



# PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DIFERENCIADAS PARA LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA FAMILIAR.

*“Políticas diferenciadas para la Producción Familiar con mirada estratégica de desarrollo sustentable, incorporando la transición agroecológica como desafío y oportunidad.”*



# INTRODUCCIÓN:

El objetivo de este documento de **propuesta de políticas públicas diferenciadas para la Producción Agropecuaria Familiar**, es sintetizar una serie de planteos y propuestas de política pública, que emergen desde el Sistema de Fomento Rural, a ser presentados a los candidatos a la presidencia de la República para que puedan ser tenidos en cuenta en los programas de gobierno para el próximo mandato.

La elaboración de esta propuesta surge a partir de los propios antecedentes de trabajo de Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), de dos talleres realizados en el marco del Consejo Directivo nacional de CNFR (setiembre 2023 y mayo 2024), nutrido a partir de los aportes recibidos ante la consulta realizada a nuestras organizaciones de base y el aporte de expertos consultados.

## 1 | ASPECTOS GENERALES:

Se debe considerar que **existe una pérdida constante de productores y productoras en el país, desde la década del 60 a la fecha**, con períodos de mayor o menor tasa de desaparición de unidades productivas, en su gran mayoría de pequeña escala, pero que ha sido constante en los últimos 60 años y se actualizará a partir de la información del censo agropecuario en curso.

La evolución de la misma, asociada a la disminución de la población rural (generando un proceso de envejecimiento y masculinización en el medio rural), da cuenta de un proceso que pone en riesgo el relevo generacional en la gran mayoría de los casos. Esta realidad nos indica que **debe existir una mirada priorizada sobre jóvenes y mujeres en el desarrollo de políticas de arraigo y proyección productiva**. En tal sentido, se debe seguir avanzando y profundizando en el abordaje de las temáticas referidas a género y juventud, tanto en lo que respecta a la transversalización en su abordaje desde las políticas públicas, como en la generación de instrumentos que atiendan a las demandas específicas.

Esta evolución histórica y realidad actual, sin duda, nos debe hacer **pensar acerca del modelo de desarrollo país y el rol que ha tenido y el que puede llegar a tener a futuro la Producción Familiar**, desde una visión estratégica.

La promoción de la producción agropecuaria familiar debe partir por tratar de **evitar más pérdida de productores, en especial familiares, reduciendo los riesgos** (ya sea por factores climáticos o sanitarios; la escala; la comercialización y otros, como los financieros, que puedan afectar las condiciones).

En tal sentido, **las políticas de promoción deberían apuntar a tres ejes estratégicos: mejora de la rentabilidad, mejora en las condiciones de vida en el medio rural y cuidado del ambiente**.

Desde CNFR consideramos importante **centrar la mirada en las políticas públicas diferenciadas, como apoyos específicos y focalizados para mejorar las condiciones de vida de las y los Productores Agropecuarios Familiares** que viven y producen en el medio rural, promover la producción sostenible y resiliente, así como lograr el crecimiento y la inserción competitiva de la Producción Familiar en los mercados.

La pequeña escala y la escasa “espalda financiera” de la mayoría de los productores y productoras familiares, hace que necesariamente se la deba apoyar para lograr una mayor sustentabilidad y resiliencia ante los actuales desafíos e imprevistos. En tal sentido, existe un rol a ser asumido por las y los productores, pero también hay una responsabilidad del Estado y de la política pública.

Consideramos que **se deben revertir procesos de deterioro en la asignación presupuestal, que la institucionalidad agropecuaria ha experimentado en los últimos años**, fortaleciendo especialmente los presupuestos destinados a este tipo de política diferenciada. Más allá de los recursos destinados a emergencias climáticas.

