

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE AGRONOMÍA**

**INSERCIÓN DE LA PRODUCCIÓN FAMILIAR EN CADENAS
AGROPRODUCTIVAS.
Análisis en base a modelos para una región de Canelones, Uruguay.**

por

Laura Yaniré GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

TESIS presentada como uno de los
requisitos para obtener el título de
Magister en Ciencias Agrarias
opción Ciencias Sociales

MONTEVIDEO
URUGUAY
2011

Tesis aprobada por el tribunal integrado por el Dr. Pedro Arbeletche, el Dr. Pedro de Hegedus y el Dr. Alfredo Albín, el 17 de noviembre de 2011. Autora: Laura Yaniré González Fernández. Director: Dr. Pablo Caputi. Co-director: Dr. Santiago Dogliotti.

AGRADECIMIENTOS

A los integrantes del equipo de investigación del Proyecto EULACIAS, muy especialmente a Ana Pedemonte y Mariana Scarlato que respondieron aceleradamente y con disposición siempre.

A los funcionarios de las instituciones y organizaciones que me brindaron solidaria atención y pronta respuesta cuando necesité datos, opiniones o aportes: equipo técnico y Comisión Directiva de la Asociación Fomento de Pequeños y Medianos Productores de Villa Nueva (2007/08), Fernando Sganga de la Dirección General de Desarrollo Rural-MGAP, Alicia Brenes del Proyecto Uruguay Rural-MGAP y Eduardo Cabrera del Instituto Nacional de Colonización.

A Santiago, Luis, Grazziana, Ricardo y otro/as colegas, docentes y compañero/as de los cursos de maestría, por los aportes que me brindaron muchas veces sin proponérselo, en las tertulias que mantuvimos a lo largo de estos años de trabajo y estudio.

A Pablo, por su paciencia, acompañamiento y apertura a la espera de “mi” proceso.

A mis compañeros de ruta: Andrés por su apoyo incondicional, Eugenia y Joaquín, que algún día comprenderán el porqué de tantas horas de ausencia. Al menos eso espero.

A mis padres, por todo lo que me quisieron, por todo lo que me enseñaron, por todo lo que me apoyaron y siguen haciéndolo.

A la familia, abuelos, abuelas y tías de Joaquín y Eugenia, por cubrir mis ausencias, alentándome a seguir adelante.

A las oportunidades que aproveché y a las que dejé pasar, todas me dejaron algún aprendizaje, todas me hicieron crecer.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
PÁGINA DE APROBACIÓN.....	II
AGRADECIMIENTOS.....	III
LISTA DE CUADROS Y FIGURAS	V
RESUMEN.....	VIII
SUMMARY.....	IX
1 <u>INTRODUCCIÓN</u>	1
2 <u>REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA</u>	5
2.1. <u>MARCO TEÓRICO Y APROXIMACIÓN CONCEPTUAL</u>	5
2.1.1 <u>Agricultura familiar</u>	5
2.1.1.1 Diferenciación de la agricultura familiar.....	7
2.1.1.2 Definición de productor familiar en Uruguay.....	8
2.1.2 <u>Algunas consideraciones sobre los mercados</u>	9
2.1.2.1 Economía de escala y de alcance en producción familiar.....	11
2.1.2.2 Tendencias del mercado, la comercialización y el consumo.....	14
2.1.3 <u>Desarrollo de la producción familiar granjera</u>	17
2.1.4 <u>Políticas públicas y desarrollo rural</u>	19
2.1.5 <u>Síntesis del marco teórico</u>	21
2.2 <u>IMPORTANCIA DE LA PRODUCCIÓN FAMILIAR A NIVEL NACIONAL</u>	24
2.2.1 <u>Importancia de la Producción Familiar en Canelones</u>	27
2.2.2 <u>La producción granjera y la cadena hortifrutícola</u>	31
2.2.3 <u>La producción granjera y la cadena cárnica</u>	32
2.2.4 <u>Políticas públicas para la producción familiar y el desarrollo rural del sector granjero en Uruguay</u>	34
3 <u>METODOLOGÍA</u>	41
3.1 <u>ABORDAJE METODOLÓGICO</u>	41
3.2 <u>EL CASO DE ESTUDIO</u>	42

3.3	PRODUCCIÓN FAMILIAR EN LA REGIÓN DE ESTUDIO..	48
3.4	CONSTRUCCIÓN DE LOS MODELOS.....	51
3.4.1	<u>Análisis de la fuente de datos</u>	51
3.4.2	<u>Elección de las variables y construcción de los modelos</u>	53
3.4.3	<u>Estado de resultados de los modelos</u>	53
3.4.4	<u>Oportunidades y restricciones de los modelos y de las políticas públicas</u>	55
4	<u>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</u>	57
4.1	DESCRIPCIÓN DE LOS MODELOS.....	57
4.1.1	<u>Modelo A: hortícola a campo</u>	61
4.1.2	<u>Modelo B: hortícola a campo con forraje y ganadería</u>	62
4.1.3	<u>Modelo C: hortícola a campo con ganadería intensiva</u>	63
4.2	ESTADO DE RESULTADOS DE LOS MODELOS.....	65
4.2.1	<u>Análisis de los ingresos de los modelos</u>	69
4.3	OPORTUNIDADES Y RESTRICCIONES DE ESTOS MODELOS Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	74
5	<u>CONCLUSIONES</u>	83
6	<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	86
7	<u>ANEXOS</u>	92

LISTA DE CUADROS Y FIGURAS

Cuadro n°	página
1. Establecimientos por tipo según especialización productiva (en porcentaje).....	24
2. Superficie ocupada por tipo de establecimiento según especialización productiva (en porcentaje).....	25
3. Explotaciones en Canelones, según fuente de ingreso, considerando los tres rubros principales.....	29
4. Uso del suelo según superficie destinada a cada uso en Canelones.....	30

5. Características agropecuarias básicas de la 6 ^{ta} Sección Policial de Canelones	44
6. Explotaciones y superficie explotada, según su principal fuente de ingreso para 6 ^{ta} Sección Policial de Canelones	45
7. Explotaciones, trabajadores permanentes y jornales contratados según fuente de ingreso de las explotaciones para 6 ^{ta} Sección Policial de Canelones	47
8. Resultado del procesamiento de los datos de la Declaración Jurada de Productor Familiar para la 6 ^{ta} Seccional Policial de Canelones, según variables de la definición de Productor Familiar del MGAP.....	49
9. Resumen comparativo de variables descriptivas generales de los sistemas productivos para el caso de estudio según fuente de información utilizada.....	52
10. Descripción de los modelos identificados de acuerdo a las variables productivas seleccionadas.....	57
11. Descripción de los modelos identificados de acuerdo a las variables socio-económicas seleccionadas.....	59
12. Comparativo de ingresos familiares (IF) anuales y promedio mensual para los tres modelos según ejercicio.....	67
13. Relación entre los IF de los modelos A, B y C y el ingreso INE para los ejercicios 2005/07, 2006/07 y 2007/08	68
14. Posibilidad de cobertura de los costos de depreciación y remanente para inversión de los modelos A, B y C para los ejercicios 2005/2006, 2006/2007 y 2007/2008.....	70
15. Tabla relacional entre los modelos identificados y los tipos de política pública.	79

Figura n°.

1. Distribución de las explotaciones familiares por área de enumeración del Censo General Agropecuario del 2000	26
---	----

2. Mapa de Canelones ubicando los límites de la 6 ^{ta} Sección Policial del Departamento, las áreas censales que comprende y la ciudad de Sauce.....	43
3. Superficie en hectáreas por explotación por orden de importancia de los cinco rubros principales que generan sus ingresos, según fuente de ingreso.....	47
4. Número de Declaraciones Juradas de Productor Familiar totales por orden de importancia de los rubros que generan sus ingresos, según fuente de ingreso.....	50
5. Representación de los modelos productivos A, B y C en función de la superficie cultivable y el empleo de mano de obra familiar.	60
6. Ingresos familiares anuales (IF) de los tres modelos e ingreso INE para los ejercicios 2005/06, 2006/07 y 2007/08.....	65
7. Saldo para inversión según modelo para los tres ejercicios analizados y promedio de los tres ejercicios.....	71

RESUMEN

La producción agropecuaria ya no puede verse aislada del resto de la economía y a la visión sectorial se impone la visión de cadena agroproductiva, por lo que es necesario entender los cambios que se están produciendo en el sector agroalimentario, así como la importancia económica y social que tiene la agricultura familiar en este proceso. En los últimos años, la tendencia de las políticas públicas en Uruguay en referencia a la producción granjera ha promovido su integración a cadenas agroproductivas, sin considerar en todas sus dimensiones las restricciones que este tipo de productores familiares tiene para desarrollar su potencial productivo. El objetivo de este trabajo fue analizar sistemas de producción de una región granjera, sus oportunidades de inserción a cadenas agroproductivas orientadas al mercado y de generación de políticas públicas que viabilicen el potencial agropecuario de este tipo de producción familiar. Para esto se utilizó un estudio de caso y se construyeron modelos representativos de los sistemas de producción predominantes en esa región. Los tres modelos identificados, cuyas diferencias radican en la lógica familiar en función del uso de sus recursos y objetivos familiares, presentan rasgos característicos de una Agricultura Familiar de Transición. Sin embargo, su marcada heterogeneidad sugiere cierta “transicionalidad” entre ellos, especialmente por sus grados de vulnerabilidad económica, productiva y social. Esta transicionalidad genera la posibilidad de implementar políticas públicas adaptadas en función de la complementariedad y encadenamientos productivos entre los modelos, que potencien la inserción a cadenas agroproductivas, mejorando la competitividad de sus productos.

Palabras clave: políticas públicas, desarrollo rural, mercado.

SUMMARY

INSERTION OF HOUSEHOLD PRODUCTION IN AGROPRODUCTIVE CHAINS. Analysis based on models for a region of Canelones, Uruguay.

Agricultural production can no longer be seen isolated from the rest of economy and to sectorial vision imposes the agroproductive chain vision, reason why it is necessary to understand the changes that are taking place in the agro-alimentary sector as well as the economic and social importance small household production has in this process. In last years, the tendency of public policies in Uruguay, related to the small farmers' production, has promoted its integration to agroproductive chains without considering all the restrictions this type of agriculture has to develop its productive potential. The purpose of this work was to analyze production systems of an intensive household production region, its opportunities of insertion to market oriented agroproductive chains and of generation of public policies that reinforce the farming potential of this type of familiar production. A case study was used to construct representative models of the predominant production systems in that region. The three models identified, which differences resided in the logic of the family, based on the use of resources and the objectives of it, agree in displaying characteristics of a Transitional Familiar Agriculture. Nevertheless, their noticeable heterogeneity suggests certain "transitionality" among them especially by its degrees of economic, productive and social vulnerability. This transitionality generates the possibility of implementing adapted public policies based on the complementariness and productive linkages between models that strengthen the insertion to agroproductive chains and their products competitiveness.

Key words: public policies, rural development, market.

1 INTRODUCCIÓN

La importancia económica y social que tiene la agricultura familiar (AF) en los países latinoamericanos, ha sido ampliamente demostrada y ha generado debates acerca de su futuro y posibilidades de desarrollo (Rosset 1999, IFPRI 2005, Barril 2007).

Su rol para la economía y el desarrollo, conocido como multifuncionalidad de la AF, tiene que ver con el mantenimiento de las comunidades agrícolas y la sostenibilidad de la producción así como con el abastecimiento de alimentos para los sectores urbanos, la soberanía alimentaria y la generación de ingresos y empleos para un segmento sustancial de hogares rurales (Rosset, 1999).

En las últimas décadas el sector agropecuario latinoamericano se ha integrado fuertemente al mercado y a la industria, complejizado y modernizado su proceso productivo a través de adopción tecnológica y de insumos externos a la unidad de producción, ha modificado sustantivamente sus sistemas de gestión y administración, sus relaciones laborales y de intercambio. Este proceso ha sido desigual e incompleto para el sector, a raíz de las restricciones de políticas macroeconómicas y los sesgos de políticas de subsidios que privilegiaron a algunos sectores (Barril, 2007).

Como consecuencia de lo anterior, el sector agropecuario ya no puede verse como aislado del resto de la economía y a la visión sectorial se impone la visión de cadena agroproductiva¹ (CAP), por lo que es necesario entender los cambios que se están produciendo en el sector agroalimentario. En este sentido, Boehlje (1999) señala que el desarrollo de las CAP, desde la genética hasta el consumidor final, y las diferentes fases por las que transita un producto hasta llegar a él, se encuentran vinculadas por relaciones de mercado y por las que se establecen entre los agentes para generar una cadena de valor, lo que obliga a un cambio en el enfoque sectorial con el cual tradicionalmente se ha abordado el análisis económico del sector. En

¹Se considera cadena agroproductiva (CAP) al conjunto de actores y actividades que abarcan la provisión de insumos y otros servicios, producción primaria, transformación agroindustrial, comercialización interna y externa y consumo, con actividades y actores heterogéneos en cuanto a tamaño, utilización de tecnologías, racionalidad económica y estrategias a lo largo de la misma.

segundo lugar, destaca que el agropecuario ha dejado de ser un sector que sólo produce commodities y la tendencia actual es que la cadena de producción genere bienes diferenciados con atributos específicos para ciertos segmentos del mercado. Como lo plantea Hazell (2004), estos cambios en los mercados, ofrecen nuevas oportunidades para el desarrollo de la AF las cuales serán de provecho si se levantan algunas de las debilidades propias de éste colectivo, que implican serias amenazas para los pequeños agricultores.

La inserción natural de la AF en CAP es poco probable debido a que la escasez de capital natural, físico, humano, social y financiero con los que cuentan los coloca en permanente situación de vulnerabilidad. Ésta, ligada al bajo potencial productivo de sus unidades productivas o hasta su inviabilidad agropecuaria, la tendencia creciente a la asalarización, la baja adopción de innovaciones y el alto costo de asumir riesgos de mercado condicionan su existencia como tal (Soto *et al.*, 2007).

En Uruguay la tendencia de las políticas públicas para la producción familiar en los últimos años, desde el punto de vista productivo, la han inducido a producir más en términos de rendimientos por hectárea y promovido la integración a CAP. Sin embargo, no han considerado en todas sus dimensiones las restricciones que este tipo de producción y productores tienen para acceder a mercados que exigen cada vez más calidad e inocuidad, movidos por las demandas del consumidor y dominados ampliamente por supermercados y agroindustrias que reflejan la competencia internacional.

La producción granjera, sector de la agropecuaria nacional que comprende las producciones intensivas vegetales y animales llevadas a cabo mayoritariamente por productores familiares, no escapa a esta realidad. En consecuencia actualmente se pueden reconocer en el sector granjero, productores empresariales integrados al mercado con diferentes escalas y grados de especialización y productores familiares que presentan en general diseconomías de escala, mayor grado de diversificación productiva y relaciones de dependencia con respecto al mercado.

Estos productores familiares granjeros son típicos representantes de una AF que como la definen Soto *et al.* (2007) se integra a los mercados de productos y factores, incluyendo al mercado laboral, pero debido a la base exigua de activos con que cuenta y el limitado acceso a bienes y servicios públicos, ve afectada su productividad y competitividad. Asimismo, como unidades productivas mantienen una estrategia de diversificación de cultivos y crianzas en vez de una mayor especialización, y tienen cierta renuencia a asumir innovaciones como parte de su estrategia de supervivencia.

Al igual que como lo plantea Lewin (2005), la dependencia de estas familias de ingresos extra prediales, de actividades no agrícolas y la recurrencia a la inversión en animales o forrajes como fuente de ahorro y liquidez para casos de emergencia, se ha visto aumentada por la existencia de fallas en los mercados y en las instituciones.

Estas estrategias han predominado en la producción familiar granjera (PFG) uruguaya, específicamente la del departamento de Canelones. La compra de animales (especialmente vacunos) no solo se realiza como una estrategia de inversión y ahorro sino también de uso de otros recursos escasos del predio como mano de obra familiar y tierra y agua disponibles (Dogliotti, 2003).

El objetivo de este trabajo fue analizar los sistemas de PFG de una región del departamento de Canelones, sus oportunidades de inserción a CAP orientadas al mercado y de generación de políticas públicas que viabilicen el potencial agropecuario de este tipo de producción familiar (PF) y su supervivencia como unidades productivas, propiciando procesos de desarrollo rural.

Para esto se propuso un estudio de caso y la construcción de modelos representativos de los sistemas de producción predominantes en una región de producción granjera del departamento de Canelones, que permitieran identificar las posibles CAP en las que podrían insertarse, comparar sus resultados económicos durante tres ejercicios y considerar qué tipos de políticas públicas podrían contribuir a acortar la brecha existente entre esa PFG y las CAP a las que vincularse.

Este tipo de análisis puede aportar al conocimiento de los sistemas de producción desde el punto de vista socio-productivo y en consecuencia a la definición de políticas integrales de apoyo a este sector. De esta manera las políticas generadas se asentarían en la discusión de qué tipo sistemas de producción se pretende sostener, conociendo potencialidades y restricciones de los mismos, generando acciones adaptadas y asumiendo que la sumatoria de éstas valida procesos de desarrollo rural, crecimiento e integración a los mercados.

2 REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

2.1 MARCO TEÓRICO Y APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

2.1.1 Agricultura familiar

El concepto de AF ha sido fuente de innumerables debates, estudios académicos y políticos. En la actualidad hay un consenso más o menos generalizado en cuanto a las características de la misma, lo que se refleja en algunas variables o elementos mencionados en la mayoría de las definiciones de AF formuladas para América Latina.

Echenique (2006) sostiene que son cuatro los elementos que permiten diferenciar a la AF de la empresa agropecuaria:

(i) el uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar: la explotación es al mismo tiempo una unidad de consumo (la familia) y una unidad de producción (el predio) que utiliza básicamente la fuerza de trabajo que proveen los miembros de la familia que permanecen en el hogar. Se aprovecha el aporte no remunerado de la mano de obra familiar, particularmente los menores, mujeres y ancianos, que en otras formas de producción no tendría posibilidad de generar valor. Este rasgo de trabajo familiar preponderante, es en la mayoría de los casos, suficiente para distinguir a una explotación familiar de una empresa agropecuaria, en la cual el origen de la fuerza de trabajo es predominantemente asalariado.

(ii) el acceso limitado a los recursos de tierra y capital: los predios de la AF se ubican en los rangos de tamaño más pequeños de la tenencia agrícola² y también mayoritariamente en áreas con recursos naturales con menos potencial relativo. Además de las restricciones en el acceso a la tierra, las explotaciones familiares disponen generalmente de poco capital de trabajo, de reducidas capacidades de acumular excedentes y están sometidas a restricciones de acceso a créditos formales.

² Cabe destacar en este punto que la creciente gravitación de la tecnología y por consiguiente del capital sobre la tierra permite el surgimiento de vigorosas empresas agrícolas en limitadas superficies. Esto significa que muchos predios pequeños, especializados en horticultura, fruticultura, floricultura o ganadería intensiva, no forman parte de la agricultura familiar.

