



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Informe de Pasantía

**Sistematización de políticas públicas para
productores familiares y relaciones
interinstitucionales de MEVIR**

Emilia Espósito y Marcos Rodríguez
Tutora: Altair Jessica Magri

2016

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe ha sido redactado en el marco de la pasantía de egreso de la Licenciatura en Ciencia Política. Dicha pasantía fue realizada en MEVIR, institución que nos recibió como pasantes en el período comprendido entre los meses de junio y diciembre del año 2016. Como objetivo general, MEVIR nos solicitó realizar una sistematización y análisis de las políticas públicas existentes a nivel nacional destinadas a productores familiares, para posteriormente analizar el relacionamiento de MEVIR con el resto de las instituciones implementadoras de políticas para ese sector de la población y así determinar cómo podría mejorar el relacionamiento de MEVIR con esas instituciones para un mejor abordaje de las políticas dirigidas a la producción familiar.

En la primer parte del informe, se presentan los aspectos metodológicos que se han utilizado para llevar a cabo el estudio. Posterior a eso, se presenta un “estado de situación” de los productores familiares hoy a partir del Censo General Agropecuario de 2011 y las problemáticas que enfrentan hoy en día para así tener una mejor comprensión de los programas y políticas públicas existentes.

Una vez presentados los programas actuales para productores familiares de las instituciones que seleccionamos, se lleva a cabo el análisis de los mismos, identificando posibles solapamientos de dinámicas estatales e instrumentos en su accionar; junto con un análisis de cómo son actualmente las relaciones interinstitucionales entre los actores seleccionados y MEVIR.

Por último, se presenta un escenario de lo “deseable” en torno a cómo deberían ser las relaciones interinstitucionales entre MEVIR y los diferentes actores, planteando la metodología de Serra (2005) sobre gestión transversal y sus implicancias, para así, aplicar su teoría al caso de MEVIR y las demás instituciones para lograr un mejor abordaje de la situación de los productores familiares. Finalmente, se presentan las conclusiones recabadas y surgidas del propio análisis.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

En la introducción se presenta el objetivo general del trabajo, el cual era sistematizar políticas públicas a nivel nacional para productores familiares y así llevar a cabo un análisis de las relaciones existentes de MEVIR para un mejor abordaje de la situación de este sector de la población. Para el mismo nos planteamos los siguientes objetivos específicos:

- Realizar un relevamiento de las políticas públicas destinadas a los productores familiares.
- Identificar posibles solapamientos de actividades estatales para el cumplimiento de los mismos objetivos de política pública.
- Identificar los actores con los cuales se involucra MEVIR, analizando la función que cumple cada actor en el vínculo con MEVIR y las posibles vías de mejoramiento de esos vínculos.
- Evaluar las posibles vías mediante las cuáles se puede contribuir al fortalecimiento de dichos vínculos.

Para el cumplimiento de nuestros objetivos procedimos a combinar diferentes técnicas. En primer lugar, y como elemento central, se realizaron entrevistas a personas referentes de una serie de instituciones. Estas entrevistas¹ fueron fundamentales para poder recolectar la información necesaria en lo que respecta a las políticas existentes, así como también para conocer en profundidad la opinión de los actores externos a MEVIR acerca del relacionamiento con MEVIR y con el resto de la institucionalidad, y la opinión que existe desde MEVIR en torno al tema. En segundo lugar, utilizamos información secundaria de tipo cualitativa, en lo que respecta a la producción familiar, para de esa manera poder presentar la situación actual de la producción familiar en Uruguay y sobre coherencia en políticas públicas y gestión transversal para la segunda parte del informe.

Se seleccionaron en conjunto con nuestra tutora de MEVIR, las instituciones que creímos pertinentes enfatizando en primer lugar la importancia de su accionar en la implementación de políticas para la producción familiar y la vinculación, en términos de articulación interinstitucional, que las mismas tienen con MEVIR. Las mismas fueron las siguientes: Instituto Nacional de Colonización (INC), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

¹ Las mismas se encuentran presentadas en el anexo.

(MGAP), Instituto Nacional de la Leche (INALE), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Intendencia de Canelones. Es relevante aclarar que dada la imposibilidad de relevar las políticas para productores familiares por un tema de espacio y tiempo, de todos los departamentos, seleccionamos la Intendencia de Canelones por su diversidad en la producción, por ser el Departamento que presenta más Unidades Productivas construidas por MEVIR (junto con San José) y por último por ser el Departamento donde se nuclean la mayoría de los productores familiares del país.

Por otra parte, al momento de sistematizar las políticas públicas, utilizamos los siguientes criterios (que posteriormente fueron replicados en el Cuadro 1 que se presenta en el informe): -Alcance de la política, es decir la cobertura geográfica que tienen las mismas; los objetivos; población objetivo; problemática identificada en la misma; y si fueron realizadas de forma integrada o de forma aislada por una institución.

3. LOS PRODUCTORES FAMILIARES HOY

En el presente apartado se intenta dar cuenta de las principales problemáticas que atraviesan hoy en día los productores familiares. Las mismas fueron identificadas por los actores de las diferentes instituciones que hemos entrevistado y desde la propia academia. Es importante aclarar que se encuentran estrechamente vinculadas entre sí, en algunos casos convirtiéndose una problemática en causante de otra. Antes de ahondar en el tema es conveniente presentar algunos datos importantes sobre la producción familiar, los cuales permitirán conocer características fundamentales, sobre todo en lo que refiere a aspectos demográficos y socioeconómicos.

En primer lugar, es importante definir en forma clara a la producción familiar, pues en definitiva son los productores familiares los protagonistas centrales de este informe. ¿De qué hablamos cuando hablamos de “productores familiares”? Tomando en cuenta la definición del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, vigente desde 2008 y ajustada en 2014, tenemos que *“Productores/as Familiares son personas físicas que con o sin la ayuda de otros gestionan directamente una explotación agropecuaria y/o realizan una actividad*

productiva agraria que no requiere el uso directo de la tierra".² El/la productor/a y su familia deben cumplir con una serie de requisitos:

- Realizar la explotación con la contratación de, como máximo, dos asalariados no familiares permanentes o su equivalente en jornales zafrales no familiares (500 al año).
- Explotar en total hasta 500 hectáreas (CONEAT 100) bajo cualquier forma de tenencia.
- Residir en la explotación o a una distancia menor a 50 km de la misma.
- Ingresos familiares nominales extraprediales inferiores o iguales a 14 BPC promedio mensual.³

A esta definición se le hace una excepción en el caso de productores hortícolas, frutícolas o vitícolas (pueden contratar un equivalente de hasta 1250 jornadas zafrales anuales), así como también en el caso de productores apícolas, que pueden tener hasta 1000 colmenas, no operando el ítem de superficie y residencia.

3.1 La producción familiar en números

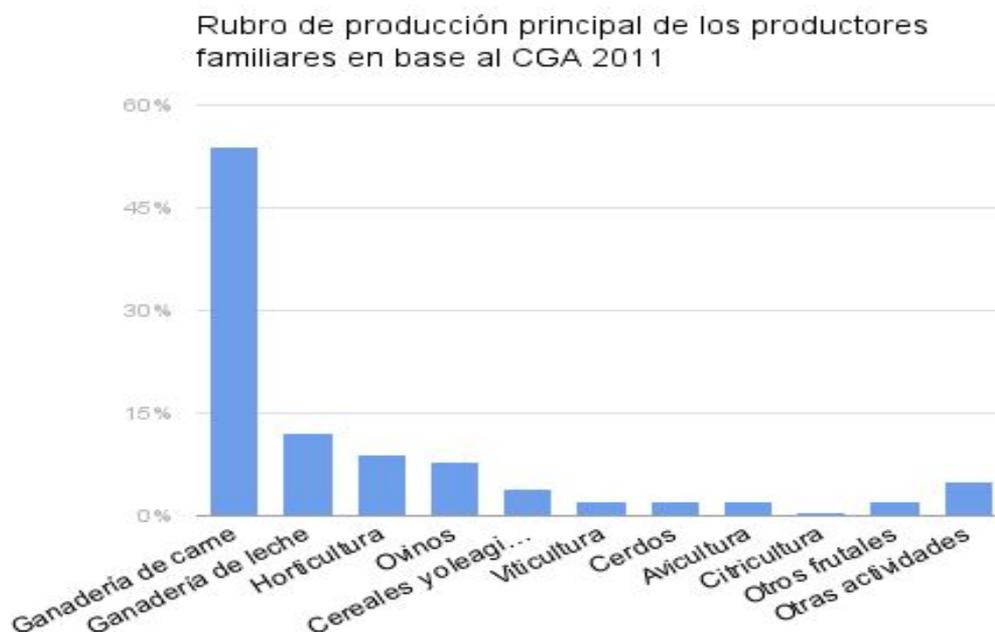
Tomando los datos del Censo General Agropecuario del año 2011, nos encontramos con que en Uruguay existen un total de 44.781 explotaciones, de las cuáles 25.285 (el 56,46% del total) corresponden a productores familiares. Por otra parte, en lo que refiere al área ocupada, los datos censales muestran que de las 16.357.298 hectáreas ocupadas por productores agropecuarios, hay 2.252.506 hectáreas ocupadas por productores familiares (13,77% del total de hectáreas ocupadas por la producción agropecuaria).

Por otra parte, en lo que respecta a los rubros de producción, más de la mitad de los productores familiares se dedican en forma principal a la ganadería de carne (el 54% del total), mientras que muy por detrás encontramos a la ganadería de leche (12% del total), la horticultura (9% del total), los ovinos (8% del total) y los productores familiares de cereales y

² <http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/pptpafregistros2015.pdf>

³ Ídem

oleaginosas (4% del total). Los productores familiares que se dedican a la avicultura, los cerdos, y la viticultura llegan cada uno al 2% del total de productores familiares.⁴ El siguiente gráfico permite visualizar el peso de cada rubro en la producción familiar.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo General Agropecuario 2011.

En lo que refiere al tamaño de las explotaciones de productores familiares, nos encontramos con que el 54% de las mismas se encuentra por debajo de las 50 hectáreas, mientras que un 17% explota entre 50 y 100 hectáreas, el 23% explota entre 100 y 300 hectáreas, y apenas un 7% explota superficies mayores a 300 hectáreas. Es interesante notar que un tercio de los productores familiares (33% del total), explota superficies menores a 20 hectáreas. Por su parte en lo que refiere a la distribución de explotaciones de la producción familiar por departamentos, podemos apreciar que las diferencias entre departamentos no son demasiado grandes en 18 de los 19 departamentos del país. Todos los departamentos, con excepción de Canelones, albergan dentro de sus límites como mínimo al 2% del total de productores familiares del país, y como máximo al 8% del total de productores familiares. La excepción es, como se dijo, el departamento de Canelones, que cuenta con el 22% del total de explotaciones vinculadas a la producción familiar en Uruguay.⁵

⁴ Censo General Agropecuario, 2011.

⁵ Censo General Agropecuario, 2011.

No debe dejar de notarse que se produjeron cambios significativos en el medio rural en lo que tiene que ver a la cantidad de explotaciones registradas y el área que ocupan las mismas entre los años 2000 y 2011, años en los cuáles fueron realizados los dos últimos Censos Generales Agropecuarios. Nos interesa señalar tres de estos cambios, sobre todo por su magnitud y por la relevancia que tienen en el abordaje de la producción familiar como tema de política pública. Uno de ellos tiene que ver con el total de explotaciones agropecuarias: el Censo General Agropecuario de 2011 registró 12.350 explotaciones menos que las que habían sido relevadas en el año 2000.

Otro dato importante tiene que ver con la cantidad de explotaciones dedicadas a la producción familiar: se registró una disminución de 7407 explotaciones de la producción familiar en el período intercensal, pasando de 32.692 en el año 2000, a 25.285 en el año 2011. Por último, el área ocupada por los productores familiares también se redujo en los 11 años transcurridos entre ambos censos: los productores familiares pasaron de ocupar 2.522.850 hectáreas a ocupar 2.252.506 hectáreas, una pérdida que alcanza las 270.344 hectáreas.⁶ En la siguiente sección ahondaremos en los desafíos que presentan estos y otros procesos para la producción familiar.