Como un segundo nivel de alcance en una mirada estratégica de desarrollo, debemos no solo visualizar en el corto plazo la permanencia de la Producción Familiar, sino también construir las posibilidades concretas de reproducción y desarrollo de la misma en el mediano y largo plazo como un actor estratégico, tanto en la generación de riqueza como en la sustentabilidad de los sistemas productivos. Desde esta mirada, **es preciso partir de una visión estratégica del acceso por parte de las y los productores familiares a los recursos naturales como tierra y agua.**

En un mundo cada vez más competitivo, la escala y la innovación asociada al aumento de la productividad, la baja de costos y un avance hacia prácticas sostenibles, se presentan como desafío. En este escenario, la **innovación tecnológica asociada al fortalecimiento de procesos organizativos**, tanto en las fases primarias, como de transformación, agregado de valor y comercialización, se presentan como elementos claves a abordar por parte de las políticas públicas.

En este aspecto, debemos señalar que, para la CNFR, el concepto de **Producción Agropecuaria Familiar**, está asociado a una forma de vivir y producir en contacto directo con la naturaleza, asociado a la pequeña y mediana escala y al trabajo directo mayoritario de la familia en la unidad productiva, siendo éste su principal fuente de ingreso. Esta forma de producir representa, según datos del último censo agropecuario del 2011, al **61,1 % del total de explotaciones agropecuarias (MGAP, 2023 en base a datos de 2011), ocupando menos del 20 % de superficie agropecuaria del país.**

Según reciente trabajo de OPYPA, **la Producción Agropecuaria Familiar genera 40.000 fuentes de trabajo** desde una definición tradicional de empleo, que equivale al **30 % del empleo agropecuario**, involucrándose en las mismas **más de 80.000 personas.** (OPYPA 2024).

Según datos aportados por Sanguinetti *et al.* (OPYPA 2024), **la Producción Familiar a 2022 “aportó el 14 % del valor de producción nacional, concentrando el 54 % del valor generado por horticultura, el 35 % de la fruticultura, el 43 % de la apicultura, el 20 % de la lechería y el 10 % de la ganadería bovina”.**

**Se debe destacar así la importancia de la Producción Agropecuaria Familiar en lo que respecta al abastecimiento de alimentos, generación de trabajo, distribución de la riqueza, desarrollo local, identidad y cultura, distribución y ordenamiento poblacional, acceso a derechos y cuidado de la salud/ambiente.**

Por su parte, entendemos que, dentro de este concepto, **es posible trabajar de manera de perfeccionar la definición de “Productor o Productora Agropecuario/a”**, para que estas políticas sean más abarcativas a partir de la realidad de los distintos rubros y que, por otra parte, el diseño y asignación de las mismas sea más preciso.

Consideramos que se debe **jerarquizar el Registro de Productores/as Familiares** como herramienta para la elaboración y focalización de las políticas orientadas a la Producción Familiar; se debe **fortalecer dicho registro y al RENAHOH como herramientas válidas para el diseño y ejecución de las políticas diferenciadas hacia la Producción Familiar.**

Recientemente se ha presentado públicamente el **Plan Nacional de Agricultura Familiar (PNAF)**, que consideramos importante, primero que nada, por reafirmar la pertinencia de la definición del sujeto “Producción Familiar”, como foco de políticas diferenciadas. Dicho plan consideramos que debe ser una “punta de lanza”, en articulación con el Plan Nacional de Agroecología (PNA), hacia la construcción de verdaderas políticas de Estado, con visión estratégica, que además de acciones de corto plazo, permitan delinear políticas de mediano y largo plazo para el desarrollo del país con enfoque de desarrollo sustentable y promoviendo a la

Producción Familiar como actor clave en la generación y distribución de la riqueza en el país, asociado a la producción de alimentos. En tal sentido, consideramos también que debe incluirse un capítulo específico, desde una mirada estratégica a largo plazo de la producción agropecuaria familiar, en el **Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario (SENDA)**.

