permitan que los productores cobren la mayor parte de su producción al momento de entregarla. Por otro lado para la planificación de la oferta productiva reclaman que el Estado planifique su demanda, lo que permitiría a las organizaciones de productores complementarse y no competir entre sí. Finalmente sugieren que es necesario generar mecanismos para fidelizar a los productores con el abasto de las instituciones públicas, para lo que una opción sería otorgar financiamiento y asistencia técnica contra la entrega de la producción.

Para la producción ecológica

En el caso de la producción agroecológica los técnicos de la Red de Agroecología afirman que la ley de compras públicas podría oficializar de promotor de este sector. La ley actual no considera sobrepuestos para este tipo de producción, algo que entienden sería importante para incentivar la transformación del modelo productivo. Este es el caso de Brasil donde las compras públicas prevén incentivos monetarios para la producción agroecológica con el pago de un sobrepuesto de 30%. Otra forma de fomento que destacan es que en la reserva de mercado para los productores familiares, una parte se destine a los productores familiares agroecológicos.

Sugieren que es necesario incorporar en la reglamentación mecanismos de **apoyo técnico y organizativo** para garantizar volumen, calidad, continuidad y capacidades logísticas en materia de acopio u distribución de la producción. Asimismo plantean la necesidad de impulsar procesos de **investigación original**, **capacitaciones** a productores y compradores del Estado, y la **certificación** de este tipo de producción.

Para la pesca artesanal

En cuanto a la pesca artesanal los dirigentes del SUNTMA (Sindicato Único Nacional de Trabajadores del Mar y Afines) sostienen que un primer desafío para el sector es vender un producto de calidad, para lo cual es necesario que la captura vaya directo del mar o del río al consumidor reduciendo el mínimo el tiempo de almacenaje. Para esto proponen la implementación de **mercados de concentración** de la captura para eliminar intermediarios y permitir la compra directa por parte de los consumidores.

En este caso se visualiza que las compras públicas posibilitarían eliminar o reducir el peso del intermediario, para lo cual entienden necesaria la creación de un ente testigo para la pesca, artesanal e industrial, que posibilite la obtención de un **precio justo** tanto para los pescadores artesanales como para los consumidores. Otra propuesta en

este sentido es la utilización del **FONDES** (Fondos para el Desarrollo) para el fomento de proyectos cooperativos que fortalezcan las capacidades de los pescadores, por ejemplo a través de la instalación de plantas de procesamiento y/o la compra de barcas.

6. CLAVES DE ÉXITO Y FRACASO DE LAS EXPERIENCIAS

A partir de la información recabada en las entrevistas realizadas, es posible identificar algunos elementos comunes relativos al éxito y/o al fracaso de las experiencias analizadas, los cuales a su vez sirven de base para las recomendaciones.

6.1. Factores que contribuyeron al éxito

- Entre las experiencias consideradas exitosas, se destaca la existencia de los siguientes elementos en común: Una clara decisión política del organismo comprador estatal de canalizar parte de su demanda a través de una o varias organizaciones de productores o trabajadores, excluyendo así a otros competidores privados.
- Fuerte liderazgo técnico en la organización de productores o trabajadores que ayuda a reducir y/o eliminar posibles trabas, al tiempo que apoya la toma de decisiones de la organización en el sentido de concretar la venta a pesar de los problemas.
- Una organización con un grado mínimo de consolidación que da garantías a la institución pública involucrada, y que es capaz de cumplir con los volúmenes, calidades, continuidad y la logística requerida.
- Garantía en la calidad de los alimentos y la continuidad de la oferta logística propia o contratada por la organización o grupo que asegura la entrega en las condiciones requeridas.
- Cumplimiento por parte de la organización de productores de todas las formalidades como proveedor del Estado, lo que incluye los registros en BPS, DGI, RUPE, etc.
- En algunos casos resultó clave la realización de acuerdos previos entre las organizaciones de productores y otro actor privado que complementa ya sea con productos o servicios su capacidad de comercialización, y la hace más atractiva a la institución pública involucrada.
- Un ámbito de seguimiento periódico y de alta frecuencia conformado entre las organizaciones de productores y las instituciones públicas donde se analiza en forma permanente la marcha de las entregas, se plantean los inconvenientes que puedan surgir y se definen acciones para corregir los mismos.
- Precio de venta de los productos que compra el Estado similares a los precios que pueden ofrecer otros actores privados, salvo que éstos paguen sobrepagos por un tiempo hasta eliminar a la competencia.
- Implementación (en algunos casos) de mecanismos de pago anticipado, ya sea por fondos rotatorios, financiación de alguna intendencia, o directamente acuerdos de plazos de pago más “cortos” por parte del Estado que en los procedimientos habituales de compra.
- En algunos casos, además de un organismo central, existe otra institución pública de alcance territorial (ej. Intendencia) que apoya las iniciativas, y eventualmente colabora con análisis, financiación para el pago anticipado, etc.

Cabe destacar que en la mayoría de los casos las organizaciones de productores ya tenían actividad comercial previa a la experiencia de venta al Estado, y contaban con recursos humanos preparados para realizar las tareas que se requieren: negociación,

venta, coordinación logística y administración.

