



“Participación de la Agricultura Familiar en las Compras Públicas Estatales: el Caso de las Organizaciones de Productores del Norte del País”

Autores:

Universidad de la República (Udelar): Valeria Ferreira, Adriana Cauci, Vanessa Brocos, Paula Barrero, Jorge Vaz Tourem, Gabriela Fajardo

Instituto Nacional de Alimentación del Ministerio de Desarrollo Social (INDA-MIDES): Ma. Rosa Curutchet, Lucía Paz, Silvia Bentancor, Fernanda González, Caren Fabiana González

Equipo colaborador:

Víctor Viana, Joanna Núñez, Martín Pérez, Braulio Rovira, Edinson Sanguinett, Gabriela Ostuni.

Montevideo, octubre de 2025

ISBN Obra independiente: 978-9974-0-2320-8

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Impreso en IMPRIMEX S.A
Noviembre 2025
Depósito legal: 13493

Está publicación está dedicada a Ruben Ferreira.

Quisiéramos recordarlo como un productor hortícola que, con su espíritu solidario, inteligencia positiva, experiencia y ocurrencia, sembró ánimo y esperanza en cada surco de nuestro trabajo.

Ruben fue un productor rural del interior de Tacuarembó, reconocido por su compromiso con la participación en distintos ámbitos sociales y organizaciones de productores. Se destacó por el diálogo permanente que promovía con las instituciones en espacios participativos, especialmente en las Mesas de Desarrollo Rural. Pero también por su trabajo para el desarrollo de políticas diferenciadas hacia la producción agropecuaria familiar en Uruguay, impulsadas desde los enfoques de la soberanía y la seguridad alimentaria. Ruben, gracias por todo esto, las compras estatales a la agricultura familiar llevan tu huella.

ÍNDICE

PRÓLOGO	1
INTRODUCCIÓN.....	3
METODOLOGÍA.....	6
RESULTADOS	7
<i>Características de las organizaciones habilitadas que abastecen al norte del país</i>	<i>7</i>
<i>Características de los productores familiares y su producción</i>	<i>11</i>
<i>Características de las instituciones abastecidas en el norte del país</i>	<i>20</i>
<i>Características del abastecimiento.....</i>	<i>22</i>
<i>Pérdida de alimentos</i>	<i>25</i>
<i>El papel de las instituciones que son abastecidas.....</i>	<i>27</i>
<i>La política pública y los productores</i>	<i>30</i>
CONCLUSIONES, APRENDIZAJES Y DESAFÍOS	35
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	38

PRÓLOGO

El proyecto “Participación de la Agricultura Familiar en las Compras Públicas Estatales: el Caso de las Organizaciones de Productores del Norte del País” tiene algunas características que lo hacen especialmente importante para establecer las formas de relacionamiento de la Universidad con el medio y sus aportes al desarrollo del país.

El modelo de interacción entre el estado, el sector privado y la academia, para lo cual tomo como referencia el modelo de la Triple Hélice (Sábato y Botana), el cual plantea un necesario relacionamiento entre los tres tipos de actores para responder adecuadamente a las demandas de la sociedad y a la implementación de mejores respuestas para la resolución de problemas y la generación de alternativas de desarrollo.

Este proyecto lo logra integrando a los productores familiares a través de sus organizaciones, al estado a través de diferentes instituciones demandantes y a la academia a través de la Universidad de la República, en un triángulo virtuoso.

Para la Universidad es esencial tener formas de vinculación tecnológica con el medio, y en este caso en particular con un enfoque y abordaje interdisciplinario, tomando en cuenta la diversidad de actores y las temáticas a abordar, como son la sostenibilidad, la equidad, el rescate de saberes, la seguridad alimentaria, la gestión compartida entre producción y consumo, entre otros.

Finalmente un reconocimiento al equipo responsable de la ejecución del proyecto, el cual puso en valor estos aspectos y

los capitalizó como forma de trabajo, reforzando lo interdisciplinario y lo interinstitucional, con el fin de aportar a la mejora de las condiciones de comercialización de la producción familiar.

Daniel Cal Maseda
Mag, Desarrollo Económico Local
Docente Sede Tacuarembó
CENUR Noreste - Universidad de la República

INTRODUCCIÓN

La agricultura familiar constituye la base de la producción agrícola tanto en países desarrollados como en aquellos en desarrollo, siendo una de las principales fuentes de alimentos y un pilar fundamental para garantizar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), la sostenibilidad ecológica, la seguridad y soberanía alimentaria a las poblaciones rurales y urbanas (1). Su fortalecimiento resulta fundamental para avanzar hacia sistemas agroalimentarios más justos, resilientes y sostenibles (2) ya que su aporte trasciende lo estrictamente productivo: desempeña un papel central en la gestión sostenible de los recursos naturales, en la cohesión de las comunidades rurales y en la preservación de la cultura y los saberes vinculados al territorio (1).

En América Latina y el Caribe, la agricultura familiar representa alrededor del 80% de las unidades productivas e involucra a más de 60 millones de personas, consolidándose como la principal fuente de empleo en el sector agrícola. En Uruguay, aporta aproximadamente el 30% de la producción agropecuaria (3) y se caracteriza por su diversidad de sujetos sociales y formas productivas (4).