## 2 | PLANTEOS POR EJES DE PROPUESTAS:

Planteamos las propuestas surgidas en 12 ejes temáticos:

*1 | Acceso a la tierra y uso productivo.*

*2 | Política de Estado de acceso al agua y desarrollo del riego.*

*3 | Implementación de un Sistema Nacional de Extensión Rural y Asistencia Técnica.*

*4 | Fortalecimiento de las organizaciones.*

*5 | Fortalecimiento de la institucionalidad agropecuaria.*

*6 | Promoción de la sostenibilidad.*

*7 | Inclusión productiva, comercial y social.*

*8 | Adecuación de la política tributaria.*

*9 | Políticas de Gestión del Riesgo Climático.*

*10 | Políticas orientadas a la inclusión de mujeres rurales.*

*11 | Promoción y apoyo a las transiciones generacionales.*

*12 | Acceso a infraestructura y servicios.*

### *2.1 | Acceso a la tierra y uso productivo:*

#### **Fortalecer al INC como herramienta para el acceso a la tierra.**

- Garantizar los recursos financieros al INC para cumplir su función e incrementar su cartera de tierras.
- Seguir avanzando en mejorar y transparentar los procesos de adjudicación, definiendo de forma más clara los sistemas productivos en cada colonia y el perfil de colono/a.
- En los casos que deba vender tierras afectadas a la Ley 11.029, que los recursos obtenidos estén directamente destinados a la compra de nueva tierra (mejorando las condiciones de colonización, en cantidad y calidad, con respecto a las que fuesen vendidas).
- Promover el acceso a tierras por parte de jóvenes y mujeres, así como en unidades que requieran, para su viabilidad, de un redimensionamiento de escala, ya sea de forma individual o apelando a procesos colectivos.

- Ampliar la experiencia del Fondo de Estabilidad Lechero, a otros sectores como al sector granjero, priorizando jóvenes rurales.
- Generar nuevos arreglos institucionales que permitan el acceso a la tierra en forma complementaria al rol del INC, por ejemplo, instrumentos financieros accesibles para adquisición de predios cercanos o de apoyo al arrendamiento. Esto último, porque el INC no puede absorber toda la demanda y particularidades existentes.

### **Promover prácticas productivas que preserven los recursos naturales y la calidad de los mismos e incrementen la capacidad de adaptación al cambio climático:**

- Es necesario seguir avanzando en el ordenamiento territorial, teniendo en cuenta el proceso de avance que se viene dando en el territorio, de nuevos modelos productivos y de nuevas formas de distribución de la población en el mismo.
- Preservar las áreas rurales para la generación de alimentos.
- Asociado a lo anterior, evaluar por regiones y en clave de ordenamiento territorial, la posibilidad real de la “co-existencia”, ante el avance de determinados modelos de desarrollo productivo y poblacional, considerando la posibilidad de implementar prácticas productivas de intensificación sustentable y el desafío planteado de escalar formas de producción agroecológicas.
- Fortalecer los procesos de investigación, co-innovación, extensión rural y asistencia técnica, considerando las particularidades de la Producción Familiar.
- Reconocer y establecer mecanismos de subsidios asociados a servicios ecosistémicos.
- Establecer ámbitos de articulación y mejorar la coordinación entre MGAP y MA, de tal manera de potenciar sinergias y armonizar los enfoques de desarrollo productivo y de cuidado del medio ambiente.
- Promover mecanismos ágiles de certificación y registro de insumos agropecuarios para la producción orgánica, accesibles a la producción y comercialización de pequeña escala.

## **2.2 | Política de Estado de acceso al agua y desarrollo del riego:**

### **Inversión Pública en Infraestructura de almacenamiento de Agua.**

- Impulsar una ley específica que promueva e impulse la inversión pública en infraestructura de almacenamiento de agua y desarrollo del riego.

### **Fortalecer el acceso y uso de agua de calidad.**

- Generar una política nacional de acceso al agua y desarrollo del riego para la Producción Familiar.
- Modificar la Ley de Riego, aún sin reglamentar, con un capítulo específico para la Producción Familiar.
- Implementación de subsidios orientados a los costos de la regularización y el registro de tajamares, represas y pozos de agua.
- Apoyos y subsidios para la generación de nuevas fuentes de agua y sistemas de distribución y de riego, para todos los sistemas productivos de la Producción Familiar, como una política pública de carácter permanente.
- Bajar el costo de las tarifas de energía para riego.

