

## Producción rural y familiar y formulación de políticas diferenciadas

*Junto con los otros países del Cono Sur, Uruguay busca reconocer y jerarquizar el aporte de los agricultores familiares a fin de diseñar políticas diferenciadas que los incorpore a los beneficios de los distintos programas gubernamentales.*

**Mariana Fossatti**

*Técnica en Desarrollo Rural, Oficina del IICA en Uruguay*



formulación de políticas diferenciadas; es decir, dar cuenta de la importancia de su aporte económico y de su valor social y buscar la manera de apoyarlos para que se beneficien de las oportunidades que los distintos programas gubernamentales brindan al sector agropecuario y que, por lo general, sin un criterio de políticas diferenciadas, difícilmente llegan a los pequeños productores.

En Brasil, Argentina, Paraguay y Chile se renueva el debate sobre el tema y la preocupación por definir, especificar criterios y ponderar la importancia de la agricultura familiar. También esta es una prioridad para el

**E**s un dato notorio que los países del Cono Sur están buscando reconocer y jerarquizar al estrato de productores rurales, generalmente llamados agricultores familiares, campesinos o pequeños productores.

Reconocerlos implica un esfuerzo por conceptualizar y definir la agricultura familiar como un grupo particular y capturar, a través de las estadísticas sectoriales y los censos agropecuarios, la realidad de este colectivo. Dicho esfuerzo se traduce en una clara intención de apoyar la agricultura familiar mediante la

gobierno uruguayo, que a partir de 2005, viene trabajando en esta línea desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), a través de su Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Un conjunto de proyectos dentro del MGAP, como Uruguay Rural, el Proyecto de Producción Responsable o el Proyecto Ganadero, están abocados a generar líneas de acción y programas que contemplen las necesidades específicas de los pequeños productores. No están orientados solamente a incrementar la competitividad del sector agropecuario, sino a mejorar las condiciones de

vida y los ingresos de los grupos más desfavorecidos dentro de este. Proyectos de este tipo necesitan contar con una definición clara y criterios de políticas diferenciadas para aplicar adecuadamente sus instrumentos y llegar mejor a sus beneficiarios. Estos criterios deben ser compatibles con la realidad nacional y relativamente sencillos de aplicar.

### *Definiciones de agricultura familiar*

Antes de presentar los criterios utilizados en Uruguay es importante tener en cuenta las definiciones de agricultura familiar aplicadas en el contexto regional. En el Cuadro 1 se muestran las distintas denominaciones utilizadas en los países y los criterios operativos que se aplican, tomando

**Cuadro 1. Definiciones de agricultura familiar en el Cono Sur**

<b>Argentina</b>	<b>Pequeño productor agropecuario:</b>
Estudio: "El peso económico de los pequeños productores agropecuarios" (IICA-PROINDER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabaja directamente en la explotación.</li> <li>- No emplea trabajadores no familiares remunerados permanentes.</li> <li>- Se establece un límite superior de extensión y capital por región.</li> <li>- Se excluye a las sociedades anónimas.</li> </ul>
<b>Brasil</b>	<b>Agricultura familiar:</b>
Ley de Agricultura Familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es practicada por mano de obra de la propia familia.</li> <li>- Extrae su renta de una misma propiedad.</li> <li>- Tiene gerencia de la propia familia.</li> <li>- Se establece como límite superior de superficie cuatro módulos como máximo (8 ha o 80.000 m<sup>2</sup>, dependiendo del Estado).</li> </ul>
<b>Chile</b>	<b>Pequeño productor agrícola:</b>
Criterios aplicados a sujetos de intervención para INDAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabaja directamente la tierra bajo cualquier régimen de tenencia</li> <li>- Sus ingresos provienen principalmente de su explotación agropecuaria.</li> <li>- Explora una superficie no superior a 12 ha de Riego Básico (unidad de equivalencia).</li> <li>- Sus activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento (USD 12.000 aprox.).</li> </ul>
<b>Paraguay</b>	<b>Agricultura Familiar Campesina</b>
Instituto de Desarrollo Rural y Tierras - INDERT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar, no contratando en el año más de diez asalariados temporales.</li> <li>- No explota más de 20 ha de tierra.</li> </ul>
<b>Uruguay</b>	<b>Productor Familiar Rural</b>
Propuesta publicada en el Anuario de OPYPA 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas físicas y sociedades de hecho.</li> <li>- Residencia: en el predio o cerca de él.</li> <li>- Profesionalidad: el trabajo y el ingreso principal del titular se derivan de la explotación agropecuaria.</li> <li>- No contrata mano de obra asalariada (permanente y/o zafral), o cuando lo hace, su número total es menor al de trabajadores familiares.</li> <li>- Se establecen límites superiores de extensión y capital específicos para cada rubro.</li> </ul>



## *Casi un 80% de los productores rurales que fueron incluidos en el estudio de la OPYPA son de tipo familiar.*

establecimiento y la residencia del productor en el predio parecían ser las más adecuadas.