El Estado uruguayo ha tenido históricamente un papel activo en la respuesta a las necesidades de la población (5). En este contexto, las organizaciones representativas de la producción familiar han logrado espacios de participación en ámbitos institucionales y de debate político, desde los cuales canalizan sus demandas y buscan soluciones a los problemas que enfrentan (5). En 2014, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) actualizó la definición de productor/a familiar

agropecuario/a (PAF), originalmente establecida en 2008, reconociendo como tal a toda persona física que, con o sin ayuda de terceros, gestiona directamente una explotación agropecuaria y/o desarrolla una actividad productiva agraria que no requiere uso directo de la tierra (6,7).

Sin embargo, a pesar de su relevancia, las familias productoras continúan enfrentando condiciones de vulnerabilidad, pobreza y dificultades para sostener sus medios de vida, lo que evidencia la necesidad de seguir trabajando en el fortalecimiento de la producción familiar. En este escenario, las políticas de compras públicas adquieren especial relevancia, al constituirse en una herramienta estratégica para promover la producción de la agricultura familiar, contribuir a la seguridad alimentaria y generar impactos positivos en el desarrollo rural, la equidad social y la sostenibilidad (5).

En este marco, se propone y es aprobado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad



de la República (Udelar) y el proyecto denominado “Participación de la Agricultura Familiar en las Compras Públicas Estatales: el Caso de las Organizaciones de Productores del Norte del País” impulsado en la necesidad de dar respuestas a las situaciones de emergencia social

provocada por el COVID-19, particularmente en las condiciones de vulnerabilidad alimentaria. El Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Programa Ruralidad del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP fueron la contraparte para el logro de su ejecución en territorio. La iniciativa tuvo como objetivos generales caracterizar la situación de los productores familiares del Norte del país en cuanto a su organización y la capacidad de abastecimiento al Sistema de Compras Públicas Estatales así como diseñar e implementar un sistema de información para el abastecimiento a servicios de alimentación.

Los resultados de este trabajo incluyen un perfil de productores familiares que describe su capacidad productiva, los rubros que cultivan, la composición de las unidades familiares, el régimen de tenencia de tierras, el modelo productivo, procesos logísticos y de abastecimiento al régimen de compras estatales. Todo esto contribuye no solo a mejorar el acceso a mercados estables para los PAF, sino también a promover la inclusión social y una alimentación más saludable. Este trabajo busca además, dar respuesta a un vacío de estudios y experiencias sistematizadas en torno a la implementación de las compras públicas en la región norte del país, aportando herramientas útiles para la toma de decisiones de políticas públicas, el diseño de estrategias institucionales y el fortalecimiento de las organizaciones productoras.

METODOLOGÍA

Se abordó una metodología mixta, que incluyó métodos cualitativos y cuantitativos, tomando como unidades de análisis a 33 productores familiares del norte del país (Artigas, Cerro Largo, Rivera, Paysandú, Salto y Tacuarembó), inscriptos en el registro de las Organizaciones Habilitadas (OH) para abastecer según la ley 19.292. Se incluyó también a 52 referentes de 38 instituciones u organizaciones del MIDES receptoras de alimentos de productores locales compradoras por intermedio del Programa Alimentando Derechos del INDA (Centros de Atención a la Infancia -CAIF-, merenderos, hogares estudiantiles, hogares de ancianos, comedores).

En el componente cuantitativo se realizaron entrevistas semiestructuradas de forma autoadministrada a productores y referentes, entre los meses de agosto a octubre 2022. Se obtuvo información secundaria desde el Registro Nacional de organizaciones habilitadas (RENAOH) y del Registro Nacional de Producción agropecuaria, aportados desde la DGDR del MGAP, al mes de julio 2022.

En el componente cualitativo para profundizar en las percepciones, prácticas y desafíos de los actores, se efectuaron entrevistas con metodología de grupos de discusión a productores de Paysandú, Rivera, Salto y Tacuarembó y a referentes institucionales de organizaciones beneficiarias del Programa Alimentando Derechos de INDA, entre los meses de agosto a octubre 2022. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas utilizando codificación deductiva/inductiva.

RESULTADOS

Características de las organizaciones habilitadas que abastecen al norte del país

Las organizaciones de la producción familiar que contaban con habilitación en julio de 2022 para el abastecimiento de alimentos naturales y mínimamente procesados a instituciones del norte del país a través del mecanismo de compras públicas eran la:

- Sociedad de Fomento Rural (SFR) Colonia 18 de Julio de Salto (abastecida también por la SFR Curticeiras de Rivera).
- Cooperativa Agraria de Responsabilidad Limitada Mercado Agrícola de Cerro Largo (CARLMACL).
- Cooperativa Agraria Limitada Uruguay de Productores de Cerdos (CALUPROCERD) de Canelones.
- Cooperativa Pesquera de Consumo Andresito (COPESCONAND) de Flores.
- Cooperativa Agraria de Responsabilidad Suplementada de Apicultores Sanduceros (CALAPIS) de Paysandú.
- SFR Parada Viña de Salto habían completado el registro como OH; no obstante, aún no contaban con la habilitación correspondiente (Cuadro 1).