3.2 La producción familiar y sus principales desafíos

El campo uruguayo atraviesa una etapa en la que se manifiestan procesos complejos, que permean a toda su base social y que adquieren notoriedad por la magnitud con la que impactan en el agro y en especial, en la producción familiar. Nuestro país tiene en la actividad agropecuaria a un componente central de su economía y la producción familiar cumple un papel importante en el desenvolvimiento económico del sector, papel que con el correr del tiempo, y sobre todo en las últimas décadas, ha estado en el centro de grandes desafíos.

Uno de ellos es la concentración de la tierra; siguiendo el argumento de Carámbula (2015), podemos notar que el agro uruguayo ha vivido durante los primeros años del presente siglo una inmersión en lo que puede ser denominado como un modelo de desarrollo “concentrador

⁶ Ídem

y excluyente”. El autor se refiere con estas palabras al proceso de concentración de la tierra y al desplazamiento de la producción familiar de la escena rural uruguaya. Traduciendo estas palabras a datos, nos encontramos con que las explotaciones menores a 100 hectáreas (las cuales son en su mayoría explotaciones familiares), representan más de la mitad del total de las explotaciones del país, como vimos anteriormente. Aún así, estas explotaciones representan tan solo el 4,25% de la superficie agropecuaria nacional. Pero si ponemos la lupa en el extremo opuesto, nos encontramos con que las explotaciones más grandes (aquellas que superan las 1000 hectáreas y que por definición, no son familiares), podemos observar que las mismas tan solo representan un 9% del total de explotaciones, pero acumulan el 61% de la superficie agropecuaria nacional.

Por otra parte, otro de los desafíos que atraviesa hoy el campo uruguayo es cómo afrontar el relevo generacional. Este fenómeno es uno de los que más preocupa hoy en día tanto a productores como a las instituciones, ya que pone en jaque la sustentabilidad del establecimiento y el negocio familiar. Para ello creemos pertinente definir el concepto de relevo generacional y los problemas que trae implicados.

Para Perrachón (2011) el relevo generacional es *“(…) un proceso gradual, evolutivo y muchas veces imperceptible, compuesto de varias etapas, existiendo dos procesos muy claros e imprescindibles para concretar este cambio, que son: la entrega de la herencia integrada por el capital, y el traspaso de la sucesión, que corresponde al control del capital.”* (Perrachón, 2011: p. 71). Podemos identificar dos etapas claves que se dan al momento de asegurar el patrimonio familiar en el tiempo: la transferencia legal del capital llamada más comúnmente “herencia” y la sucesión del poder para el manejo y toma de decisiones dentro del establecimiento. Pero, ¿Qué aspectos interfieren en el relevo generacional para que este no se de como corresponde?

El proceso del relevo supone dos actores sociales: la persona que traspasa su capital y gerenciamiento del establecimiento y la persona que los recibe. Es a partir de este hecho que se desprenden distintos problemas para unos y para otros. El primero y uno de ellos es la *edad*, en nuestra cultura por lo general a la interna de las familias no se habla del tema ya que es denotado como un tema tabú y en la mayoría de los casos el traspaso se hace cuando la

persona que está a cargo sufre de algún tipo de invalidez o fallece (Dirven, 2002). En su mayoría, los titulares del negocio familiar y patrimonio, no se sienten preparados para dejar el mismo. Lo sienten parte de su vida y por este motivo muchos de ellos no quieren jubilarse, ya sea porque se sienten vacíos y no saben que hacer el día después, o porque la jubilación es muy baja respecto al ingreso que genera el negocio, es decir poco tentadora.

Por este motivo es que existe un relevo tardío y no sucede en la edad óptima que debería darse, sino por el contrario, el traspaso se da entre personas de mediana y tercera edad; esto lleva a que el sucesor cuando adquiera el patrimonio y las potestades para poder dirigir el negocio familiar ya tenga entre cuarenta y cincuenta años y probablemente tenga su vida formada en otro ámbito fuera del predio, con otras redes y costumbres y adaptados a otra realidad (Dirven, 2002).

Otro tema importante, son los jóvenes del campo. Si bien trabajan en el medio rural con sus padres, también sienten el tardío acceso al capital y gerencia del mismo. Muchos de ellos ven más factible irse a un centro poblado a seguir sus estudios y trabajar en algo mucho más rentable que en su propio negocio familiar. Es necesario prestar atención a estos aspectos no solo por los pocos beneficios que tiene quedarse, sino por el “desaprovechamiento del capital humano” el cual es escaso pero a su vez indispensable (Dirven, 2002). Esto conlleva a que los jóvenes no vean con buenos ojos la “cultura del trabajo” ya que no tienen un horario regular de 8 horas, no existen vacaciones para el negocio familiar, y muchos de ellos no se sienten “preparados para tanto sacrificio y responsabilidad”, teniendo opciones más tentadoras en la ciudad. Estas declaraciones fueron tomadas de los talleres realizados con productores familiares en Paysandú y San Ramón (Canelones)⁷

Este aspecto incluye también un tema de género ya que el campo en las últimas décadas se ha “masculinizado” y envejecido. Para Toledo (2009) históricamente, la desigual distribución por sexo de la población rural, hacía que las mujeres, especialmente las jóvenes, dada la

⁷Seminario-taller “Hacia una política de apoyo al relevo generacional”, organizado por el Ministerio Ganadería Agricultura y Pesca (DGDR), Ministerio Desarrollo Social, Instituto Nacional de la Juventud, Facultad de Agronomía, Instituto Nacional de Colonización, Instituto Nacional de la Leche, Instituto Plan Agropecuario, Comisión Nacional Fomento Rural, Sociedad Productores de Leche San Ramón y Asociación Productores de Leche Paysandú entre setiembre y diciembre de 2012.

menor mano de obra femenina que se demanda para las tareas agrícolas y la ubicación de los centros de estudios secundarios y terciarios, emigraran en mayor proporción hacia zonas urbanas.

Para verificar algunos datos, tan solo el 4,5% de los titulares son menores de 45 años y solo el 17,1% de los titulares son mujeres. Se puede apreciar por tanto, una marcada división sexual, en la cual se asocia a los hijos varones a las actividades productivas y a las hijas mujeres, con menos probabilidad de acceder al gerenciamiento del negocio familiar, fomentandoles un proyecto alternativo con mayores niveles de educación y viéndose en la necesidad de migrar a zonas urbanas (MGAP, 2014).⁸ Abordar el tema del relevo generacional es de gran importancia ya que este determina en gran medida la sustentabilidad en el tiempo de los emprendimientos familiares y por tanto el desarrollo en el medio rural.

El relevo generacional fue mencionado en repetidas ocasiones durante las entrevistas realizadas, pero no fue el único tema que se repitió durante el proceso de realización de entrevistas. Otra temática que se presenta como gran desafío para la producción familiar y que fue mencionada por varios entrevistados es la referida a los procesos de comercialización. Se entiende que este es un problema de larga data para la producción familiar: “ (...) *Un problema histórico de la producción familiar es que acceden en forma injusta digamos a los canales comerciales, gran parte del valor que se genera con su producción se lo apropian los procesos de intermediación*” (Entrevistado 8). Sucede entonces que para el productor familiar el proceso de colocación de su producción en el mercado se torna complejo y aparecen las dificultades para competir en términos más equitativos.

Se argumenta por parte de uno de los entrevistados que el sector industrial controla precios y procesos de oferta y demanda, lo que hace que el productor termine por sufrir las consecuencias de decisiones que se toman en espacios que le son ajenos: el productor es de esta manera perjudicado por estos procesos de comercialización en los que aparece como un actor con poco poder de decisión (Entrevistado 8). A pesar de lo mencionado, la Ley 19.292

⁸ MGAP (2014) “*Hacia una política de apoyo al relevo generacional. ¿Cómo viven las familias rurales el relevo generacional y que se puede hacer?*” Biblioteca central del MGAP. Montevideo, 2014.

busca combatir este fenómeno, pues la misma estipula que una parte de las compras del Estado vayan dirigidas a la producción familiar, ayudando así a que el acceso a canales comerciales se dé en condiciones más justas para el productor. La institucionalidad del sector ha puesto en práctica proyectos que buscan hacer llegar los beneficios de la ley al productor familiar (en la siguiente sección del informe se profundizará acerca de los mismos).

Por último, pero no por ello menos importante, se presenta el desafío de los procesos colectivos que atraviesan hoy los productores familiares y en mayor medida los colonos. En los últimos años, en el medio rural, los productores familiares han tendido a organizarse de diferentes formas, ya sea en cooperativas, sociedades de fomento rural, colonias, comisiones de fomento de escuelas rurales o grupos de productores por rubro. La finalidad de este modo de organización es dar mayor dinamismo a la producción, compartir actividades, brindarse motivación y apoyo mutuo, visualizar diferentes perspectivas y puntos de vista, aprender de las destrezas y habilidades unos de otros y juntar fuerzas para lograr cosas que de forma individual no serían posibles.

En particular, el INC desde hace unos años, cambió la lógica de adjudicación de tierras, fomentando la creación de grupos de productores familiares y asalariados rurales que tuvieran mayores niveles de “fragilidad social y productiva”⁹ para otorgarles mayor fuerza y visibilidad. Si bien los procesos colectivos y organizaciones son positivos ya que reúnen a grupos de personas y familias que persiguen satisfacer necesidades comunes, dividir tareas y responsabilidades y generar compromisos y vínculos de confianza, la realidad da cuenta de que los procesos no se dan tan pacíficamente. *“En teoría, los distintos equipos cooperan en el logro de los objetivos de la organización, pero en la práctica suelen confrontar intereses. La conflictividad es inherente al desarrollo organizacional.”* (Marqués y Siré, 2011: p. 17).¹⁰ Lo cierto es que se producen conflictos grupales, ya que dentro del mismo, fluctúan negociaciones, concesiones, acuerdos, que impactan directamente en el negocio, en la forma de producir y por tanto, en el capital del productor familiar y sus intereses. A modo de ejemplo, el entrevistado 4, narra que para los productores lecheros ha sido especialmente

⁹<http://www.colonizacion.com.uy/Documentos/DeptoExpAsoc/documento%20exp%20asociativas%20oct%202016.pdf>

¹⁰ http://www.cnfr.org.uy/uploads/files/Los_procesos_colectivos_en_el_medio_rural.pdf

complicado trabajar de forma grupal, compartir el tanque de frío o parte de la explotación y las salas de ordeño fue muy problemático: *"Históricamente, cuando yo trabajaba afuera, el problema era que los productores eran individuales y no querían agruparse, tampoco los lecheros querían agruparse y no había manera de que se agruparan los lecheros [...] Ehhh, siempre el problema de compartir el tanque de frío, compartir parte de la explotación, siempre fue muy problemático, por el tema de que se castiga y se premia en función de la calidad de la leche, entonces si mezclas la leche, digo, se te mezclan las ventajas o las cosas que pueda tener cada productor."* Según el tipo de explotación varía el tipo de grupo y el tipo de problemática grupal.

Aún así, estos desafíos no impiden que desde las distintas instituciones se siga fomentando el trabajo grupal, brindando talleres, capacitaciones y fomentando esa modalidad de trabajo, ya que es una forma de empoderar a los productores familiares.

4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA PRODUCCIÓN FAMILIAR

En la presente sección procederemos a describir el conjunto de políticas dirigidas a la producción familiar que se llevan a cabo (o que están en fase de implementación) en nuestro país. Cabe aclarar que nos abocaremos a describir los marcos de acción de una serie de instituciones que fueron seleccionadas habiendo consultado previamente a integrantes de MEVIR acerca de cuáles instituciones eran consideradas como prioritarias a la hora de ser incluidas en el informe, teniendo siempre en cuenta que se trata de instituciones que tienen políticas o programas que, o bien están dirigidas a la producción familiar, o por lo menos involucran a los mismos aunque no se trate de una política exclusivamente pensada para ellos. Se hizo un relevamiento de políticas y programas en las instituciones detalladas en el marco metodológico.