(iii) el uso de múltiples estrategias de supervivencia y de generación de ingresos: aunque los bienes para el autoconsumo y los ingresos provenientes de la producción agropecuaria propia son la fuente principal de recursos para asegurar la reproducción de la familia y de la unidad productiva, ha sido progresiva la multiactividad y diversificación de las fuentes de ingresos de la AF. Lo determinante para la inclusión de unidades productivas en la AF es que la producción propia sea dominante con respecto a otras fuentes complementarias de ingresos.

(iv) su marcada heterogeneidad, especialmente en lo que se refiere a su articulación en los mercados de productos y factores: las diferencias de ingreso y tamaño de las unidades familiares, sus niveles de articulación a los mercados y las cadenas en las cuales participan, la mayor o menor ponderación de la producción propia y del trabajo asalariado en los ingresos familiares, las estructuras productivas diferenciadas y propias de regiones agroecológicas distintas, son entre otros factores, los que marcan la heterogeneidad en distintas tipologías.

Por su parte, Barril (2007) señala algunas relaciones características de la AF:

(i) Tierra/Fuerza de Trabajo Familiar: el uso de la fuerza de trabajo familiar disponible en el hogar para lograr emplear productivamente la tierra de la cual disponen. Actualmente se acepta, incluso, que contratar trabajo asalariado por ciertos periodos, dependiendo del tipo de producción y siempre que no exceda cierta proporción de la fuerza de trabajo familiar utilizada, no obstaculiza clasificarla como tal.

(ii) Tierra/Capital: acceden a predios de pequeño tamaño y están ubicados en áreas de bajo potencial productivo. Aunque el tamaño de la tierra es relativo y debe verse en función de la producción a la que se dedica, por lo general ésta es escasa y asociada a la dificultad de acceder a capital para hacerla producir, lo que a su vez, impide períodos de capitalización sostenidos.

(iii) Acceso a tecnología y mercados, es una alternativa presente para mejorar la producción y puede ser un punto de partida de diferenciación de la AF hacia pequeños o medianos empresarios agropecuarios. En general se considera que se vinculan al mercado a través de excedentes productivos y con la venta de fuerza de trabajo por periodos; es decir, no son economías de auto subsistencia sino que

también están vinculadas al mercado de productos y de trabajo. Sin embargo, esta relación con el mercado es de subordinación y generalmente desfavorable, debido a su escasa capacidad de negociación, y de otros factores como: volúmenes de producción reducidos, aislamiento geográfico, falta de acceso a información, etc.

Adicionalmente a estas tres características que permiten una rápida caracterización de la AF en términos generales, se les asocian otros atributos sociológicos y antropológicos como la vulnerabilidad, el pasaje en períodos cortos a estados distintos económicamente (mejores o peores), y la resiliencia, la alta capacidad de adaptación y reconversión para sobrevivir como unidad productiva (Barril, 2007).

Esta alta capacidad de adaptación/reconversión tiene que ver con la flexibilidad de estos sistemas de producción familiar asociada a la elección de los rubros o las actividades productivas en función de sus recursos. Cloquell y Denoia (1997), plantean que esta flexibilidad del sistema en sí y del uso de los recursos, ha permitido tradicionalmente el surgimiento de actividades alternativas, dentro y fuera de la unidad productiva basado a su vez en la flexibilidad del trabajo familiar y permitiendo la realización de actividades que sirven para autofinanciar la realización de aquellas que se consideran generadoras del ingreso.

2.1.1.1 Diferenciación de la agricultura familiar

Varios autores han considerado la existencia de características diferenciales dentro de la AF que definen a su vez subtipos o categorías, resaltando la heterogeneidad de este grupo en relación a sus estrategias de supervivencia y su articulación con los mercados de productos y factores (Echenique 2006, Soto *et al.*, 2007, Obschatko, 2007).

En un estudio de caracterización de la AF para varios países de América Latina, entre ellos Uruguay, Echenique (2006) establece diferentes tipologías según el origen de los ingresos y la capacidad de acumulación. La más genérica según este autor es la siguiente:

Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS): aquella más orientada al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a recurrir al trabajo asalariado. Este grupo ha sido caracterizado como en desaparición por su escaso potencial agropecuario y las crecientes tendencias hacia la asalarización.

Agricultura Familiar en Transición (AFT): tiene mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo), accede a recursos de tierra mayores y mejores, satisface con ello los requerimientos de la reproducción familiar, pero tiene dificultades para generar excedentes que le permitan la reproducción y desarrollo de la unidad productiva. Esta categoría, está en situación inestable en su calidad de productor y tiene mayor dependencia de apoyos públicos para conservar esta calidad

Agricultura Familiar Integrada (AFI): se distingue porque tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos de tierra con mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva. A esta categoría se la ha denominado también como AF consolidada, capitalizada o con potencial.

Si bien Uruguay ha generado una definición oficial de lo que se entiende por Producción Agropecuaria Familiar (PAF)³, hasta el momento no se ha profundizado en una tipología que la diferencie internamente. De todas maneras, se puede considerar *grosso modo* que se mantiene vigente esta diferenciación propuesta por Echenique (2006). Cabe aquí resaltar que estas tipologías no se debieran considerar como categorías rígidas y que su funcionalidad resulta de su ayuda a la comprensión del fenómeno.

2.1.1.2 Definición de productor familiar en Uruguay

En el año 2005, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), comenzó con un proceso de definición de la PAF, a través de un trabajo conjunto de

³ En Uruguay, según lo describe Fossatti (2007) se utiliza el término de Producción Agropecuaria Familiar (PAF) para referirse al estrato de productores que en otros países de la región se denomina generalmente agricultura familiar (AF).

la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) y la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA), con colaboración del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). La construcción de la definición continuó en 2006 y 2007 a través de un proceso participativo con actores públicos y privados, principalmente en la órbita de la Sección Nacional de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y culminó en un decreto del MGAP⁴.

La definición contenida en el mismo, sostiene que se considera PAF o bien productor/a agropecuario/a familiar aquella persona física que cumpla simultáneamente con las siguientes características: 1) realiza la explotación con la colaboración de como máximo dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales (500 jornales anuales); 2) explota hasta 500 hectáreas índice CONEAT 100 bajo cualquier forma de tenencia; 3) obtiene su ingreso principal del trabajo en la explotación o cumple su jornada laboral en la misma y 4) reside en la explotación o en una localidad ubicada a una distancia no mayor a 50 kilómetros de la misma.

Resumiendo, en Uruguay se caracteriza a la PAF como aquella que combina en forma predominante el trabajo familiar en la tierra que posee bajo cualquier forma de tenencia y se vincula a algún mercado a través de la venta de su producción agropecuaria como forma de obtener los ingresos o la mayor parte de ellos para la unidad domestico-productiva.

Esta definición es aplicable a todo tipo de producciones y es inclusiva de la mayoría de las heterogeneidades de las que da cuenta la PF en el Uruguay.

2.1.2 Algunas consideraciones sobre los mercados

En su acepción más simple, mercado es un conjunto de compradores y vendedores de un bien o un servicio, que pueden estar presentes, o no,

⁴ Resolución del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca N° 527 del 8 de julio de 2008.

simultáneamente en un lugar determinado (Bergara *et al.*, 1999). Es decir, un espacio donde las fuerzas de la oferta y demanda propician la transacción de bienes y servicios a un determinado precio.

La relación de negociación que se establece entre compradores y vendedores está condicionada por la estructura de dicho mercado, que depende básicamente del número de compradores y vendedores que participan en él. En forma teórica, se identifican tres tipos de mercado:

- (i) Mercado de competencia perfecta: cuando hay muchos productores pequeños en relación con el mercado, el producto que ofrecen es homogéneo y los compradores están perfectamente informados, existe libre entrada y salida de empresas y todos son tomadores de precios a través de decisiones independientes.
- (ii) Oligopolio: cuando hay un número reducido de productores o vendedores, cada uno de los cuales es capaz de influir en los precios de mercado con sus propios actos. Esto puede propiciar la formulación de acuerdos entre ellas con el fin de aumentar sus beneficios o poder de mercado (colusión).
- (iii) Monopolio: es un caso extremo, cuando la competencia es inexistente y el mercado es controlado por un solo productor.

En cualquiera de estas situaciones los productores (vendedores) compartirán el mercado con un elevado número de demandantes (compradores), pero también existen las situaciones en que hay un reducido número de demandantes como por ejemplo, los casos de monopsonio (un solo comprador) y oligopsonio (pocos compradores). Esta concentración en la compra o la venta generan situaciones de competencia imperfecta que determinan fallas en los mercados (Bergara *et al.*, 1999).

Las fallas en los mercados se producen por una asignación ineficiente de los recursos y se asocian a la provisión de bienes públicos, presencia de externalidades, mercados incompletos o asimetrías de información, lo que forma parte de la justificación teórica para la intervención del Estado. (Bergara *et al.*, 1999).

El sector agropecuario es considerado como aquel en el que la mayoría de las transacciones se encuentran cercanas a las condiciones de competencia perfecta. En particular, en los mercados mayoristas, con muchos vendedores y compradores simultáneos sin dependencia unos de otros un mercado que no está basado en transacciones repetidas y en el cual el precio responde al precio de equilibrio entre la demanda y la oferta del momento (Bergara *et al.* 1999). En la práctica, sin embargo, los productores (especialmente los granjeros) venden productos altamente perecederos, diversos y se enfrentan a altos costos de transporte y de transacción. Esto crea mercados locales oligopsónicos, o incluso monopsonicos. En otros casos, los productores logran especializarse en algunos productos, generando economías de escala a través de inversiones específicas en capital y conocimiento, lo que les genera barreras de salida importantes y una oferta relativamente inelástica en el corto plazo (Vargas y Foster, 2000).

2.1.2.1 Economía de escala y de alcance en producción familiar

En la literatura se encuentran argumentos de diferentes autores que explican la aparición “inevitable” de economías de escala en el sector agropecuario, así como otros que discuten las ventajas de las deseconomías de escala que mantiene la PF. Un resumen de éstos se puede encontrar en Dirven (2006), donde la autora, además de contraponer las economías de escala a la pequeña agricultura, contrapone los escenarios diferenciales existentes en países desarrollados y en desarrollo, para la aparición de unas y el mantenimiento de las otras.

Según esta autora, una de las evidencias de la existencia de economías de escala en agricultura es el propio crecimiento del tamaño de los predios en los países desarrollados. Sostiene que si no hubiera ventajas en las economías de escala, no crecerían. Señala también que para algunos autores las diferencias en los tamaños de las explotaciones entre países desarrollados y en desarrollo, se deben atribuir a los ambientes económicos distintos y no a las economías de escala.

Otro argumento que maneja al respecto, es la transición natural hacia explotaciones más grandes y el éxodo de los pequeños agricultores debido a que muchas de las ventajas atribuibles a la AF desaparecen a medida que los países se desarrollan y el trabajo se vuelve escaso en relación a la tierra y el capital. Esto conduce a una natural transición hacia predios más grandes y migración de pequeños productores rurales hacia trabajos no-rurales o urbanos. Hazell (2004) y Hazell y Diao (2005) sostienen que esta transición normalmente no comienza hasta que el país ha crecido por encima del nivel de bajos ingresos y lleva varias generaciones para imponerse.

Otra fuente potencial de economías de escala es que los agricultores grandes suelen tener ventajas y/o facilidades en el acceso al crédito, seguros, marketing, distribución y almacenaje, debido a sus mayores disponibilidades de capital (Johnson y Ruttan, 1994, citados por Dirven, 2006) y se benefician por su mayor capacidad de influencia para generar políticas a favor de su productividad e ingresos (leyes, precios, programas de apoyo, inversión en infraestructura, servicios públicos, etc.).

Un último argumento citado por esta autora refiere a la eficiencia con que se usan los insumos indivisibles en los predios por encima de cierto tamaño. Estos insumos indivisibles como maquinaria, capacidad de gestión y emprendimiento del agricultor, se pueden usar más eficientemente en explotaciones por encima de cierto tamaño, aún ante la presencia de empresas prestadoras de servicios (maquinaria, transporte y logística, asistencia técnica) a las que les sigue conviniendo la prestación por encima de determinadas escalas. Los predios pequeños no son interesantes como oportunidades de negocio.

En el otro extremo, las deseconomías de escala que existen en el sector agropecuario se pueden explicar por la naturaleza especial de la producción agrícola. Los argumentos más comunes a favor de su existencia son en forma resumida los que siguen:

(i) El valor del producto bruto total por unidad de superficie es mayor en el caso de las explotaciones de menor tamaño. Feder (1985) y Binswanger *et al.*

(1993) citados por Dirven (2006) han encontrado que el valor de producto más alto por unidad de superficie no lo obtienen los predios más pequeños sino los que les siguen en tamaño. Según Rosset (1999) los predios pequeños producen más por unidad de superficie que los mayores en términos de producto bruto y no de rendimiento por unidad de superficie. Estos sistemas que integran diversos cultivos y producciones, producen mucho más por unidad de área que los monocultivos. Lo anterior, según el autor, es ampliamente reconocido hoy en día por los economistas agrícolas como la “relación inversa entre el tamaño de la finca y la productividad”

(ii) Los pequeños agricultores aseguran cierto grado de seguridad alimentaria en las áreas rurales donde los altos costos de transporte y mercadeo harían subir los precios de los alimentos (Hazell, 2004).

(iii) Debido al alto costo de supervisión de las labores agrícolas en los predios, el trabajo familiar tiende a ser más productivo. Esto responde a la naturaleza de la producción agropecuaria, donde tanto el trabajo como las maquinarias son móviles (Johnson y Ruttan, 1994, citados por Dirven, 2006) y deben responder a cierta secuencia respetando los ciclos anuales de producción, limitando las oportunidades de ganancia a partir de la especialización y la división del trabajo. Es decir, que con todos los factores iguales, el trabajo familiar es más productivo y cuesta menos que el trabajo rentado.

(iv) Las explotaciones familiares tienen menores costos salariales, debido a que no incurren en costos de transacción por trabajo rentado, ni seguridad social, ni horas extras. Los integrantes de la familia proveen más trabajo a menores valores marginales y con menor tasa salarial que la de mercado (Dirven, 2006).

En la producción granjera uruguaya se presentan ejemplos de estos dos tipos de economías. La causa más frecuente de las economías de escala radica en la especialización del sistema productivo y la integración vertical del mismo. La producción de mayores volúmenes de ciertos rubros hace necesario especializar algunas etapas de producción o comercialización, ya sea a través de la mecanización de labores de cultivo y cosecha o de contratación de servicios como producción de plantines, el trasplante o la cosecha. Estas acciones no son económicamente viables

con bajos volúmenes de producto, producciones muy diversificadas y reducida disponibilidad de capital para inversiones como suelen tener los productores familiares. Éstos últimos, por el contrario, encuentran mayores oportunidades en la diversificación que en la especialización que demanda la escala. En este sentido, la ampliación o mejoras que se introducen al sistema para la producción de un rubro suele mejorar la capacidad de producir otros (por ejemplo el riego). Esto genera ciertas economías de alcance, logrando ahorro de recursos y costos, como consecuencia de producir dos o más rubros de forma conjunta, consiguiendo una mayor diversidad que tiene que ver con la búsqueda de rentabilidad y estabilidad de ingresos a lo largo del año, para asegurar el consumo familiar y reducir riesgos.

2.1.2.2 Tendencias del mercado, la comercialización y el consumo

Para entender cómo se inserta la PF en el mercado, es preciso conocer algunos cambios asociados a tendencias que se han dado y están dando, a nivel de la cadena de comercialización y muy especialmente en los consumidores finales: qué demandan y cuáles son las posibles estrategias a adoptar a fin de acortar la brecha entre las oportunidades que disponen y pueden alcanzar los pequeños agricultores.

Actualmente, la tendencia del consumo es a la diversificación en función de la saturación de los mercados de productos tradicionales y de los nuevos comportamientos socio-económicos: presencia creciente de la mujer en el mercado de trabajo, aumento de las comidas fuera del domicilio, uso de congelados y alimentos prontos y el avance de la tecnología de preparación y cocimiento, la aparición de precauciones dietéticas y nutricionales, productos con bajo valor calórico y sin colesterol. Así como la atención a nuevos valores sociales como la búsqueda de calidad de vida, alimentación natural y saludable, la no agresión del medio ambiente y la defensa del consumidor (Do Carmo, 1998).

La base conceptual que sirve para analizar estos cambios o transformaciones estructurales es la cadena de valor, porque permite incorporar los procesos y

actividades que crean atributos y productos que serán demandados por los consumidores finales (Boehlje, 1999).

Los cambios en la cadena de valor, en lo que respecta a hortalizas y frutas tienen que ver con la proporción cada vez mayor de productos vendidos a través de supermercados o hipermercados, lo que a su vez tiene fuertes efectos hacia atrás en la cadena de abastecimiento. Según Dirven (2005) los canales desde el agricultor al punto de venta minorista se pueden resumir en dos grandes tipos:

El canal “supermercadista”: desde el agricultor va directamente al supermercado o, alternativamente va desde el agricultor a un intermediario acopiador y luego al supermercado. La mayoría de las cadenas de supermercados obtienen sus frutas y verduras a través de una central de compras y distribución.

El canal “tradicional”: desde el agricultor, pasa por un intermediario, va al mercado mayorista y de allí al almacén, pequeño supermercado o feria.

Esta dicotomía también se refleja en los hábitos de compra. Los consumidores de mayor poder adquisitivo lo hacen en supermercados a los que atribuyen virtudes como la calidad del servicio, la seguridad, la inocuidad, peso y calidad homogénea, así como las facilidades de compra en cuanto a horarios, ambiente, estacionamiento, uso de tarjetas de crédito. En cambio, la variedad en el precio en relación a la calidad y la atención personalizada, son elementos que se encuentran mayormente vinculados a los comercios de proximidad, como ferias y puestos de barrio, donde generalmente realizan sus compras consumidores de menor poder adquisitivo (Dirven, 2005).

En Uruguay, décadas atrás las hortalizas y frutas iban destinadas a un consumidor que estaba integrado por una estructura familiar bastante clásica, con una reducida incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, donde las comidas en el hogar eran lo prioritario y los productos venían con muy pocos servicios incorporados (Pérez-Arrarte, 2004). En los últimos años, según datos del Instituto Nacional de Estadística el incremento en la proporción de hogares que declara consumo de alimentos preparados y fuera del hogar se explica por el abaratamiento

relativo de la comida fuera del hogar y por el aumento de la tasa de actividad, principalmente la femenina (INE, 2006).

El mercado de consumo y los canales de comercialización se dividen entre el consumo masivo y los nichos de mercado que aparecen con consumidores con ingresos medios y altos. Éstos tienen otros requerimientos, reconocen la calidad de los servicios incorporados (higiénico-sanitarios, calidad comercial) y están dispuestos a pagar por ellos.