Cuadro 1. Características de las organizaciones habilitadas en julio del año 2022

OH	CARLMA CL	SFR Colonia 18 de julio	SFR Parada Viña	CALUPROCERD	COPESCONAND	CALAPIS
Procedencia de los productores	Cerro Largo	Salto, Paysandú, Tacuarembó, Canelones	Salto	Canelones, Montevideo, Lavalleja, Rocha y Rivera	Flores	Paysandú
Cantidad de productores	13	29	14	26	6	6
Porcentaje de productores familiares	85	79	92.8	88,5	100	100
Alcance	Departamental	Nacional	Departamental	Nacional	Nacional	Departame ntal
Galpón (m2)	400	1600	-	-	-	-
Horticultura (ha)	23.5	62	51	-	-	-
Fruticultura (ha)	2.52	69.8	-	-	-	-
Animales	24 vacas lecheras	-	-	510 cerdas	113400 kg de pescado/año	-
Colmenas	100	300	-	-	-	633.200

A continuación se presentan los alimentos que son producidos por cada OH (Figura 1):

CARLMACL		
Horticultura		Miel 
Chacra		Huevos 
Frutas cítricas 		Dulce 
Otras frutas		Queso 
SFR Colonia 18 de julio		
Horticultura		Miel 
Chacra		Huevos 
Frutas cítricas		Dulce 
Otras frutas		Queso 

Cooperativa de Consumo Parada Viña	
Horticultura 	Miel 
Chacra 	Huevos 
Frutas cítricas 	Dulce 
Otras frutas 	Queso 
CALUPROCERD	
Carne fresca y elaborada 	
Fiambres y embutidos 	
COOPESCONAND	
Pulpa 	
Filet 	
Pulpa picada 	

Figura 1. Alimentos producidos por cada organización habilitada

Los clientes estatales abastecidos durante el período 2019-2022 fueron:



Características de los productores familiares y su producción

Los núcleos familiares de los 33 productores relevados estaban integrados en mayor proporción por 2 a 4 integrantes,

siendo semejante la cantidad de hogares con y sin menores de edad (Gráfico 1). El promedio de hijos por hogar fue de 1,63, existiendo en casi la mitad de los hogares 2 menores de edad.

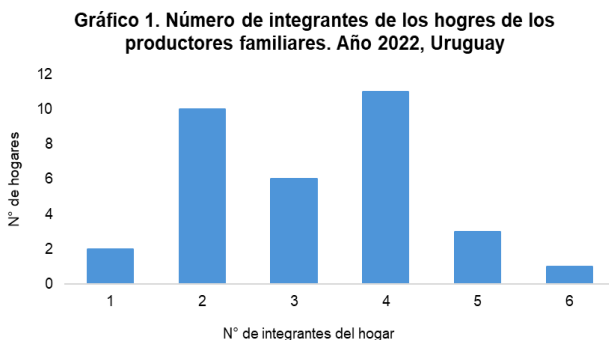
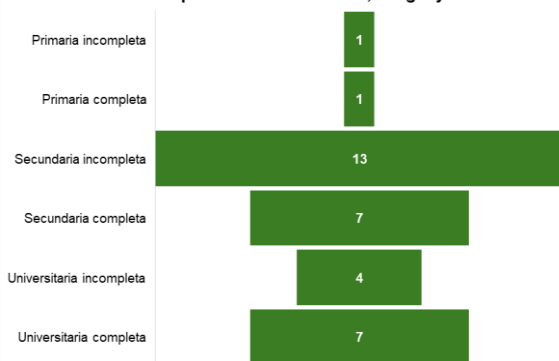


Gráfico 2. Máximo nivel educativo alcanzado en los hogares de los productores. Año 2022, Uruguay



En más de la mitad de los hogares se habían alcanzado niveles de estudio correspondientes a educación secundaria completa o superior (Gráfico 2).

En las $\frac{3}{4}$ partes de los hogares, más de 1 miembro intervenía en la actividad productiva (Gráfico 3). En la tercera parte de los hogares con presencia de menores estos participaban en tareas diferenciadas y de menor exigencia física, como el riego, el lavado y el embolsado.

Gráfico 3. Cantidad de integrantes del hogar que participaban en la actividad productiva. Año 2022, Uruguay



Casi la mitad (16) de los productores familiares no eran propietarios de sus tierras. La producción primaria más prevalente era de hortalizas (Tabla 1). En 8 de cada 10 productores encuestados se identificó el desarrollo de producción secundaria siendo los rubros hortalizas, ganadería y frutas (Tabla 1).

La producción a campo era empleada por 7 de cada 10 productores, combinándolo 4 de ellos con alguna forma de protección de cultivos, 26 productores contaban con sistema de riego y 18 tenían transporte propio (Tabla1).