4.1 MEVIR

4.1.2 Breve reseña institucional

En primer lugar, haremos referencia a MEVIR, institución para la cual se realiza el presente informe. MEVIR es una persona pública de derecho privado, creada por ley en 1967 con la misión de contribuir en la construcción de un hábitat sostenible para la población que vive y/o trabaja en el medio rural. *“Con los años la institución amplió su objetivo original, pasando a trabajar en forma integral tanto a asalariados rurales como a pequeños productores familiares de bajos recursos (menos de 60 UR de ingreso mensual), facilitando no sólo la construcción o refacción de viviendas sino también edificaciones productivas, servicios comunitarios, infraestructura (agua, electricidad, saneamiento)”*.¹¹

A principios de la década de 1990, MEVIR incorporó el Programa de Unidades Productivas, construyendo viviendas e infraestructura para la producción para los productores familiares en sus propios predios. Actualmente MEVIR está en proceso de implementación de la nueva metodología de abordaje del territorio a través de los Planes Integrales de Proyectos Locales (PIPL), que se lanzó en diciembre de 2015. La propuesta es llegar al territorio con un abordaje integral que contemple las diferentes poblaciones y sus necesidades, llegando con todas las posibles ofertas de la institución y procurando mayor inclusión de familias con necesidades de vivienda nueva, refacciones, conexiones a saneamiento, infraestructura para la producción. Se busca profundizar en la articulación con las otras instituciones, planificando la permanencia en el territorio por más tiempo, optimizando el uso de los recursos y aumentando las posibilidades de dar mejores soluciones a mayor número de familias.

4.1.3 PROGRAMA DE INTERVENCIONES EN ÁREA RURAL DISPERSA

Hasta la década del 90 MEVIR se centraba en la construcción de núcleos de viviendas para asalariados rurales, a partir de allí, se crea el Programa de Unidades Productivas, actualmente

¹¹ Tomado de <http://www.mevir.org.uy/index.php/institucion/que-es-mevir>

denominado “Programa de Intervenciones en Área Rural Dispersa”. A través de este programa se ejecutan soluciones en materia de vivienda e infraestructura productiva. En materia de vivienda se construyen viviendas nuevas o se refaccionan las construcciones existentes, mejorando la calidad de vida de las familias participantes. En cuanto a infraestructura productiva se construye nueva o se mejora la existente, siempre en el rubro actual del productor, asimismo se dan soluciones de agua y acceso a energía eléctrica.

La nueva infraestructura consiste en galpones, salas de ordeño, queserías, etc. cubriendo así una necesidad fundamental de muchos productores que no pueden acceder por sus propios medios a las mejoras que necesitan para mantenerse en sus rubros. Por otra parte, la intervención de MEVIR ha abarcado a diferentes rubros de la producción en el medio rural. La lechería (que ha estado presente prácticamente desde los inicios del programa), la ganadería, la producción hortícola, frutícola, así como también la apicultura, se han visto beneficiadas por la llegada del programa de UP. Es importante aclarar que las familias aportan horas de trabajo en el régimen de autoconstrucción asistida y pagan una cuota mensual con un subsidio que queda determinado por los ingresos y el capital del que dispone la familia.

Objetivos

El principal objetivo planteado por MEVIR, hace referencia a la misión de esta institución: *“Contribuir en la construcción de un hábitat rural sostenible para la población que vive y/o trabaja en el medio rural”*, mejorando su calidad de vida y fortaleciendo sus capacidades de organización, empleo y desarrollo. Más específicamente, generar a las familias la oportunidad de acceder a una vivienda digna, con servicios adecuados a la misma (agua, energía eléctrica, entre otros) e infraestructura que facilite y potencie las actividades productivas en la población a la que está dirigido el plan.

Población objetivo

El programa está dirigido a familias que viven en el área rural dispersa, que cuenten con escasos recursos y tengan necesidad de vivienda o infraestructura para la producción.

Aspectos a considerar de la población objetivo:

- Tener una necesidad comprobable de vivienda nueva, refacción de la vivienda actual y/o para la infraestructura productiva.
- El arraigo en el predio
- Ingresos líquidos mensuales no mayores a 60 UR
- No ser profesional universitario (los titulares).
- Viabilidad futura (territorial, social, productiva, económica, edad)
- Familia constituida o ser soltero mayor de 18 años con alguien a cargo
- Poseer capital inferior a 150.000 dólares.
- Involucramiento y participación del aspirante: estar dispuestos a integrar el sistema de construcción por “autoconstrucción asistida” durante la obra.

4.1.4 PROGRAMA DE ELECTRIFICACIÓN RURAL

El Programa de Electrificación Rural surge en 2012, impulsado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) a través de un convenio que *“pretende sumar capacidades interinstitucionales para identificar, organizar y coordinar la demanda existente en el medio rural, así como para facilitar el desarrollo y la concreción de las obras”*.¹² El programa otorga un subsidio cercano al 40% de los costos de las obras y los beneficiarios cuentan con la posibilidad de pagar su aporte hasta en 60 cuotas. Desde UTE se aportan los principales materiales.

Objetivos

Alcanzar el 100% de cobertura de la red eléctrica nacional. Además se proponen *“mejorar la calidad de vida y el trabajo de los habitantes de la campaña, facilitar su asentamiento y brindar medios aptos para que productores e industriales puedan desarrollar, de la mejor manera y con tecnología de punta, las labores agropecuarias y las actividades industriales de proceso de productos primarios.”*¹³

Población objetivo

¹² <http://www.opp.gub.uy/que-es-electrificacion-rural>

¹³ <http://portal.ute.com.uy/institucional/electrificaci%C3%B3n-rural>

*“Pueden acogerse a los planes de electrificación rural únicamente aquellos vecinos que cumplan con la densidad de un cliente cada 4 Km. y los que en promedio soliciten un mínimo de 10 KW de potencia (o sea áreas con mayor dispersión de clientes).”*¹⁴ Este programa no está destinado específicamente a los productores familiares aunque los incluye.

4.2 INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN (INC)

4.2.1 Breve reseña institucional

El Instituto Nacional de Colonización (INC) se crea con la ley n° 11029 del año 1948. Dicha ley definía la colonización como *“el conjunto de medidas a adoptarse para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural”*.¹⁵ El INC fue creado como ente autónomo, sobre la base de la que por entonces era la Sección de Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay.

La función del Instituto es la de otorgar tierras a personas que de otra manera no podrían acceder a ella. El Estado es propietario de tierras que son arrendadas a pequeños productores para que vivan en ella y la trabajen, con la posibilidad de que el Instituto de permiso para pasarla a los hijos de los productores. El objetivo es que la familia pueda mantenerse en el tiempo. A partir de 2005, el Instituto comenzó a trabajar de forma más asidua con productores agrupados, es decir, con grupos de productores que tengan el mismo perfil de productor familiar, buscando con esta modalidad atender a más gente, aunque se siguen otorgando tierras a título individual.

Población objetivo

La población con la que trabaja el INC es la definida por el MGAP sobre productores familiares, aunque con algunos pequeños cambios, puesto que el INC prefiere más mano de obra familiar, cuando en la definición del MGAP se menciona la posibilidad de que exista mano de obra contratada. Se prioriza a la población más vulnerable, a familias

¹⁴ <http://portal.ute.com.uy/institucional/electrificaci%C3%B3n-rural>

¹⁵ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11029-1948>

monoparentales y sobre todo a la gente joven, aunque la edad no sea un requisito excluyente para ser beneficiario.

En la selección de los beneficiarios se tiene en cuenta la composición del núcleo familiar, la edad, el tipo de explotación, la urgencia, la cantidad de capital, entre otros, teniendo en cuenta el artículo 13 de la Ley n° 18.187 “(...) se deberá dar especial prioridad a las familias integradas por personas jóvenes y con niños en edad escolar así como a los pequeños productores organizados, trabajando en grupo, que ya estén realizando explotaciones asociativas de la tierra, que exploten áreas insuficientes y/o con tenencias precarias”. En base a eso se hace una preselección con informes técnicos realizados desde las oficinas regionales del INC. Luego se los estudia a todos y se hace una categorización teniendo en cuenta quienes tienen un mejor perfil para determinado campo. Esos informes se elevan al directorio y es el directorio quien define los preseleccionados, a los que se visita para corroborar la información brindada.

Cabe aclarar que para cada llamado hay muy pocos beneficiarios, siendo muchos los que quedan afuera. Desde el INC se reconoce que la demanda es mucho más grande de la que el Instituto está en condiciones de enfrentar. Cuando el INC compra tierras se busca saber dónde están las demandas, o donde se ha dejado un grupo sin atender, aunque a veces se pida la intervención en zonas en las que el INC no tiene tierras. El Instituto “crea” la demanda, porque cuando no hay tierras de Colonización la misma no existe, pero cuando el INC posee un campo en determinada zona la demanda allí se dispara, excediendo la capacidad que tiene el INC de atender a la misma.

4.2.2 PROGRAMA “COLONIZACIÓN DE CALIDAD”

Uno de los puntos fundamentales del Plan Estratégico creado por el Instituto para el período 2015-2019 es el que refiere a la política de “Colonización de calidad”, para la cual se designaron 5 colonias en las que se está trabajando y a las que se les están destinando recursos. En las regionales en las que no tienen colonias prioritarias se pidió que fueran definidas algunas colonias para ser atendidas; colonias que necesitan una atención más

directa e integral. Las oficinas regionales las seleccionaron y eso se encuentra dentro del plan de trabajo de cada oficina regional.

Con este plan se pretende hacer mejoras por ejemplo en infraestructura: caminería, alambrados perimetrales, la calidad del agua para consumo humano y también para el consumo animal; además de actividades de capacitación y la posibilidad de acceso a crédito para lo que haga falta, ya sea para hacer una pastura, un verdeo, compra de maquinarias, e instalaciones para manejo de ganado. Es importante señalar que este plan está en vías de implementarse, se encuentra en una fase de diagnóstico y definición del presupuesto, estimándose su comienzo para el año 2017 (Entrevistado 5).

Objetivos

Dentro de los objetivos del programa se pretende no solo repartir las tierras, sino también mejorar los índices de productividad de los colonos, su infraestructura y el acceso al agua y electrificación rural.

Población objetivo

Dentro de la población objetivo se encuentran los colonos que cumplen con el perfil tomado por colonización (presentado anteriormente) y que viven en las siguientes colonias: colonia Fernández Crespo (San José), colonia Blanca Berreta (Canelones), colonia Juan José Morosoli (Lavalleja), colonia Julio Castro (Cerro Largo), y la colonia Juan Pablo Terra (Artigas).

4.2.3 PROGRAMA “UNO POR DOS, DOS”

Bajo la necesidad de crear estructuras institucionales y jurídicas para atacar el desigual acceso, tenencia, uso y control de la tierra entre hombres y mujeres, el INC crea el programa llamado “Uno por dos, dos”. El mismo es una política que da la posibilidad de que la titularidad sea de los cónyuges y no de sólo un integrante de la pareja. La co-titularidad no es obligatoria sin embargo, el INC entiende que la misma fortalece y garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, refuerza la responsabilidad compartida para administrar la tierra y empodera a la mujer otorgándole autonomía económica y reconocimiento social. Se

prioriza, pero no se exige que los cónyuges accedan a la co-titularidad del predio. También se puede acceder a la misma cuando se renueva el contrato.

Objetivos.

Dentro de los objetivos¹⁶ de este programa se encuentran:

- Priorizar y promover la inclusión de mujeres colonas como titulares y en cotitularidad en las fracciones del INC, promoviendo la igualdad de derecho entre hombres y mujeres.
- Priorizar la cotitularidad en los colonos que accedieron al arrendamiento previo a la definición de implantación de cotitularidad.

Población objetivo

En este programa se instrumentará el régimen de co-titularidad a la población que definimos anteriormente, pero además los dos miembros de la pareja deben dedicar la mayoría de su tiempo de trabajo al hogar y/o a la explotación productiva directa y la principal fuente de ingresos debe provenir de esa explotación directa ya sea como productores o asalariados rurales.

4.3 MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

4.3.1 Breve reseña institucional

Desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) es la encargada de *“diseñar las políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural con una nueva concepción de modelo de producción, basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental y con la participación de los actores en el territorio”*.¹⁷ Se trata del área del MGAP que desarrolla políticas que involucran entre otros actores, a los productores familiares. Esta dirección se creó durante el período de administración 2005-2010, comenzando a funcionar en abril del año 2008. Desde la Dirección General de Desarrollo Rural se interviene en el sector de la producción familiar en base a llamados a término, en los cuáles se solicita un determinado porcentaje de participación de productores familiares.

¹⁶ Tomado de

<http://www.colonizacion.com.uy/Documentos/Actas/PLAN%20ESTRAT%C3%89GICO%202015-2019.pdf>

¹⁷ <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-objetivos-generales,O,es,0>,

Mencionaremos aquí los llamados que se encontraban vigentes al momento de redactar el presente informe.