6.2. Factores que limitaron el éxito

En cuanto a los factores comunes que han llevado a que algunas experiencias no prosperaran, es posible identificar los siguientes:

- Las organizaciones de productores involucradas eran muy débiles y no tenían liderazgos técnicos con capacidad ejecutora y respaldo por parte de los productores, ni infraestructura logística de depósitos, envases, fletes, etc.
- La oferta de productos era limitada a pocos productos, por un corto período de tiempo (o no aseguraban poder cumplir todo el año) y no tenían claras las exigencias de calidad.
- El volumen de entrega (demasiado pequeño) y la falta de una logística propia hacía muy costoso la entrega y en definitiva poco atractivo el negocio para los productores.
- Los precios solicitados o pretendidos por los productores eran más altos que los que podían pagar las instituciones públicas (éstas tienen un determinado monto anual de dinero para todas las compras).
- Para la mayoría de las instituciones públicas es más sencillo y fácil comprar todo a uno o a pocos proveedores, ya que eso le significa rendiciones de gastos más fáciles, posibilidades de adquirir productos que no estaban previstos, etc.

7. RECOMENDACIONES PARA LA REALIZACIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS A ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES FAMILIARES Y PESCADORES ARTESANALES

59

En función de los antecedentes de compras públicas, los casos analizados, y los factores de éxito y fracaso mencionados, se realizan las siguientes recomendaciones a tener en cuenta en el proceso de compra-venta de los productos de la producción familiar y la pesca artesanal:

A continuación se distinguen algunas recomendaciones de índole general que deberían tenerse en cuenta a la hora de aplicar y reglamentar la Ley en una segunda instancia, y otras acciones recomendadas en horizontes de corto, mediano y largo plazo.

7.1 Recomendaciones generales

Sobre el texto de la Ley

En el artículo “3” se hace referencia a productos alimenticios artesanales pero sin especificar cuáles son, ni cual es la definición de artesanales ni que certificación se va a exigir. Por lo tanto, se ve como necesario clarificar este punto y precisar su alcance.

Sobre la implementación de la Ley e información a los actores públicos y privados

Para la mayoría de los actores entrevistados no está claro cómo se procederá a implementar la Ley en los próximos llamados a realizarse. Es fundamental difundir la Ley y su forma de aplicación e implementación entre los organismos del Estado y los posibles proveedores.

Sobre la inclusión de los sectores más vulnerables

Los sectores más vulnerables tienen problemáticas específicas que deberán sortear para participar de las compras públicas. Además de los temas productivos relacionados con la baja escala y dificultad para poder tener continuidad en el tiempo, deben contemplar los costos asociados a su formalización, tanto en la creación de la organización como los costos fijos que supone la misma, y que en el caso que las ventas sean de escaso monto, los mismos tendrán una proporción muy alta en los costos de producción. El MIDES debe jugar un papel central apoyando en estos aspectos a las organizaciones con este perfil.

Sobre la adquisición de productos y formato de las licitaciones

Actualmente los llamados de licitación incluyen todos los rubros en una única compra, pero hay conciencia en algunas organizaciones públicas que para que la presente Ley pueda aplicarse es necesario llamados más acotados en la cantidad de rubros. Esto sería fundamental, pero un problema que puede presentarse se relaciona con el hecho de que hay proveedores que presionan la venta “todo o nada”. Por este motivo, si se compra parte de los alimentos a una de las organizaciones de productores familiares, el organismo que compre se podría quedar sin otros alimentos porque el proveedor se negaría a venderles. El MIDES juega un papel central en las previsiones para evitar que ocurra esta situación.

Sobre las condiciones de adquisición de alimentos y fijaciones de precios

Dado que la venta a organismos del Estado tiene un formato más de “logística de entrega” que una simple venta de productos, se deberá prever los altos costos de la logística e infraestructura necesarias para el acopio de los alimentos, además de tener referencias claras de precios para los rubros cuyos precios no publica el Mercado Modelo (quesos, pescado, etc.) y garantizar la calidad de la producción.

Sobre el pago de los productos

El hecho de que las organizaciones vendan la producción de los productores puede significar un cambio de propiedad del producto (o sea, puede darse el caso que el productor deberá facturar a la organización, y ésta a la UCA), por lo que se debe definir cómo se hará el pago a los productores en el caso que haya una organización que recibe la producción.

Además resultaría de fundamental importancia el poder conformar en las organizaciones vendedoras un “fondo rotatorio” que permita reducir los plazos de pagos a los productores.

Sobre el control de calidad y procedencia de la mercadería

Por un lado se recomienda definir como obligatorio el control de calidad de la mercadería y determinar qué organismo lo realizará. Por otro lado, se debe definir cómo se hará el control de la procedencia de los productos. Actualmente el control de calidad se realiza en el Mercado Modelo por medio de sus técnicos, pero ello supone un costo extra de flete (desde la chacra al lugar de entrega) y el propio control de calidad.