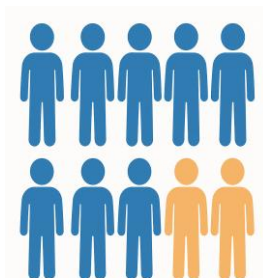
Tabla 1. Caracterización de los productores y la producción. Año 2022, Uruguay

Tenencia de tierra (n=33)	Cantidad de productores
Propietario	17
Arrendatario	5
Colono	3
Ocupante	3
Derecho posesorio	2
Comodato	3
Tipo de producción primaria (n=33)	
Hortalizas	20
Hortalizas y frutas	4
Fruta	3
Maní	1
Pastas secas	1
Pesca	1
Cría de cerdos	1
Apicultura	1
Ganadería	1
Tipo de producción (n=31*)	
Producción a campo	9
Producción a campo y cultivo protegido por invernáculo	6
Producción a campo y dos formas de cultivo protegido ¹	7
Una forma de cultivo protegido ²	6
Dos formas de cultivo protegido ³	3
Cantidad de campo destinada a la producción para las compras públicas (n=31*)	
Menos de 1 ha	12
1 a 5 ha	7
5,1 - 10 ha	5
10,1 - 20 ha	3
Más de 20 ha	4

Tecnologías aplicadas y acopio (n=31*)	
Sistema de riego	26
Tractor	20
Transporte propio	18
Galpón propio	16
Galpón contratado	3
Distancias recorridas por la producción (n= 29)**	
0 a 5 km	7
6 a 10 km	12
11 a 20 km	9
>20 km	1
Peso de las compras públicas en la economía (n=33)	
Principal fuente de ingreso	20
Fuente alternativa	13

*2 productores no responden por tratarse de pescadores y productores de pasta. ¹2 producción a campo y cultivo protegido con invernáculo y macrotúnel; 4 producción a campo y cultivo protegido por invernáculo y microtúnel y 1 cultivo protegido por micro y macrotúnel. ²4 cultivo protegido por invernáculo, 2 cultivo protegido por invernáculo. ³2 cultivos protegidos por invernáculo y microtúnel y 1 cultivo protegido por invernáculo y macrotúnel. ⁴ sin dato.

Las distancias recorridas desde el lugar de producción hasta las OH eran variables



Casi 8 de cada 10 productores recorrían distancias mayores a 6 km

En el departamento de Artigas se recorrían en el entorno de 8,0 km, en Salto 11,3 km, en Paysandú y Tacuarembó 7,0 km, y en Rivera 14,4 km (Figura 2).



Imagen 1: Centro de acopio en el departamento de Salto.

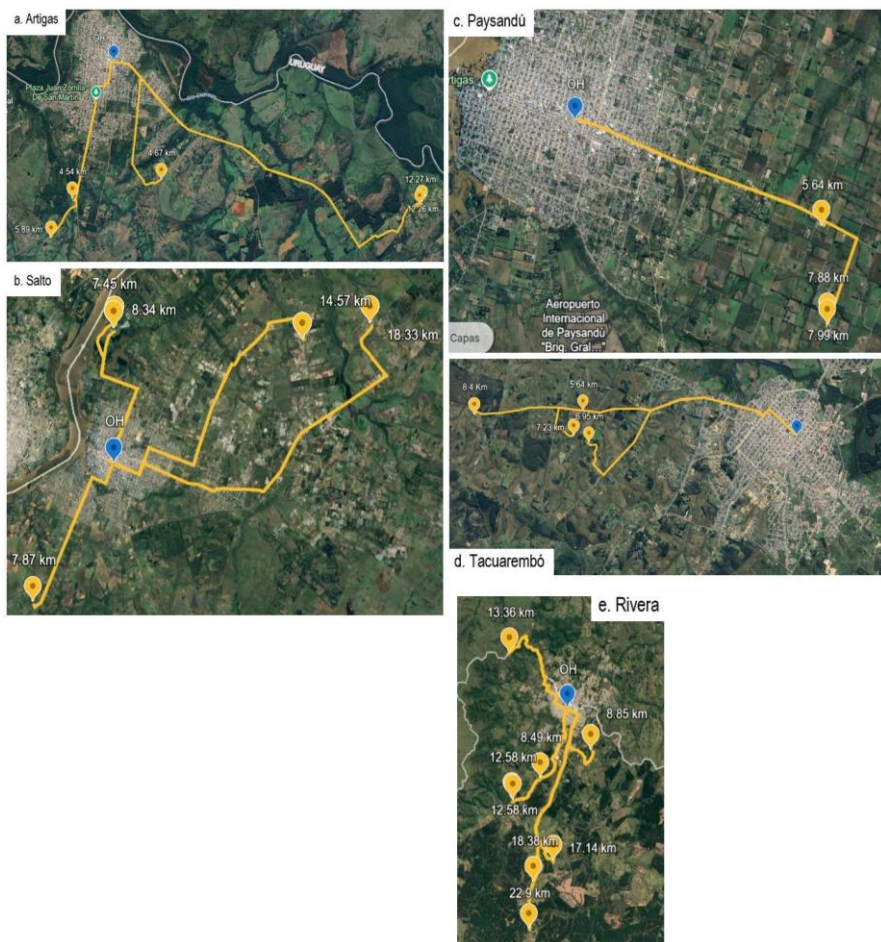
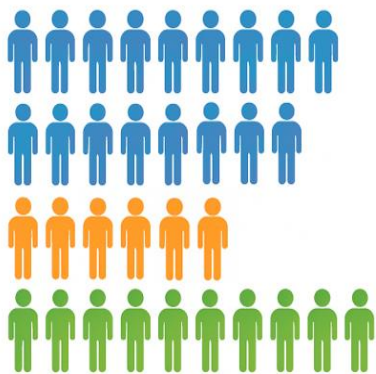


Figura 2. Distancias recorridas por los productores familiares hasta los centros de distribución

Para 6 de cada 10 productores las compras públicas representaban su única o la principal fuente de ingreso.