### 2.3 | Implementación de un Sistema Nacional de Extensión Rural y Asistencia Técnica:

- Promover un sistema de extensión rural y asistencia técnica con enfoque de co-innovación, con participación de las organizaciones de productores.
- Apoyo a los sistemas de “alerta temprana” y gestión de riesgos.
- Promoción de la incorporación y buen uso del riego.
- Promoción de transiciones hacia sistemas más sustentables y agroecológicos.

### 2.4 | Fortalecimiento de las organizaciones:

Consideramos que se debe hacer una fuerte apuesta al fortalecimiento de las organizaciones de la producción familiar como herramientas estratégicas de desarrollo; en este sentido, se deben promover políticas que logren consolidar procesos de fortalecimiento de organizaciones, partiendo de una tipología que asegure una mayor precisión en su diseño e implementación. Estos procesos de fortalecimiento deberán estar asociados a la promoción de la participación ciudadana, la generación de economías de escala, y la promoción de la innovación tecnológica, tanto en las fases primarias, como de transformación, agregado de valor y comercialización de los productos de la Producción Familiar. Existen experiencias concretas, que pueden ser una referencia, donde la clave del desarrollo local de los productores familiares y el entorno son las Sociedades de Fomento Rural y Cooperativas.

#### **En tal sentido, se propone:**

- Mejorar los diseños y procesos asociados a la implementación y evaluación de la política pública, de manera que las organizaciones de la Producción Familiar cumplan un rol que aporte mayor eficacia y eficiencia en el resultado de las mismas. En este sentido, es preciso considerar el rol, tanto de las organizaciones de primer como de segundo grado, en todo el ciclo de la política pública: diseño, ejecución, monitoreo y evaluación).
- Fortalecer las capacidades de las organizaciones y sus integrantes para la adecuada gestión de los servicios y emprendimientos a implementar, que generen las condiciones para la autonomía económica de las mismas.
- Promover planes de compras colectivas de insumos y equipamientos.
- La formación de las y los dirigentes, con enfoque inclusivo hacia mujeres y jóvenes, es un aspecto clave para el buen funcionamiento y la gestión de las organizaciones.
- Promover la incorporación de servicios para los asociados/as (culturales y sociales, comerciales, asistencia técnica, etc.).
- Se debe avanzar en adecuaciones normativas que permitan agilizar las prácticas comerciales que hoy desarrollan las organizaciones (por ejemplo, mejoras y adecuación en los mecanismos de acceso a las compras públicas, posibilidades de generación de consorcios, modalidades ágiles de facturación por cuenta y orden).
- Incorporación de las tic y nuevas modalidades de comercialización.

## 2.5 | Fortalecimiento de la institucionalidad agropecuaria:

- La identificación explícita de la Producción Familiar como sujeto de política diferenciada en la institucionalidad agropecuaria es variable, por lo que se debería lograr avanzar en una mayor presencia de este abordaje en los correspondientes planes estratégicos.
- Consideramos que también se deben revisar y revertir algunos procesos que hemos venido señalando con preocupación desde CNFR, de disminución general de presupuestos asignados, tanto a los institutos como a las direcciones y fondos del MGAP, relacionados con la generación de políticas para la Producción Familiar.
- Analizar el rol de la institucionalidad y su estructura (la gobernanza) en los nuevos escenarios .