Sobre el control de calidad y procedencia de la mercadería

Por un lado se recomienda definir como obligatorio el control de calidad de la mercadería y determinar qué organismo lo realizará. Por otro lado, se debe definir cómo se hará el control de la procedencia de los productos. Actualmente el control de calidad se realiza en el Mercado Modelo por medio de sus técnicos, pero ello supone un costo extra de flete (desde la chacra al lugar de entrega) y el propio control de calidad.

Sobre las exigencias a los organismos públicos compradores

Se visualiza que el requisito de que los organismos del Estado deban informar cada 6 meses a MIDES y DGDR sobre lo que se va comprando genera la realización de tareas extras (en definitiva una recarga burocrática) que puede ser contraproducente y no estimular la compra de productos provenientes de la agricultura familiar. Además se debería simplificar y uniformizar el control de bromatología entre los departamentos, para que éste no se constituya en un obstáculo desmedido a la hora de realizar la venta de los productos procesados.

Sobre la igualdad de oportunidades

Más allá de que está previsto en la Ley y en la reglamentación, la implementación de la misma debería contemplar especialmente la manera de evitar que los empresarios que usualmente ganaban las licitaciones “esquiven” las restricciones de la Ley, con acciones como “utilizar” alguna figura jurídica de una organización de productores familiares sin que ésta participe efectivamente de las ventas aportando productos.

Sobre la aplicabilidad de la Ley

Un elemento a tener en cuenta es “el factor cultural”, es decir, los usos y costumbres que se han instalado en los mecanismos de oferta y compra de los productos. Al igual que en los círculos comerciales privados, la tendencia es a tener proveedores fijos, y en la actualidad todos los organismos públicos ya tienen proveedores con largo historial de ventas. En este sentido será importante estar atento a los obstáculos que puedan surgir de manera de aplicar la ley gradual y progresivamente.

7.2 Acciones a realizar en el corto plazo

Además de implementar la Ley y su reglamentación, es necesario planificar y/o profundizar acciones que permitan a las organizaciones de productores competir con posibilidades en las futuras licitaciones.

Identificación con mayor profundidad de las organizaciones con potencial para participar de las compras públicas

Si bien en el presente trabajo se ha realizado un relevamiento de organizaciones de productores con potencial, sería necesario profundizar dicho estudio, ver concretamente las posibilidades de venta de productos (cuantificación de su oferta en volumen, calidad y continuidad) y sus capacidades logísticas.

Esta acción parecería ser de mayor importancia en zonas no tradicionales de producción (por ejemplo para horti-fruticultura, en otras zonas distintas al litoral noroeste y sur del país), donde el balance de oferta y demanda es relativamente equitativo, o sea, las posibilidades de producción local de algunos rubros es similar en volumen a la demanda pública. En las zonas mencionadas claramente la oferta es

muy superior a la demanda, lo cual generará a largo plazo competencia entre organizaciones de productores familiares

Apoyos en la consolidación de las organizaciones de la PAF y la PA

Parece estratégico apoyar la consolidación de las organizaciones de la PAF y la PA para que participen de las compras públicas. Esto implica 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.

Realización de nuevas experiencias piloto con instituciones públicas que tengan real voluntad de aplicar la Ley.

Con aquellas instituciones públicas con voluntad de participar, se deberán identificar organizaciones de productores familiares capaces de abastecer parte de esa demanda, y con esa base realizar las formalidades del llamado de licitación que establece la reglamentación

Resulta fundamental aportar a estas experiencias todos los apoyos que sean necesarios para minimizar los posibles fracasos, que puedan incentivar a otras instituciones del Estado a que prefieran eludir la Ley realizando llamados de licitaciones que no se adecúen a las posibilidades de las organizaciones de productores.

Diseñar algunas herramientas que estimulen a las instituciones públicas a que adopten la compra de productos familiares

Además de la difusión de la Ley y su reglamentación sería interesante que el propio Estado diseñe estímulos (ej. premios incluyendo mayor asignación de recursos, reconocimientos a sus jerarcas, etc.) que incentiven a que las instituciones públicas apoyen decididamente esta Ley. Esto sería especialmente importante ya que es claro que por sí sola, no resulta muy atractiva (aplicar la Ley significa mayor complejidad, multiplicación del número de documentos, armado de llamados, más trabajo de sus técnicos y número de proveedores, en definitiva más trabajo para sus funcionarios).

7.3 Acciones a realizar a mediano y largo plazo

A mediano y largo plazo será necesario identificar agrupamientos de productores familiares con potencial y voluntad de iniciar un proceso de consolidación y fortalecimiento institucional (sobre todo en zonas no tradicionales) para ampliar la base de posibles proveedores de las distintas instituciones del Estado en todas las zonas del país.

También sería recomendable que se promuevan por parte de la DGDR y MIDES alianzas entre organizaciones de productores familiares que sean complementarias en su oferta, permitiendo competir con mejores posibilidades en los llamados (ej. alianzas entre organizaciones del litoral norte con alguna del sur del país)

8. REFERENCIAS

Astori, D. 1982. Neoliberalismo y crisis en la agricultura familiar uruguaya. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, CIEDUR, N°10.