En cuanto a la comercialización, el canal tradicional a los mercados mayoristas compite con la cadena moderna hacia las grandes superficies o compradores, para los cuales el pequeño productor individual no es interesante. Como lo plantea Pérez-Arrarte (2004), las grandes empresas de distribución, grandes supermercados, cadenas con locales múltiples, no utilizan los mercados mayoristas⁵, sino que se relacionan directamente con áreas productoras (o productores) donde contratan la oferta que precisan y los flujos de mercaderías van desde la zona de producción a las grandes superficies, generalmente a partir de una producción planificada.

La competencia entre estos canales de comercialización puede tener consecuencias en la cadena granjera (hortifrutícola) uruguaya. Según Pérez-Arrarte (2004) el afianzamiento de la gran distribución y de la cadena moderna implica el debilitamiento del mercado mayorista, porque empiezan a circular por él productos menos importantes, de menores calidades y menor valor e incluso puede haber implicancias sobre la formación de precios. Las grandes superficies compran grandes volúmenes en condiciones oligopsónicas, donde los precios pueden no ser competitivos porque se reduce la circulación de información. En fases más avanzadas, el deterioro de la cadena histórica implica su “especialización” con una oferta de baja calidad y altos márgenes de comercialización.

Por último, el autor plantea que la PFG está sujeta a un proceso de marginalización como forma productiva ante la perspectiva de perder el acceso al

⁵ Como el Mercado Modelo o Mercado Agrícola de Montevideo

sector dinámico de las grandes superficies (y CAP). En las condiciones actuales la PFG es un sector en desventaja en el que sin apoyos externos, sólo algunos elementos muy dinámicos se pueden diferenciar como para integrarse al proceso de modernización.

He aquí oportunidades para el desarrollo de la PFG, la integración a nuevas cadenas de comercialización o CAP cada vez más exigentes y amenazas, la ausencia de políticas públicas que viabilicen esos procesos de integración que el mercado por sí mismo no es capaz de regular.

2.1.3 Desarrollo de la producción familiar granjera

El desarrollo de la PFG debería ser un componente importante de una estrategia de desarrollo rural. La pérdida de sistemas granjeros de producción familiar implicaría el deterioro de valores que sustentan la multifuncionalidad de este tipo de producciones, del territorio rural y la infraestructura socio-cultural (capital social y humano) próxima a las ciudades entre otros.

Cuando se hace referencia al desarrollo surgen innumerables interpretaciones del concepto y más aun, cuando al mismo se le incorporan adjetivaciones como: sustentable, sostenible, territorial, local, endógeno, etc. No es objeto de este estudio profundizar en esta reflexión, por eso se asume, como lo señala Boisier (2001) que el desarrollo bien entendido es precisamente todo aquello que se le atribuye.

Se entiende que el desarrollo de la PFG como el de cualquier otro colectivo, debe tender a satisfacer necesidades humanas y generar condiciones de bienestar (económico, social y ambiental) y que el logro de estas condiciones dependen en gran medida de las intervenciones de las políticas públicas en el proceso.

Como lo definen Max-Neef *et al.* (1993) el desarrollo –a escala humana– se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto-dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con

los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado.

Vassallo (2001) también refiere al logro de condiciones de bienestar, mayor satisfacción de las Necesidades Básicas en forma individual y colectiva, como parte de un proceso de desarrollo rural, donde la de participación creciente de la población implicada en la gestión económica y social es fundamental.

Según de Janvry y Sadoulet (2003) los niveles de bienestar que puedan alcanzar las familias rurales con los bienes que poseen están determinados por las oportunidades y limitaciones que les impone el contexto en que operan. Por esto, el desarrollo rural tendrá como objetivo cambiar las capacidades (bienes) a través de la comprensión de los procesos por los que la familia rural define sus estrategias en función de las oportunidades y limitaciones del contexto para determinar el bienestar venidero.

Considerando que una importante dimensión del bienestar es el ingreso y el consumo que puede la familia rural afrontar con él, se puede concluir que ingresos insuficientes (por debajo de la línea de pobreza) implican pobreza, ingresos inciertos implican vulnerabilidad, a menudo con consecuencias irreversibles (como la venta de bienes productivos o periodos de no usufructo de bienes públicos por falta de ingresos) e ingresos desiguales socavan la participación y la voluntad de contribuir en eventos sociales (de Janvry y Sadoulet, 2003).

Estos autores también señalan que existen otras dimensiones para el bienestar complementarias al ingreso, que son de naturaleza pública. Esto incluye el desarrollo humano (salud, educación, y nutrición), el uso sustentable de los recursos naturales y el estado social y de derecho. Por lo que el éxito del desarrollo rural requiere una intervención integral, con ganancias conjuntas en más de una dimensión.

En síntesis, el desarrollo rural se presenta como una oportunidad de desarrollo para la PFG y para la definición de políticas públicas que ayuden a levantar las restricciones inherentes a estos sistemas de producción familiar en función de sus capacidades. Esto requiere primero un consenso en la definición del tipo de

desarrollo que se quiere, ya que de lo contrario como lo plantea Boisier (2001), la identificación de medidas de política pública a favor del desarrollo se hace difícil e ineficiente.

2.1.4 Políticas públicas y desarrollo rural

Los cambios en las tendencias de consumo y los modos (modelos) de producción generan oportunidades de desarrollo para la PF que logre insertarse en los mercados y satisfacer las nuevas demandas. Esta oportunidad que emerge, en sí misma y ante la ausencia de apoyos externos (políticas públicas), puede transformarse en una amenaza para este grupo debido a que el mercado por sí solo no alcanza para regular los procesos de comercialización. Parecería que es preciso avanzar hacia una complementación entre el estado y el mercado, creando una estructura en que ambas dimensiones se refuercen mutuamente, levantando sus ineficiencias de funcionamiento para acelerar el desarrollo (Soto *et al.*, 2006).

En general, las fallas en los mercados vinculadas con su rol asignador de recursos, se reflejan en fallas en la institucionalidad actual, directamente vinculadas con los mercados. Éstas tienen que ver con: 1) la entrega de bienes públicos, donde el mercado no funciona como eficiente proveedor, 2) la generación de externalidades negativas, donde el mercado no refleja el verdadero precio de los productos, ocasionándose, como en el caso de los recursos naturales, una sobreexplotación, 3) la ineficiencia en la asignación de recursos, traducida en los niveles de pobreza y equidad y 4) la asimetría de información y la existencia de costos de transacción (Hatzius, 2000, citado por Abarzúa, 2005).

En este sentido, si el objetivo es el desarrollo de sectores rurales, el gasto público constituye una de las herramientas estatales más valiosas, dado que puede ejercer un fuerte impacto en el desarrollo de las áreas rurales, sea a través de la creación de las condiciones productivas necesarias, bienes públicos (información, I+D, accesos a tecnologías, mejora del capital humano y creación de capital social, salud e infraestructura), de la implantación de políticas de transferencias que

contribuyan a disminuir la concentración de la riqueza, y/o a través de acciones que tiendan a aminorar los efectos negativos de las fallas de mercado (Soto *et al.*, 2006).

Por esta razón es que se entiende la política pública como un conjunto de acciones de los gobiernos que buscan dar respuesta a demandas de la sociedad y una herramienta del Estado para mejorar las condiciones de funcionamiento de los mercados de productos y factores, como un elemento que coadyuva a enfrentar las necesidades y problemas inherentes a los cambios en el entorno, local y global (Abarzúa, 2005).

A propósito de esto, Do Carmo (1998) sostiene que es fundamental que exista una política estructurada e implementada para el desarrollo de la AF, dadas sus características de diversificación y por trabajar a escalas menores. Por ejemplo con incentivos económicos para una adopción creciente de prácticas sustentables a nivel de los productores. Esta potencialidad de los agricultores familiares debe ser explotada con políticas diferenciadas, concebidas en un proceso interactivo junto a los agricultores, en sus regiones productoras, en un enfoque de sistemas agrarios (Mazoyer *et al.* 1988 citado por Do Carmo, 1998).

Como ejemplo de política diferenciada, Schejtman (1998) citado por Dirven (2006), sostiene que para mejorar el futuro de la AF y controlar la migración rural-urbana, se tienen que considerar acciones generales tendientes a hacer más justo el acceso a educación, infraestructura, I+D y particulares, como aplicar un subsidio que permita disminuir los costos de transacción o reducir los costos de participación⁶, Este se puede canalizar a través de los agricultores o de sus organizaciones, como forma de o a través de los agentes que están más arriba en la cadena de valor, incentivando la inclusión de mayor cantidad de pequeños agricultores como sus abastecedores y compensándolos por los costos adicionales de transacción y otros. Al mismo tiempo y en relación a los eslabones o agentes más arriba en la cadena, hay

⁶ Se entiende la participación como la acción concreta del hombre para intervenir directamente en la toma de decisiones que afectan su vida, la de su familia y comunidad, principalmente en lo que se refiere al trabajo, producción y obtención de sus satisfactores fundamentales. Los obstáculos que hacen costosa esa participación tienen que ver con el centralismo económico, social y cultural, la concentración del poder y los recursos financieros, la racionalidad técnica o política, el marco jurídico institucional, la burocracia de las instituciones de apoyo, el carácter asistencial de los programas de desarrollo y la ideologización de los partidos políticos para contar con clientelas permanentes (Guajardo *et al.*, 2004)

que iniciar una discusión acerca de los alcances de la Responsabilidad Social Empresaria (RSE), como lo plantea Dirven (2006).

La RSE se presenta como una oportunidad en el escenario actual para la AF en el entendido de que la misma se define como un arreglo por el cual las empresas deciden voluntariamente contribuir al logro de una sociedad mejor y un medioambiente más limpio. El motivo más frecuentemente por el cual las empresas introducen acciones de RSE es por una estrategia de negocio, por lo que habría que situarlas en el contexto de las políticas públicas y del desarrollo institucional del país de manera que se adapten al medio en el que operan y en función de eso se defina lo que es responsabilidad social de la empresa (Eticagro, 2007).

El rol que podrían desempeñar prácticas de RSE conjuntamente con la definición de políticas públicas en beneficio de la integración de la PF a CAP, considerando aspectos relacionados a la producción primaria (fase agraria), derechos sociales y ambientales a lo largo de toda la cadena de valor y en función de una agricultura competitiva y respetuosa del medio ambiente aún no ha sido considerado como puntal para el desarrollo del sector granjero como sí lo ha sido para el forestal o agrícola.

2.1.5 Síntesis del marco teórico

Actualmente existe consenso sobre las características de la AF, por lo menos para la mayoría de los países de América Latina. En forma resumida, las mismas refieren al uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar, al acceso limitado a los recursos de tierra y capital, al uso de múltiples estrategias de supervivencia y de generación de ingresos asociada a la flexibilidad de los sistemas y su marcada heterogeneidad como grupo.

La AF no es una categoría homogénea de productores y por sus características propias está sujeta a factores sociales y económicos que a su vez favorecen su condición de mayor o menor vulnerabilidad socio-productiva. En su interior se pueden identificar tipologías que resumen las diferencias más notorias dentro de este

grupo: Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS), Agricultura Familiar en Transición (AFT) y Agricultura Familiar Integrada (AFI).

En Uruguay se caracteriza a la PF como aquella que combina en forma predominante el trabajo familiar en la tierra que posee, bajo cualquier forma de tenencia, y se vinculan al mercado a través de la venta de su producción agropecuaria, como forma de obtener sus ingresos, o la mayor parte de ellos.

Si bien el sector agropecuario, en particular los mercados mayoristas, es considerado como de competencia perfecta, en la práctica se crean mercados oligopsónicos e incluso monopsónicos, por tratarse de productos altamente perecederos y con altos costos de transporte y transacción. Estas imperfecciones del mercado inciden en la generación de economías o deseconomías de escala en la fase primaria de producción, según se trate de productores en condiciones de invertir, especializarse y competir o no.

Otro factor que afianza esta dicotomía, es la presencia creciente de los grandes compradores, supermercados y centrales de distribución, que han generado barreras de entrada importantes para la PF que se ve obligada a mantener el canal “tradicional” de venta, dirigido hacia el mercado mayorista.

Uruguay reproduce esta situación. El mercado de consumo y los canales de comercialización se dividen entre el consumo masivo y los nichos de mercado con consumidores con ingresos medio-altos y la comercialización mantiene el canal tradicional a los mercados mayoristas en competencia con la cadena moderna hacia las grandes superficies. Esta competencia puede tener consecuencias en la cadena PFG uruguaya, sujeta a un proceso de marginalización como forma productiva ante la perspectiva de perder el acceso al sector dinámico de las grandes superficies (y CAP).

Si bien estos cambios en el consumo y la comercialización generan oportunidades para el desarrollo de la PF a través de la integración a mercados que satisfagan estas nuevas demandas, ante la ausencia de políticas públicas que complementen la acción del mercado pueden transformarse en una amenaza para este

grupo. Esta complementación estado-mercado debiera tender a crear una estructura en que ambas dimensiones se refuercen mutuamente, levantando sus ineficiencias de funcionamiento en función de procesos de desarrollo.

Las características que definen a la PF, como mayor utilización de mano de obra familiar, diversificación de cultivos y producción animal, continua reorganización o rediseño de sus sistemas de acuerdo a la disponibilidad de recursos (flexibilidad), parecen ser las más apropiada en aras de propiciar procesos de desarrollo rural promovidos desde el Estado a través de políticas públicas y con aportes de las empresas (nacionales y multinacionales) presentes en el territorio, a través de acciones de RSE.

2.2 IMPORTANCIA DE LA PRODUCCIÓN FAMILIAR A NIVEL NACIONAL

A partir de los criterios especificados en la definición de PF del MGAP, se realizó un reprocesamiento del Censo General Agropecuario (CGA) de 2000 para saber cuántos eran y qué representaban los productores familiares en los distintos rubros de la agropecuaria nacional (Fossatti, 2007).

En base a esos datos, citados por Fossatti (2007), en el año 2000 en Uruguay se reconocían un total de 39.120 unidades productivas familiares que representaban el 79% del total de unidades productivas del país y que se dedicaban mayoritariamente a la ganadería de carne y lana (65%), horticultura (12%) y lechería (11%). La cantidad de explotaciones de tipo familiar era la más importante en todos los rubros productivos (Cuadro 1).

Cuadro 1. Establecimientos por tipo según especialización productiva (en porcentaje).

Especialización productiva	Tipo de establecimiento (%)			Total (%)
	Familiares	Medios	Grandes	
Ganadería	79	13	9	100
Lechería	74	17	9	100
Horticultura	88	8	5	100
Cerdos	84	10	6	100
Vid	76	18	7	100
Cereales y oleaginosos	76	12	12	100
Aves	85	8	7	100
Caducas	79	13	8	100

Fuente: Censo General Agropecuario (DIEA, 2000)

En el año 2000, la producción familiar ocupaba el 24% de la superficie productiva del país (Cuadro 2), los productores medianos el 26% y los grandes el 50%. El rubro que mejor representaba esta estructura era la ganadería. En rubros

intensivos (horticultura, aves y cerdos) la mayor superficie estaba en manos de productores familiares.

Cuadro 2. Superficie ocupada por tipo de establecimiento según especialización productiva (en porcentaje).

Especialización productiva	Familiares	Medios	Grandes	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)
Ganadería	26	25	49	100
Lechería	34	24	42	100
Horticultura	64	14	22	100
Cerdos	72	16	12	100
Vid	36	20	44	100
Cereales y oleaginosos	29	25	47	100
Caducas	43	23	34	100
Aves	69	9	31	100
Total	24	26	50	100

Fuente: Censo General Agropecuario (DIEA, 2000)

En cuanto a la distribución geográfica, la mayor concentración de predios familiares en Uruguay se daba en el sur del país, en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José. Esta situación probablemente se mantiene debido a que es en estos departamentos donde también se encuentra la mayor parte de la PFG (Figura 1).



Figura 1. Distribución de las explotaciones familiares por área de enumeración del Censo General Agropecuario del 2000. Fuente: CGA (2000)

La participación de la producción rural familiar en el Valor Bruto de Producción (VBP) en los rubros analizados se estimó en 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 (Fossatti, 2007).

Según datos publicados por Sganga *et al.* (2009), en el marco de la Declaración Jurada de Productor Familiar (DJPF)⁷, existían 15.091 registros, de los cuales 13.837 cumplían con las condiciones establecidas para ser considerados productores familiares (91,7%). Como este formato de registro permite la existencia de más de un titular en las unidades productivas, de los formularios se desprendía que eran 15.009 las personas físicas titulares y que podían ser consideradas como productores familiares de acuerdo a la definición del MGAP. De éstas, 68,2% correspondían a hombres y 31,8% a mujeres, de las cuales el 72,8% se identificaban como únicas titulares.

⁷ a octubre de 2009

En cuanto a la edad, se trataba de una población envejecida, ya que el 53,9% era mayor de 50 años. Una parte importante de la mano de obra de las explotaciones familiares correspondía a mayores de 65 y menores de 15 años, dado que el 55% de los mayores de 65 años que vivían en la explotación trabajaban en la misma y el 36% de los productores registrados declaraba lo mismo en cuanto a los menores de 15. El 79% de los productores residían en las explotaciones y el resto vivía a menos de 50 kilómetros de la misma. El trabajo principal del productor era en la explotación para el 99% de los productores y para el 97,7% el ingreso principal declarado provenía del trabajo en la misma.

2.2.1 Importancia de la producción familiar en Canelones

Canelones se ubica al sur del país y es el segundo departamento en tamaño después de Montevideo. Tiene una superficie total de 4.533 km², lo que representa el 2.5% de la superficie territorial del país.

Según el Censo de Población y Vivienda, Fase I año 2004 del INE, concentraba el 14,9% de la población del país. El 88,6% de la misma residía en áreas urbanas, mientras que la población de áreas rurales era de 55.128 personas (11,4%). Si a esta población rural se le sumara la que vivía en las 103 pequeñas ciudades y localidades distribuidas en el territorio del departamento, de las cuales apenas 12 superaban los 10 mil habitantes y 50, casi la mitad, tenían menos de 1000, la población rural pasaría de 55.128 a 111.000 habitantes (22,9%), en un total de 485.240. Esto se fundamenta en que aquellas personas que viven en esas pequeñas ciudades dispersas al interior del departamento, rodeadas de territorio rural, se podrían considerar población rural o rural-dependiente, debido a que históricamente esas localidades menores y pequeñas ciudades se han desarrollado a expensas de los servicios a la agricultura y las necesidades de la familia rural⁸.

⁸ El criterio censal internacional considera población rural a aquella que tiene residencia en localidades de menos de 2000 habitantes y en áreas rurales dispersas (Fossatti, 2005).

Según datos publicados por Frugoni (2008) en Canelones había 7.578 explotaciones familiares (datos de la DJPF) sobre un total de 32.699 para el país, que ocupaban 174.004 hectáreas. Esto significa el 23,2% de las explotaciones familiares del país y el 6,9% de la superficie nacional explotada por la PF, es decir, predominio de predios de poca superficie. Tomando en cuenta la información de la DJPF de Canelones, en relación a la superficie de la explotación, el 65,5% eran menores a 20 hectáreas Coneat 100 (Sganga *et al.*, 2009).