Dada la heterogeneidad de la estructura agraria en Uruguay, la dotación de tierra y mano de obra promedio varía considerablemente de un rubro a otro. No se pueden aplicar los mismos límites en distintos sistemas productivos (desde la horticultura a la ganadería), donde estos factores se combinan en proporciones variables.

En una primera propuesta, la OPYPA utilizó diferentes variables que estuvieran relacionadas con la mano de obra utilizada para las distintas especializaciones productivas. En la ganadería de carne, lana y lechería se utilizó la superficie del establecimiento. Para granos de secano, fruticultura y horticultura, la superficie del rubro. Finalmente, para aves y cerdos se aplicó el número de animales. A partir de las variables específicas se establecieron valores para distinguir a los productores “familiares” de los llamados “medianos” (con presencia de mano de obra familiar pero predominando los asalariados) y “grandes” (con ínfima presencia de trabajadores familiares). Es importante destacar que se realizaron consultas con representantes de los productores y especialistas en los diferentes rubros para validar estos criterios, además de realizarse los análisis estadísticos necesarios.

Estos criterios y los resultados de los primeros análisis fueron publicados en el Anuario 2005 de OPYPA. Posteriormente, se sugirió simplificar los criterios, proponiendo:

- La mano de obra no supera la cantidad de cuatro trabajadores permanentes totales (incluyendo miembros de la familia, asalariados y trabajadores zafrales).
- La superficie total de la explotación no debe ser mayor de 500 ha en equivalente de Valor Real (CONEAT)<sup>1</sup>, en lugar de superficie bruta, para considerar la ubicación y valor productivo del establecimiento.

como fuente el criterio adoptado por instituciones oficiales o por estudios recientes. Es necesario aclarar que el único país que aplica una definición por ley es Brasil.

Si bien los criterios teóricos son similares en los países de la región, las variables utilizadas y los valores críticos que distinguen a los productores familiares varían de un país a otro. La utilización de fuerza de trabajo familiar y la dedicación a la actividad agropecuaria son los dos criterios básicos comunes a todas las definiciones. En casi todos los casos, salvo en Paraguay, se explicita el requisito de extraer los ingresos familiares principalmente de la explotación y en el caso de Uruguay se considera también la residencia o la proximidad al predio. Las definiciones difieren fundamentalmente en el uso de los factores productivos: la contratación de mano de obra y la superficie explotada. De acuerdo con las estructuras productivas de cada país se aplican distintos límites superiores en la cantidad de asalariados y de hectáreas (o unidades de superficie equivalentes). Al superar estos límites el productor no puede ser incluido en la categoría de agricultor familiar. Se considera en algunos casos la razón social de la empresa (en Argentina y Uruguay), excluyéndose a las sociedades anónimas y se fijan límites en activos o capital (Argentina, Chile, Uruguay).

La OPYPA en Uruguay ha definido como variable principal la relación entre trabajo familiar y trabajo asalariado con el criterio de que no puede haber más trabajadores contratados que mano de obra familiar. A continuación, se buscaron variables adicionales fáciles de relevar que pudieran reflejar este criterio de forma más operativa; la superficie del

<sup>1</sup> El CONEAT es el índice del valor real utilizado en Uruguay para tipificar a todas las propiedades rurales según la aptitud del suelo.

**Cuadro 2. Número y porcentaje de establecimientos por tipo de productor**

Establecimientos	Tipo de productor			TOTAL
	Familiares	Medios	Grandes	
Número	39.120	6.199	3.997	49.316
Porcentaje	79	13	8	100

*Fuente: elaborado por OPYPA-DIEA, con base en el CGA 2000*

El primer criterio es suficiente para distinguir a la producción familiar en todas las explotaciones intensivas en el uso de tierra y mano de obra, como es el caso de la horticultura. En ganadería y agricultura extensiva, con superficies en promedio mucho más grandes, el segundo criterio es el que realmente pone un límite preciso. Este límite superior, que puede ser muy amplio para otros países, en Uruguay resulta adecuado. A pesar de que es necesario considerar la heterogeneidad productiva del país, la mayoría de los productores practican la ganadería extensiva, actividad que ocupa cerca del 80% del suelo productivo y que suele requerir grandes extensiones de tierra con una carga animal muy baja.