4.3.2 PROGRAMA “MICROCRÉDITO RURAL”

El área de financiamiento de la Dirección General de Desarrollo Rural está a cargo del programa de Microcrédito Rural, ejecutado y articulado conjuntamente con FUNDASOL y con integrantes de Comités de Crédito Locales, quienes lo instrumentan. El programa ofrece tres tipos de líneas de crédito: para emprendimientos productivos, agropecuarios y no agropecuarios; para cubrir necesidades de las familias (salud, equipamiento para el hogar, vestimenta, materiales escolares, etc.) o para refacciones o ampliaciones de viviendas¹⁸.

Objetivos

Entre los objetivos del programa se mencionan los siguientes: *“satisfacer las necesidades financieras de corto plazo de la población rural que no tiene acceso al crédito formal, generar organización a nivel local que defina el uso de los fondos basándose en la confianza, el conocimiento y el control social y generar fondos locales que cubran necesidades de las familias y de la producción a nivel local”*.¹⁹

Población objetivo

La población objetivo que atiende este programa son productores familiares, asalariados rurales y habitantes de poblaciones menores a cinco mil habitantes. Las zonas de influencia del mismo son: Canelones, Lavalleja, Paysandú, Rivera, Rocha, Salto, San José, Tacuarembó.²⁰

4.3.3 PROGRAMA “SOMOS PRODUCCIÓN FAMILIAR MÁS INTEGRADOS”

La convocatoria al llamado “Somos Producción Familiar Más Integrados” busca apoyar a las organizaciones en el diseño de planes de comercialización de los productos de la agricultura

¹⁸ <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/31039/3/innova.front/programa-de-microcredito-rural>

¹⁹ <http://www2.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-programa-microcredito-rural,O,es,0>

²⁰ <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/31039/3/innova.front/programa-de-microcredito-rural>

familiar y la pesca artesanal en el marco de la Ley 19.292, así como promover experiencias locales que apunten a la generación de circuitos cortos de comercialización e intentar una mejora en la inserción en las cadenas de valor, tanto para productores familiares como para pescadores artesanales²¹.

Objetivos

El llamado presenta como objetivo principal el desarrollo de capacidades en las organizaciones de la agricultura familiar y la pesca artesanal para generar planes de comercialización de productos alimenticios con el Estado en el marco de ley 19.292 (la cual prevé una reserva de mercado de compras estatales para organizaciones de agricultores familiares y pescadores artesanales).

Por otra parte, sus objetivos específicos²² son los siguientes:

- Promover la organización de la producción familiar para generar y mejorar su inserción en las cadenas de valor y propiciar la sustentabilidad económica y social de las organizaciones.
- Desarrollar mayores capacidades de gestión, logística, comercialización, asesoramiento técnico, asociaciones estratégicas y servicios por parte de las organizaciones para la inserción de los/as productores/as familiares en las cadenas de valor.
- Propiciar la inclusión de más productores/as familiares a los recursos y servicios colectivos disponibles por parte de las organizaciones

Población objetivo

El llamado toma como potenciales participantes todas aquellas organizaciones de la producción agropecuaria familiar y pesca artesanal, estrictamente privadas. Estas organizaciones deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Contar con Personería Jurídica.
- Estar integrada por productores/as agropecuarios/as o pesqueros/as, y que al menos un 70% de ellos/as estén inscriptos en el Registro de Productores Familiares y que se encuentren

²¹ http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/basessomosproducci25c325b3nfamiliar_1.pdf

²² http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/bases_de_propuestas_de_fortalecimiento_organizacion_al_para_la_insercion_de_la_af_en_las_cadenas_de_valor_2.pdf

activos ante la DGDR-MGAP, u organizaciones de segundo grado cuyas organizaciones socias cumplan con esta característica.

-Contar con las capacidades para administrar y gestionar los recursos durante el plazo de ejecución del proyecto.²³

Cabe destacar que este llamado es convocado en conjunto con la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral del MIDES y el Instituto Nacional de Cooperativismo. Es importante resaltar también, que existe un Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH), creado a partir de la anteriormente mencionada Ley 19.292, la cual prevé la inscripción de organizaciones de productores y pescadores artesanales que quieran participar del régimen de compras públicas para la agricultura familiar.

4.3.4 PROYECTO PILOTO DE INCLUSIÓN RURAL

Por su parte, el Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR) es una iniciativa que busca aportar en la erradicación de la pobreza en el medio rural. El mismo fue diseñado y financiado por el FIDA y se busca implementarlo primero en un área determinada, para luego sentar las bases para un programa a nivel nacional.

Objetivos

La DGDR por intermedio de dicho proyecto apunta a nueve innovaciones que fueron agrupadas en cuatro áreas temáticas. Las mismas son las siguientes:

La primer área temática es *“Fortalecimiento de las MDR como instancias de desarrollo rural”* y consta de dos innovaciones; fortalecer las capacidades necesarias para la planificación estratégica en el territorio (*innovación 1*) y aplicación de mecanismos transparentes y participativos para analizar y aprobar iniciativas productivas y sociales (*innovación 2*). La segunda área temática es la denominada *“Inclusión de asalariados rurales en políticas de desarrollo rural”* con instrumentos específicos que permitan opciones laborales más calificadas por medio de capacitaciones y formaciones (*innovación 3*). La

²³http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/bases_de_propuestas_de_fortalecimiento_organizacional_para_la_insercion_de_la_af_en_las_cadenas_de_valor_2_0.pdf

tercer área presentada es *“Inclusión de productores familiares en las cadenas de valor”* y cuenta con facilitar inversiones asociativas de productores familiares y promover la inclusión al sector privado y las cadenas existentes (*innovación 4*) y por otra parte se espera que la Ley de Compras (2014) apoye también a los productores familiares en su acceso al mercado (*innovación 5*).

Por último, la cuarta área temática es *“Servicios financieros rurales sostenibles”* la cual se propone la presencia de un operador de microcrédito priorizando áreas rurales sin cobertura de servicios (*innovación 6*); nuevos productos financieros para jóvenes y mujeres (*innovación 7*); ampliar y profundizar la operativa del convenio MGAP/CND para fondos rotatorios (*innovación 8*) y experiencia piloto de seguro agropecuario para los productores familiares (*innovación 9*).

Población objetivo y zona de intervención del proyecto

El área de intervención del presente proyecto se definió en base a un conjunto de criterios: presencia de productores familiares y de asalariados rurales, cadenas de valor, sistemas productivos, fragilidad organizativa de la población objetivo y concentración de la pobreza rural. La misma, es representativa de todas las características pertinentes como para poder después relevar el proyecto a todo el país y está centrado en el eje de la ruta 7 atravesando parte de los departamentos de Lavalleja, Florida, y Canelones. Planteando comenzar en Treinta y Tres, Cerro Largo y Tacuarembó para el año 2017²⁴.

4.3.5 LLAMADO “GANADEROS FAMILIARES Y CAMBIO CLIMÁTICO”

En lo que respecta al llamado “Ganaderos Familiares y Cambio Climático”, se trata de un proyecto que busca apoyar económicamente a productores ganaderos familiares en la concreción de inversiones prediales necesarias para reducir la vulnerabilidad y mejorar la capacidad de adaptación ante el cambio climático. De acuerdo a las necesidades de los beneficiarios, se propone también apoyar en términos de capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento de organizaciones, grupos y redes. La convocatoria también busca fomentar el acceso de las mujeres y jóvenes emprendedores a las oportunidades y servicios del

²⁴ Entrevistado 8.

proyecto. Se trata de un proyecto que intenta atacar la problemática del cambio climático en explotaciones familiares dedicadas a la producción ganadera en las eco-regiones Cuesta Basáltica y Sierras del Este.²⁵

Objetivos

Con este llamado, se pretende apoyar económicamente la concreción de inversiones en los predios, necesarias para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia ante el cambio y la variabilidad climática.

Población objetivo

Los llamados se realizan generalmente a grupos de productores y la financiación varía dependiendo del llamado y del organismo financiador. Se apunta a productores familiares registrados y activos en el registro, el cual es una herramienta que permite al MGAP conocer quiénes son los productores familiares, dónde viven, y conocer a sus familias y su actividad productiva, para otorgar beneficios directos o conseguidos a través de acuerdos con otros organismos. Estar registrado correctamente en el Registro de Productor Familiar implica, en caso de cumplir con los requisitos antes mencionados, un reconocimiento como tal por parte de la institucionalidad pública y posibilita el acceso a diferentes políticas públicas destinadas a la producción familiar. Aún así está previsto que en los llamados a grupos de productores también se presenten productores medianos (aquellos que explotan hasta 1250 hectáreas CONEAT 100), los cuales pueden representar hasta un 30% de los integrantes del grupo (Entrevistado 11).

4.4 INTENDENCIA DE CANELONES

4.4.1 Breve reseña institucional

Con la asunción de la nueva administración departamental en el año 2015, se procedió a la reestructuración de algunas de las direcciones integrantes del Gobierno Departamental de Canelones. La antigua Dirección de Desarrollo Rural, creada en el año 2005, y que se encontraba bajo la égida de la Dirección General de Desarrollo Productivo (junto a otras direcciones), era la que tenía a su cargo la política agropecuaria del departamento. Con la

²⁵ http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/manual_de_campo_gfcc_2016.pdf

reestructuración administrativa de 2015, se crea la Agencia de Desarrollo Rural, equiparada con una dirección general. Su creación busca plasmar “*una intencionalidad política de darle otro lugar y otra visibilidad al desarrollo rural dentro de la política pública departamental*” (Entrevistado 9).

Con la reestructuración planteada y con la llegada de nuevas autoridades, se buscó “*repensar la mirada del desarrollo rural desde una perspectiva más integral incluyendo todas las dimensiones que hacen al desarrollo*” (Entrevistado 9). Bajo esta mirada que pregona integralidad a la formulación de políticas de desarrollo rural, es que se diseñan los programas que actualmente lleva a cabo la Agencia de Desarrollo Rural.

4.4.2 PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL.

La propuesta programática de este organismo se estructura en tres grandes ejes estratégicos que se territorializarán en ocho programas y 31 proyectos²⁶. El primer eje estratégico se denomina “*Canelones de la Soberanía*” el cual constituye un espacio destinado a desarrollar y ejecutar políticas públicas agroalimentarias y de desarrollo rural departamentales y nacionales. Los proyectos articulados en este eje tendrán como *objetivo* fomentar la producción, la conservación, el intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos provenientes de la producción familiar canaria.

Los programas para este eje son los siguientes:

1. Programa “Producción Animal”
2. Programa “Producción Vegetal”
3. Programa “Territorios Sostenibles: infraestructura y servicios a sistemas de producción”

Por otra parte, el segundo eje estratégico se estructura bajo el concepto “*Derechos y Ciudadanía en el Campo Canario*” el mismo se propone ampliar su campo de actuación en lo que respecta a la efectiva apropiación de los derechos consagrados para los ciudadanos que habitan el medio rural, haciendo énfasis en las personas más vulnerables, como los asalariados agropecuarios y los agricultores familiares. Los programas propuestos para este eje son:

²⁶ Los 31 proyectos (en su totalidad) se presentarán en el anexo de este trabajo.

4. Programa “Facilitando el Intercambio de Información”
5. Programa “Redes de Ciudadanía”
6. Programa “Articulando Derechos”

En tercer lugar, el último eje estratégico es el denominado "*Identidad, cultura, y diversidad de los territorios rurales canarios*" el cual tiene como objetivo propiciar nuevos diálogos entre lo rural y lo urbano en el departamento.

Los programas para este eje son los siguientes:

7. Programa “La Riqueza de lo Diverso”
8. Programa “Integrando Territorios”

A estos proyectos se le asigna presupuesto, siendo el presupuesto quinquenal armado en base a proyectos (Entrevistado 9). Durante la entrevista realizada a autoridades de la Agencia de Desarrollo Rural de la Intendencia de Canelones, los entrevistados destacaron algunos proyectos considerados “emblemáticos” por el impacto que se espera que tengan para los sistemas de producción familiar en el departamento. Entre ellos podemos nombrar el proyecto “Ganaderías Canarias”, dentro del Programa de Producción Animal y los proyectos “Abastecimiento al mercado de Atlántida” y “Asistencia a la transición agroecológica de sistemas productivos en la cuenca de la Laguna del Cisne”, dentro del programa de Producción vegetal, siendo considerado este último proyecto de gran importancia sobre todo por lo que se espera en términos de la incorporación de sistemas agroecológicos de producción (Entrevistado 9).