Si se comparan los datos anteriores con los del CGA (2000), el sector agropecuario de Canelones tenía un total de 10.706 explotaciones, con una superficie en hectáreas de 353.359, lo que hace un promedio de 33 hectáreas por explotación. Si se analiza desde el punto de vista de los rubros que generaban los mayores ingresos de las explotaciones, la ganadería de carne y la horticultura compartían el primer lugar con casi 3.000 explotaciones cada una y además mantenían su primacía como segundo y tercer rubro de importancia. En cuanto a rubros secundarios destacaban la fruti-viticultura y la cría de cerdos y aves (Cuadro 3). A estas dos producciones antes mencionadas le seguían en cantidad aquellas explotaciones cuyas actividades no generan ingresos, es decir, su producción se destina al autoconsumo (AFS) o bien solo se utilizan como lugar de residencia.

El empleo de mano de obra permanente de las explotaciones de Canelones era muy importante, alcanzaba a 25.990 trabajadores (16,5% de los trabajadores permanentes del sector agropecuario del Uruguay en el año 2000) de los cuales más de un tercio eran mujeres, relación bastante más alta que la de todo el país.

Cuadro 3. Explotaciones en Canelones según fuente de ingreso considerando los tres rubros principales.

Fuente de ingreso	Orden de importancia		
	Primero	Segundo	Tercero
Vacunos de carne	2.971	941	131
Horticultura	2.904	632	149
Explotaciones no comerciales ^{1/}	1.305	0	0
Viticultura	767	320	80
Fruticultura	579	412	67
Vacunos de leche	575	40	9
Aves	505	227	86
Cerdos	393	360	121
Otras ^{2/}	253	79	25
Forestación	244	83	27
Otros cultivos cerealeros e industriales	107	106	31
Ovinos	45	89	17
Viveros y plantines	36	14	7
Servicios de maquinaria	22	42	29
TOTAL	10.706	3.345	779

^{1/}Incluye las explotaciones cuyas actividades no generan ingresos, destinándose la producción exclusivamente para autoconsumo ^{2/}Incluye todas las actividades no comprendidas en los conceptos anteriores.
Fuente: Censo General Agropecuario (2000)

Desde el punto de vista del uso del suelo, el 75% de la superficie estaba destinada a ganadería de carne y leche y tan solo el 8% se destinaba a producciones vegetales intensivas. Dentro de éstas, la horticultura ocupaba la mayor cantidad de superficie seguida por la viti y fruticultura (Cuadro 4). Esto tiene relación con lo antes expuesto en cuanto a la importancia de estos cuatro rubros como generadores de ingresos, primarios y secundarios.

Cuadro 4. Uso del suelo según superficie destinada a cada uso para Canelones.

Uso del suelo	Superficie explotada	
	Hectáreas	(%)
Campo natural	180.767	51,2
Praderas artificiales	56.204	15,9
Cultivos forrajeros anuales	17.660	5,0
Campo natural sembrado en cobertura	7.299	2,1
Campo natural fertilizado	5.006	1,4
<i>SUBTOTAL</i>	<i>266.936</i>	<i>75,5</i>
Cultivos de huerta.(horticultura)	16.212	4,6
Viñedos	5.859	1,7
Frutas cítricas	824	0,2
Otros frutales	5.718	1,6
<i>SUBTOTAL</i>	<i>28.613</i>	<i>8,1</i>
Cultivos cereales e industriales	6.840	1,9
<i>SUBTOTAL</i>	<i>6.840</i>	<i>1,9</i>
Tierras de rastrojo	7.373	2,1
Tierra arada al 30/06/00.	7.219	2,0
Bosques naturales	8.406	2,4
Bosques artificiales	23.774	6,7
Tierras improductivas	4.198	1,2
<i>SUBTOTAL</i>	<i>50.970</i>	<i>14,4</i>
TOTAL	353.359	100,0

Fuente: elaborado a partir de datos del CGA, 2000

La participación del campo natural en un porcentaje tan alto, 51%, refleja la cantidad de tierra no utilizada para las producciones intensivas que existía en el departamento. A veces como parte de las explotaciones pequeñas, en donde la actividad intensiva se realiza en una porción del predio y el resto se destina a pastoreo de animales (vacunos de carne y leche u ovinos) para autoconsumo o venta, así como de los bueyes, utilizados como animales de tiro para tareas dentro de la explotación.

En relación al régimen de tenencia de la tierra, los datos del CGA (2000) para Canelones señalaban que el 75,6% de los predios eran explotados por propietarios y

18,5% por arrendatarios, mientras que los ocupantes y otras formas alcanzaban a 4,4%.

Estos datos reflejan las características más salientes de las explotaciones agropecuarias de Canelones: la distribución por tamaño diferente al resto del país⁹, el predominio de producción familiar y la especialización productiva del departamento, donde predominan la producción granjera hortifrutícola, asociada a la cría de animales, vacunos, cerdos y aves.

2.2.2 La producción granjera y la cadena hortifrutícola

El sector agropecuario nacional está compuesto por varios subsectores y específicamente en Canelones la producción granjera sigue siendo el más importante. Se entiende la misma como el conjunto de sistemas de producción donde se concentran producciones intensivas, animales y vegetales, realizadas en predios de baja superficie, diversificados y con predominio del trabajo familiar.

La importancia de este sector no solo surge de la producción primaria, sino también de su vinculación con la industria de productos congelados, pastas o purés, jugos, concentrados y la transformación artesanal en conservas, licorería, dulces, jaleas y otros, producida mayoritariamente como ingreso familiar complementario.

La cadena de valor hortifrutícola, considerada desde que se obtiene el producto en el predio, ingresa a la cadena de comercialización de hortalizas y frutas y llega al consumidor, ha tenido particularidades a las que actualmente se suman nuevas, resultado de los cambios en el consumo y los modos de comercialización. Utilizando terminología de Pérez-Arrarte (2004), para hortalizas y frutas coexisten dos cadenas de comercialización, una “histórica” y otra “moderna”. La cadena histórica se inicia con la producción de base familiar, se concentra en el Mercado Modelo (desde 1937) y otros mercados de menor importancia a través de comisionistas y otros operadores y de ahí se dirige al comercio minorista de

⁹ Según el CGA (2000) el 87,4% de las mismas eran menores a 49 hectáreas, contra apenas 51,5% en el país, solo 0,2% (21 explotaciones) tenían más de 1.000 hectáreas, y ninguna más de 5.000 hectáreas.

proximidad, ferias y comercios de barrio. El Mercado Modelo ocupa un lugar intermedio en la cadena de producción-distribución-consumo de hortalizas y frutas y como todos los mercados mayoristas, desempeña un papel de mucha significación en la comercialización, siendo un fuerte concentrador de la oferta de estos productos y representado la base fundamental de la formación de los precios de los mismos. La cadena moderna es la que absorbe parte de la producción, comercio y distribución de frutas y hortalizas en forma directa para supermercados y grandes superficies.

Actualmente surge la necesaria vinculación de la fase primaria de producción de hortalizas y frutas con la industria, en respuesta a una demanda doméstica de productos cuarta gama¹⁰, congelados o procesados. Según Aguerre *et al.* (2008) este escenario de cadena integrada de abastecimiento a la agroindustria es una de las oportunidades de desarrollo que tienen los sistemas de PFG del sur del país asociado al aumento del poder adquisitivo de la población que afecta directamente las opciones de consumo, optando por productos procesados y estandarizados como cubeteados, congelados, deshidratados, entre otros. Por el momento esta agroindustria es poco competitiva con los productos importados, pero según estos autores, el desarrollo y fortalecimiento de esta cadena es esencial y representa una oportunidad para el sector granjero y el industrial. Para los primeros, implicará la integración horizontal de organizaciones de productores, para lograr volúmenes y abastecimiento sostenido, y vertical a través de la instalación de centrales de acopio y packing. Para el sector industrial, la modernización y aumento de la capacidad instalada para hacer frente a la demanda y lograr competitividad.

2.2.3 La producción granjera y la cadena cárnica

La especialización productiva del departamento de Canelones está dada por el predominio de la producción hortifrutícola y la cría de animales (vacunos, cerdos y aves). En muchos casos la tenencia de animales, principalmente en el caso de los vacunos, no es sólo una estrategia de diversificación de ingresos sino de

¹⁰ Se entiende por cuarta gama el procesado de hortalizas y frutas frescas limpias, troceadas y envasadas para su consumo.

capitalización y ahorro. Por este motivo es pertinente analizar la vinculación del sector granjero a la cadena cárnica vacuna.

Frugoni *et al.* (2008), señalan que la cadena cárnica está compuesta por cuatro eslabones diferenciados: la producción primaria (reproducción, cría, recria y engorde); la intermediación, fundamentalmente comisionistas y consignatarios de ganado, la industria (faena, desosado, enfriado o congelado de la carne, preparación de alimentos y subproductos) y por último la comercialización, que incluye la distribución y venta al mercado interno (abasto, 30%) o externo (exportaciones, 70%).

Una característica a resaltar del mercado uruguayo es que se abastece casi en su totalidad con productos de la cadena cárnica vacuna nacional y todos los eslabones de la cadena se encuentran dentro del territorio nacional.

En cuanto a la industria, según datos presentados por Fabani (2011) los frigoríficos-mataderos son los actores relevantes y suman 36 en todo el país, aunque la faena se concentra en las 10 plantas más importantes. En cuanto a la capacidad instalada, se estima que permitiría una faena anual superior a los tres millones y medio de cabezas. Canelones es el departamento que cuenta con la mayor cantidad de frigoríficos (6) y viene aumentando la faena de bovinos pasando de ser el 4% del total nacional en 2004/05 al 9% en 2010/11 (INAC, 2011).

En este sentido se presenta una oportunidad para la inserción de la producción familiar granjera a esta CAP, como fase de producción primaria. Como lo plantean Frugoni *et al.* (2008), ha habido un aumento de la productividad por animal medida como cantidad de carne vacuna por hectárea, pero aún existe un potencial de mejora, sobre todo para aquellos productores más rezagados que deberían incorporar mejoras tecnológicas. Aquí no solo pueden entrar los productores familiares ganaderos, sino también los granjeros que han diversificado o pueden diversificar sus sistemas de producción a predios hortícola-ganaderos. Por otro lado, los productos generados por esta cadena son commodities, por lo que poseen ciertas particularidades en su comercialización, entre las cuales las posibilidades de colocación de carne uruguaya

en el mercado mundial y la demanda creciente de carne vacuna en estos últimos años reafirman la oportunidad.

Entre otras ventajas, se suma que los productores granjeros que se inserten en esta cadena, tienen las ventajas de ingresar a una cadena dinámica que tiene respaldo institucional público y privado en cuanto a condiciones sanitarias, sistema de trazabilidad y tecnologías apropiadas a pequeñas escalas.

Entre las restricciones a levantar se encuentra la poca capacidad de gestión, predial y comercial, y la falta de organización de los productores familiares en torno a este rubro (Frugoni *et al.*, 2008), al igual que para la integración a la cadena agroindustrial de hortalizas y frutas.

2.2.4 Políticas públicas para la producción familiar y el desarrollo rural del sector granjero en Uruguay

El sector granjero es estratégico para la sociedad y el Estado por lo que implica en términos de soberanía y seguridad alimentaria de la población y como proveedor de empleos y generador de ingresos a lo largo de toda la cadena de valor. Estas características, hacen de este sector sujeto de políticas públicas que aseguren su reproducción y mantenimiento.

En el periodo que analiza este estudio, marzo 2005 – marzo 2011, las políticas públicas agropecuarias tuvieron un cambio en su definición, incorporando el concepto de desarrollo rural y el enfoque territorial. Las mismas exigieron la coordinación de políticas nacionales y departamentales debido a que, como lo plantea Frugoni (2008), el desarrollo rural es un enfoque integral que tiene como objetivo central a la familia rural y que excede el campo de acción del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP).

Dicha coordinación a nivel institucional y territorial se consagró en la Ley 18.126 a través del Sistema Nacional de Descentralización (SND) y la Ley 17.930 que creó la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP. El SND

permite la coordinación de acciones de desarrollo de los gobiernos departamentales con el gobierno central y la participación ciudadana de la sociedad rural a través de los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural, respectivamente.

La implementación por parte del MGAP del registro de productor familiar a través de una Declaración Jurada voluntaria (DJPF) ha significado un cambio cualitativo en la ejecución de las políticas diferenciadas hacia la PF. Esta DJPF está siendo utilizada por varias instituciones y organismos del Estado para la selección del público objetivo de sus acciones. Por ejemplo el Instituto Nacional de Semillas identifica al “pequeño productor” definido en la reglamentación de la Ley 18.467 con idénticas características que el “productor familiar”, en relación a la utilización de semillas de uso propio. El Banco Hipotecario del Uruguay acordó tratamiento diferencial a los productores familiares registrados que estuvieran en condiciones de endeudamiento. Los Ministerios de Salud Pública, de Desarrollo Social y el Banco de Previsión Social (BPS), entre otras instituciones han incluido a productores registrados para su asistencia en el Centro Oftalmológico Jose Martí. El Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI) ha desarrollado subsidios diferenciales a productores familiares vitivinícolas registrados afectados por eventos climáticos adversos. También se generó un subsidio del 50% para reducir el aporte patronal mínimo del BPS para los productores familiares que en el segundo cuatrimestre de 2009 alcanzó a 9.258 de los productores registrados, lo que implica una transferencia estimada por esta vía de más de dos millones de dólares a los productores familiares (Sganga *et al.*, 2009).

Muchos de los apoyos antes mencionados fueron dirigidos a la integración social, no solo a lo productivo, al igual que el establecimiento de políticas de modernización de las relaciones laborales en el sector agropecuario y las condiciones de vida de las familias agro-dependientes. Esto se vio reflejado en la formalización del empleo de asalariados rurales a través del aumento en la aportación rural al BPS (Frugoni, 2008).

Por otro lado, se mejoró el acceso a la tierra de productores familiares a través del Instituto Nacional de Colonización y se ampliaron facilidades en la reforma tributaria a productores familiares y medios¹¹, cooperativas y sociedades de fomento, y se asignaron prioridades a la investigación adaptada a la PF por parte del INIA (Buxedas, 2007).

Específicamente en el sector granjero, se atendió el endeudamiento de productores con apoyos diferenciales según el estrato de deuda, en el marco de la Ley 17.503 que creó el Fondo de Reconstrucción de la Granja (FRFG)¹², posteriormente modificada por la Ley 17.844 (2004). Fueron beneficiarios de la medida un total de 1.387 productores con deudas menores a 200.000 dólares¹³ y en 2009 se canceló la deuda a 27 pequeños productores que cumplían con las condiciones de riesgo de exclusión social¹⁴. Como resultado, del total de los potenciales productores beneficiarios, más del 70% han cancelado sus deudas, otros han acordado convenios de pago y apenas el 2% no han acordado una solución para sus adeudos (Quintans, 2008).

En este sector se está aplicando una política de subsidio a las primas de los seguros granjeros, a productores con menos de 20 hectáreas y se ha incentivado la aplicación de apoyos diferenciados a la PF. En este sentido, para el caso de infraestructura de invernáculos o galpones de aves, se ha aumentado el nivel de subsidio de 35% hasta 50% para beneficiar a los productores de menor tamaño. Adicionalmente la Ley 18.172 creó el Fondo de Emergencias para catástrofes climáticas en el sector granjero que otorga recursos reembolsables (excepto

¹¹ En el año 2008 se promulgó la Ley 18.341 que establece beneficios para las empresas agropecuarias que tributan IRAE y los productores lecheros que tributen IMEBA. Se generó la nueva política impositiva sobre el gasoil, que implicó modificar el régimen anterior y crear los mecanismos que permiten que hoy todos los productores agropecuarios puedan descontar en su totalidad los impuestos que gravan el gasoil. Todos los productores pueden optar por tributar IRAE y los que decidan no hacerlo tienen una disminución considerable en la tasa de IMEBA, reducción que refleja el valor del IVA consumido en el proceso de producción (Frugoni, 2008)

¹² Cuyos cometidos eran atender el endeudamiento del sector granjero, los proyectos de articulación de la cadena agroindustrial y la promoción de la adopción de seguros agrarios subsidiando las primas.

¹³ a de junio de 2002

¹⁴ Criterios objetivos para determinar la condición de exclusión social y el ingreso al acuerdo BROU-MGAP (5 de julio de 2007): ingresos netos del núcleo familiar menores a \$150.000 anuales, activos (sin considerar tierra) menores a US\$ 50.000, residencia en el medio rural o en localidad de menos de 5.000 habitantes, no contratación de mano de obra permanente, vinculado a la producción, con estrategia productiva (ítem no es excluyente), no haberse insolventado en forma fraudulenta, deuda de hasta US\$ 25.000 de capital, y excepcionalmente hasta US\$ 50.000.

productores familiares con ingreso bruto menor a 100.000 UI al año) y cubre eventos no contemplados por los seguros agrícolas (Methol y Quintans, 2009).

Según Buxedas (2007), en términos generales la política implementada estos últimos años ha reforzado la competitividad y al mismo tiempo apoyado a las PyMES y su equivalente agropecuario, los productores familiares y medios, con políticas activas diferenciadas a través de los principales proyectos del MGAP (Proyecto Producción Responsable – PPR, Programa Ganadero – PG y Proyecto Uruguay Rural – PUR). Por tal motivo, se hará mención a dichos instrumentos de política pública sectorial, a través de la enumeración de sus objetivos y acciones (o componentes) llevadas a cabo por cada uno de ellos.

El PPR, Proyecto de “Manejo Integrado de los Recursos Naturales y Biodiversidad” se generó con la finalidad de solucionar y mitigar los problemas ambientales ligados a la producción agropecuaria. El mismo reflejó la decisión del MGAP de apoyar activamente la promoción de un manejo responsable y sostenible de los recursos naturales de uso agropecuario y la diversidad biológica. El objetivo general del proyecto se basaba en la promoción de la adopción de sistemas de manejo integrado y eficiente de los recursos naturales de uso agropecuario, incluyendo a la diversidad biológica, de manera que fueran económica y ambientalmente viables. Se promovió la adopción de tecnologías, prácticas de manejo y sistemas de producción compatibles con el desarrollo sostenible, especialmente de los pequeños y medianos agricultores familiares. Esto último se vio reflejado en la firma de varios acuerdos y convenios institucionales con organizaciones e instituciones cuyos principales beneficiarios o asociados son productores familiares, de manera de afianzar los vínculos del proyecto con la PF (Proyecto Producción Responsable, s/f).

Según datos publicados por Bruno (2009) los aportes del proyecto fueron ejecutados bajo la forma de cofinanciamiento, para realizar prácticas e inversiones de manejo integrado de recursos naturales y biodiversidad. Hubo un predominio de proyectos aprobados de pequeños productores (89%), respondiendo a distintos

sistemas productivos. Además, todos ellos recibieron asistencia técnica a través de un financiamiento adicional.