Se agregan a estos dos criterios el requisito de que el propietario del establecimiento sea una persona física o una sociedad de hecho y que exista una profesionalización en la actividad agropecuaria, derivándose de la misma los principales ingresos de la familia.

Las dos propuestas de definición de productor familiar rural están siendo estudiadas por la Unidad de Fomento a la Agricultura Familiar, recientemente creada por el MGAP (julio 2006). En este artículo se presentan los datos publicados por la OPYPA en su Anuario 2005, basados en la primera definición que utiliza variables específicas por rubro productivo.

**Productores rurales familiares: cuántos son, dónde están, cuál es su importancia en la producción nacional**

Partiendo de los criterios arriba especificados, se realizó un reprocesamiento del Censo General Agropecuario, a cargo de la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA) en colaboración con la OPYPA. Gracias a este nuevo tratamiento de los datos censales hoy se cuenta con una aproximación a lo que es la estructura socio-económica de la actividad agropecuaria uruguaya y sus diferentes estratos; lo que permite ver con mayor claridad cuántos son y qué representan los productores familiares en los distintos rubros.

Se incluyeron en el análisis 49.316 establecimientos de los 57.131 censados en el año 2000. Se excluyeron los productores que se definían como de autoconsumo y aquellos cuyo principal ingreso proviene de la forestación, cítricos, arroz, servicios de maquinaria, viveros y otros rubros donde la producción familiar tiene poco peso.

Casi un 80% de los productores rurales que fueron incluidos en el estudio de la OPYPA son de tipo familiar (Cuadro 2), de los cuales el 88% se concentra en tres rubros: ganadería (65%), lechería (11%) y horticultura (12%) (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Número y porcentaje de establecimientos familiares según especialización productiva**

Primer ingreso	No.	%
<b>TOTAL</b>	<b>39.120</b>	<b>100</b>
<b>Ganadería (de carne y/o lana)</b>	<b>25.501</b>	<b>65</b>
<b>Horticultura</b>	<b>4.617</b>	<b>12</b>
<b>Lechería</b>	<b>4.442</b>	<b>11</b>
<b>Cerdos</b>	<b>1.224</b>	<b>3</b>
<b>Aves</b>	<b>923</b>	<b>2</b>
<b>Viticultura</b>	<b>837</b>	<b>2</b>
<b>Granos de secano</b>	<b>823</b>	<b>2</b>
<b>Frutales caducifolios</b>	<b>753</b>	<b>2</b>

*Fuente: elaborado por OPYPA-DIEA, con base en el CGA 2000*

La explotación de tipo familiar es la que tiene más peso en todos los rubros productivos examinados en el trabajo de la OPYPA, dentro de los que se destaca la horticultura, con un 88% de

productores familiares, de los cuales el 90% reside en el predio. En el caso de la ganadería, el 79% de la producción es de tipo familiar, con un 65% de residencia en el predio.

**Cuadro 4. Porcentaje de establecimientos por tipo, según especialización productiva**

	Familiares	Medios	Grandes	Total
<b>Ganadería</b>	<b>79</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>100</b>
<b>Lechería</b>	<b>74</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>100</b>
<b>Horticultura</b>	<b>88</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>100</b>
<b>Cerdos</b>	<b>84</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>100</b>
<b>Vid</b>	<b>76</b>	<b>18</b>	<b>7</b>	<b>100</b>
<b>Cereales y oleaginosos</b>	<b>76</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>100</b>
<b>Aves</b>	<b>85</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>100</b>
<b>Caducas</b>	<b>79</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>100</b>

*Fuente: elaborado por OPYPA-DIEA, con base en CGA 2000*

La producción familiar ocupa el 24% de la superficie productiva del país (Cuadro 5), los medianos productores ocupan el 26% y los grandes productores el 50%. El rubro que mejor representa esta estructura es la ganadería. En horticultura,

aves y cerdos la distribución de la tierra es más favorable a las explotaciones familiares, aunque los grandes productores de aves, por ejemplo, que representan el 2% del total, cuentan con el 31% de la superficie que se utiliza en este rubro.