Población objetivo

Aunque la definición de productor familiar utilizada por la Agencia de Desarrollo Rural sea la que fue implementada por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, también existe flexibilidad a la hora de intervenir. No se trata de una agencia que trabaja sólo con productores familiares, aún cuando estos se constituyen en un sector de la población que es fundamental para la agencia. En algunas políticas hay más “apertura” al trabajo con asalariados rurales o productores medios o “empresariales” (Entrevistado 9). En cuanto a la cantidad de productores familiares a los que se atiende con programas desde la Agencia de Desarrollo Rural, se cree que se está atendiendo a alrededor de un 10% de los productores del

departamento de Canelones con políticas específicas de la Agencia. Existe también un conjunto de políticas en las que se articula con otros actores, pero al tener en cuenta estas, no hay una noción clara de cuántos productores están siendo atendidos, pues no está cuantificada la intervención interinstitucional. (Entrevistado 9).

4.5 INALE (Instituto Nacional de la Leche)

4.5.1 Breve reseña institucional

El Instituto Nacional de la Leche (INALE), se crea en diciembre de 2007 con la Ley 18.242. Dicha Ley fue concebida para el “ordenamiento y desarrollo de la cadena láctea”²⁷, tratando temas como producción primaria, industrial y artesanal, mercado interno y comercio exterior, además de prever la creación del INALE. El Instituto tiene como objetivo ser el eje de articulación de la red público - privada orientada al desarrollo del sector lácteo, actuando como nexo entre los actores que integran el sector lechero con organismos públicos, privados, nacionales e internacionales.²⁸

4.5.2 PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO DE LA QUESERÍA ARTESANAL

En lo que a políticas se refiere, el INALE se encuentra actualmente en la fase de finalización (aunque con posibilidades de continuidad) de un programa central para la institución como lo es el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Quesería Artesanal. Este programa contó con fondos provenientes de diferentes organismos: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el propio Instituto Nacional de la Leche (INALE) y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), que aportó la mayor parte de los fondos. El proyecto le permitió a INALE trabajar con unos 300 productores queseros (que representan alrededor de una cuarta parte del total de productores de este rubro en el país), llegando a productores que no reciben demasiada atención por parte de organismos públicos, sobre todo desde un enfoque integral de la política, pues el programa se acercó a los productores y sus familias buscando facilitar el acceso a una serie de derechos

²⁷ <http://www.inale.org/innovaportal/v/18/4/innova.front/historia.html>

²⁸ Ídem

a través de la actuación de técnicos provenientes de diferentes disciplinas: agrónomos, veterinarios, trabajadores sociales y técnicos en quesería (Entrevistado 7).

Objetivos

Los objetivos generales de este proyecto apuntan a lograr: permanencia de la familia en el medio rural, la calidad de sus productos, el aumento de la productividad, la inserción en la cadena comercial y fortalecer instituciones que brinden servicios a sus emprendimientos. Se espera con esto contribuir a mejorar la calidad de vida, aumentar ingresos prediales, vender mejor y eliminar la informalidad. Para la población en general, el objetivo es minimizar los riesgos en la salud humana; y para el sector, trabajar para cuidar el estatus sanitario nacional.

29

Población objetivo

En este proyecto se invitó a participar a todos los queseros artesanales, haciendo un énfasis en los queseros con características más cercanas a las de productor familiar. Aún así, se dejaba abierta la posibilidad de que entraran al proyecto algunos productores queseros “grandes”, con mayor capacidad productiva y acceso a diferentes vías de comercialización. La idea detrás de esto fue la de facilitar el vínculo entre los integrantes del sector y darle la oportunidad a productores de tipo familiar de conocer experiencias exitosas en el rubro de la quesería, así como también de adquirir aprendizajes (Entrevistado 7). Cabe destacar que el proyecto tuvo actividad en cuatro departamentos del país: Soriano, San José, Colonia y Flores. Estos departamentos suman alrededor de mil productores que pertenecen al rubro.

4.6 MIDES (Ministerio de Desarrollo Social)

4.6.1 Breve reseña institucional

El Ministerio de Desarrollo Social, creado en el año 2005, nació ante la necesidad de tomar acciones frente a las situación socioeconómica de muchos uruguayos en ese momento, sobre todo teniendo en cuenta los elevados niveles de vulnerabilidad que afectaron a un sector numeroso de la población. Durante la primera administración del Frente Amplio, el

²⁹<http://www.inale.org/innovaportal/v/2918/4/innova.front/comenzo-a-funcionar-el-proyecto-de-apoyo-al-desarrollo-de-la-queseria-artesanal.html>

Ministerio de Desarrollo Social tuvo como principal eje programático el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), el cual buscaba atender situaciones de pobreza con un enfoque predominantemente urbano. Los sectores rurales no quedaron exentos de la intervención del novel ministerio, pero el foco de intervención se encontraba en las zonas urbanas (Entrevistado 8).

En el periodo de gobierno siguiente (2010-2015), el MIDES comienza a poner más énfasis en la intervención en zonas rurales; es así como surge en 2013 la Unidad de Coordinación de la Estrategia de Ruralidad y de a poco se van formando equipos que trabajan la temática rural. Es en el año 2015 cuando, dentro de la división de Proximidad Laboral de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral, se crea el Departamento de Ruralidad (Entrevistado 8). En lo que a políticas se refiere, el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con programas generales en los que puede ser atendida tanto población urbana como rural, pero en términos más específicos, el Departamento de Ruralidad cuenta principalmente con dos líneas de trabajo.

4.6.2 PROGRAMA “ESTRATEGIAS DE RURALIDAD”

Por un lado encontramos al Programa Estrategias de Ruralidad, que hace un abordaje integral de la familia, trabajando en capacitación y seguimiento socioproductivo de familias rurales. En este programa se definen los departamentos sobre los que se va a intervenir y dentro de ellos se definen microterritorios donde se seleccionan entre 25 y 30 familias. Un equipo técnico trabaja con esas familias haciendo un seguimiento, planteando metas sociales y también productivas, de inclusión laboral, producción para autoconsumo y comercialización en pequeña escala. Este programa se desarrolla a través de convenios con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y con el Instituto Plan Agropecuario (IPA). Se trata de focalizar la atención en productores familiares en situación de vulnerabilidad (Entrevistado 8).

Objetivos³⁰

El objetivo general es la promoción de la integración social, laboral y productiva de sectores de la población rural en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Especial énfasis tiene el fortalecimiento de las capacidades productivas y laborales, a través de capacitaciones específicas.

Población objetivo³¹

La población objetivo de estos convenios son familias del medio rural, habitantes de localidades de menos de 2.000 habitantes o rural dispersa, en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, compuesta principalmente por pequeños productores familiares y/o asalariados rurales. El trabajo alcanza 43 localidades de los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Rocha, Treinta y Tres, Lavalleja y Canelones.

4.6.3 PROGRAMA DE FACILITACIÓN DE COMERCIO

Por otro lado, el Departamento de Ruralidad cuenta con un programa denominado “Facilitación de comercio”, en donde se trabaja con grupos de productores en pos de que accedan a canales comerciales en condiciones de comercialización “justas”. Lo que se busca es que el Estado sea comprador de los agricultores familiares a través de esos grupos y organizaciones de la producción familiar. La intención de este programa es que las compras públicas no sean la única vía de comercialización, sino que se conviertan en un canal de acceso al mercado no estatal (Entrevistado 8). Se trata de un área en la que se coordina con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en el llamado “Somos Producción Familiar Más Integrados” (mencionado anteriormente cuando se hizo referencia a las políticas llevadas a cabo por el MGAP).

Población objetivo

En el programa de “Facilitación de comercio se trabaja con grupos. En cuanto a los grupos, se busca que al menos el 70% de los integrantes sean productores familiares, y que en lo posible se trate de productores con mayores dificultades socioeconómicas. Se admite también que

³⁰ http://www.planagropecuario.org.uy/publicaciones/revista/R156/R_156_36.pdf

³¹ http://www.planagropecuario.org.uy/publicaciones/revista/R156/R_156_36.pdf

estén presentes en los grupos algunos productores con un capital mayor al que podría presentar un productor familiar, por el hecho de que estos pueden “atraer” a productores más pequeños, además de colaborar en el proceso.

Además de los programas anteriormente mencionados, la Dirección de Ruralidad también se encarga de canalizar otros instrumentos que tiene la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral, como por ejemplo el monotributo social MIDES, que funciona como instrumento de formalización laboral. El programa “cooperativas sociales”, que promueve la cooperativización y el programa “Uruguay Trabaja” de zonas rurales, son otros de los programas a los que el Departamento de Ruralidad ayuda a llegar al territorio, aunque no sean programas específicos del Departamento.

Muchas veces el Departamento de Ruralidad interviene en zonas del país en donde se termina convirtiendo (sin quererlo y sin ser su cometido principal) en un canalizador de determinadas demandas de la población, las cuáles pueden tratarse de servicios básicos (como acceso a energía eléctrica o agua potable), o situaciones en las que se ven vulnerados ciertos derechos (como situaciones de violencia, por ejemplo) (Entrevistado 8). Por el momento, el MIDES trabaja en 8 departamentos del país, aunque se ha llegado a tener presencia en 10 departamentos. En los departamentos a los que ha llegado ésta área del MIDES, se han definido microterritorios, estimándose que hasta el momento se han atendido entre 700 y 800 familias, trabajando muchas veces con población nucleada en localidades con menos de 2000 habitantes (Entrevistado 8).

A continuación, se presenta un cuadro en el cual se sistematizan los programas de las instituciones anteriormente presentados, para una mejor visualización y lectura de los mismos.

Cuadro 1. Sistematización de programas dirigidos a productores familiares

Institución	Nombre del programa	Cobertura geográfica	Población objetivo	Objetivos	Problemática identificada	Coordinación interinstitucional
MEVIR	Programa de Intervenciones en Área Rural Dispersa	Todo el país.	Familias de bajos ingresos que viven en el área rural dispersa ³² .	Contribuir a la construcción de hábitat rural sostenible. Generar oportunidades de acceso a vivienda digna e infraestructura para producción.	Baja calidad de vida y NBI que presenta la población del medio rural, al no tener servicios básicos como la vivienda.	Si
INC	Colonización de calidad	San José Canelones Lavalleja Cerro Largo Artigas	Colonos pertenecientes a las colonias seleccionadas	Otorgar mayor valor a la tierra mejorando su índice de productividad, a través de financiamientos, asesoramiento técnico entre otras actividades.	Despoblamiento rural por falta de confort y servicios.	Si
			PF definido por el MGAP. Ambos	Priorizar y promover la inclusión de	Desigual acceso, tenencia, uso y control de la	

³² Se profundizan requisitos en el punto 4.1.3 del presente trabajo.

Uno por dos, dos	Todo el país	miembros deben dedicar la mayoría de su tiempo a explotación productiva directa y obtener principal ingreso de allí.	mujeres colonas como titulares de los predios y en co-titularidad, buscando su empoderamiento.	tierra.	No
Microcrédito rural	Canelones Lavalleja Paysandú Rivera Rocha Salto San José Tacuarembó	PF, asalariados rurales y habitantes de poblados menos a 5000 habitantes.	Satisfacer necesidades financieras de corto plazo de la población. El mismo podrá destinarse a emprendimientos productivos agropecuarios o no. Y para refacciones o ampliación de vivienda.	Dificultades para acceder a crédito formal por parte de la población objetivo.	Si
Somos		Organización de productores agropecuarios y de pesca	Desarrollar capacidades en las organizaciones de la agricultura	Baja capacidad de gestión y asesoramiento técnico de las organizaciones	Si

MGAP

producción familiar más integrados	Todo el país	artesanal. Privada, contar con personería jurídica y al menos 70% de los PF registrados en el Registro de Productores Familiares.	familiar y pesca artesanal para generar planes de comercialización de productos alimenticios con el Estado.	de productores familiares lo cual les genera problemas de inserción a las cadenas de valor.	
Proyecto piloto de inclusión rural (PPIR)	Actualmente: -Lavalleja -Florida -Canelones Año 2017: -Treinta y tres -Cerro Largo -Tacuarembó	PF y asalariados rurales definidos por el MGAP.	-Fortalecimiento de las MDR ³³ . -Inclusión de asalariados rurales en políticas de desarrollo rural. -Inclusión de productores familiares a las cadenas de valor. -Servicios financieros rurales sostenibles.	-Pobreza en el medio rural. -Debilidad de las mesas de desarrollo rural. -Problemas de PF para ingresar a cadenas de valor	Si

³³ Mesas de Desarrollo Rural.