El PG tuvo como objetivo general contribuir a aumentar la competitividad de la ganadería uruguaya. Esta idea fuerza se canalizó a través del aprovechamiento integral y sustentable de los recursos disponibles, la mejora de la calidad de vida y de las condiciones de trabajo de los productores y trabajadores vinculada a ella, el apoyo a innovaciones organizativas a nivel local para el fortalecimiento de la capacidad de toma de decisión y el ejercicio de la ciudadanía comprometida con el desarrollo rural. Este proyecto reconoció la importancia de priorizar la integración sostenible de pequeños y medianos productores familiares, sin perjuicio de realizar acciones activas referidas a mantener aspectos de competitividad estructural (estatus sanitario, promoción, trazabilidad). Para cumplir con los objetivos enunciados, el PG se dividió en cuatro componentes: apoyo para mejorar la productividad de pequeños y medianos ganaderos criadores¹⁵ a través de planes de gestión integrados por varios productores, que incluyeran metas institucionales a partir de actividades asociativas y/o con participación en las instituciones locales; desarrollo de nuevos productos pecuarios como forma de aumentar el valor agregado de la ganadería mediante la incorporación de innovaciones para la creación de valor agregado en lechería, carne aviar, porcina, ovina, etc.; trazabilidad, salud animal y protección de alimentos; adecuación y articulación de políticas para el sector ganadero (Olascuaga *et al.*, 2007).

Por último, el PUR fue un convenio entre el Estado uruguayo y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario (FIDA). Este proyecto comenzó su ejecución a fines del año 2001 pero a partir de marzo del 2005 redefinió sus objetivos de mitigación de la pobreza al combate de sus causas, priorizando la población rural más excluida y tomando como unidad de referencia a la familia rural. El trabajo de apoyo a productores familiares se realizó a través de los componentes Desarrollo Institucional y Participación y Servicios de Apoyo a la Producción. Dentro del

¹⁵ Los beneficiarios de este componente son todos los productores criadores individuales con explotaciones menores o iguales a 1250 hectáreas CONEAT 100, personas físicas y/o jurídicas nominativas, independientemente del régimen de tenencia de la tierra, pero se excluyen a título expreso las Sociedades Anónimas con acciones al portador.

primero se contribuyó a la consolidación de la sección nacional de la REAF del MERCOSUR y se facilitó la participación de Uruguay en actividades vinculadas con la AF (curso regional de formación de jóvenes rurales, Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR, V FERIA Nacional de AF y Reforma Agraria de Brasil; entre otros). Dentro del segundo componente se implementaron varias políticas como: subsidio al precio, asistencia técnica, financiamiento de corto (fondos de inversión productiva predial) y mediano plazo (fondos rotatorios, microcréditos e inversiones estratégicas en maquinaria de uso común, salas de extracción para apicultores, etc.), y apoyo organizacional. Además, según señalan Rodríguez y Perrachón (2007) se ha profundizado en el estudio de la fase comercial de proyectos productivos, generando algunas experiencias de integración de productores en cadenas agroindustriales de generación de valor.

En síntesis, en estos últimos años las políticas públicas en relación al desarrollo rural y la PF en Uruguay han estado enfocadas a aspectos generales y estructurales.

Por un lado y en forma general, se ha enunciado que la política ha tendido a fortalecer los niveles de competitividad y articulación con los mercados a través de la inserción a cadenas agroindustriales, en forma individual o asociativa. Muchos de los apoyos brindados por los Proyectos o Programas del MGAP son ejemplos de transferencias condicionadas, donde justamente la condicionalidad es el asociativismo, como forma de incrementar el acceso a tecnologías apropiadas, microcréditos, inversiones y mejoras prediales, entre otros. A través de ese mismo condicionamiento se aplicaron instrumentos tendientes a la generación de capacidades en el sector: capacitaciones, servicios de asistencia técnica, servicios de sanidad animal, de certificación o trazabilidad.

Por otro lado, desde el punto de vista estructural se ha bajado la carga impositiva, se han reducido los niveles de endeudamiento, se han mejorado las condiciones laborales de los agro-dependientes, se ha generado un registro de la PF como instrumento de acceso a servicios públicos y políticas diferenciadas que

responderán también al cambio realizado en la institucionalidad pública agropecuaria.

3 METODOLOGÍA

3.1 ABORDAJE METODOLÓGICO

Dado el objetivo de este trabajo y la opción metodológica de utilizar un estudio de caso, la primera etapa consistió en la elección de una región de producción granjera del departamento de Canelones a partir de la cual poder identificar los sistemas de producción predominantes y construir modelos representativos de los mismos. Esto permitiría comparar sus resultados económicos, identificar las posibles CAP en las que podrían integrarse y considerar qué políticas públicas podrían contribuir a acortar la brecha existente entre esa PFG y las CAP.

Una vez seleccionada la región, se realizó una aproximación descriptiva de su perfil agroproductivo en base a los datos del CGA (2000) con la finalidad de ratificar que la misma fuese representativa respecto al resto de las regiones granjeras del departamento. Esto se hizo con foco en algunos indicadores como: tamaño promedio de las explotaciones, rubros primarios y secundarios en cuanto a su importancia en la generación de ingresos y superficie destinada a los mismos, mano de obra empleada, entre otros.

El objeto del estudio era la PF, por lo que en un tercer paso se utilizaron los datos de las DJPF del MGAP del año 2009 para la región a fin de concluir sobre la presencia más o menos importante de la PF en la misma y la concordancia con los datos que se desprendían del CGA (2000) en relación a la descripción del perfil socio-productivo, como forma de identificar primariamente sus sistemas productivos.

Luego se inició el proceso de construcción de los modelos representativos de los sistemas de producción predominantes en la región. Para ello se utilizaron datos obtenidos del proyecto de investigación “*Diseño, implementación y evaluación de sistemas de producción intensivos sostenibles en la Zona Sur del Uruguay*”¹⁶ (en adelante Proyecto EULACIAS). Los modelos representan a un conjunto de predios similares en características (denominadas variables) asumidas como importantes para

¹⁶ Proyecto dirigido por el Dr. Santiago Dogliotti, docente de la Facultad de Agronomía (UdelaR) y financiado por el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Este proyecto era a su vez uno de los estudios de caso de un proyecto internacional, EULACIAS, financiado por la Unión Europea (FP6-INCO-DEV).

su construcción. Una vez definidos los modelos, se compararon sus resultados económicos en función de sus ingresos familiares (IF) con indicadores de ingresos medios del INE, para identificar la brecha que separaba a estos modelos representativos de los sistemas de PFG, de esos valores. Se utilizó este criterio para la comparación, en el entendido de que un productor familiar se comporta como una familia que depende de un ingreso suficiente para vivir, en una lógica productor-consumidor que intenta satisfacer las necesidades de reproducción de la unidad familiar (de Janvry y Sadoulet, 2003).

Por último, se analizaron las posibilidades que esos modelos tenían en términos de pago de las depreciaciones o de incurrir en inversiones para la posible expansión o sostenibilidad económica del sistema productivo.

Este análisis ayudaría a detectar los posibles puntos críticos de estos sistemas y definir los apoyos que las políticas públicas podrían brindar teniendo como premisa su inserción a las CAP a las que se vinculan.

3.2 EL CASO DE ESTUDIO

La región elegida para realizar la investigación involucra los alrededores de la ciudad de Sauce, más específicamente la 6^{ta} Sección Policial (SP) del departamento de Canelones. Sauce es una localidad que si bien se ha desarrollado como centro urbano muy próximo a Montevideo, mantiene características de ciudad vinculada a la producción agropecuaria, en especial en lo que tiene que ver a la prestación de servicios: oficinas de la administración pública, banca, comercio de bienes y servicios y sede de organizaciones de productores, entre otras.

Para la caracterización de la zona, desde el punto de vista agropecuario, se utilizaron los datos del CGA (DIEA, 2000). Una vez marcada la seccional, se seleccionaron las áreas censales comprendidas dentro de la misma (Figura 2). Si bien los límites entre la primera y las áreas censales no son exactos, se tomó como criterio dejar fuera aquellas áreas censales que se adentraban demasiado en la 20^{ma} SP por ser limítrofe a Montevideo y tener mayor cantidad de centros poblados (muchos de ellos

iniciados a partir de asentamientos irregulares) lo cual desfiguraría el perfil agropecuario de nuestra zona de interés. Por otro lado, se incluyeron las áreas censales al norte que pertenecen a la 13^{ta} SP, porque dejarlas afuera significaba perder muchos datos de una zona muy importante en cuanto a la influencia de la ciudad de Sauce.

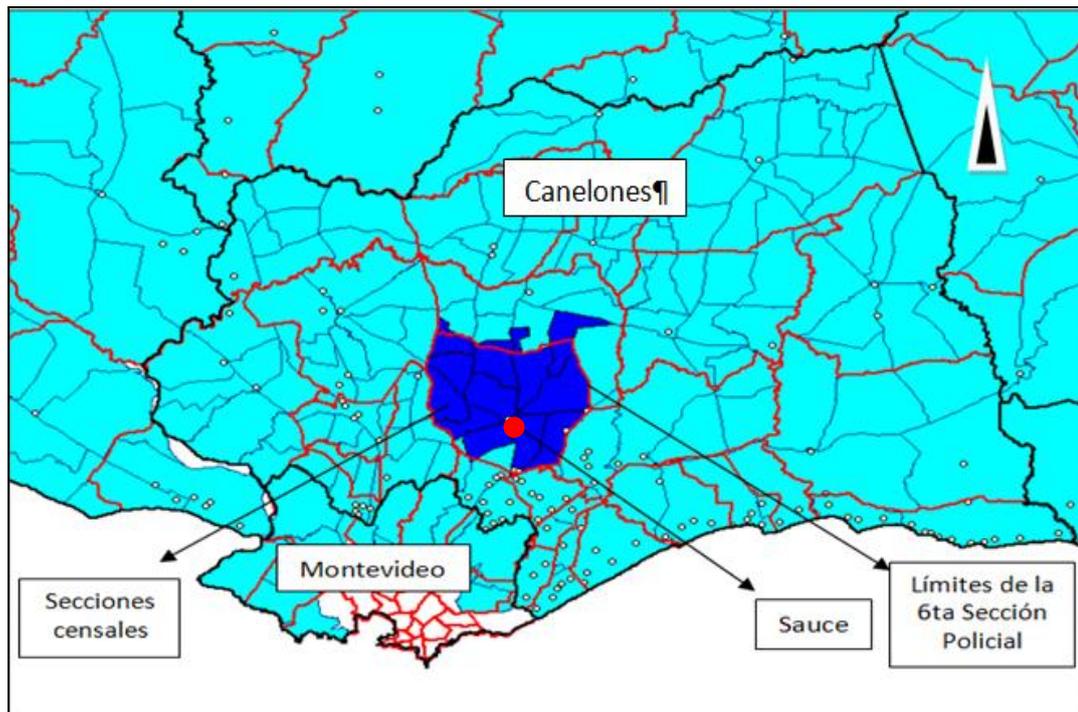


Figura 2. Mapa de Canelones ubicando los límites de la 6^{ta} Sección Policial del Departamento y las áreas censales de la misma¹⁷ y la ciudad de Sauce. Fuente: elaborado a partir del CGA (2000)

Según el CGA (2000) en ese momento en la 6^{ta} SP¹⁸ de Canelones había 1.906 explotaciones que ocupaban una superficie de 17.825 hectáreas con un promedio de 16 hectáreas por explotación, casi la mitad con respecto al promedio del departamento. Del total de explotaciones de esta zona 95,5% eran menores de 49

¹⁷ Áreas de enumeración censal: 318001, 318004, 318006, 318007, 317007, 317002, 317003, 317001, 318003, 318002, 318005, 311006 del CGA (2000)

¹⁸ Se hace referencia a la 6^{ta} SP, aunque recordando que no se trata exactamente de ella.

hectáreas, 82,6% tenían menos de 19 hectáreas de superficie y solo 2% eran mayores de 100 hectáreas. Esto denota una estructura de minifundios más acentuada que en el resto del departamento donde las explotaciones menores a 49 hectáreas eran el 87,4%.

El cuadro 5 resume las características agropecuarias básicas de la 6^{ta} SP de Canelones en el año 2000.

Cuadro 5. Características agropecuarias básicas de la 6^{ta} Sección Policial de Canelones.

Característica	Valores al año 2000
Número total de explotaciones	1.096
Superficie total (ha)	17.825
Población agrícola	4.297
Población trabajadora	2.542
Hectáreas por explotación	16
Personas residentes por explotación	3,9
Hectáreas por persona	4
Trabajadores por explotación	2,3
Hectáreas por trabajador	7

Fuente: Censo General Agropecuario (DIEA, 2000)

Al igual que en el resto del departamento más del 50% del suelo estaba destinado a campo natural y se llegaba al 64,7% si se le suman las praderas artificiales, campo natural fertilizado y/o sembrado en cobertura (10% menos que el valor total departamental). Dejando esta superficie de lado, el uso del suelo más importante eran los cultivos de huerta (horticultura) con un 9% de la superficie total, seguidos de los viñedos con 5,9%.

En el cuadro 6 se muestra el número de explotaciones según la fuente de ingreso principal. El mismo presenta a una zona predominantemente hortícola, ganadera y vitícola, aunque la horticultura prevalece ampliamente tanto en cantidad de explotaciones como en superficie explotada por el rubro. Esto marca una característica diferencial de esta región en relación al departamento, donde la

ganadería de carne y la horticultura estaban igualadas como rubro primario con alrededor de 3000 explotaciones cada una.

Cuadro 6. Explotaciones y superficie explotada, según su principal fuente de ingreso para la 6ta Sección Policial de Canelones.

Fuente principal de ingreso	Número Explotaciones	Superficie explotada (has)	Hectáreas por explotación
TOTAL	1.096	17.825	16,3
Horticultura	404	4.751	11,8
Vacunos de carne	167	3.264	19,5
Explotaciones no comerciales ^{1/}	136	805	5,9
Viticultura	123	2.988	24,3
Aves	75	1.398	18,6
Fruticultura	52	946	18,2
Forestación	49	1.049	21,4
Cerdos	29	260	9,0
Otros cultivos cereales e industriales	21	324	15,4
Otras ^{2/}	21	411	19,6
Vacunos de leche	11	1.507	137,0
Viveros y plantines	7	102	14,6
Ovinos	1	20	20,0

Fuente: Censo General Agropecuario (DIEA, 2000)

^{1/}Incluye las explotaciones cuyas actividades no generan ingresos, destinándose la producción exclusivamente para autoconsumo.

^{2/} Incluye todas las actividades no comprendidas en los conceptos anteriores.

La importancia relativa de esta región con respecto a la horticultura de todo el departamento quedó demostrada al analizar el dato de las explotaciones que tenían a la horticultura como fuente principal de ingresos. En Canelones¹⁹ el número ascendía a 2.884 explotaciones y 40.350 hectáreas, de las cuales 12.077 hectáreas eran de horticultura propiamente. O sea que la 6^{ta} SP representaba el 14% de las explotaciones con horticultura como fuente principal de ingresos de Canelones y el 39,3% de la superficie hortícola a campo del departamento.

¹⁹ Excluidas las explotaciones con 6 o más hectáreas de papa con horticultura como principal fuente de ingreso.

En cuanto a la ganadería, cabe resaltar que para esta región había 806 explotaciones con vacunos, destinando unas 14.114 hectáreas para unas 9.794 cabezas. Esto hace un promedio de 12 cabezas por explotación y 0,7 por hectárea, lo cual deja entrever que la ganadería tenía importante presencia en los predios, aunque no se dedicaran a ella en forma especializada o como rubro primario. Es de destacar la mayor presencia de bueyes con respecto al resto del departamento (6,8% frente a 2,3%) lo que se explica con el modelo productivo de la zona, donde se sigue usando la tracción a sangre para varias tareas de cultivo²⁰. En cuanto a las explotaciones con ganadería como fuente principal de ingreso, éstas representan el 22% de las que tienen vacunos y el 23% de la superficie destinada al rubro.

El tercer rubro en importancia como generador de ingreso principal de los predios de esta región, era la viticultura que compartía importancia como rubro secundario y además ocupaba el tercer lugar en cuanto a superficie. Si se analizan las hectáreas por explotación según principal fuente de ingreso (figura 3), la viticultura se desarrollaba en predios de mayor tamaño en relación a los otros cuatro rubros principales. Probablemente esta tendencia se mantenga o se haya pronunciado, debido a las características propias del rubro, que como la fruticultura, se ha especializado y logrado escala a través de la concentración de tierras e integración de las fases primaria, industrial y/o comercial.

²⁰ Esta utilización encuentra su explicación en fundamentalmente, dos aspectos. Uno es la oportunidad que ofrece de realizar tareas en momentos en que las tierras no están aptas para herramientas pesadas. Otro, es la oportunidad de realizar los trabajos con poco capital de giro, ya que si bien las tareas insumen más tiempo (que no se remunera), no se depende de la disponibilidad de combustible para llevarlas a cabo.

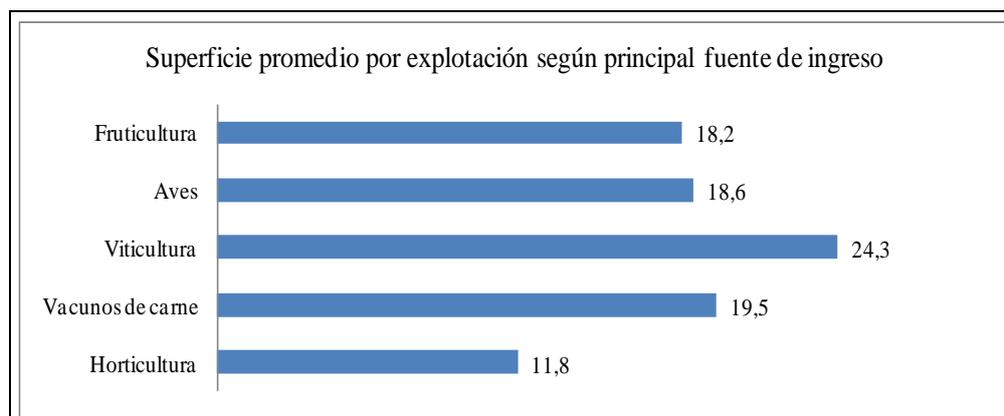


Figura 3. Superficie en hectáreas por explotación de acuerdo al orden de importancia de los cinco rubros principales que generan sus ingresos. Fuente: Censo General Agropecuario (DIEA, 2000).

En relación a la mano de obra, a nivel departamental el número de trabajadores permanentes en la horticultura era 7.285 y el de jornales zafrales contratados en ese año era de 61.022. Según datos que se presentan en el cuadro 7, el número de trabajadores permanentes de las explotaciones con horticultura como rubro principal de esta región era de 956 (un promedio de 2 por explotación) y los jornales zafrales contratados eran de 3.512.