Alonso, J. M. y Pérez Arrarte, C. 1983. Subordinación en el agro uruguayo: Una caracterización contemporánea de los productores familiares. Montevideo, Fondo de Cultura Universitaria.

Alonso, J. M. y Pérez Arrarte, C. 1987. Bases para la discusión de una propuesta alternativa para la agricultura familiar uruguaya. Montevideo, Facultad de Agronomía-Universidad de la República.

Astori, D.; Pérez Arrarte, C.; Goyetche, L. y Alonso, J. M. 1982. La agricultura familiar uruguaya: orígenes y situación actual. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria-CIEDUR, 8.

Astori, D. 1984. Principales Interpretaciones sobre la problemática agraria uruguaya. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria. CIEDUR, N°31.

Bertullo, J.; Isola, G.; Castro, D. y Silveira, M. 2003. El cooperativismo en Uruguay. Consulta 6 junio 2015. Disponible en http://www.universidad.edu.uy/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=323

Bianchi, C. y Brum, M. 2014. Las compras públicas como herramienta de política productiva en Uruguay. Descripción de las compras públicas de TIC en 2005-2012. Serie documentos de trabajo DT 08/2014. Instituto de Economía, UdelaR.

Buxedas, M.; Pardo, G. y Costa, M. 2004. Políticas diferenciadas para una agricultura familiar al servicio del país. Documento de Word. Comisión Nacional de Fomento Rural. Montevideo.

Chiappe, M. 2013. La producción familiar en Uruguay. Evolución y perspectivas. En: Tolón Becerra A, Lastra Bravo X, José F. Bienvenido Bárcenas y Julia Fawaz (Eds.). Experiencias en Desarrollo Local y Rural Sostenible. pp. 151-177. Universidad de Almería, Almería. ISBN 978-84-15487-74-6.

Deloitte, Mercasa y Mercabarna. 2014. Parque Agroalimentario. Consultoría para la elaboración y redacción del Plan Maestro. Informe de Avance. Presentación ejecutiva, realizada en marzo 2014. (inédito).

DINARA-GEF-FAO. 2013. Ensayo piloto de un enfoque de ecosistemas para la pesca costera en Uruguay. Consulta el 24 marzo de 2015. Disponible en <http://www.pescaresponsable.gub.uy/>

DINARA (Dirección Nacional de Recursos Acuáticos). 2015. Pesca artesanal. Consulta el 24 marzo 2015. Disponible en http://www.dinara.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=226

DINARA (Dirección Nacional de Recursos Acuáticos). 2014. Boletín Estadístico Pesquero 2013 Uruguay. Montevideo, MGAP-DINARA. 73p.

DINARA (Dirección Nacional de Recursos Acuáticos). 2008. Boletín Estadístico Pesquero (2002-2007). Montevideo, DINARA. 77 p.

ECOVIS info. Issue 21/ 29 de enero/2014. Uruguay. Dirección Nacional de Recursos Acuáticos. Proyecto GEF. Guía Práctica Para Pescadores Artesanales: beneficios, derechos y trámites vinculados a la actividad. Montevideo: MGAP-DINARA – GEF – FAO, 2013. 48 p.

Geymonat, J. 2015. ¿Productores independientes? Análisis en torno a los procesos de cooperativización en la pesca artesanal y sus límites estructurales. Revista de Estudios Cooperativos (en prensa).

INAC (Instituto Nacional de la Carne). 2015. Principales Indicadores del consumo de carnes en Uruguay. Montevideo, INAC. Consulta 15 junio 2015. Disponible en <http://www.inac.gub.uy/innovaportal/file/11574/1/cierre-2014-consumo.pdf>

Figari, M.; Rossi, V. y González, R. 2008. Los productores familiares. En: Chiappe, M., Carámbula, M. y Fernández, E. (Comp). El Campo uruguayo. Una mirada desde la Sociología Rural (cap. 5.2). Montevideo, Facultad de Agronomía.

Migliaro, A. 2015. Por la frontera: una mirada psicosocial a los pescadores artesanales de la cuenca de la Laguna Merín en el Uruguay. Tesis para optar al título de Magíster en Psicología Social. Montevideo, Universidad de la República.

Migliaro, A. y Santos, C. 2010. La pesca no es sólo eso. Producción, reproducción social y ambiente. Ponencia presentada en el VI Coloquio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, Montevideo.

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

Sganga, F.; Gómez, J.; Cabrera, C.; Corbo, A. y Medina, T. 2009. Registro de productores familiares: Una herramienta para las políticas diferenciadas hacia este sector. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Oficina de Programación y Política Agropecuaria. Anuario 2009. Último acceso 12 abril 2013. Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/opypa/ANUARIOS/Anuario2009/material/pdf/25.pdf>

Taylor, S.J.; Bogdan, R. Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de los significados. Paidós, Madrid. 1992.

Tommasino, H. y Bruno, Y. 2006. Algunos elementos para la definición de productores familiares, medios y grandes. Anuario OPYPA. Montevideo, MGAP.