17 productores accedían a una línea de crédito

6 productores accedían a dos o más línea de crédito

10 no accedían a líneas de crédito

Las instituciones públicas proveedoras de los préstamos eran:



Todos disponían de celular, tablet o computadora y la mayoría de los productores los utilizaban en el desarrollo de su actividad.

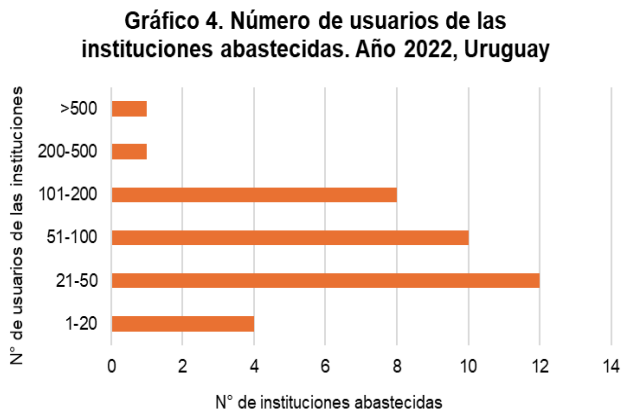


3 de cada 10 productores no contaban con conexión a internet

Características de las instituciones abastecidas en el norte del país

Se relevó información de 38 instituciones u organizaciones del MIDES receptoras de alimentos de productores locales compradoras por intermedio del Programa Alimentando Derechos del INDA (CAIF, merenderos, hogares estudiantiles, hogares de ancianos, comedores).

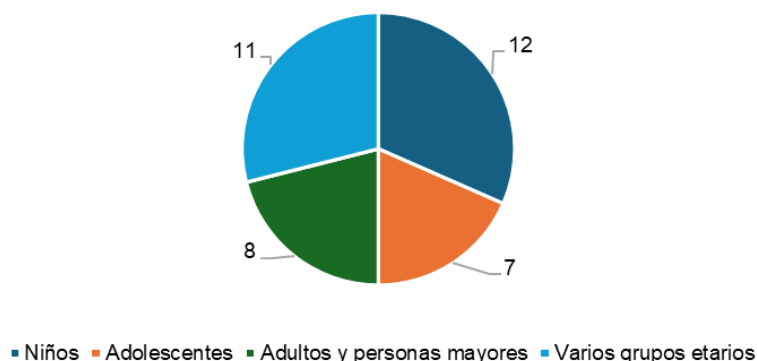
6 de cada 10 instituciones tenían entre 21 y 100 usuarios (Gráfico 4)¹ⁱ.



¹ El número de usuarios, los tiempos de comida, los tipos de alimentos recibidos, la calidad de los productos y la comunicación con los productores fueron respondidos por 36 instituciones

12 instituciones alimentaban solo a niños (Gráfico 5).

Gráfico 5. Distribución de las instituciones según grupos etarios de sus usuarios



4 de cada 10 instituciones ofrecían un tiempo de comida (16), principalmente la merienda. Les seguían las instituciones que ofrecían tres tiempos (9), cuatro tiempos (6) y dos tiempos respectivamente (5).

Características del abastecimiento

A continuación se muestra la distribución de instituciones según tipos de alimentos recibidos:



(27)



(3)



(3)



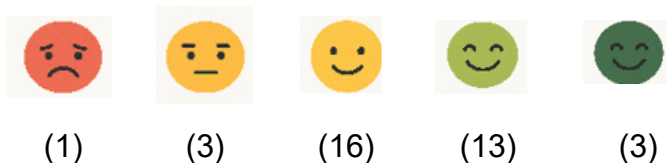
(3)

Solo en 5 instituciones los productos recibidos de la agricultura familiar satisfacían en forma total sus necesidades.

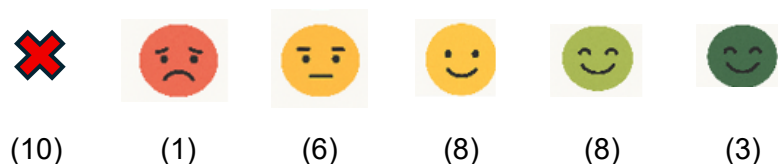


Imagen 2: Entrevista grupal con referentes de instituciones y organizaciones en el departamento de Salto.

La distribución de las instituciones según su opinión sobre la calidad de los productos recibidos fue la siguiente:



Las instituciones consideraron que su comunicación con los productores era :



Solo 1 institución recibía los productos 2 veces por semana, el resto lo hacía solo una vez.