**Cuadro 5. Porcentaje de superficie por tipo de productor según especialización productiva**

	Familiar	Mediano	Grande	Total
<b>Ganadería</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>49</b>	<b>100</b>
<b>Lechería</b>	<b>34</b>	<b>24</b>	<b>42</b>	<b>100</b>
<b>Horticultura</b>	<b>64</b>	<b>14</b>	<b>22</b>	<b>100</b>
<b>Cerdos</b>	<b>72</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>100</b>
<b>Vid</b>	<b>36</b>	<b>20</b>	<b>44</b>	<b>100</b>
<b>Cereales y oleaginosos</b>	<b>29</b>	<b>25</b>	<b>47</b>	<b>100</b>
<b>Fruticultura caduca</b>	<b>43</b>	<b>23</b>	<b>34</b>	<b>100</b>
<b>Aves</b>	<b>60</b>	<b>9</b>	<b>31</b>	<b>100</b>
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

*Fuente: elaborado por OPYPA-DIEA, con base en el CGA 2000*

*Existen en Uruguay 39.120 explotaciones de tipo familiar que representan el 79% del total, ocupando el 24% del suelo productivo del país y generando, aproximadamente, la cuarta parte del Valor Bruto.*

La participación de la producción rural familiar en el Valor Bruto de Producción (VBP) en los rubros analizados (Cuadro 6), se estima en un 26% para el año del último Censo (2000), con un mínimo del 13% para los cereales y oleaginosos y un máximo del 52% para la horticultura.

**Cuadro 6. Valor Bruto de la Producción de las explotaciones familiares**

Actividad	Total	Producción	
		Familiar	PF/Tota
(Miles de dólares) (%)			
Horticultura	152	79	52
Fruticultura (caducif.+ citrus)	87	33	38
Viticultura	43	12	28
Cereales y Oleaginosos a/	140	18	13
Vacunos de leche	187	51	27
Ganadería de carne y lana	711	157	22
Aves	90	22	24
Cerdos	23	5	22
<b>Total</b>	<b>1433</b>	<b>377</b>	<b>26</b>

*Fuente: elaborado por OPYPA-DIEA, con base en el CGA 2000*

En síntesis, según esta primera aproximación del estudio realizado por la OPYPA-DIEA, existen en Uruguay 39.120 explotaciones de tipo familiar que representan el 79% del total, ocupando el 24% del suelo productivo del país y generando, aproximadamente, la cuarta parte del Valor Bruto de Producción. Los productores familiares son mayoría en los ocho rubros estudiados, destacándose su importancia en la ganadería y la horticultura.

### **Políticas diferenciadas**

El gobierno uruguayo está actualmente buscando definir una estrategia de desarrollo de la agricultura familiar basada en políticas diferenciadas. Si bien ya existen varios programas y proyectos focalizados hacia los segmentos más desfavorecidos dentro de la

actividad agropecuaria, los mismos no están coordinados ni comparten criterios comunes. Las políticas globales de desarrollo agropecuario, al no contener criterios de diferenciación por grupos o estratos de productores, resultan más útiles a las empresas más grandes y consolidadas y pocas veces pueden ser aprovechadas en todo su potencial por los productores familiares.

Estos criterios diferenciadores deberían constituir orientaciones políticas basadas, en última instancia, en un acuerdo social sobre la importancia de mantener el tejido social y económico de los territorios rurales. Los lineamientos estratégicos del MGAP están actualmente encaminados en este sentido. Se ha constituido una Unidad de Fomento de la Agricultura Familiar en atención a los planteos de organizaciones rurales y considerando esta nueva orientación estratégica del Ministerio en relación con

el desarrollo de las comunidades rurales.

Esta Unidad estará encargada de tomar iniciativas en la formulación de planes y proyectos dirigidos a la agricultura familiar. Asimismo, tendrá que articular las acciones que se llevan a cabo desde distintas Oficinas dentro del MGAP y coordinar la institucionalidad pública y privada que actualmente se superpone en algunos aspectos y presenta vacíos en otros. Un instrumento fundamental para lograr esta articulación y dirigir mejor los esfuerzos es contar con un registro de los productores, sus establecimientos y explotaciones, reto que deberá ser abordado por el MGAP en los próximos meses.

Las políticas agropecuarias diferenciadas son un nuevo desafío para el gobierno uruguayo en relación con el desarrollo rural, para canalizar de manera más ordenada y articulada los diversos apoyos y subsidios a los productores.