Tommasino, H. 2006. Avances en agricultura familiar. Anuario OPYPA. Montevideo, OPYPA-MGAP.

9. ANEXOS

ANEXO N° 1: Ley N° 19.292

PRODUCCION 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

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, DECRETAN:

Artículo 1º. (Declaración de interés general).- Declárase de interés general la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal.

Artículo 2º. (Régimen de compras).- Créase un régimen de compras estatales que beneficiará a las Organizaciones Habilitadas conformadas de acuerdo al artículo 5º de esta ley, destinado al desarrollo de la producción familiar agropecuaria y de la pesca artesanal.

El Poder Ejecutivo en la reglamentación de la ley garantizará la transparencia y la participación igualitaria de los productores y pescadores artesanales en las Organizaciones Habilitadas en la utilización del régimen que se establece.

Artículo 3º. (Reserva de mercado).- Se establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 30% (treinta por ciento) para las compras centralizadas y del 100% (cien por ciento) para las no centralizadas, de bienes alimenticios provenientes de Organizaciones Habilitadas, siempre que exista oferta.

Los bienes alimenticios alcanzados por la reserva mínima de mercado serán los productos agropecuarios en su estado natural, los productos artesanales agropecuarios y los productos de la pesca artesanal. También podrán ingresar a la reserva mínima de mercado los alimentos procesados, siempre que sean elaborados con materia prima de los productores integrantes de las Organizaciones Habilitadas sin que exista un cambio en la propiedad durante el proceso industrial.

En todos los casos se priorizarán las compras en circuitos de proximidad o circuitos cortos.

El Poder Ejecutivo podrá establecer las condiciones de precio máximo para que esta reserva sea efectiva.

Artículo 4º. (Alcance).- Los Poderes del Estado, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Gobiernos Departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados y en general todas las administraciones públicas estatales, están obligados por las disposiciones de esta ley en todas sus contrataciones y adquisiciones.

Artículo 5º.- Se considera Organización Habilitada a toda aquella que esté integrada por al menos cinco productores agropecuarios, de los cuales como mínimo el 70% deben ser productores familiares agropecuarios y/o pescadores artesanales. Los productores familiares agropecuarios deben ser titulares de empresas con registro activo en la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Artículo 6º.- El régimen previsto no será de aplicación en las siguientes situaciones:

A) Cuando se registre en los seis meses anteriores incumplimiento por parte de la Organización Habilitada respecto de ofertas presentadas.

B) Cuando los productos ofrecidos por la Organización Habilitada no cuenten con las habilitaciones sanitarias y bromatológicas que legal y reglamentariamente correspondan.

C) Cuando los precios experimenten un aumento excepcional conforme los parámetros definidos en la reglamentación.

Artículo 7º.- Las Organizaciones Habilitadas propondrán la oferta de bienes alimenticios de acuerdo con las formalidades que determine la reglamentación.

Artículo 8º. (Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas).- Créase el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH) el que funcionará en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y dependerá de la Dirección General de Desarrollo Rural.

El Poder Ejecutivo en un plazo máximo de sesenta días contados a partir de la reglamentación de la presente ley, instrumentará y pondrá en funcionamiento el RENAHOH.

Artículo 9º. (Obligaciones de la Administración Pública).- Cada seis meses los organismos mencionados en el artículo 4º informarán a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado el detalle de las compras realizadas, especificando el monto global de compras de bienes alimenticios definidos en el artículo 3º y el monto adquirido mediante el régimen creado por esta ley, identificando las Organizaciones Habilitadas.

Artículo 10. (Reglamentación).- El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley en un plazo de sesenta días contados a partir de su promulgación.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, 9 de diciembre de 2014.

ANEXO 2: Decreto reglamentario del 27/02/15 de la Ley 19.292

VISTO: La Ley N° 19.292 de 16 de diciembre de 2014.

RESULTANDO: Que la citada ley declara de interés general la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal, estableciendo un régimen de compras estatales que beneficiará a las Organizaciones Habilitadas para la utilización del mismo.

CONSIDERANDO: Que es necesario especificar las modalidades de aplicación y puesta en marcha de dicho sistema de compras estatales.

ATENTO: A lo precedentemente expuesto y a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley N° 19.292 y el numeral 4 del artículo 168 de la Constitución de la República.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA - Actuando en Consejo de Ministros -
DECRETA:

Artículo 1

A los efectos de la aplicación del régimen de compras estatales establecido en la Ley N° 19.292, se entenderá por "Organización Habilitada" aquella que cumpla con lo dispuesto en el artículo 5° de dicha ley y se encuentre debidamente inscripta en el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH), el cual será administrado por la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Artículo 2

Los productores familiares agropecuarios y los pescadores artesanales integrantes de una "Organización Habilitada" deberán estar registrados y habilitados ante el Registro de Productores Familiares de la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Artículo 3

El Ministerio de Desarrollo Social promoverá y brindará apoyo a las "Organizaciones Habilitadas" integradas por productores familiares y/o pescadores artesanales en situación de vulnerabilidad social, priorizando a aquellas integradas por mujeres y jóvenes.