	Ganaderos familiares y cambio climático (GFCC)	Eco-regiones de la Cuesta Basáltica y Sierras del Este	Grupos de PF registrados en el registro de PF. El grupo puede tener hasta un 30% de productores medianos (1250 há CONEAT 100)	Apoyar inversiones en predios para reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático.	Alta vulnerabilidad y baja capacidad de adaptación de los productores familiares ganaderos al cambio climático.	Si
INALE	Programa de apoyo a la quesería artesanal	-Soriano -San José -Colonia -Flores	-Queseros artesanales con características de PF. -Aceptación de queseros grandes con mayor capacidad productiva.	Lograr mejor calidad de la producción, aumentar la productividad, e inserción en la cadena comercial.	Bajo uso de tecnología, déficit en infraestructura de sus queserías y certificación de sanidad, así como subordinación comercial.	Si
	Estrategias	-Artigas -Salto -Paysandú -Rivera Tacuarembó -Cerro	Familias de PF y habitantes de localidades menores a 2000	Promover la integración social, laboral y productiva de sectores de la población rural,	Situación de pobreza en la que se encuentran los sectores de la población rural,	Si

MIDES	de ruralidad	Largo -Rocha -Treinta y tres -Lavalleja -Canelones	habitantes en situación de pobreza o vulnerabilidad social.	en situación de pobreza y vulnerabilidad social.	y alta vulnerabilidad social.	
	Facilitación de comercio	Depende donde existan grupos que necesiten intervención . Ya sea que el grupo lo solicita o MIDES los identifica en el territorio.	Grupos integrados por el 70% de PF o más que tengan dificultades socioeconómicas.	Se busca que el Estado sea comprador de los productores familiares, con la intención de que esto se convierta en canal de acceso a mercados privados.	-Acceso de forma injusta a canales comerciales -Parte del valor que genera la producción de PF es apropiado por los procesos de intermediación.	Si

Es relevante aclarar que no sistematizamos en el presente cuadro a los programas de la Intendencia de Canelones, ya que al tener ocho programas y 31 proyectos se torna muy complejo. Los mismos se presentaron en el apartado de la Intendencia en mejor profundidad.

5. MEVIR Y SU ENTORNO: RELACIONAMIENTO INTERINSTITUCIONAL.

En esta sección, que oficiará como cierre del informe, procuraremos describir y analizar los vínculos interinstitucionales que ha establecido MEVIR a la hora de actuar en el sector de la producción familiar. En las entrevistas realizadas, referentes de dichas instituciones dieron su visión acerca del desarrollo de las políticas del sector y también aportaron su opinión en lo referido al relacionamiento con otras instituciones y al relacionamiento de cada institución

con MEVIR. Tomando en cuenta las opiniones recabadas, procederemos a describir estos vínculos, y a esbozar posibles escenarios de articulación a futuro.

5.1 Dinámicas estatales solapadas

Habiendo hecho una presentación de los programas existentes para productores familiares por las diferentes instituciones seleccionadas, estamos en condiciones de analizar el contenido de los mismos y evaluar el relacionamiento que existe entre las instituciones creadoras de las mismas, teniendo en cuenta especialmente a MEVIR al momento de hacer un análisis.

Fue de gran relevancia, hacer una sistematización de todas las políticas públicas existentes a nivel nacional para productores familiares, para poder corroborar si existe un mínimo grado de coherencia entre las mismas y no hay dinámicas estatales solapadas unas con otras. No necesariamente se trata de políticas estrictamente articuladas y complementarias entre sí, sino por el contrario muchas de sus líneas de acción se “pisan”. Como plantea Cejudo (2016) centrarnos en analizar una sola política pública o creer que el conjunto de políticas dirigidas a un problema específico es armonioso de forma natural puede generarnos un problema de “miopía”: *“(…) la coherencia entre un número relativamente acotado de políticas es una condición indispensable para resolver problemas amplios, pero esta coherencia no es una condición generada de forma automática, sino que requiere un análisis específico para este fin e intervenciones deliberadas”* (Cejudo 2016, p.3).

No estamos hablando aquí de una completa falta de articulación, porque no es el caso. MEVIR se vincula continuamente con el resto de las instituciones que trabajan en el agro uruguayo; aún así se puede vislumbrar que la oferta de políticas públicas dirigidas directa o indirectamente a la producción familiar en Uruguay, aparece muchas veces en forma desarticulada. La importancia de abordar los problemas de la población en forma articulada y bajo una mirada integral fue un tema recurrente en las entrevistas realizadas. Varios de los entrevistados hicieron hincapié en este punto: *“(…) Es necesario e imprescindible poder articular, eso como concepto básico porque la demanda de la gente, que hay mucha, muchas dimensiones sociales, económicas, productivas, hasta legales, vivienda, derecho, hay de todo un poco, la respuesta está buena y estaría bueno que se haga más organizado e integrado*

entre las diferentes instituciones que aterrizan en un territorio, eso como el marco necesario e imprescindible” (Entrevistado 9).

Es necesario poder visualizar el problema al que se intenta atacar desde una perspectiva amplia e integral, para que los objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo de las políticas no sean redundantes, o tengan duplicidades entre sí (Cejudó, 2016). Un claro ejemplo en el caso de las políticas para productores familiares que hemos sistematizado, es el de MEVIR, INC, y el MGAP. Las tres instituciones intentan promover el objetivo general de lograr la permanencia en el campo y el desarrollo rural mejorando las condiciones de vida, con similares líneas de acción o instrumentos como por ejemplo financiamiento para ampliación o refacción de viviendas o unidades productivas. Tenemos aquí un ejemplo de dinámicas estatales que se solapan para cumplir el objetivo general, es por esto que es importante la complementariedad de los instrumentos que se utilicen para determinada política pública y así poder alcanzar el objetivo general al que apuntan. Lo ideal sería que cada una de las políticas estuviera destinada a atender una parte del problema general, con instrumentos distintos a los de otras instituciones (Cejudó, 2016).

En oposición al ejemplo anterior, pudimos observar que también existen vacíos de intervención en determinadas problemáticas de los productores familiares. Este es el caso de la problemática de relevo generacional, mencionada por todos los entrevistados, pero no verificada en ninguno de los objetivos de las políticas que sistematizamos para este informe. También lo planteaba así el académico de UdelaR al momento de ser consultado acerca de qué problemáticas deberían de ser profundizadas: *“Yo creo que en ese tema del relevo se juega buena parte del partido; siempre salen cambios estructurales, así muchos más costosos, pero en facilitar los procesos de sustitución y relevo en los establecimientos me parece que hay bastante trabajo hacer” (Entrevistado 13).*

Como mencionamos anteriormente, el solapamiento de actividades por parte de las diferentes instituciones, fue percibido y planteado por los diferentes entrevistados. El entrevistado 11 planteaba: *“Lo que hace falta y está en todas las conversaciones de hace muchos años de seminarios de desarrollo rural, se dice pero no se hace, es un plan nacional de desarrollo, entonces, si hubiera un plan nacional de desarrollo y cada uno cumpliera su parte, sería más*

fácil articular, pero entonces ¿Qué empieza a pasar? que el MIDES tiene proyectos productivos para el medio rural, los hace el MIDES directamente, de repente con nosotros o no o por fuera con otro, nosotros tenemos proyectos productivos, OPP tiene proyectos productivos, salud pública por allá dice alimentación saludable y saca un proyecto productivo, pero vamos todos al mismo lado, desarticulados. Cada vez estamos articulando más, pero estamos lejos todavía.”.

La centralidad de la articulación en el accionar interinstitucional fue resaltada por el entrevistado 1, que, al mencionar el tema en la entrevista planteaba: *“Los problemas de comercialización, los problemas de vinculación con el medio, los problemas de resolver cosas productivas, etc. eso no podemos hacerlo, entonces de alguna manera tenemos que procurar interesar e involucrar a otras instituciones”.* De esta manera el entrevistado destacaba la importancia que tiene para MEVIR el coordinar con otros actores, evitando así la incursión en temas que, aún siendo demandas de la población, no pueden ser abordados por una institución que tiene otros cometidos.

Siguiendo la línea de Cejudo (2016), no es posible argumentar que la coherencia total entre las políticas sea posible, pues esto requeriría un conocimiento causal total. El argumento del autor se basa en la presunción de que la coherencia entre un número relativamente acotado de políticas es un factor indispensable para resolver problemas complejos; dicha coherencia no se genera de manera automática, sino a partir de intervenciones deliberadas. Por ello es importante hacer foco en el relacionamiento de MEVIR con aquellas instituciones con las que coordina actualmente (nos enfocamos, como se aclaró en la introducción, en las instituciones que fueron seleccionadas al momento de sistematizar las políticas), tomando en cuenta las opiniones de los entrevistados en torno a cómo evalúan el relacionamiento con MEVIR y cómo se evalúa desde MEVIR el relacionamiento con el resto de la institucionalidad.

De acuerdo a los testimonios recogidos en las entrevistas, es posible identificar determinadas pautas de relacionamiento que se repiten en los vínculos entre MEVIR y el resto de las instituciones con las que se vincula. En particular, los entrevistados dejaron entrever, o en algunos casos afirmaron explícitamente, que muchas veces se establecen vínculos informales, con poca presencia de espacios formalizados de articulación interinstitucional. Esto no se

repite en todos los casos, aunque es común observar tales declaraciones³⁴. Asimismo, también se dió a entender por parte de algunos de los entrevistados que esta “informalidad” de la que hablamos se vincula al establecimiento de nexos por afinidad: técnicos que comparten una profesión o personas que llevan mucho tiempo trabajando en conjunto.

Al momento de tratar el tema, una de las personas entrevistadas del INC afirmó lo siguiente sobre el vínculo de la institución con MEVIR: *“Con MEVIR se han dado las dos cosas, o sea que institucionalmente, nos hemos querido juntar, nos ha servido la estrategia y nos hemos llevado bien los que trabajamos en conjunto. Entonces se han dado muchos vínculos porque históricamente se dio, la Presidenta nuestra estuvo antes en la Comisión Honoraria pero además es amiga de la Presidenta actual, pero además se da la casualidad de cómo todos somos pocos y Uruguay es chico yo también conocía a --- porque fue compañero mío de facultad (...) Como que se han dado las dos cosas, nos hemos llevado bien como instituciones y hemos podido trabajar bien juntos con buena onda y además las personas nos llevábamos bien. Con las demás organizaciones también pasa eso en algunos casos más y otros menos”* (Entrevistado 4). Desde MEVIR se brindaba una opinión similar al mencionar el vínculo con la misma institución: *“(…)Me parece que empezó como una relación bastante caótica en cuanto a que fue capaz que una relación media informal, por la vía de los hechos. Y me parece que cada vez más se está haciendo una cuestión formal y estructurada, digamos, todavía falta para mejorar pero me parece que hay una agenda de temas en común que se está discutiendo”* (Entrevistado 1).

Con esto no queremos decir que el fuerte peso de los vínculos entre personas sea un factor perjudicial en los procesos de coordinación y articulación: está claro que es por demás importante que las instituciones cuenten con técnicos y políticos que puedan generar espacios de trabajo en donde el relacionamiento sea fluido y cordial. El problema se genera cuando este factor pasa a tener demasiado peso en el relacionamiento interinstitucional, pues se vuelve difícil mantener en el tiempo esta forma de vinculación. Como comentaba uno de los entrevistados: *“(…) es cierto que deberíamos tener un vínculo más estructurado, capaz que no lo tenemos porque de esta otra forma funciona, es decir, de hecho como funciona,.. para que quieres escribir una cosa que ya se está dando bien? dejalo así, pero es cierto que esta*

³⁴ Ver entrevistas en anexo.

todo prendido con alfileres, porque mañana echan al vínculo del otro lado o me echan a mí de este y hay que empezar a hacer de vuelta, pero esto es una reflexión de porque no lo hemos hecho” (Entrevistado 1).