## 2.6 | Promoción de la sostenibilidad:

La Producción Familiar tiene un rol clave y necesario en la promoción de la sostenibilidad y cuidado del ambiente. Estudios recientes desarrollados desde INIA, demuestran el aporte y la importancia de la Producción Familiar en tal sentido. Al respecto, proponemos:

- Apoyar las transiciones hacia sistemas más sostenibles y agroecológicos desde un enfoque sistémico predial.
- Dotar de recursos e instrumentos al Plan Nacional de Agroecología para su desarrollo a escala nacional.
- Promover sistemas de trazabilidad y certificación, asociados a la diferenciación de productos y generación de valor agregado. Asociado a este punto, recomponer los sistemas de certificación participativa para productos agroecológicos, como una alternativa accesible para la Producción Agropecuaria Familiar y como forma de involucrar a otros actores de la cadena como consumidores y técnicos.

## 2.7 | Inclusión productiva, comercial y social:

- Apoyar procesos de industrialización de productos primarios que agreguen valor y mejoren el acceso a mercados.
- Promover planes de negocios orientados a la generación de escala, el agregado de valor (por ejemplo, productos por denominación de origen; agroecológicos; sobre pastizales naturales; bajos en emisiones de GEI, etc.), el acortamiento de las cadenas y la mayor diversificación y acceso a los mercados.
- Perfeccionar y mejorar la implementación de los mecanismos de acceso a compras públicas, ampliando la diversificación de rubros y productos.
- Generar mecanismos de seguros de precios que puedan respaldar planes comerciales a desarrollar.
- Promover los circuitos cortos de comercialización (mercados de cercanía, ferias, canastas, etc.).
- Revisar las posibilidades existentes de establecer mecanismos de protección comercial a determinados productos estratégicos de la Producción Familiar.
- Mejorar el acceso a financiamiento y créditos diferenciados y acordes para realidad de la Producción Familiar, acordes a las escalas y ciclos biológicos y comerciales involucrados.

## 2.8 | Adecuación de la política tributaria:

- Políticas tributarias diferenciadas, (exoneraciones fiscales, estímulo a la co-innovación).
- Modificación de la ley de promoción de inversiones, incorporando a los contribuyentes de IMEBA y mayor estímulo a la Producción Familiar).
- Beneficios fiscales a las unidades de la Producción Familiar que incorporen prácticas, que contribuyan a cumplir los compromisos ambientales.

## 2.9 | Políticas de Gestión de Riesgo Climático:

- Seguros Climáticos: mejorar la disponibilidad y alcance de los seguros climáticos diferenciados.
- Reforzar y aumentar el alcance de los fondos de emergencia existentes (mediante el acceso a fondos climáticos disponibles para los gobiernos.)
- Utilizar (acceso y uso de) fondos climáticos globales que están disponibles para los países con destino a la Producción Familiar. Según estudios, en el 2022 solo el 0,3 % de los fondos climáticos a nivel mundial fueron destinados a la Producción Familiar.

## 2.10 | Promoción de inclusión de mujeres rurales:

Las políticas definidas para la agricultura familiar deben ser accesibles para las mujeres que cumplan con los requisitos requeridos. Se hace necesario, a su vez, una política de estímulo y promoción de las mujeres en proyectos y programas destinados a la agricultura familiar, con la finalidad de que no exista desigualdad de género en el acceso a los mismos.

Por otra parte, para atender la desigualdad de género estructural, es necesario generar políticas focalizadas en las mujeres de la agricultura familiar, promoviendo la igualdad de derechos y oportunidades.

- Generar acceso a la información y la formación de las mujeres de la agricultura familiar en derechos humanos, derechos y obligaciones en el marco de una empresa agropecuaria familiar (tributación, beneficios sociales y empresariales).
- Atender la salud de la población rural, dando un especial cuidado a la salud mental y priorizando la salud ginecológica para las mujeres.
- Atender la inserción productiva de las mujeres con políticas específicas de acceso a tierra, crédito y asistencia técnica y medios de producción (semillas, maquinaria, herramientas, etc.).
- Fortalecer el sistema de respuesta en violencia basada en género, con la finalidad de que las mujeres rurales tengan mayor garantía, seguridad y acompañamiento profesional a la hora de encontrarse en situación de violencia basada en género.