Cuadro 7. Explotaciones, trabajadores permanentes y jornales contratados según fuente de ingreso de las explotaciones para la 6ta Sección Policial de Canelones.

Fuente de ingreso	Número de explotaciones	Trabajadores permanentes	Jornales contratados
Horticultura	404	956	3.512
Vacunos	167	246	455
Viticultura	123	427	5.077
Aves	75	308	371
Fruticultura	52	153	1.581

Fuente: Censo General Agropecuario (DIEA, 2000)

La horticultura de esta región empleaba el 13% de la mano de obra hortícola permanente del departamento y el 5,7% de los jornales zafrales. Es en la horticultura donde se emplea la mayor cantidad de mano de obra permanente y el segundo rubro en emplear jornales zafrales.

En síntesis, basados en los datos del CGA (2000), la zona rural de influencia de la ciudad de Sauce se caracteriza por poseer un perfil agropecuario de tipo intensivo, donde los rubros principales como generadores de ingresos son la horticultura, ganadería y viticultura en ese orden. Los dos primeros se realizan en explotaciones de tipo familiar, si se toman como referencia las variables que se mencionan en la definición de PF del MGAP: con menos de 2 trabajadores permanentes (generalmente no asalariados), se contratan en promedio menos de 10 jornales/explotación por año, en una zona donde el 98% de las explotaciones son menores a 100 hectáreas, más aun, 95,5% menores a 49 hectáreas y el 85% de los productores residen en los predios.

3.3 PRODUCCIÓN FAMILIAR EN LA REGIÓN DE ESTUDIO

La fuente de información utilizada para analizar la presencia de PF en el caso de estudio fueron los datos obtenidos de la DJPF del MGAP, que oficia de registro nacional de los productores familiares beneficiarios de políticas diferenciadas para la PF y de la cual se procesaron los datos pertenecientes a la 6^{ta} SP de Canelones.

Cabe resaltar que de todas las DJPF correspondientes a la 6^{ta} SP se utilizaron solamente aquellas cuyos titulares cumplieran con las variables mencionadas en el punto 2.1.1. y que por consiguiente forman el padrón de productores familiares para el MGAP. Otro punto a considerar es que la DJPF no es un proceso estático, ya que quien lo considere puede realizarla en cualquier momento y que a los efectos de este trabajo se tomaron los datos que se habían generado al 30 de junio de 2009.

Para esta región, el total de DJPF que cumplieran con la condición de ser productor familiar era 431. En el cuadro siguiente se presenta el resultado del procesamiento de los datos.

Cuadro 8. Resultado del procesamiento de los datos de la DJPF para la 6^{ta} SP de Canelones, según las variables de la definición de PF del MGAP

Variable	Productores Familiares	%
Total	431	100
Contratación mano obra permanente:		
0 asalariados	332	77,0
1 asalariado	94	21,8
2 asalariados	5	1,2
Contratación jornales al año:		
0 jornales	415	96
entre 1 y 99 jornales	13	3
más de 100 jornales	3	1
Superficie explotada:		
promedio	16,4	
máximo	441	
mínimo	0	
mínimo ≠ 0	0,5	
Ingreso principal proviene de la explotación:		
si	417	97
no	14	3
Reside en predio:		
si	376	87
no	55	13

Del total de las DJPF de esta zona, el 23% de productores contrataban mano de obra en forma permanente y un 4% que lo hacían en forma zafral, con apenas un 1% que superaba los 100 jornales contratados al año.

El promedio de superficie explotada era de 16,4 hectáreas y la amplia mayoría obtenía el ingreso principal de la explotación (97%) y residía en la misma (87%).

Estos datos coinciden plenamente con los obtenidos para esta SP a través del CGA (2000), que nos mostraban que el promedio de superficie era de 16 hectáreas, el 98% de las explotaciones generaban su propio ingreso de la explotación y el 85% de los productores tenían como lugar de residencia el propio predio.

En cuanto al análisis de los rubros generadores de ingresos, alrededor del 63% de las DJPF declaraban que la horticultura era el rubro principal (Figura 4), seguido por la fruti-viticultura (que en el CGA aparecen por separado) y la ganadería. Ésta

última era también el principal rubro secundario en cuanto a la generación de ingresos. Estos datos también coinciden con los del CGA (2000) referidos anteriormente.

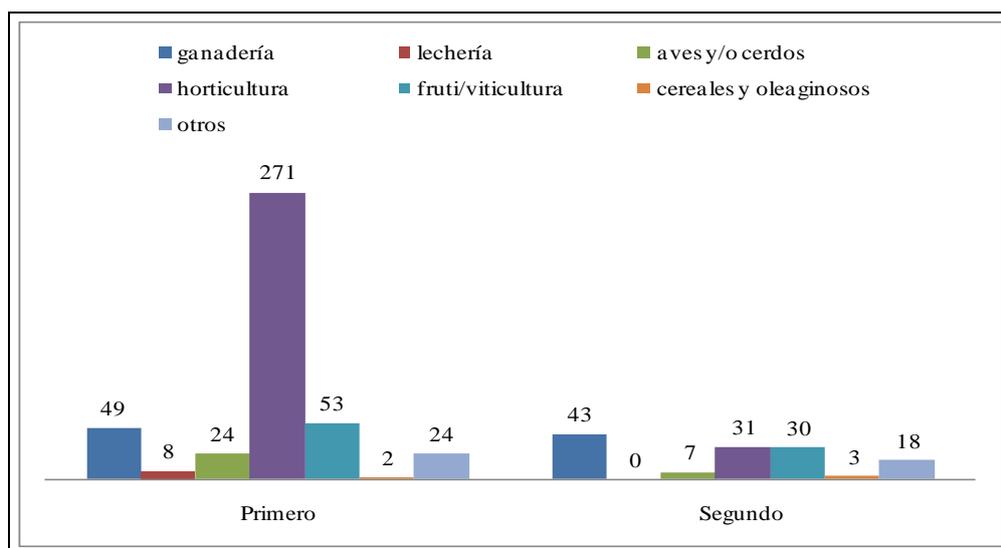


Figura 4. Número de declaraciones juradas totales por orden de importancia de los rubros que generan sus ingresos, según fuente de ingreso.

Teniendo en cuenta estos resultados, predominan las explotaciones familiares que tienen a la horticultura como principal generadora de ingresos y a la ganadería como rubro secundario. Lamentablemente, ni los datos provenientes de la DJPF ni los del CGA (2000), muestran las combinaciones entre los rubros primarios y secundarios como generadores de ingresos. De todas maneras es posible asumir que los sistemas de producción hortícola y hortícola-ganadero son los que mejor representan a los sistemas de producción familiar de la región.

3.4 CONSTRUCCIÓN DE LOS MODELOS

3.4.1 Análisis de la fuente de datos

Para la construcción de los modelos se utilizaron datos del Proyecto EULACIAS, el cual trabajó sobre 16 predios piloto representativos de sistemas de producción intensiva de Canelones y Montevideo. La información consultada fueron los informes prediales que describen en forma exhaustiva los sistemas de producción y resumen información de más de 3 años en relación a características generales del predio: la familia (composición, historia, objetivos, participación en emprendimientos colectivos y otros indicadores sociales), el sistema de producción (mano de obra, recursos naturales, de capital, superficie del predio y cultivos, canales de comercialización) y el sistema de gestión (actividades realizadas, manejo de la información, resultados económico-financieros).

De los 16 predios piloto del Proyecto EULACIAS, había 2 que se encontraban dentro de la zona de influencia de la ciudad de Sauce (caso de estudio) y otros 4 cercanos a los límites de la misma, mientras que el resto se encontraban en otras zonas. Para el análisis y posterior utilización de datos se descartaron los dos predios ubicados en Montevideo.

Si bien se consideraban una adecuada fuente de datos para construir los modelos, se analizó la pertinencia de utilizarlos a través de la comparación de los datos promedio de los casos del Proyecto EULACIAS con los que surgieron del CGA (2000) y de la DJPF (2009).

Del análisis surge que el promedio de superficie de los 14 predios de Canelones era de 22,7 hectáreas, con un máximo de 59 y un mínimo de 4,4 hectáreas. Si no se toman en cuenta los dos predios de mayor superficie (59 y 48 hectáreas) que además no están en la zona de estudio, el promedio baja a 17,6. Esto resulta muy aproximado al promedio resultante del CGA (2000) y de las DJPF.

En cuanto a la mano de obra, la relación entre el trabajo familiar y el trabajo total (TF/TT) era en promedio 0,8, lo cual habla de que la contratación de mano de obra es de poca importancia. La producción se realiza en un 80% con el aporte de la

mano de obra familiar. Si bien el rubro principal era la horticultura, de los 14 predios había 12 que tenían ganado y de los mismos, 10 tenían algún área forrajera. Este dato es coincidente con lo visto a partir del CGA (2000) y de las DJPF (2009). En ambos casos se constató que en esta zona la horticultura es el rubro principal, seguido como rubro secundario por la ganadería.

El cuadro siguiente muestra un resumen de las variables comparadas en función de las tres fuentes de datos relevadas donde se puede verificar la representatividad con respecto a la región de estudio de los datos que se utilizarán en la elaboración de los modelos (Proyecto EULACIAS).

Cuadro 9. Resumen comparativo de variables descriptivas generales de los sistemas productivos para el caso de estudio según fuente de información utilizada.

Variables	Fuente de información		
	CGA (2000)	DJPF (2009)	Proyecto EULACIAS (2007)
N° de explotaciones totales	1906	431	14
Rubro principal	Horticultura	Horticultura	Horticultura
Porcentaje del total	21%	63%	100%
Rubro secundario	Ganadería	Ganadería	Ganadería
Porcentaje del total	8,7%	43%	86%
Superficie Promedio	16 has	16,4 has	22,7 (17,6) has
Aporte mano de obra familiar	s/d	77%	80 %
Aporte mano de obra contratada	s/d	23%	20%
Predio como lugar de residencia	85%	87%	100%

En síntesis, estos resultados aseguran la representatividad de los 14 predios pilotos del Proyecto EULACIAS para ser considerados como fuente de datos para la construcción de los modelos, independientemente de que no todos estaban dentro de la región de estudio.

3.4.2 Elección de las variables y construcción de los modelos

Para construir los modelos se tomó como base la metodología descrita en DIEA (1983). Se tomaron los 14 predios del Proyecto EULACIAS y se fueron agrupando según la similitud de sus variables cualitativas y cuantitativas. Se descartaron aquellas variables que eran muy similares para todos los sistemas de producción, por tener bajo poder discriminante y no inducir a fuertes distinciones entre grupos.

Las variables seleccionadas para la elaboración de los modelos estuvieron de acuerdo a las a las características de la PF mencionadas durante la revisión bibliográfica. Las mismas fueron: superficie total de la explotación, mano de obra familiar y asalariada, la fuente de ingresos (destino de la producción, vinculación con el mercado) y el lugar de residencia. A éstas se agregaron otras descriptivas del nivel tecnológico de los sistemas productivos como el grado de mecanización, el uso de tracción a sangre, superficie regada y la carga animal y algunas relaciones como: la relación entre superficie cultivada (hortícola, forrajera y/o verdeos) y superficie total, la superficie cultivable y la efectivamente cultivada, el uso de mano de obra familiar y mano de obra total, los jornales por hectárea y los HP por hectárea.

Una vez detectados los subgrupos o conjuntos, se definió una explotación tipo (modelo de sistema de producción) a través del promedio de las variables cuantitativas y la moda para las cualitativas.

Dada la metodología, los valores promedio o modales utilizados en la construcción de los modelos no ofrecen idea de la variabilidad de las variables, ni cómo ajustan las diferentes explotaciones al conjunto que integran, pero si proporcionan información sobre la tendencia general de los mismos (DIEA, 1983).

3.4.3 Estado de resultados de los modelos

Para el cálculo de los resultados económicos de los modelos, se utilizaron los datos del Proyecto EULACIAS para los ejercicios 2005/06, 2006/07 y 2007/08. Se

consideró cada ejercicio del 1° de julio al 30 de junio del año siguiente. También se utilizaron los valores promedios de los sistemas productivos de cada conjunto, lo cual define una tendencia general.

El cálculo del ingreso familiar (IF) se realizó a través de la valorización de la producción vendida (vegetal y/o animal, según el modelo) descontados los costos efectivos incurridos durante el proceso productivo (incluidos los costos financieros), sumada la valorización de los consumos de la familia. Este autoconsumo refiere al consumo de productos producidos para la comercialización y no al consumo de productos no producidos con esos fines, como podría ser cerdos, aves o algún frutal, ya que no se trata de predios de subsistencia donde este tipo de consumo sí reviste importancia en el mantenimiento de la unidad familiar.

$$\text{IF} = (\text{PB total} - \text{C efectivos}) + \text{AC}$$

IF: ingreso familiar anual

PB_{total}: producción valorizada

C_{efectivos}: costos incurridos en el proceso productivo, efectivamente pagos

AC: valoración de la producción no vendida y consumida en el predio a precios de mercado

Los valores de IF de los modelos, se compararon con los valores de ingresos²¹ para localidades pequeñas y zonas rurales publicados por el INE (en adelante ingresos INE). Estos ingresos vienen presentados por trimestre calendario, año a año, por lo que se multiplicaron por tres los datos mensuales para cada trimestre y se

²¹ La definición del ingreso que el INE viene utilizando en la Encuesta Continua de Hogares refiere a que se considera *Ingresos del hogar* a todas las percepciones de sus miembros obtenidas mediante el trabajo, en efectivo (ingreso asalariado e independiente líquido) y en especie (alimentos, transporte, alojamiento, vestimenta, cuotas mutuales), las ganancias por la tenencia de activos (alquileres, intereses, dividendos, etc.), las transferencias en dinero recibidas del Estado (jubilaciones, Asignaciones Familiares, becas, etc.), de Instituciones sin Fines de Lucro o de otros hogares (ayudas familiares), el equivalente del alquiler por la vivienda en propiedad o en usufructo (valor locativo) y las transferencias sociales en especie de alimentos.

sumaron de julio 2005 a junio 2006, 2006 a 2007 y 2007 a 2008 para tener el ingreso anual que coincidiera con los ejercicios agrícolas antes mencionados.

La comparación de estos valores llevaría a tres posibles resultados:

- (i) que el valor del ingreso INE fuese mayor que el IF del modelo, lo que representaría a sistemas de producción prácticamente de subsistencia (AFS)
- (ii) que el valor del ingreso INE fuese aproximado al IF del modelo, se estaría frente a sistemas de producción de transición (AFT), en situación de inestabilidad y vulnerabilidad a mediano plazo
- (iii) que el ingreso INE fuese significativamente menor que el IF del modelo, lo cual estaría representando sistemas de producción de transición (AFT), menos vulnerables y con mayores posibilidades de integrarse a CAP (AFI).

Para ésta última posibilidad se consideró importante profundizar en el análisis de la brecha existente entre el ingreso INE y el IF. Para esto se usaron los costos de depreciación de los modelos para verificar si el margen obtenido alcanzaba para remunerar ese costo y eventualmente invertir en procura de capitalizar el sistema de producción. Es decir, evaluar la posibilidad de mantenerse como sistemas transicionales (AFT) o generar inversiones y mejoras que potencien la integración a CAP convirtiendo los sistemas en integrados (AFI).

3.4.4 Oportunidades y restricciones de los modelos y de las políticas públicas

Una vez analizados los resultados económicos de los modelos y sus posibilidades de lograr niveles de bienestar con los bienes y sistemas de producción que poseen, se discutieron ejemplos de políticas públicas que les permitieran aprovechar las oportunidades y limitaciones que les impone el contexto en que operan, considerando como se mencionó anteriormente que una importante dimensión del bienestar es el ingreso. Este análisis también permitió, una vez identificadas las CAP a las que se podrían integrar estos sistemas de PFG

representados por los modelos, pensar en acciones para acortar las brechas identificadas y atribuibles a posibles fallas de mercado o en las instituciones en el marco de procesos de desarrollo rural.

4 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 DESCRIPCIÓN DE LOS MODELOS

Se identificaron tres modelos, cuyas principales características se muestran en los cuadros 10 y 11 asociados a la nomenclatura A, B y C respectivamente.

El modelo A representa a sistemas hortícolas con producción a campo. El modelo B a sistemas que realizan horticultura a campo e incorporan como rubros secundarios la producción de alfalfa o algún otro forraje para venta de fardos y suplemento de la alimentación de ganado propio. El modelo C representa a sistemas hortícola-ganaderos, que realizan horticultura a campo en un área reducida y ganadería intensiva.

Cuadro 10. Descripción de los modelos identificados de acuerdo a las variables productivas seleccionadas

Modelo	A	B	C
Sistema productivo	Hortícola	Hortícola con ganadería y alfalfa	Hortícola con ganadería intensiva
Variables del sistema productivo			
Superficie (ha)			
Superficie total	5,0	36,0	32,3
Superficie cultivable	3,3	14,2	23,4
Superficie hortícola	3,3	10,4	2,3
Superficie ganadera	0,0	15,9	29,8
Superficie forrajes y verdeos	0,0	3,5	19,0
Superficie cultivada/total	0,7	0,4	0,65
Superficie cultivada/cultivable	1,0	0,97	0,91
Carga animal			
UG/ha	0,0	0,5	1,0
Nº vacas/total	0,0	0,5	0,0
Maquinaria y Equipos			
Nivel de mecanización	1	2	1
HP/ha	8,8	1,93	0,48
Tracción a sangre y aperos	si	si	no
Superficie regada/cultivable	0,39	0,032	0,167
Superficie regada/cultivada	0,39	0,027	0,015

Referencias al cuadro:

Superficie total: superficie de la explotación

Superficie cultivable: surge de descontar a la superficie total aquellas áreas de la explotación dedicadas a vivienda, galpones, caminería interna y otras superficies como cañadas o zonas inundables.

Superficie hortícola: área dedicada a la producción vegetal intensiva (horticultura)

Superficie ganadera: área dedicada a la producción animal

Superficie forrajes y verdes: área dedicada a la producción de forrajes y otros verdes para alimento del ganado o producción de fardos.

Superficie cultivada: total del área efectivamente cultivada a lo largo del año para cualquier fin (hortícola o ganadero)

UG/ha: unidades ganaderas por hectárea: el equivalente a una vaca de referencia que pesa 380 kilos y gesta y desteta un ternero.

Nº vacas/total: refiere a la relación entre el número de vacas y el total de animales del rodeo.

Nivel de mecanización: 1=bajo: con tractor, sin pulverizadora; 2=Medio: con tractor, con pulverizadora; 3=Alto: con 2 tractores, con pulverizadora.