Otro entrevistado del INC (Entrevistado 6) planteaba la falta de presencia de MEVIR en las instancias de trabajo interdisciplinar e interinstitucional en el territorio, específicamente en el proyecto PPIR: *“(…) mayor interacción entre técnicos de ambas instituciones, ir más al campo a visitar a más productores, a colonos, identificar demandas... Como que la comunicación es medio en el aire, es bastante informal. En este proyecto piloto de inclusión rural todavía seguimos esperando a gente de MEVIR que participe en las instancias de reuniones de trabajo interdisciplinario e interinstitucional, de parte de acá siempre estamos pero falta gente de MEVIR y una de las demandas más grandes que nos hacen los posibles beneficiarios es vivienda, reparación de vivienda, pozos de agua, y MEVIR ahí ha estado en falta me parece, pero de colonización también, porque en otras instancias faltamos nosotros. Capaz que fortalecer el intercambio y las relaciones y más trabajo en equipo entre instituciones en el territorio. Ahí para mí hay que trabajar bastante, aunque los convenios son buenos, hace poco salió un nuevo convenio entre MEVIR y Colonización con otras modalidades de intervención que yo las comparto pero creo que falta eso, pensando ahora... pero los resultados se ven”.*

Por su parte el Entrevistado 11 del MGAP planteaba que *“(…) el rol nuestro es tratar de articular, de cualquier manera la gente quiere que MEVIR vaya a la mesa, que MEVIR nombre a un técnico en su departamento para poder hacerle los pedidos, la gente no entiende eso, y se ha dificultado el trabajo bastante por ese tema. Y después la otra cosa que sucede es que MEVIR tiene su plan anual y quinquenal y ya sabe a donde va a ir, entonces aparece después como que hay una gestión, cada uno se piensa que fueron ellos los que demandaron y los que... pero en realidad hubo una planificación.”* Dicho entrevistado calificó como muy buena la relación con MEVIR, incluso como excelente a la coordinación a nivel central, pero que a nivel territorial es muy complicado ya que empiezan a surgir *“luchas de poder por los espacios”* entre las personas. Por parte de MEVIR, surgieron las mismas preocupaciones en cuanto a la participación que reclama el Ministerio en las Mesas de Desarrollo Rural, el mismo aparece como una *“fuente de conflicto”* entre ambas

instituciones: *“Me parece que el vínculo en general es bueno, me parece que nosotros tendríamos que tener una instancia de vínculo más a nivel central, me parece que más abarcativa para nosotros para que sean ellos los que difundan las novedades y las noticias de MEVIR y que nosotros podamos recibir a través de ellos las demandas que ven de las mesas. Pero que nosotros participemos en las mesas, no lo veo por una incapacidad física... es decir, necesitaríamos 10 personas que estén sólo para eso”* (Entrevistado 1).

Por otra parte, el entrevistado 7 del INALE, planteaba que la relación entre los técnicos de ambas instituciones es muy cordial y respetuosa, pero lenta en cuanto a procedimientos por los tiempos de ambos. *“(...) en general hay una relación muy cordial, muy respetuosa, como técnicos... lo que es lenta, pero es lenta por eso, nosotros tenemos mucha cosa y ellos también... y para nosotros es muy importante cuando nosotros planteamos esto en el consejo del INALE se entendió como muy positivo [el convenio MEVIR-INALE] porque bueno, han habido no te diría fallas, pero hay muchas cosas por mejorar en el tipo de construcción que ellos están haciendo en lo que hace a la parte productiva, no a las casas, que requieren de estarse un poco más “aggiornado” de cosas nuevas y requieren pensar que los procesos son dinámicos; porque un productor no está toda la vida ordeñando ocho vacas porque ordeña un poco más o se termina yendo del sector; entonces es un proceso más dinámico y a veces a ellos les cuesta un poco salirse de los parámetros e incluso salirse de algunos parámetros constructivos, siempre está el tema del ladrillo y hay cosas más modernas, no se si mas modernas pero de estructuras más livianas más baratas, les falta como actualizarse si un poco en esa parte, y es una cosa muy específica”*. Es importante resaltar que desde MEVIR también se hizo hincapié en la buena relación que existe entre ambas instituciones y en la importancia de tener más instancias conjuntas para resolver cuestiones técnicas.

Por último, al momento de consultarle al entrevistado 8 del MIDES, como evaluaba la relación actualmente con MEVIR, indicaba lo siguiente: *“(...) yo creo que está faltando un espacio de planificación más estratégica, porque aparte MEVIR está haciendo ese proceso, a nosotros nos consta lo de la regionalización y ese proceso de construir una demanda más planificada en el mediano plazo, no trabajar tanto a respuesta de demandas puntuales, sino pensar el territorio en otra lógica, yo creo que MIDES tendría que tener otra participación en esos procesos y lo evaluó como débil.”* Por parte de MEVIR, se constataban las mismas

preocupaciones: “(...) me parece que nos falta un poco como de perspectivas, no? ¿Donde vamos a intervenir nosotros? y ¿Donde van a estar uds? Y bueno ver que podemos hacer juntos ahí. Vamos trabajando más sobre hechos consumados y no tanto como una intencionalidad”. (Entrevistado 1).

En resumen, en todas las entrevistas se ha percibido una repetición de temas que hacen a la relación de MEVIR con las demás instituciones. En primera instancia, los vínculos interpersonales que van más allá de la relación formal, dados por determinada afinidad, ya sea profesiones, carreras, trabajos, entre otros. Como mencionamos anteriormente, si bien es deseable que exista buena relación entre las personas de las diferentes instituciones, cuando las mismas tienden a ser más subjetivas e informales, se hace difícil sostenerlas en el tiempo: “(...) en realidad a veces tenemos como el temor de que si cambian algunas de esas personas con las que habitualmente nosotros estamos trabajando, cambie también esa dinámica que hoy en día es como re positiva” (Entrevistado 3)

Otro aspecto que se ha resaltado fue la baja participación y presencia de MEVIR en determinados espacios interdisciplinarios que se han dado en algunos de los programas antes presentados. Por último, se presentó la necesidad de la mayoría de las instituciones de crear o generar un espacio de planificación más estratégica donde todos apunten a una demanda específica, con objetivos y actividades claras.

Es por estos motivos que mencionamos, que cabe preguntarse si la transversalidad en términos de Serra (2005) es posible en y para MEVIR. A continuación presentaremos el concepto planteado por el autor y sus implicancias en la gestión de una institución y particularmente de MEVIR.

5.2 LA TRANSVERSALIDAD Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Al tratar un tema tan complejo como la gestión transversal, Albert Serra (2005) argumenta que la misma se muestra como una alternativa ante situaciones que no pueden ser resueltas

satisfactoriamente por las estructuras organizativas clásicas: por un lado, la aparición de demandas sociales que no forman parte de la misión de una sola organización y, por otro lado, la necesidad de contar con una visión integral de ciertos sectores de la población considerados prioritarios para el accionar público.

Es así que, ante las situaciones mencionadas, el autor presenta como opción a la transversalidad, de la que destaca su intencionalidad de preservar la especialización técnica y a la que define como *“un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. (...) La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales”* (Serra, 2005: p. 3).

La transversalidad puede realizar grandes aportes, pues cuando hablamos de transversalidad no hacemos referencia a cuestiones operativas de las políticas, sino que nos referimos al valor que aporta esta idea en lo referido al análisis de la realidad, el diseño de objetivos, la planificación estratégica y operativa, el seguimiento y la evaluación del resultado operativo y social y la evaluación estratégica. El órgano transversal aporta visiones específicas y especializadas a las organizaciones, así como objetivos de cambio social (Serra, 2005).

Como argumentaban Zurbriggen, Morales y Rak (2010), la gestión transversal implica establecer pautas de interdependencia entre organizaciones y fomentar cotidianamente una relación asociativa entre ellas, de modo que puedan trabajar en conjunto y en forma efectiva para enfrentar las preocupaciones comunes y aunar intereses. Por ello resultan importantes aspectos como la planificación estratégica, el liderazgo estratégico, para administrar conflictos e integrar a los actores involucrados, los canales de comunicación como vías de coordinación y la generación de una cultura de red a través del sentido de pertenencia.

Anteriormente mencionamos que en algunas ocasiones se generan solapamientos en la oferta de políticas para la producción familiar en nuestro país. Uno de los objetivos de la gestión transversal es justamente el identificar ofertas y actuaciones orientadas a los mismos

destinatarios, las mismas necesidades y las mismas demandas. La transversalidad hace su aporte fundamental centrando la atención en un tema e intensificando el accionar en torno al mismo por un lado, y por otro lado fortaleciendo la coherencia de la estrategia institucional en torno a ese tema. Para lograr esto resulta crucial el contar con conocimiento experto enfocado en una visión particular de la realidad social que no era suficientemente contemplada (Serra, 2005).

Teniendo en cuenta estos objetivos, podemos notar que el trabajo transversal implica la recolección, producción y tratamiento de información, generación de análisis y conocimientos, la difusión de información, creación, gestión y aportación de conocimiento experto, de técnicas, de experiencias y de buenas prácticas y el fomento de la formación y el aprendizaje individual y colectivo. Asimismo, implica también estructurar y gestionar redes relacionales internas y externas de tipo multilateral y bilateral, integrar redes internas y externas, desarrollar instrumentos relacionales informales (que como mencionamos anteriormente en este informe, aparecen frecuentemente en las relaciones de MEVIR con otras instituciones) y estructurar y diseñar los órganos formales pertinentes. Es importante destacar además, que la gestión transversal moviliza recursos en torno al conocimiento y a capacidades relacionales, teniendo poco peso (en términos relativos) en la gestión directa de la transversalidad los recursos económicos habituales (Serra, 2005).

6. LA ORGANIZACIÓN DE LA TRANSVERSALIDAD: LO DESEABLE

Como plantean Zurbriggen et. al. (2010) este nuevo estilo de gestión implica cambios en los instrumentos que son utilizados por las diferentes instituciones; se pasa de instrumentos para dirigir y controlar a instrumentos de colaboración. Como pudimos ver en las declaraciones de los entrevistados, existe la intencionalidad de generar un marco de acción en el que la planificación estratégica cumpla un papel fundamental. Para ello es necesario generar un ámbito de administración estratégica, que permee al conjunto de las organizaciones y se constituya como los medios comunes para el entendimiento de las actividades del sector público. Tal es el caso de Finlandia que se enfocó en la creación de una forma de gobernar, en la cual se identificaron objetivos sistemáticos, para posteriormente, poder ligar programas y secretarías existentes a dichos objetivos (Zurbriggen et al., 2010).

Habiendo presentado anteriormente las características de la gestión transversal, podemos afirmar que es deseable aplicar este modelo a la institucionalidad que trabaja con el medio rural y más específicamente con los productores familiares. De esta manera se podría contribuir a evitar fenómenos que identificamos anteriormente, como el solapamiento de actividades e intervenciones repetidas para el mismo sector poblacional. Desde las diferentes instituciones que articulan con MEVIR, y también desde MEVIR, existe (como pudimos ver) la intencionalidad de potenciar el relacionamiento interinstitucional para mejorar este tipo de aspectos: ya sea planificando estratégicamente, captando las necesidades más urgentes de la población objetivo y organizando tiempos y recursos.

Así lo justificaban varios de los entrevistados al mencionar que aspectos les gustaría mejorar en el relacionamiento interinstitucional. El entrevistado 9, planteaba para el caso de la Intendencia de Canelones la falta de diálogo que existió con MEVIR al momento de intervenir en una zona determinada, cuando quizá la mejor opción hubiera sido otra zona: *“(...) cuando se definió el presupuesto nacional en este caso fue bien claro con MEVIR, habían definido algunos programas de vivienda incluidos en su presupuesto quinquenal que no tuvieron diálogo con nosotros. Ahora hubo un llamado en Tala, y yo no sé si Tala es la zona que precisa la intervención grande de MEVIR, capaz que podían ser otros lugares pero eso ya se definió en el plan estratégico de mevir para el periodo 2015-2020, ya estaba definido”*. Este caso da cuenta de la falta de coordinación al momento de intervenir en un sector específico de la población; La demanda a la que estaba atacando MEVIR en ese momento, no era la que el Gobierno de Canelones calificaba como prioritaria.

Por otra parte, el representante del MIDES, planteaba que *“Llegar al territorio, pensar en lógicas de desarrollo superando un poco la idea de que cada organismo llega con sus servicios en forma fragmentada y sectorial y tratar de primero pensar cuales son los problemas de la comunidad y después que tiene cada institución para aportar en función de eso, tratar un poco de hacer el camino inverso. (...) “Muchas veces las políticas públicas se estructuran al revés, cada uno organiza su oferta de programas y llega con la oferta a ver quien quiere un poco de lo que yo tengo para ofrecer”* (Entrevistado 8). En esta cita podemos

notar cómo muchas de las instituciones persiguen sus objetivos por separado, según sus cometidos, generando vacíos o duplicidades en su accionar.