### 2.11 | Promoción y apoyo a las transiciones generacionales:

Las juventudes de la Producción Familiar deben ser tenidas en cuenta en el diseño, implementación y evaluación de las políticas diferenciadas hacia la Producción Familiar, que han sido mencionadas anteriormente.

Además de eso, se deben generar políticas focalizadas para las juventudes. Entre ellas, se destacan:

- Apoyo a la inserción productiva, entendiéndose como base fundamental el acceso a la tierra por parte de las personas jóvenes, además de políticas específicas de asistencia técnica en gestión predial y producción; acceso a financiamiento mediante créditos y/o subsidios para el acceso a recursos productivos, maquinaria, entre otros.
- Generar un sistema de apoyo al acceso a la educación formal de las juventudes rurales, luego de terminar el ciclo de educación primaria. Es necesario acercar la educación media y terciaria al medio rural, generando más centros educativos o disponer de becas o sistemas de traslados para las juventudes. Además, se entiende de importancia la formación en gestión organizacional e incidencia política.
- Acceso a un sistema integrado de salud, con atención específica en las juventudes rurales, que brinde información y atención en salud sexual y reproductiva, salud ocupacional y salud mental.

### 2.12 | Acceso a infraestructura y servicios:

- Generar un plan de inversión en infraestructura en organizaciones de productores, asociado a la transformación y agregado de valor de productos primarios, acopio y comercialización.
- Promover, en articulación con las organizaciones de productores, la existencia de servicios asociados a la calidad de vida en el medio rural (salud, educación, cultura, recreación, conectividad, electrificación).
- Se destaca la importancia al acceso a la salud integral y sobre todo a la salud mental.
- Mejorar la caminería rural.

## 3 | CONSIDERACIONES FINALES:

Tal como mencionábamos en la introducción, este documento tiene valor por la propuesta, por su proceso de elaboración y la importancia que tiene en la contribución para el diálogo político. Todo lo expuesto en este documento constituye el marco de actuación, que surge a partir de los planteos más representativos de esta entidad gremial. El Sistema de Fomento Rural y la CNFR son parte de las fortalezas que el Uruguay tiene en cuanto a capital social, lo cual le da estabilidad y calidad institucional al país, cualidad muy destacable hoy en día en los escenarios regionales e internacionales.

Como ya es tradicional en los años preelectorales, la CNFR hace llegar a los partidos políticos que compiten por alcanzar el Gobierno de la República por el período 2025 - 2030, este documento con un conjunto de propuestas orientadas hacia la Producción Agropecuaria Familiar uruguaya y su consolidación dentro de la agropecuaria nacional.

CNFR también queda a disposición, para el diálogo y trabajo continuo en los diversos espacios institucionales agropecuarios en los que tiene presencia, para la construcción e implementación de políticas e instrumentos que atiendan esta realidad por el bien del país.

# GLOSARIO DE SIGLAS

<b>CNFR</b>	Comisión Nacional de Fomento Rural
<b>GEI</b>	Gas de Efecto Invernadero
<b>IMEBA</b>	Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios
<b>INC</b>	Instituto Nacional de Colonización
<b>INIA</b>	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
<b>MA</b>	Ministerio de Ambiente
<b>MGAP</b>	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
<b>OPYPA</b>	Oficina de Programación y Política Agropecuaria
<b>PNA</b>	Plan Nacional de Agroecología
<b>PNAF</b>	Plan Nacional de Agricultura Familiar
<b>RENAOH</b>	Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas
<b>SENDA</b>	Estrategia Nacional para el Desarrollo Agropecuario

*Comisión Nacional de Fomento Rural – Setiembre 2024*

Dr. Salvador García Pintos 1138  
Montevideo, Uruguay  
[cnfr@cnfr.org.uy](mailto:cnfr@cnfr.org.uy)  
(+598) 98 329 099



**COMISIÓN  
NACIONAL<sup>de</sup>  
FOMENTO  
RURAL**