Artículo 4

Los bienes alimenticios comercializados bajo el régimen de compras estatales que establece la Ley Nro. 19.292, deberán provenir de la actividad agropecuaria y/o pesquera de los integrantes de la "Organización Habilitada". Tratándose de productos originados en la pesca, la totalidad de la oferta deberá provenir de pescadores artesanales y en el caso de productos de granja o agropecuarios, frescos o procesados, al menos la mitad de la oferta deberá provenir de productores familiares pertenecientes a la "Organización Habilitada".

A los efectos indicados precedentemente, las Administraciones mencionadas en el artículo 4° de la ley que se reglamenta, podrán solicitar información a la Dirección General de la Granja, cuando se trate de productos apícolas o productos hortifrutícolas frescos y/o procesados; a la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos cuando se trate de productos originados en la pesca y a la Dirección General de Desarrollo Rural en el resto de los productos de origen agropecuario.

A efectos de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley N° 19.292, se entiende por circuito de proximidad o circuito corto a la comercialización directa, sin intermediación entre la

"Organización Habilitada" y el Estado.

El precio de los bienes ofertados que se presenten en una adquisición pública no podrá superar en más de un 40% los precios relevados por el Observatorio Granjero (Comisión Administradora del Mercado Modelo - Dirección General de la Granja). En caso de tratarse de productos no relevados en este Observatorio, los bienes alimenticios ofertados no podrán superar el precio medio del Índice de Precios al Consumo del Instituto Nacional de Estadística, correspondiente al mes anterior. Para aquellos bienes no relevados por ninguna de las instituciones mencionadas, el precio máximo podrá ser determinado por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

Artículo 5

A los efectos de lo previsto en el literal c) del artículo 6° de la Ley que se reglamenta, se entiende por "un aumento de precio excepcional" de un producto, al incremento del precio de mercado en valores constantes superior al 25% en relación al promedio del mismo mes de los tres años anteriores, según registros del Observatorio Granjero o del Instituto Nacional de Estadística según corresponda.

La Administración contratante tendrá potestad de suspender transitoriamente la ejecución total o parcial de la compra de los productos que experimenten un "aumento de precio excepcional".

Artículo 6

Las formalidades en la oferta de bienes alimenticios a que refiere el artículo 7° de la Ley que se reglamenta, seguirán los procedimientos previstos en las disposiciones legales vigentes para las distintas contrataciones con el Estado.

Artículo 7

El "Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas" (RENAOH) tendrá los siguientes cometidos:

- 1) Registrar las "Organizaciones Habilitadas" de productores agropecuarios y pescadores artesanales a los efectos de acceder al régimen de compras estatales definido en la Ley 19.292.
- 2) Generar un activo de información que otorgue transparencia al sistema.

Artículo 8

Los interesados en registrar una "Organización Habilitada" deberán presentar:

- 1) Formulario de inscripción al Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas firmado por los titulares y/o representantes legales manifestando el interés de inscribir una "Organización Habilitada" con la nómina de los integrantes que participarán en la operativa, sean personas físicas y/o jurídicas.
- 2) Declaración jurada de la capacidad productiva anual de cada uno de los productores agropecuarios y/o pescadores artesanales.
- 3) Certificado notarial acreditando la representación legal de la organización que se presente a inscribir.
- 4) Informes técnicos sobre las capacidades productivas, planificación anual de la producción y capacidades comerciales de la organización, que incluya un capítulo referente al cumplimiento de Buenas Prácticas Agrícolas que se promueven desde el Ministerio Ganadería, Agricultura y Pesca en los casos que corresponda. Estos informes deberán ser realizados por técnicos registrados ante la Dirección General de Desarrollo Rural y habilitados a tales efectos por DIGEGRA, DINARA o DGDR según corresponda. Asimismo deberán ser avalados por los técnicos territoriales de la Dirección General de la Granja, cuando se trate de productos apícolas o productos horti-frutícolas frescos y/o procesados, de la Dirección Nacional de Recursos

Acuáticos, cuando se trate de productos originados en la pesca y de la Dirección General de Desarrollo Rural en el resto de los productos de origen agropecuario.

5) Constancia de inscripción en la Dirección General Impositiva (DGI) y en el Banco de Previsión Social (BPS) de la "Organización Habilitada" y de cada productor y/o pescador artesanal que la integra.

6) Habilitación bromatológica si corresponde.

7) Cualquier otra documentación requerida para el registro.

Se creará un Comité Técnico con el objetivo de analizar la información precedente e informar fundadamente sobre la procedencia o denegación del registro. Este comité estará integrado por representantes de las direcciones del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que correspondan en cada caso de estudio y por un representante del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y será articulado por la Dirección General de Desarrollo Rural.

El registro tendrá una vigencia inicial de dos años y podrá ser renovado por un plazo máximo de hasta 5 años.

Es responsabilidad de las "Organizaciones Habilitadas" estar registradas y mantener actualizada la información ante el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas, comunicando cualquier cambio en la información suministrada dentro en un plazo máximo de 30 días de producido.

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca tendrá la potestad de aprobar o denegar el registro, así como de sancionar a las "Organizaciones Habilitadas" registradas en caso de incumplimientos.