11 instituciones mencionaron la existencia de dificultades en la entrega de los productos por parte de las OH. Los motivos eran golpes en los productos, empaques que deterioraron frutillas y cítricos, así como la falta de insumos.



Las instituciones sugirieron, para evitar estas dificultades:

- ✓ incorporar otros productos
- ✓ ajustar las cantidades y la variedad a la necesidad real de cada centro
- ✓ mejorar el balance entre frutas y verduras
- ✓ una comunicación directa con los centros y referentes y/o responsables
- ✓ que se pueda comprar en el departamento y/o en departamentos cercanos
- ✓ habilitar el intercambio con otras zonas del país para acceder a mayor variedad de productos.

Pérdida de alimentos

La complementación entre productores para la distribución de alimentos, priorizando la producción local en cada departamento, contribuye a reducir la pérdida de alimentos frescos al prescindir del minorista, uno de los intermediarios habituales en la comercialización.

La calidad es mucho mejor, ni hablar el traqueteo no lo tienen, lo cortás a la mañana y a la tarde ya lo estás vendiendo (Entrevista con productor).

En la producción, el traslado y el acopio se producirían la mayor cantidad de pérdidas, existiendo dificultades en la cuantificación de estas.

En la producción los motivos mencionados fueron:

- ✓ tamaño y calidad de los productos obtenidos al no poseer las características esperadas.
- ✓ aspectos climáticos como lluvias y temperaturas.
- ✓ el desconocimiento de posibles usos de ciertos productos por parte de las instituciones.
- ✓ precios y costos.

Durante el traslado los determinantes que se mencionaron fueron:

- ✓ la imposibilidad de controlar los fletes.
- ✓ las características de los envases (el uso de bolsas facilita el deterioro).
- ✓ el uso de vehículos abiertos,
- ✓ las largas distancias recorridas y los numerosos puntos de pasaje de la producción.

Los productos que más se descartan son frutilla y fruta blanca proveniente del sur. Las estrategias que se han adoptado para disminuir las pérdidas incluyen la realización de envíos acotados a ciertos períodos del año, la profundización en buenas prácticas de manipulación y la reducción de los tiempos transcurridos entre la cosecha y el consumo.

El papel de las instituciones que son abastecidas

Los servicios de alimentación tuvieron que adaptarse en aspectos administrativos y relacionados con la preparación, la conservación y la distribución de los alimentos provenientes de la compra pública. Su inclusión ha permitido una mejoría de los recursos institucionales disponibles en materia alimentaria.

Entonces, con el tema de los productores rurales, lo que nos pasó fue que nos tuvimos que adaptar todos. Tanto en la cocina como en la parte administrativa. Como todo, porque nosotros estábamos mal acostumbrados, digamos cómodos a comprarle todo a un solo proveedor, este proveedor nos lleva leche y la fruta, la verdura, los congelados que nada, porque era escasa la verdura fresca que podía llevar el proveedor, muchas veces no encontraba, y ta, nos veíamos en la obligación de comprarle una acelga congelada o brócoli que necesitábamos para esa elaboración. (Entrevista con referente institucional)

Un cambio significativo fue el aumento en la variedad y la cantidad de hortalizas disponibles, en respuesta a los pedidos realizados en función del número de usuarios. Esto permitió una mayor diversificación de los menús ofrecidos e implicó una mejor gestión de los recursos, especialmente en lo que respecta a la distribución de verduras y otros productos.

Sería muy bueno compartir, a mí me sobra cebolla y nosotros tenemos tal verdura para ofrecer. (Entrevista con referente institucional)

El aumento en la variedad de alimentos obligó a un reposicionamiento de la educación alimentaria y nutricional, tanto para los integrantes de las instituciones como para la población objetivo de los servicios. Se incrementó la necesidad de capacitación en la preparación de nuevos alimentos y de proporcionar información sobre el uso y los beneficios nutricionales de los productos disponibles.



No solo para ellos, para nosotros también. Nos pusieron a cocinar y tuve que buscar en capacitarme, para saber cómo hacer. Uno tiene muchas cosas y sabe cocinar guiso de arroz, ensopado, pero después con la variedad una empieza a ver la necesidad de capacitarme, de formarme para poder usar todo. (Entrevista con referente institucional)

Hacemos talleres con las madres, ya que los niños dicen que comí tal cosa, sacamos fotos y publicamos en las redes, y entonces piden talleres, clases, recetas. (Entrevista con referente institucional)

La integración de alimentos frescos y locales se vinculó con las dinámicas alimentarias y culinarias de las instituciones, incorporándose también a las actividades pedagógicas en el caso de los centros educativos. Esta política complementó otros espacios de educación alimentaria, como las huertas escolares y la producción de plantines, entre otros, promoviendo espacios de aprendizaje activo donde los niños participan en tareas como la siembra, el riego y la cosecha.

La implementación de la política de compras públicas generó una transformación en los valores que se promovían en las instituciones. Los talleres sobre vida saludable y los cambios en la forma de producir y consumir los alimentos involucraron una mirada más amplia sobre la sustentabilidad, la solidaridad y el cuidado del ambiente.