Para finalizar, es relevante analizar qué costos y beneficios se imponen para MEVIR y el resto de la institucionalidad que opera en el sector. En primer lugar mencionaremos los costos. Primero que nada nos encontramos con un costo económico inmediato el cual se destinará a la financiación de la nueva unidad transversal. Esto conlleva a su vez, un costo diferido que se hace evidente con la implementación de la política. Existe además, un costo que refiere a lo organizativo y operativo por la mayor complejidad organizativa que implicaría más consumo de tiempo, mayor costos de gestión y transacción, entre otros. Finalmente, implicaría un costo para cada organización en términos reducción de libertad y autonomía, mayor exposición de sus actividades y por tanto también mayor ante otros organismos transversales (Serra, 2005) .

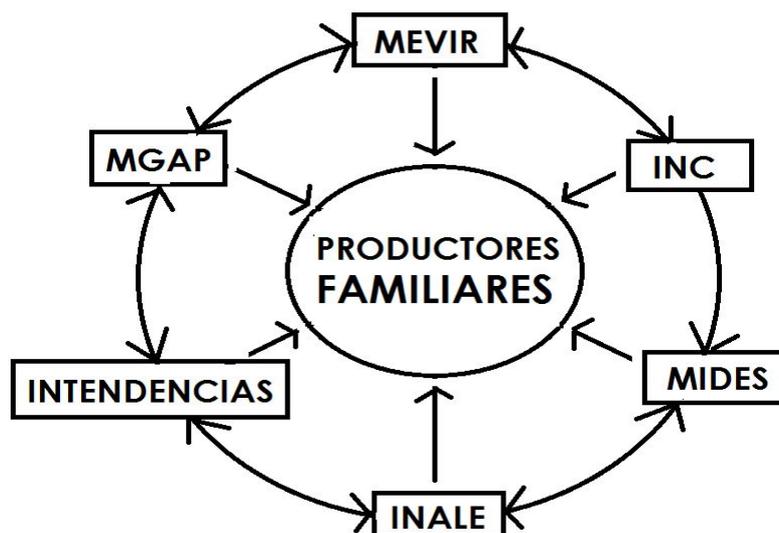
Por otra parte, en cuanto a los beneficios de la gestión transversal, podemos establecer que la misma traería aparejada la mejora de la integración sectorial y territorial y con ello, mayor coherencia y consistencia en la actuación de todas las organizaciones. Además esta gestión, mejoraría la capacitación para la revisión y tratamiento de problemas específicos, y por tanto también de un ajuste a la realidad social y a las demandas sociales que se presenten.

Siguiendo a Serra (2005), podemos argumentar que para aplicar estas pautas es necesario, en primer lugar, que los responsables del trabajo transversal, busquen, en la medida de lo posible, minimizar los costos que deberán asumir las restantes organizaciones, de manera que éstas no perciban que la estructura transversal es un nuevo competidor interno o un generador de sobrecargas. En segundo lugar, es necesario visualizar a cada organización en particular como destinatario final del trabajo realizado por la unidad transversal, en el sentido de que aportan información, visión horizontal, capacidad de conceptualización y sinergias. Finalmente, es importante que el trabajo transversal aporte mayor capacidad de acción propia a los ejecutores.

En definitiva, creemos que es deseable una gestión transversal que implique a todas las organizaciones que trabajan día a día con los productores familiares y el medio rural, ya sea

MEVIR, INC, MGAP, INALE, MIDES, la Intendencia de Canelones, u otras que no fueron utilizadas en este trabajo pero que son relevantes también. ¿Por qué consideramos que la gestión transversal es pertinente para MEVIR y la institucionalidad que trabaja en el medio rural, y no adoptamos otros términos como -por ejemplo- el de gobernanza? Porque consideramos que la misma, como plantea Serra (2005) puede ser un instrumento que aporte a la organización intra e interinstitucional.

La misma (la gestión transversal) aportaría una visión integral capaz de superar las limitaciones del trabajo desarticulado, nutriéndose cada institución de las perspectivas de otras. Como dice Serra “(...) la realidad no puede leerse transversalmente, sino de manera poliédrica. En consecuencia, la organización debera actuar en aquellas dimensiones o caras del poliedro que le resulten más relevantes, y deberá hacerlo según sus capacidades. El enfoque transversal es una alternativa limitada de la que dispone la organización para hacer frente a las múltiples facetas de la realidad (Serra, 2005: p. 6). Un ejemplo de ello, podría ser MEVIR especialista en la construcción de viviendas e INALE en producción lechera, lo cual exige una coordinación para que MEVIR ejecute lo que INALE entiende apropiado para los productores.



Fuente: Elaboración propia.

7. CONCLUSIONES

En el presente informe, se ha intentado hacer una sistematización de las políticas públicas existentes a nivel nacional para productores familiares y a partir de ello analizar las relaciones existentes entre MEVIR y las instituciones seleccionadas para ver cómo abordar de mejor manera la situación de dicha población. Si bien no se han utilizado la totalidad de programas ni de instituciones que trabajan en el sector agropecuario uruguayo, hemos podido hacer determinadas aproximaciones y precisiones.

Las principales problemáticas presentadas por los entrevistados fueron repetidas simultáneamente. En primer lugar, el tardío relevo generacional que afecta tanto al dueño del predio como al sucesor, el cual al acceder tardíamente -como tantos otros- opta por la migración del campo a la ciudad, segundo problema identificado por los actores. Otro tema también mencionado refiere a los problemas de comercialización que presentan los productores familiares para acceder de forma más equitativa a las cadenas de valor y los problemas de asociatividad que hacen al uso de maquinaria para la producción -sobre todo a los colonos-.

Hacer un relevo de las problemáticas que presentan los productores familiares y posteriormente la sistematización de las políticas públicas orientadas a este sector de la población nos permitió dar un paso para el análisis del relacionamiento de MEVIR con las instituciones.

En primera instancia, se identifica el solapamiento de actividades que existen entre las diversas instituciones, que si bien coordinan, en muchos casos se pisan los instrumentos de política, incluso duplicando recursos de cada institución. Muchas de ellas utilizan similares estrategias y líneas de acción para atacar a un mismo objetivo, cuando podrían ser compatibles y complementarias entre sí. Por este motivo, en la última parte del informe, esbozamos el escenario posible y/o deseable para abordar de mejor manera la situación de los productores familiares: una estrategia de gestión transversal, en términos de Serra (2005).

Un tipo de gestión, donde cada actor colabore desde su lugar y especificidad técnica con el resto de los actores para definir estrategias, objetivos, líneas de acción con el nuevo “órgano

transversal”, pero serán aplicados operativamente desde cada organización vertical. Como ya lo nombramos anteriormente, ello conlleva costos y beneficios siendo mayores los últimos. Los costos son económicos y simbólicos, en tanto los organismos que integran la gestión transversal, pierden cierta libertad y autonomía y se ven ante la demanda de rendir cuentas. En cuanto a los beneficios, se mejora la integración de las instituciones para actuar en el territorio, por lo tanto, mayor coherencia en la actuación y un mejor ajuste a la realidad y demandas sociales (Serra, 2005).

En definitiva, somos conscientes de que están en juego otros factores como el tiempo, los recursos humanos y económicos, presupuestos, conflicto de intereses, entre otros, que influyen o truncan este tipo de procesos; pero igualmente, consideramos que los beneficios que brinda este tipo de gestión son mayores y compensan las limitaciones de cualquier diseño organizativo de cualquier institución; en última instancia, el objetivo final por el cual se trabaja día a día es por los productores familiares. Para cerrar, queremos aclarar que presentamos la noción de transversalidad como un escenario deseable.

8. BIBLIOGRAFÍA

CARÁMBULA, M. (2015): “Imágenes del campo uruguayo en clave de metamorfosis: Cuando las bases estructurales se terminan resquebrajando”. En: *Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 28, n° 36*. Montevideo. Enero-junio 2015.

CEJUDO, G. y MICHEL, C. (2016): “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo.”. En: “*Gestión y política pública*”. Volumen XXV - N° 1 - 1er. semestre de 2016 - pp. 3-31.

DIRVEN, M. (2002): “El mercado de tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo en América Latina: un primer esbozo de propuestas”. En: “*Opciones de políticas para el fomento del desarrollo de mercados de tierras agrícolas, con el fin de facilitar la transferencia de tierras a pequeños productores*” en el marco del proyecto CEPAL/GTZ.

MARQUÉS, J. y SIRÉ, F. (2011) *"Los procesos colectivos en el medio rural"*. Cartilla elaborada en el marco del Convenio entre la Comisión Nacional de Fomento Rural y la Dirección General de la Granja del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Disponible en: http://www.cnfr.org.uy/uploads/files/Los_procesos_colectivos_en_el_medio_rural.pdf (28/11/2016)

M.G.A.P (2014) *"Hacia una política de apoyo al relevo generacional. ¿Cómo viven las familias rurales el relevo generacional y que se puede hacer?"* Biblioteca central del MGAP. Montevideo, 2014.

PERRACHÓN, J. (2012) *"Relevo generacional en predios ganaderos del Uruguay."* Tesis Magíster en Desarrollo Rural Sustentable. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía.

SERRA, A. (2005): "La gestión transversal. Expectativas y resultados". En: *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD n° 32. Junio 2005. Caracas.

TOLEDO, M. (2009) *"El envejecimiento de la población rural del Uruguay 1963-2004: estudio analítico de datos secundarios."* Tesis Lic. Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Montevideo, Uruguay.

ZURBRIGGEN, C, MORALES, S. y RAK, A. (2010): "De lo sectorial a lo transversal :hacia nuevos formatos de gestión pública". En: *"Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez : acumulaciones, conflictos y desafíos."* Coord. María Ester Mancebo y Pedro Narbondo. PP 75-94. Montevideo: Fin de Siglo; FCS-ICP; CLACSO, 2010.

Sitios web:

Comisión Nacional de Fomento Rural:

http://www.cnfr.org.uy/uploads/files/Los_procesos_colectivos_en_el_medio_rural.pdf [Acceso: 12/09/2016]

IMPO:

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11029-1948> [Acceso: 23/09/2016]

Instituto Nacional de la Leche:

<http://www.inale.org/innovaportal/v/18/4/innova.front/historia.html> [Acceso: 25/09/2016]

<http://www.inale.org/innovaportal/v/2918/4/innova.front/comenzo-a-funcionar-el-proyecto-de-apoyo-al-desarrollo-de-la-queseria-artesanal.html> [Acceso: 25/09/2016]

Instituto Nacional de Colonización:

<http://www.colonizacion.com.uy/Documentos/DeptoExpAsoc/documento%20exp%20asociativas%20oct%202016.pd> [Acceso: 12/09/2016]

<http://www.colonizacion.com.uy/Documentos/Actas/PLAN%20ESTRAT%C3%89GICO%202015-2019.pdf> [Acceso: 22/09/2016]

Instituto Plan Agropecuario (IPA):

http://www.planagropecuario.org.uy/publicaciones/revista/R156/R_156_36.pdf [Acceso: 5/11/2016]

MEVIR:

<http://www.mevir.org.uy/index.php/institucion/que-es-mevir> [Acceso: 10/08/2016]

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES):

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/31039/3/innova.front/programa-de-microcredito-rural> [Acceso: 29/09/2016]

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca:

<http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/pptpafregistros2015.pdf> [Acceso: 19/10/2016]

<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.drural.drural-objetivos-generales.O.es.0>, [Acceso: 19/10/2016]

http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/basessomosproducci25c325b3nfamiliar_1.pdf
[Acceso: 20/10/2016]

http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/bases_de_propuestas_de_fortalecimiento_organizacional_para_la_insercion_de_la_af_en_las_cadenas_de_valor_2.pdf [Acceso: 20/10/2016)

http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/manual_de_campo_gfcc_2016.pdf [Acceso:
20/10/2016]

Oficina de Planeamiento y Presupuesto:

<http://www.opp.gub.uy/que-es-electrificacion-rural> [Acceso: 02/12/2016]

UTE:

<http://portal.ute.com.uy/institucional/electrificaci%C3%B3n-rural> [Acceso: 02/12/2016]