Artículo 9

La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado enviará al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y al Ministerio de Desarrollo Social un reporte semestral, identificando productos, montos, cantidades, proveedores y números de RUT e incumplimientos de las "Organizaciones Habilitadas" que accedieran al régimen de compras estatales que establece la Ley Nro. 19.292.

Artículo 10

Son competencias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y del Ministerio de Desarrollo Social la difusión en las administraciones públicas del régimen de compras estatales que crea la ley que se reglamenta y el desarrollo de capacidades de las "Organizaciones Habilitadas" y de sus integrantes.

Artículo 11

Comuníquese, publíquese.

JOSÉ MUJICA - JORGE VÁZQUEZ - LUIS PORTO - MARIO BERGARA - ELEUTERIO FERNÁNDEZ HUIDOBRO - RICARDO EHRLICH - ENRIQUE PINTADO - ROBERTO KREIMERMAN - NELSON LOUSTAUNAU - SUSANA MUÑIZ - FRANCISCO BELTRAME - DANIEL OLESKER

ANEXO 3. Lista de entrevistados

No	Nombre	Fecha	Organización
1	Daniel Silveira	13.01.2015	DIGEGRA
2	Fabián Mila	19.01.2015	DGDR
3	Pablo Naya	19.01.2015	Técnico AUPC
4	Oscar Galli	21.01.2015	DINARA
5	Matilde Nauar	28.01.2015	PIM (SCEAM)
6	Walter Duré	29.01.2015	COOPAIN
7	Diego Cardozo	05.02.2015	UCA
8	José Lez	10.02.2015	Presidente INAVI
9	Isabel Aldabe	11.02.2015	Presidenta INDA
10	Graciela Moizo Santoro	11.02.2015	Maestra; Asesora-coordinadora PAE
11.1	Marcelo Vaselli	12.02.2015	
11.2	Nandí González	12.02.2015	Directora
12	Sonia Fernández	12.02.2015	Presidenta Fomento Ruta 109
13	Marcelo Rachetti	12.02.2015	CNFR
14	Mario Cardozo		Presidente Fomento Castillos
15	Beatriz Ballestero	13.02.2015	Presidenta APALCO
16	Ximena Lagos	13.02.2015	Antropóloga, PFI con Apalco
17	Carlos Reyes	11.02.2015	Presidente Molino Santa Rosa
18	Alberto González e Inés Gazzano	20.02.2015	Red de Agroecología
19	Edgar Barreto	04.03.2015	Presidente SFR Los Arenales
20	María de los Angeles Fernandez	04.03.2015	Directiva SFR Miguez
21	Graciela Pereyra	04.03.2015	Directiva SFR Canelón Chico
22	Pablo Umpierrez	04.03.2015	Presidente SRF Santa Rosa
23	Rogelio Modernel	07.03.2015	Ex-técnico convenio CNFR-DIGEGRA
24	Luis Alberto Fernández (palillo)	12.03.2015	Yerbalito
25	Gustavo Cabrera y Gustavo Pardo	12.03.2015	CNFR

26	Gustavo Patrón	17.03.2015	CNFR San Antonio
27	Ruben Ferreira	09.04.2015	Grupo de productores Hortícolas de Lourdes
28	Tomás Echaidés	09.04.2015	Grupo Queseros Artesanales Los Peques
29	Erik Rolnado	09.04.2015	Presidente AFRUPI
30	Eduardo Tenca	09.04.2015	Presidente As. Granjeros de Salto
31	Pescadores artesanales Neptunia	11.04.2015	Grupo de Pescadores Artesanales
32	Walter Bauzá	15.04.2015	Presidente Cooperativa COOPUNSA
33	Daniel Bentancur	16.04.2015	Cooperativa PUNTO VERDE
34	Noel Pérez	20.04.2015	Presidente SFR San Antonio
35	Nahir Najuni	20.04.2015	Socia Coop. Mañanitas y Directiva SFR Tapia
36	Ma del Carmen (Chiquita)	20.04.2015	Cooperativa La Orgánica
37	Sergio Castro y José Franco	21.04.2015	SUNTMA
38	Pablo Puig y Patricia Grunwaldt	24.04.2015	Unidad de Pesca artesanal, Dinara
39	Carlos Croce	24.04.2015	Gerente JUMECAL
40	Amado Ferrari	24.04.2015	Presidente Coop. CALAPIS y Directivo CNFR
41	César Martirena	24.04.2015	Directivo Coop. Apícola Villa del Rosario
42	Marcelo Peisino	24.04.2015	Presidente SFR Sin Fronteras
43	Cecilia Matonte	27.04.2015	Unidad de Estudios Cooperativos, SCEAM
44	Pablo González	27.04.2015	Técnico SFR Sin Fronteras
45	Gustavo Patrón	27.04.2015	Técnico SFR Los Arenales, San Antonio
46	Javier Texeira	28.04.2015	Técnico CNFR referente en Salto
47	Reinaldo Martínez	28.04.2015	Técnico Grupo Queseros Artesanales Los 30
48	José Luis Pose	28.04.2015	Presidente Coop. Caprinor
49	Fernando Andrade	29.04.2015	SFR San Jacinto
50	Nahir Lajuni	06.05.2015	Calmañana
51	Ricardo Fierro	07.05.2015	SUNTMA
52	Arlette Gamboa; Laura Viñales, Ignacio Elgue	08.05.2015	Ministerio de Defensa