La educación, por ejemplo, es importante ese cambio que se pasó, porque nos permite trazar proyectos como por ejemplo el anual que tenemos de vida saludable. (Entrevista con referente institucional).

La experiencia también despertó la preocupación por conocer a quienes producen, de dónde provienen, cuál es su origen, así como la necesidad de mejorar la comunicación entre las partes involucradas. Según lo expresado por los referentes institucionales, para que la política de compras públicas siga funcionando, es preciso sentirse parte de «algo más grande»,



«sentir emociones positivas», «generar compromiso». Esta perspectiva refleja una visión de cultura solidaria y sostenible que requiere fortalecer la comunicación y mejorar la eficiencia del sistema de compras públicas mediante el desarrollo de vínculos más sólidos entre los actores participantes.

La política pública y los productores



Los productores identificaron que la política pública requiere un alto grado de participación e involucramiento, destacando algunos de ellos que la organización y coordinación llevan tiempo, valorando la experiencia y el aprendizaje colectivo a pesar de las dificultades iniciales.

*La idea original es que lo que se produce aquí se vende, y lo que no se produce aquí se trae de Salto. Ha sido así.
(Entrevista con productor)*

Los problemas asociados, como la generación de stock productivo para cubrir las demandas de las instituciones, se han solucionado gracias a la participación, la comunicación entre productores de las OH, el contar con centros de acopio (lugar físico para centralizar o nuclear los alimentos) y la utilización de recipientes contenedores u otras formas para preservar los alimentos durante su traslado. Cabe destacar que a la complejidad de los procesos logísticos y organizacionales se suma la falta de recursos (como espacio físico adecuado para reuniones) para poder realizar los procesos de comercialización colectiva de manera eficiente.

Organizarse lleva tiempo, la prueba está que demoramos como dos años para poder vender. Nos reuníamos en el MIDES, empezamos como 18 (de Julio, Sociedad de Fomento), y por el desgaste, queremos resultados rápidos, mucha gente desertó. Fijate en pleno invierno reunirnos a las seis, siete de la tarde [...] Fue lento el proceso, estuvimos yendo a las reuniones como cinco años sin vender nada. Nos cuesta horrible acá, para organizarnos. Hablar con otros enriquece. (Entrevista con productor)

Para los productores, la previsibilidad de la demanda es un factor tan importante como los precios justos para el desarrollo de la unidad productiva.

Gran parte de los aspectos mencionados están directamente relacionados con la escasez de recursos, lo que determina un mayor tiempo de trabajo o dedicación a la venta a través de la política pública. Esta situación se vincula con la condición de productor familiar que opera a pequeña escala. Sin embargo, esta característica no representa una limitante para la comercialización, prefiriendo este sistema por sobre la venta directa a minoristas, valorando esta política como un lugar más para la comercialización porque ofrece un pago justo y adecuado por sus productos.

Poco volumen de alimentos [...] es como una compra familiar prácticamente, es a pequeña escala, [...] si es otro que vende en Montevideo, no le mueve la aguja. (Entrevista con productor)

Yo me lo tomo así también, un lugar más. El precio también, porque hay productos que pagan bien, yo por ejemplo la albahaca me la pagan mejor. Aunque vendo poquito, son 20 albahacas nada más, pero a ese precio no me lo paga nadie. (Entrevista con productor)

Una de las principales dificultades identificadas se relaciona con el cobro, debido al desfase temporal entre la venta y la fecha de pago. Varios productores manifestaron desconocer el tiempo que demora este proceso, señalando incluso haber vivenciado retrasos en los pagos, lo que entorpece la fluidez del sistema de compras públicas. Además, el cobro requiere la entrega de documentación (facturación de la OH, orden del productor y remitos de distribución), lo que agrega dificultades tanto para las instituciones públicas como para las organizaciones.



Sistema de información para el abastecimiento a servicios de alimentación como apoyo a la gestión de las compras públicas

Uno de los objetivos del proyecto fue contar con un sistema de información de la producción, abastecimiento y trazabilidad de la producción, que fuera de utilidad para productores e instituciones receptoras de sus productos.

La aplicación fue implementada en la infraestructura de la Universidad de la República, específicamente en el dominio noreste.udelar.edu.uy. El desarrollo se realizó utilizando Django(1), un framework de Python(2) que proporciona una estructura sólida para aplicaciones web, permitiendo una implementación rápida y un mantenimiento sostenible.

La aplicación permite a los productores y OH reportar periódicamente los alimentos disponibles. Posee dos módulos uno para productores y OH, y otro para instituciones receptoras, teniendo tres roles definidos para los usuarios: rol Institución, rol OH y rol Productor.



En el módulo de productores, pueden registrar detalladamente los alimentos disponibles en stock, especificando cantidades, fechas de cosecha, variedades y otras características relevantes, información que se actualiza constantemente para reflejar la oferta en tiempo real. El módulo para instituciones receptoras les permite visualizar los alimentos disponibles y generar pedidos específicos según sus necesidades, detallando tipos, cantidades y preferencias. Esta solución tecnológica facilita la conexión entre la oferta y la demanda de alimentos, evitando el desperdicio y optimizando la distribución. Los productores y OH pueden asegurar el aprovechamiento efectivo de sus excedentes, mientras que las instituciones receptoras tienen acceso a un suministro confiable de alimentos.