HP/ha: refiere a la potencia de los tractores dividida la superficie de la explotación

Se encontró que la superficie total cultivable²² es un dato que define casi de antemano los modelos. Se puede afirmar que el comportamiento de los sistemas productivos que representan estos modelos está asociado a la superficie que disponen. Cuando se dispone de una superficie pequeña (menor a 5 hectáreas) el rubro principal es la horticultura. Si se dispone de algo más, comienza a aparecer una ganadería que aprovecha la superficie que los demás recursos del sistema (principalmente mano de obra y capital) no pueden aprovechar, incluso con la incorporación de algún forraje para venta como complemento o diversificación de los ingresos. A medida que la superficie es mayor, comienza a darse una “especialización” de esa ganadería, pasando de la cría al engorde y con creciente uso de verdes y suplementación, pero sin abandono de la horticultura.

²² Superficie cultivable: es la que surge de descontar a la superficie total de la explotación aquellas áreas de la misma dedicadas a vivienda, galpones, caminería interna y otras superficies como cañadas, tajamares o zonas inundables.

Cuadro 11. Descripción de los modelos identificados de acuerdo a las variables sociales seleccionadas

Modelo	A	B	C
Sistema productivo	Hortícola	Hortícola con ganadería y alfalfa	Hortícola con ganadería intensiva
Variables del sistema productivo			
Tipo de familia			
Cantidad de familias	1	2	1
Mayores de 65		2	
Mayores entre 46 y 64	2		2
Mayores entre 18 y 45		2	1
Menores de 18		1	
Mano de obra/ejercicio			
Jornales totales	499	1214	561
Jornales mano de obra familiar	420	900	525
Jornales mano de obra asalariada	79	314	36
EH familiar	1,4	3,0	1,8
EH total	1,7	4,0	1,9
Mano obra familiar/total	0,84	0,74	0,94
Jornales/ ha	100	34	17
Destino de la producción			
Hortícola	Venta	venta	venta
Ganadera		venta y consumo	venta
Forraje (alfalfa)		venta y consumo	consumo
Lugar de residencia			
	Predio	predio	predio

Referencias al cuadro:

Jornal: 8 horas

EH: equivalente hombre = 2400 horas de trabajo al año

La superficie y su condicionamiento en la elección de los rubros y por ende, del tipo de sistema de producción también es determinante de la cantidad de mano de obra familiar que puede ocupar el sistema (Figura 5). Cuando la superficie es poca, las posibilidades de mantener empleada mucha mano de obra familiar se reducen (modelo A). A medida que aumenta la superficie y se logran diversificar las fuentes de ingresos (horticultura, forrajes, ganadería) las posibilidades de mantener empleada más mano de obra familiar aumentan (modelo B). Esta decisión de diversificación para el empleo de más mano de obra familiar, posiblemente está asociada también a la voluntad de los hijos de quedarse en el medio, por lo que el pasaje de este tipo de

sistema al representado por el modelo C puede encontrar su causa en la menor presencia de mano de obra familiar (por migración de los hijos). De esta manera, aun en presencia de superficie suficiente, obliga a reducir la escala de la horticultura y especializar la ganadería como fuente principal de ingresos.

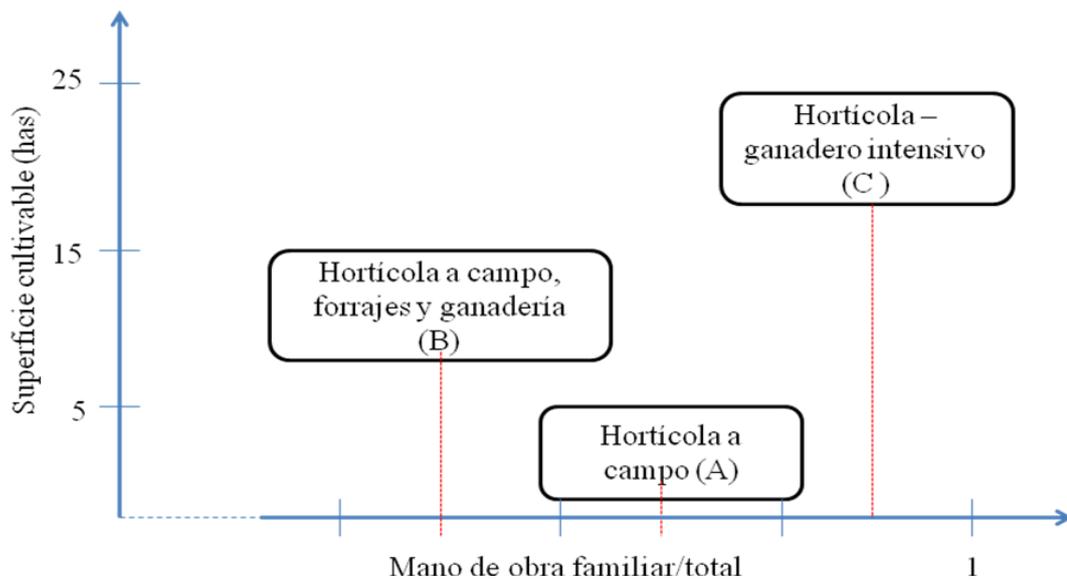


Figura 5. Representación de los modelos productivos A, B y C en función de la superficie cultivable y el empleo de mano de obra familiar.

Es importante para entender los modelos considerar que hay procesos intermedios donde estas características anteriores se matizan. Los modelos A, B y C describen lo principal de las diferencias entre los sistemas hortícolas y hortícola-ganaderos de aproximadamente 5, 15 o 20 hectáreas de superficie cultivable para nuestra región de estudio y aunque se hace referencia a los tres modelos por igual, no significa que cada uno de ellos tenga la misma importancia relativa en cuanto a la cantidad de explotaciones que representa.

4.1.1 Modelo A: hortícola a campo

Este modelo se caracteriza por ser puramente hortícola a campo, sin actividad secundaria. La producción se realiza en predios de poca superficie (generalmente menores a 5 hectáreas totales) y presenta cierto grado de especialización productiva, uno o dos cultivos durante el invierno, generalmente cebolla y ajo y dos en verano, uno de venta inmediata y alta demanda, como puede ser tomate de mesa o industria y otro de guarda para venta escalonada durante los meses de invierno, como boniato, calabacín o zapallo. En verano se hacen generalmente cultivos secundarios de cosechas escalonadas y bajo costo, como lechuga, zapallito de tronco, zucchini, que en términos generales cuando se vuelve limitante algún recurso (mano de obra, agua para riego, fitosanitarios) tienden a ser abandonados o dejados de lado.

La superficie destinada a la producción (superficie cultivada) coincide prácticamente con la máxima cultivable del predio, haciéndose un uso intensivo del suelo. Estos suelos con elevado riesgo de erosión y sometidos durante muchos años a la agricultura continua sin prácticas conservacionistas han provocado que actualmente presenten niveles de erosión severa y en algunas zonas muy severo.

La mano de obra es netamente familiar. La recurrencia a la contratación de asalariados tiende a ser temporal y en períodos en que la demanda estacional excede la disponibilidad familiar para tareas relacionadas a los cultivos principales (trasplante, desmalezado, cosecha). El uso de mano de obra total es intensivo, rondando los 100 jornales por hectárea. La mano de obra familiar está dada por un matrimonio, en general entre 45 y 65 años, donde el hombre aporta el total de su tiempo y la mujer lo reparte entre las tareas de campo y del hogar. La familia está compuesta por el matrimonio y los hijos generalmente mayores de edad que no trabajan en el predio. Se trata de jóvenes que bien han migrado hacia empleos no rurales o se encuentran estudiando y viviendo en la ciudad.

En cuanto a la mecanización, se trata de explotaciones que cuentan con tractor propio de más de 15 años y no poseen máquina pulverizadora para aplicaciones de fitosanitarios y herbicidas, tareas que se realizan con pulverizadora de mochila. La

relación HP/ha es alta debido a lo reducido del área y en general se complementa con tracción a sangre para ciertas labores o momentos. El riego es parte de la tecnología incorporada, aunque en baja escala y se destina a los rubros más importantes.

La comercialización se realiza a través de comisionistas que levantan la mercadería preparada en la chacra y la venden en el Mercado Modelo. No existe diferenciación alguna en la mercadería ni valor agregado. Es frecuente que se derive la mercadería a dos o más comisionistas como forma de reducir la dependencia. La forma de cobro es a semana vencida o a los 15 días y al precio de venta se le descuenta comisión (alrededor del 10%) y flete por bulto.

4.1.2 Modelo B: hortícola a campo con forraje y ganadería

Este modelo se caracteriza por combinar la producción hortícola a campo con la producción de algún forraje, generalmente alfalfa y ganadería. Esta combinación no necesariamente responde a una rotación de áreas destinadas a uno y otro rubro.

En cuanto a la horticultura, se realizan uno o dos cultivos de invierno, principalmente cebolla y dos de verano, como boniato o zapallo para venta escalonada en invierno. Generalmente se incorpora maíz que se destina a venta de choclos y la chala como complemento a la ganadería. Aparecen mayor cantidad de cultivos hortícolas secundarios dependiendo del año, según el clima y la demanda y disponibilidad de recursos en general.

Este sistema incorpora ganado con fines que van más allá del autoconsumo y ahorro, aunque se manifiesta con estos fines. Se mantiene un stock entre 15 y 30 animales al año, dependiendo de la superficie disponible, focalizado en la cría y algo de engorde. Se utilizan para este fin las áreas alejadas de la residencia y el principal recurso forrajero consiste en campo natural degradado y algunos mejoramientos, principalmente alfalfas. Estos últimos se destinan a las categorías en engorde. En el período invernal se realiza una suplementación con fardos propios, generalmente los primeros cortes de menor calidad.

La superficie total ronda las 30 hectáreas, que se reparten aproximadamente una tercera parte para horticultura y el resto para ganadería incluida la producción de alfalfa, ocupando entre la horticultura y la producción de forraje el máximo de tierras cultivables.

La mano de obra es predominantemente familiar, se utiliza mano de obra asalariada vinculada a tareas de la horticultura. El uso de mano de obra total ronda los 35 jornales por hectárea. La familia generalmente está compuesta por dos matrimonios, donde padres y algún hijo casado con hijos chicos comparten el predio (no necesariamente la vivienda). La mano de obra familiar está dada por los matrimonios, donde generalmente los hombres aportan el total de su tiempo y las mujeres lo reparten entre las tareas de campo, el hogar y cuidado de los niños.

El nivel de mecanización es medio, poseen tractor y maquina pulverizadora y generalmente los equipos necesarios para el enfardado. No utilizan tracción a sangre. En cuanto al riego, si bien lo poseen, es restringido y de baja inversión.

La comercialización hortícola se hace diversificada en dos o más comisionistas para ventas al Mercado Modelo y en la mayoría de los casos se da la especialización de algún miembro de la familia que va directamente al Mercado Modelo con vehículo propio y realiza además ventas de terceros, logrando mayor integración en la cadena. El ganado se comercializa a vecinos o en la zona a consignatarios.

4.1.3 Modelo C: hortícola a campo con ganadería intensiva

Este modelo representa a sistemas hortícola-ganaderos intensivos. Se realiza horticultura a campo, con uno o dos cultivos de invierno, que son generalmente cebolla y ajo y dos cultivos de verano, como tomate, boniato, maíz o zapallo. Existe poca presencia de cultivos secundarios, ya que la superficie hortícola es pequeña, la mínima necesaria para el desarrollo anual de los ciclos de cultivos antes mencionados.

La ganadería por el contrario, abarca la mayor superficie, con un área importante de verdeos anuales y praderas. Ésta es más especializada y se trabaja con 35 a 50 animales (o más, dependiendo de la superficie) en dos ciclos anuales de engorde. Las categorías más frecuentes son ternera bolita (250 kg), vaquillona precoz (340 a 360 kg), novillito precoz (300 a 400 kg) y novillito (Holando) 450 a 470 kg.

La superficie del predio se utiliza totalmente entre las dos producciones, destinando para horticultura las áreas más cercanas a las viviendas.

La mano de obra es familiar y se contrata eventualmente ante la demanda de tareas relacionadas a la horticultura. El uso de mano de obra total ronda los 20 jornales por hectárea. La familia está compuesta por el matrimonio y dos hijos generalmente mayores de edad, que no trabajan y pueden o no vivir en la explotación. Para este modelo se utilizó la moda, asumiendo que uno de los hijos vive en la explotación en relación de dependencia, pero no trabaja en la misma. De ahí que la mano de obra familiar está dada por el matrimonio, en general entre 45 y 65 años, donde el hombre aporta el total de su tiempo y la mujer lo reparte entre las tareas de campo y del hogar.

El nivel de mecanización es bajo, con tractor pero sin máquina pulverizadora, lo que aumenta los tiempos de aplicaciones de fitosanitarios y/o herbicidas. El área regada también es reducida y el riego se realiza ante necesidades muy puntuales de los cultivos hortícolas.

La comercialización, al igual que en el A, se realiza a través de comisionistas que levantan la mercadería preparada en la chacra y la venden en el Mercado Modelo. No existe diferenciación alguna en la mercadería ni valor agregado. Es frecuente que se derive la mercadería a dos comisionistas como forma de reducir la dependencia. La forma de cobro es a semana vencida o a los 15 días y al precio de venta se le descuenta comisión (alrededor del 10%) y flete por bulto.

El ganado se comercializa directamente a frigoríficos o a través de consignatarios.

4.2 ESTADO DE RESULTADOS DE LOS MODELOS

Los IF obtenidos por los tres modelos A, B y C para los ejercicios analizados 2005/06, 2006/07 y 2007/08 se muestran en la figura siguiente. En la misma se establece la comparación de esos ingresos con el ingreso medio anual de pequeñas localidades y hogares rurales para los mismos periodos publicado por INE.

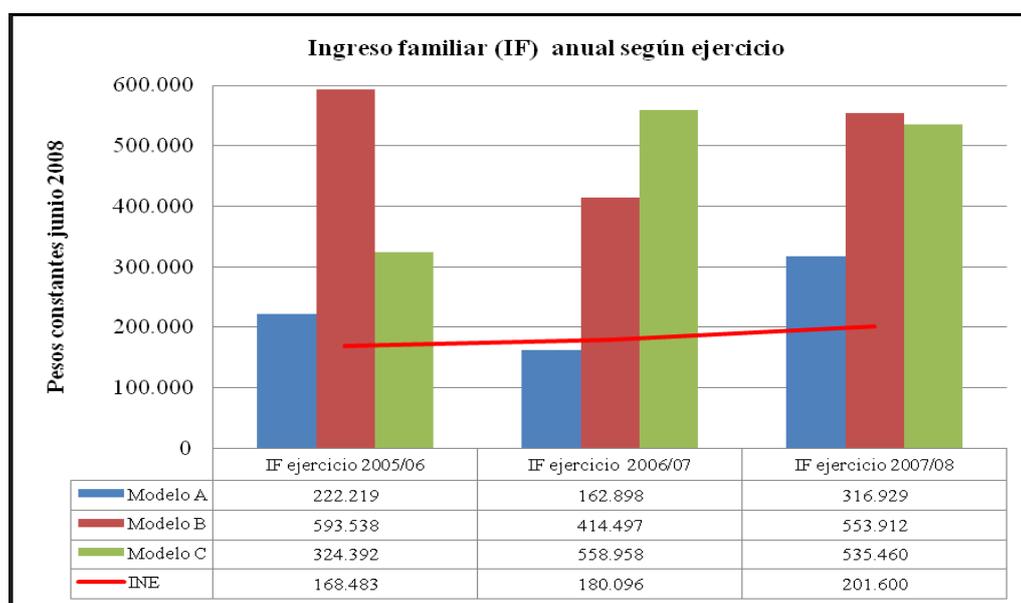


Figura 6. Ingresos familiares anuales (IF) de los tres modelos e ingreso INE para los ejercicios 2005/06, 2006/07 y 2007/08.

Según estos resultados los IF fueron en general superiores al ingreso INE para los tres ejercicios. El único modelo que obtuvo IF levemente por debajo del ingreso INE fue el modelo A y sólo para el ejercicio 2006/07.

El modelo A obtuvo el IF más bajo de los tres modelos los tres ejercicios de comparación, incluso en 2006/07 no solo estuvo por debajo del ingreso INE sino que también descendió en relación a sí mismo el ejercicio anterior.

Los modelos B y C obtuvieron IF por encima de los valores de ingresos anuales INE para los tres ejercicios analizados. El modelo B descendió con respecto

a sí mismo el segundo año, con un comportamiento similar al modelo A mientras que el modelo C lo hizo en el tercer año. En estos descensos, tanto el modelo A como el B alcanzaron sus valores de IF más bajos de los tres ejercicios, no así el modelo C, que si bien descendió en el tercer año con respecto a su valor de IF del año anterior, no alcanzó en ese descenso su valor más bajo.

Estos resultados merecen dos aclaraciones. Por un lado, que los IF de los modelos estén por encima del ingreso INE no implica necesariamente posibilidades de crecimiento o inversión (capitalización) de la unidad productiva, dado que existen costos no efectivos que no se consideraron y además durante los ejercicios existieron ingresos generados que correspondían a ganancias del ejercicio anterior (venta de rubros de guarda). Por otro, se trata de resultados globales de los ejercicios, donde no se consideraron las distribuciones de los ingresos y egresos a lo largo de los mismos (flujo de caja). Esto puede estar encubriendo momentos del año en los cuales los egresos superaron a los ingresos, generando condiciones de inestabilidad o vulnerabilidad por periodos cortos que no se perciben a nivel anual.

Si se tiene en cuenta que los ingresos INE para los ejercicios analizados estuvieron por encima de la línea de pobreza²³ (LP) publicada por INE (en pesos constantes) y que los ingresos de estos modelos están por encima de los primeros (salvo en un modelo y para un ejercicio) se puede considerar que los sistemas de producción representados por estos modelos presentan cierta suficiencia con respecto a los ingresos que perciben. Si además, una importante dimensión del bienestar es el ingreso y el consumo que puede la familia rural afrontar con él, se puede concluir que no se trata de modelos que representen sistemas con situaciones de pobreza (ingresos insuficientes).

Aun así, si se tiene en cuenta que ingresos inciertos (inestables) implican vulnerabilidad (de Janvry y Sadoulet, 2003), estos modelos representan sistemas

²³ Según INE (2009) la línea de pobreza (LP) surge de comparar el ingreso per cápita de los hogares con respecto a umbrales que representan el costo de una canasta de alimentos considerados básicos (CBA) para la correcta nutrición de una persona en un mes, más el costo de otros bienes y servicios no alimentarios que incluyen, entre otros, la vestimenta, la vivienda, la salud, el transporte y la educación, en función de la cantidad de miembros del hogar y de la presencia de niños o adolescentes. Para estimar la incidencia de la pobreza se considera que un hogar es pobre si su ingreso per cápita es insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias de todos sus integrantes. Si el hogar carece de ingresos suficientes para alimentar adecuadamente a sus miembros, se considera que el hogar es indigente o extremadamente pobre.

productivos vulnerables. En cuadro 12 puede verse que independientemente de que los IF son mayores al ingreso INE, se notan los niveles de inestabilidad de los ingresos percibidos en los tres modelos cuando se comparan ejercicios sucesivos

Cuadro 12- Comparativo de ingresos familiares (IF) anuales y promedio mensual para los tres modelos según ejercicio.