53	Charles Carrera	14.05.2015	Ministerio del Interior
54	Alicia Alonso y equipo	07.07.2015	ACCE

ANEXO 4: Procedimiento de Compras

Ver documento en

<http://uca.mef.gub.uy/7933/13/areas/procedimiento-de-compras-de-alimentos-Organismos.html>

Se adjunta planilla excel en formato electrónico

ANEXO 5

Decreto N° 150/007

REGLAMENTACION DEL IRAE. REFORMA TRIBUTARIA LEY N° 18.083

Documento actualizado

- **Promulgación : 26/04/2007**
- **Publicación: 04/05/2007**
- Registro Nacional de Leyes y Decretos:
- Tomo: 1
- Semestre: 1
- Año: 2007
- Página: 709

73

Reglamentario/a de: Ley N° 18.083 de 27/12/2006 artículo [3](#).
Artículo 163-TER

Sociedades de Fomento Rural. Se encuentran exentas las rentas obtenidas por las Sociedades de Fomento Rural, siempre que sus actividades se encuentren comprendidas en el artículo 1° de la Ley N° 14.330, de 19 de diciembre de 1974 y que las mismas sean sin fines de lucro.

En las mismas condiciones, se encuentran comprendidas en la exoneración a que refiere el inciso anterior, las rentas correspondientes a:

- a) la prestación de servicios agropecuarios y servicios auxiliares a la producción agropecuaria, realizados a sus asociados.
- b) la actividad realizada por cuenta de sus asociados en caso de venta de bienes agropecuarios producidos por estos. (*)

(*) **Notas:**

Agregado/s por: Decreto N° 334/014 de 21/11/2014 artículo [1](#).

ANEXO 6: Pauta de entrevista

Pauta de entrevistas / Guía para los casos de estudio

- 1) ¿Qué actores están involucrados en la experiencia?
- 2) ¿Qué productos se comercializan?
- 3) Ubicación geográfica
- 4) ¿Cómo se inicia la experiencia? ¿quiénes la promueven? (¿las propias organizaciones, alguna institución oficial, ambas, actores externos?)
- 5) ¿Quiénes lideraron el diseño y ejecución de las acciones (productores, pescadores, técnicos, instituciones públicas, otros)?
- 6) Dependiendo si la entrevista es a productores/pescadores o a instituciones del Estado: ¿Cuál es el volumen, o porcentaje de la producción, es comercializado por las organizaciones? O ¿Cuál es el volumen, o porcentaje de compra de la institución a productores/pescadores u organizaciones?
- 7) Dependiendo si la entrevista es a productores/pescadores o a instituciones del Estado: ¿Cuáles son otros mercados que abastecen los productores/pescadores o las organizaciones? ¿Qué volumen/porcentaje? O ¿Quiénes son los/otros proveedores?
- 8) Logística planificada (envases, depósitos, clasificación y calidad, fletes, formalización y forma jurídica adoptada)
- 9) ¿Cuáles son los costos logísticos (empaquete, flete, administración) y cómo los cubren?
- 10) Forma de fijación de los precios de venta (M. Modelo, paramétrica, UCA etc.)
- 11) Forma de pago, plazos
- 12) ¿Qué apoyo(s) han recibido de Programas del MGAP u otras instituciones públicas y/o privadas (subsidios, cooperación, etc): tanto apoyo financiero como técnico?
- 13) ¿La experiencia continúa funcionando? En caso negativo, ¿cuánto tiempo funcionó?
- 14) ¿Qué problemas surgieron en cada una de las etapas?
- 15) ¿Cuáles identifica como factores clave de éxito?
- 16) ¿Cómo piensa que podría mejorar? (apoyos a recibir, etc)
- 17) ¿Sugerencias/Recomendaciones de cara a una mejora en la reglamentación?

ANEXO 7: Decreto 38/994

Reglaméntanse determinados artículos de la ley 16.462, por la cual se aprueba la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al año 1992.

Ministerio de Economía y Finanzas. Montevideo, 1 de febrero de 1994.

Visto: la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 1992.

Considerando: que es necesario reglamentar los artículos, 242, 243, 248, 249, 253 y 275 de la referida Ley.

Atento: a lo dispuesto por el artículo 168º ordinal 4º de la Constitución de la República.

El Presidente de la República DECRETA:

La exoneración a que refiere el artículo 253 que se reglamenta, comprende exclusivamente las actividades gremiales y las tareas de fomento y difusión vinculadas al sector agropecuario, desarrolladas por las Sociedades de Fomento Rural y la Comisión Nacional de Fomento Rural. En consecuencia, quedan excluidas de la exoneración, entre otras, aquellas que esas instituciones desarrollen en competencia con la actividad privada.