CONCLUSIONES, APRENDIZAJES Y DESAFÍOS

La experiencia analizada permite afirmar que las políticas de compras públicas constituyen una herramienta estratégica para fortalecer la agricultura familiar, favoreciendo su permanencia en el territorio y su integración en circuitos formales de comercialización. La implementación de la Ley N° 19.292 ha contribuido a dinamizar economías locales, ampliar el acceso a alimentos frescos y de calidad a través de circuitos cortos, y ofrecer precios más estables y previsibles a las familias productoras. Asimismo, ha impulsado procesos colectivos de organización, aprendizaje y diversificación productiva, promoviendo vínculos más estrechos y favoreciendo al sector productivo, las instituciones públicas y la sociedad.

Sin embargo, el proceso también revela importantes desafíos estructurales que limitan el alcance y sostenibilidad de la política. La heterogeneidad de las unidades productivas, la escasez de recursos, el endeudamiento, las formas de tenencia de la tierra, las dificultades de acceso a tecnologías y a infraestructura adecuada, así como las dificultades de organización colectiva, siguen siendo obstáculos significativos. A esto se suman factores externos como la expansión del agronegocio, que transforma el uso del suelo y restringe las posibilidades de permanencia de la agricultura familiar, y un entramado burocrático que vuelve lentos y poco rentables los procesos administrativos (5,8,9).

Desde la perspectiva de las instituciones públicas, la experiencia muestra la necesidad de simplificar y agilizar los procesos de compra, reducir los plazos de pago y generar mecanismos que brinden mayor previsibilidad a la demanda. Es igualmente fundamental fortalecer las capacidades del personal institucional para la gestión, manipulación y aprovechamiento de productos frescos y diversos, así como promover instancias de diálogo directo y planificación conjunta con los productores.

La implementación de herramientas tecnológicas, como el software desarrollado en este proyecto, constituiría un avance relevante al facilitar la comunicación, la transparencia y la coordinación entre los distintos actores.

El estudio también evidencia la importancia de políticas públicas diferenciadas y contextualizadas territorialmente, capaces de atender la diversidad de realidades productivas y sociales, y de acompañar los procesos organizativos con asistencia técnica, financiamiento específico, infraestructura logística y mecanismos de protección frente a las fluctuaciones del mercado. La articulación de estas medidas resulta indispensable para que la política de compras públicas trascienda el papel de mecanismo coyuntural de inserción y se convierta en un verdadero instrumento de desarrollo rural y justicia social a largo plazo.

Finalmente, la experiencia reafirma que el fortalecimiento de la agricultura familiar no es un objetivo sectorial aislado, sino parte de una estrategia más amplia orientada a la seguridad

alimentaria y nutricional y soberanía alimentaria, la sostenibilidad ecológica y el DHAA. En este marco, las compras públicas no solo deben ser vistas como una herramienta para dinamizar la producción y el mercado, sino como un medio para transformar los sistemas agroalimentarios, reconectando la producción local con el consumo institucional, promoviendo prácticas alimentarias saludables y fomentando valores de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. FAO, FIDA. Poner el foco en los agricultores familiares para cumplir los ODS [Internet]. FAO; 2022. Disponible en: <https://www.familyfarmingcampaign.org/wp-content/uploads/2020/01/ca4532es.pdf>
2. FAO y IFAD. Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028. Plan de acción mundial [Internet]. 1.^a ed. Roma, Italia: FAO and IFAD; 2019 [citado 24 de octubre de 2025]. Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/ca4672es>
3. Bravo H, Sotomayor A, Mulder N. Programas de compras públicas a los agricultores familiares: ¿un nuevo canal de ventas para el comercio justo? Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/130). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); 2022.
4. Piñeiro D. Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo. Capitulo V. G Almeyra Concheiro Bórquez JM Mendes Pereira CW Porto-Gonçalves Capital Tierra Poder En América Lat 1982-2012 Argent Bras Chile Parag Urug. 2014;1.
5. Machado A, Pizzolón A, Vaz Tourem J. Compras institucionales: Estado del Arte del Proceso Uruguayo. En: Abastecimiento Alimentar Redes alternativas e Mercado Institucionais [Internet]. Santa Catarina, Brasil: UFFS; 2018. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/348646049_Compras_institucionales_estado_del_arte_del_proceso_uruguayo
6. Resolución Ministerial 219 [Internet]. feb, 2014. Disponible en: Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-219014-resolucion-2192014-productor-familiar>

7. Resolución Ministerial 387 [Internet]. mar, 2014. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-387014-resolucion-3872014-ajusta-definicion-productor-familiar>
8. Acosta I, Zanotta S. Caracterización preliminar de las grandes empresas del sector agropecuario uruguayo a partir del Pre censo General Agropecuario 2022. Anuario OPYPA 2023. 2023;2-14.
9. FAO, Onda Rural. Reseña de agricultura familiar [Internet]. 2022. Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/c24827d5-618b-46b3-adfa-f9580c6af1ad/content>