Modelo	Ejercicio					
	2005/06		2006/07		2007/08	
	IF a*	IF m**	IF a*	IF m**	IF a*	IF m**
Modelo A	222.219	18.518	162.898	13.575	316.929	26.411
Modelo B	593.538	49.461	414.497	34.541	553.912	46.159
Modelo C	324.392	27.033	558.958	46.580	535.460	44.622
INE	168.483	14.040	180.096	15.008	201.600	16.800

* IF a: ingreso familiar anual en pesos constantes junio 2008

** IF m: promedio mensual de ingreso familiar anual en pesos constantes junio 2008

Este comportamiento coincide con la característica de vulnerabilidad de la AF mencionada por Barril (2007), debida al pasaje en períodos cortos a estados distintos económicamente, mejores o peores, lo cual representa una amenaza en referencia a la sostenibilidad de los sistemas. Esto es debido a que ingresos inciertos pueden tener a menudo consecuencias irreversibles, tales como la venta o deterioro de bienes productivos o periodos de no usufructo de servicios esenciales (bienes públicos), como lo plantean también de Janvry y Sadoulet (2003).

En el cuadro 13 se muestra la comparación de IF entre modelos, la relación entre los IF anuales de cada uno con respecto al ingreso INE, así como el promedio relativo de los tres ejercicios.

Cuadro 13. Relación entre los IF de los modelos A, B y C y el ingreso INE para los ejercicios 2005/07, 2006/07 y 2007/08.

IF Modelo	Ejercicios						Promedio de los tres ejercicios	R
	2005/06	R*	2006/07	R	2007/08	R		
IF A	222.219	1,3	162.898	0,9	316.929	1,6	234.016	1,3
IF B	593.538	3,5	414.497	2,3	553.912	2,7	520.649	2,8
IF C	324.392	1,9	558.958	3,1	535.460	2,7	472.937	2,6
IF INE	168.483	1	180.096	1	201.600	1	183.393	1

*R: relación entre los IF de los respectivos modelos y el ingreso INE

El modelo A es el que tiene a lo largo de los tres ejercicios la relación más cercana con el ingreso INE, fluctuando ejercicio tras ejercicio en torno al valor de IF INE, mientras que los modelos B y C se despegan con valores siempre por encima de las relaciones IF A / IF INE. En la última columna, donde se muestran los promedios de las relaciones entre los IF de los modelos y el ingreso INE para los tres ejercicios se puede apreciar que la relación de los modelos B y C duplica a la del modelo A.

Si se lleva este comportamiento al análisis de los modelos, se podría inferir que la diferencia se encuentra en la inclusión de la ganadería en los sistemas productivos. A diferencia del modelo A (sin ganadería), los modelos B y C explotan una ganadería incipiente e intensiva respectivamente y perciben IF superiores. La incorporación de la ganadería a los sistemas de producción hortícolas les otorga mayor flexibilidad, como la definen Cloquell y Denoia (1997) y Barril (2007). Parte de esa flexibilidad se explica por la posibilidad de fraccionamiento del proceso productivo donde el productor puede decidir de acuerdo a la disponibilidad de alimento para el ganado y/o sus necesidades de ingreso cuándo vender o retener, el producto es siempre el mismo y puede seguir agregando kilos. Esto no es posible en horticultura, como tampoco en otros rubros (agricultura o lechería), donde es necesario completar todo el ciclo de producción para generar ingresos. Además, la ganadería permite esto porque sus productos se vuelcan a un mercado relativamente

grande en nuestro país en relación al tamaño de estos productores y el riesgo de colocación es mínimo.

En resumen, salvo para el modelo A en uno de los tres ejercicios analizados, el ingreso INE fue significativamente menor que el IF de los modelos, por lo que de acuerdo a como se ha definido, estos modelos estarían representando a sistemas de producción de transición (AFT), con ciertos rasgos o situaciones (momentos) de vulnerabilidad pero con posibilidades de integrarse a CAP. De todas maneras, el hecho de que los modelos en general muestren valores de IF mayores a los valores de ingreso INE, no significa que se trate de situaciones de sostenibilidad (económica) del sistema de producción. El IF como se lo calculó, mide la capacidad de la familia de captar beneficios para consumo o ampliación del negocio del mismo modo que si estuvieran percibiendo un salario como empleados. Es decir, que si bien se obtiene la remuneración del trabajo que permite la reproducción de la unidad familiar, no está claro si se obtienen los ingresos suficientes que aseguren la reproducción de la unidad productiva.

Para contestar lo anterior, se comparó la brecha existente entre el ingreso INE y el IF de los modelos, utilizando los costos de depreciación de cada uno, a fin de verificar si el margen obtenido alcanzaba para remunerar ese costo.

4.2.1 Análisis de los ingresos de los modelos

En esta instancia se analizaron las posibilidades que tenían los modelos A, B y C de pagar los costos de depreciación de sus sistemas de producción y obtener un remanente para la inversión o capitalización de los mismos, a partir del IF calculado previamente.

En estos modelos los costos de depreciación abarcan la maquinaria con que cuentan (tractores y herramientas o aperos varios), los equipos y mejoras para el riego (bomba, tajamares o pozos) y mejoras en infraestructura como galpones o cobertizos para poscosecha o alambrados y aguadas para el ganado. Los tractores

tienen en general más de quince años y los galpones son, en el mejor de los casos de paredes de material y techo liviano.

En el cuadro 14 se muestran los resultados del análisis.

Cuadro 14. Posibilidad de cobertura de los costos de depreciación y remanente para inversión de los modelos A, B y C para los ejercicios 2005/2006, 2006/2007 y 2007/2008.

Ejercicio 2005/2006				
Ingreso INE	168.483	Diferencia^(*)	Depreciación	Saldo Inversión^(**)
IF-A	222.219	53.736	27.435	26.301
IF-B	593.538	425.055	54.836	370.219
IF-C	324.392	155.909	66.833	89.077
Ejercicio 2006/2007				
Ingreso INE	180.096	Diferencia^(*)	Depreciación	Saldo Inversión^(**)
IF-A	162.898	-17.198	22.705	-39.902
IF-B	414.497	234.401	54.825	179.576
IF-C	558.958	378.862	50.495	328.366
Ejercicio 2007/2008				
Ingreso INE	201.600	Diferencia^(*)	Depreciación	Saldo Inversión^(**)
IF-A	316.929	115.330	13.922	101.407
IF-B	553.912	352.312	52.552	299.760
IF-C	535.460	333.861	59.260	274.600

^(*) Diferencia entre el IF del modelo y el ingreso INE para el mismo período.

^(**) Remanente en dinero que queda luego de cubrir los costos de depreciación y que podrían ser utilizados para inversiones del sistema de producción.

Los resultados indican que el modelo A fue el que obtuvo el menor saldo para inversión los tres los ejercicios analizados, llegando incluso a ser negativo en el segundo ejercicio, sin poder siquiera cubrir los costos de la depreciación. Esto implica que el sistema se va descapitalizando y/o que los costos de depreciación de los activos, que no se pagan efectivamente, están siendo una de las fuentes de financiamiento del proceso de producción.

Por el contrario, los modelos B y C, obtuvieron ingresos que permitirían cubrir los costos de depreciación²⁴ e incurrir en posibles inversiones o capitalizaciones de los sistemas, aunque los periodos de capitalización no sean sostenidos en el tiempo debido a la fluctuación entre ejercicios es notoria para los dos casos (Figura 7).

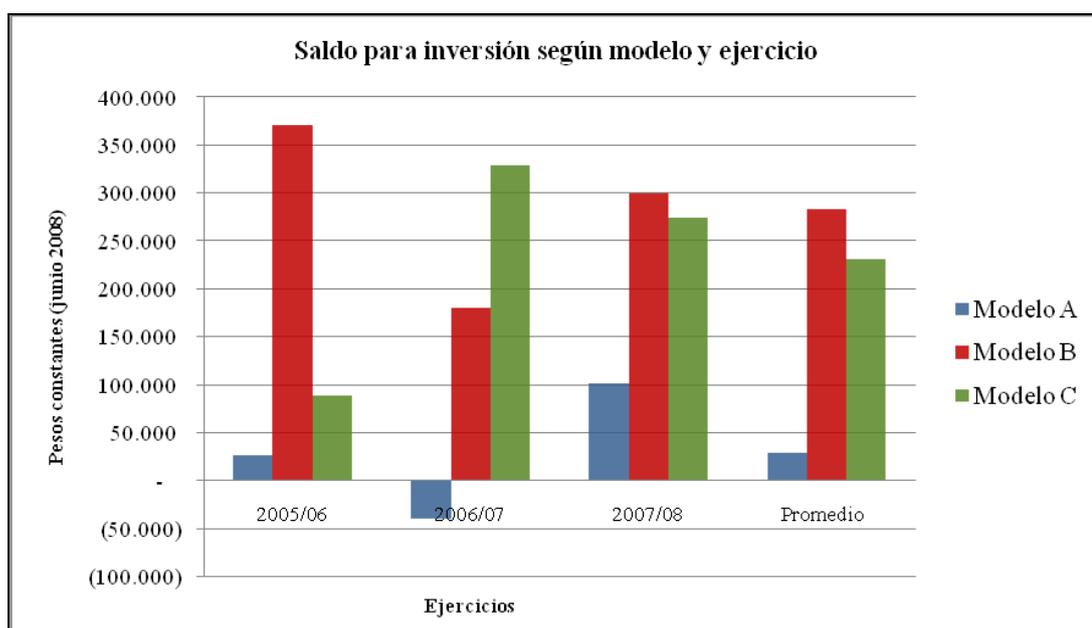


Figura 7. Saldo para inversión según modelo para los tres ejercicios analizados y promedio de los tres ejercicios.

Estos resultados muestran nuevamente que se trata de modelos representativos de una AFT, ya que comparten los rasgos característicos que plantea Echenique (2006). Se trata de unidades productivas que viven de la producción propia (venta y autoconsumo), satisfacen con ello los requerimientos de la reproducción familiar, pero tienen dificultades para generar en forma permanente y sostenida excedentes que le permitan la reproducción y desarrollo de la unidad productiva.

²⁴ Puede ser que la depreciación que ha sido calculada no sea real, debido a que algunas herramientas, maquinarias o instalaciones ya han cumplido su vida útil, pero no era objetivo de este trabajo analizar pormenorizadamente las variables financieras de los sistemas de producción, y si lo era tener una dimensión económica mínima para analizar las posibilidades de apoyo desde las políticas públicas, que promuevan la sostenibilidad de los sistemas de producción y su inserción a CAP.

Ya se ha planteado que la AF o PF no es un compartimento estanco y que justamente una de sus características es la heterogeneidad que se traduce en varias tipologías (Echenique, 2006, Soto *et al.*, 2007, Obschatko, 2007). Del mismo modo, a partir de estos modelos, del análisis de sus lógicas familiares y de sus resultados económico-productivos se puede confirmar lo antes dicho. Aun considerando que los tres modelos son representantes de una misma categoría (AFT), se puede inferir que existe cierto grado de “transicionalidad” entre ellos, pauta por sus propias características y resultados económicos. Si se toma en cuenta la generación de ingresos suficientes y excedentes se podrían ordenar o categorizar como: AFT₁ (modelo A), AFT₂ (modelo C) y AFT₃ (modelo B), en relación a los grados de vulnerabilidad del sistema de acuerdo a los resultados económicos obtenidos.

El modelo A, AFT₁, está en mayor situación de vulnerabilidad debido a la inestabilidad de los IF y a la poca capacidad de capitalización, que solo le permite la reproducción simple de la unidad productiva y puede presentar por momentos algunos rasgos de pobreza (ingresos bajos o inciertos). Además representa un sistema poco flexible, en cuanto a las actividades productivas y comerciales que realiza.

El modelo C, AFT₂, que por su complementación con ganadería intensiva resulta un sistema familiar más capitalizado (en animales), genera IF suficientes de la producción propia, posiblemente tiene mejor acceso a tecnología (aplicada a ganadería intensiva) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva aunque no sea en forma sostenida. Este sistema puede aprovechar las oportunidades asociadas a la cadena cárnica con mayores ventajas que el B (por los volúmenes a comercializar) pero es más dependiente de los precios de mercado y de los momentos de venta debido a que por las superficies con las que cuenta no puede mantener por mucho tiempo los lotes. Por otro lado, se trata de predios con poca mano de obra, menos flexibles, lo que termina condicionando el desarrollo de la horticultura, considerando el peso relativo (en capital) que tiene la ganadería.

El modelo B, AFT₃, se corresponde con un sistema de producción que puede realizar una reproducción ampliada de su unidad productiva, aunque la misma no sea sostenida entre ejercicios. No presenta en general rasgos de pobreza, por lo que su

situación de vulnerabilidad es menor con respecto a A. Con respecto a C, tiene la ventaja de una mayor flexibilidad del sistema de producción asociado a la mayor independencia entre los ingresos de horticultura, la ganadería y los forrajes y a la mayor disponibilidad de mano de obra familiar que posibilita la atención simultánea de los tres rubros.

Todas estas causas de vulnerabilidad, aunque diferentes grados según los modelos, ponen en riesgo la supervivencia de estos sistemas productivos familiares, no solo porque por momentos pueden no verse satisfechas todas las necesidades de la familia por ingresos insuficientes o inestables, sino porque además por periodos, no se reproducen ni mantienen los medios de producción. Esto último genera consecuencias negativas sobre la gestión de los recursos del sistema productivo, afectando sobre todo la eficiencia del proceso de producción. En definitiva, entrando en un círculo vicioso que termina por imponer cada vez mayores restricciones de acceso al mercado, sobre todo vinculadas a la competitividad de los productos (acceso a cambios tecnológicos) y al aumento de los costos de transacción.

Posiblemente, visto desde una lógica empresarial y asumiendo la representatividad de estos modelos de los sistemas de producción de la región de estudio, son bastante menos los sistemas capaces de cubrir la totalidad de sus costos de producción, ejercicio tras ejercicio y mayoría los que se mantienen trabajando a pérdida o precariamente, dado que no pueden sostener pérdidas netas por mucho tiempo.

4.3 OPORTUNIDADES Y RESTRICCIONES DE ESTOS MODELOS Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Si la premisa es el apoyo a la integración de este tipo de PFG a CAP y su viabilización como sistemas productivos, entendida como la reducción de su vulnerabilidad frente a los cambios del mercado de productos, trabajo y capitales, hay que considerar sus oportunidades y sus restricciones para ello. Del mismo modo, considerar las oportunidades que tienen las políticas públicas para viabilizar esa integración y sostenerla a través de procesos de desarrollo rural.

Este tipo de PFG (AFT) depende de apoyos públicos para mantenerse y eventualmente desarrollar su potencial agropecuario. La estrategia de política pública debiera tender a levantar las restricciones específicas que cada “modelo” tiene para sostenerse e insertarse competitivamente a las CAP a las que ya se vinculan (hortícola y ganadera) y potenciar las oportunidades que se presentan no solo por separado, sino también en la posibilidad de desarrollar encadenamientos productivos entre los sistemas que representan los modelos.

Los modelos A, B y C, representan tres sistemas familiares transicionales (AFT) típicos de la PFG de una región de Canelones. A pesar de su similitud, responden a lógicas familiares diferentes, basadas básicamente en la disponibilidad de recursos para la producción (tierra y mano de obra familiar), lo que genera resultados económicos diferentes. Por este motivo, al considerar la posibilidad de integración de la PFG a CAP no debiera pensarse en este sector como un sistema único de producciones vegetales y animales intensivas. Si esto ocurre, posiblemente los procesos actuales de migración rural de jóvenes, de estancamiento del perfil tecnológico, podrían persistir poniendo en riesgo las acciones de desarrollo rural que se implementen desde el Estado.

Para estos tres modelos, el tipo de horticultura que realizan es en esencia el mismo. Existe variación en la mayor o menor presencia de cultivos secundarios a lo largo del año, siendo esta variación mayor en el modelo B. Esto habla de una mayor “especialización” en cuanto al rubro de los modelos A y C, aunque por distintas

razones. El modelo A es netamente hortícola con cierta especialización en los productos, poca superficie y con una estructura familiar fija que confiere la mano de obra, sin posibilidades de crecer en ninguno de los dos aspectos. La escasez de recursos suelo y mano de obra, hace que deban asignarse de la mejor manera posible a los cultivos principales. En el caso del C, esa especialización hortícola se explica por el peso de la ganadería, la cual exige eficiencia a la hora de uso de la mano de obra y superficie disponible para pastoreo y forrajes.

Siguiendo, el modo en que realizan la horticultura los tres modelos también es similar, compartiendo básicamente el mismo perfil tecnológico. La única diferencia radica en el nivel de mecanización y casi exclusivamente en la tenencia o no de máquina pulverizadora (modelo B), lo cual redundará en menor uso de mano de obra en aplicaciones de fitosanitarios (horas hombre), la posibilidad de ampliar áreas de cultivo y mejorar la calidad de las aplicaciones de fitosanitarios o herbicidas.

En cuanto a la comercialización, los tres modelos coinciden en la venta para mercado interno de productos sin diferenciación a través de uno o más comisionistas. Salvo en el modelo B, suele haber mayor involucramiento con la fase comercial integrando esta fase a las tareas de la familia. De todas formas, para ninguno de los modelos existe innovación en los canales de venta, ni en las calidades o formas de presentación de los productos, perpetuando como lo planteara Barril (2007), la relación de subordinación y generalmente desfavorable y escaso poder de negociación con respecto al mercado.

Este tipo de productos, son poco competitivos en el canal “histórico” (Mercado Modelo), menos aún en el “moderno” (supermercado) o en el abastecimiento a industrias procesadoras, cuando se enfrentan a los mismos productos pero provenientes de sistemas que han logrado economías de escala e integrado las fases agrarias y comerciales, compitiendo por calidad y costos más bajos.

Por lo tanto, para ésta producción hortícola las políticas debieran ayudar a romper las barreras de entrada a estos mercados, con medidas tendientes al desarrollo

de factores de competitividad de los productos provenientes de este tipo de sistemas, a través de subsidios que estimulen la incorporación de valor a los mismos, no solo desde la presentación sino también a través de la visualización del consumidor de atributos medioambientales o socio-culturales inherentes al tipo de sistema del que provienen.

El mantenimiento de dicha competitividad está asociado a la incorporación de tecnologías que la aseguren también a nivel de los sistemas de producción. Se deberían priorizar aquellas que mejoren la rentabilidad de estos sistemas, que reduzcan los costos de producción y las externalidades negativas, principalmente la dependencia de insumos externos y los impactos sobre los recursos naturales. Como por ejemplo, tecnologías adaptadas a los cultivos, la escala y el ambiente, mejora y mantenimiento de infraestructura física, sobre todo para procesos de poscosecha y mejora de la calidad final de los productos con aportes a la trazabilidad e inocuidad en la cadena de valor. De esta manera garantizar no solo la capitalización en términos de recursos de capital sino también de los recursos naturales, levantando las restricciones que impone el perfil tecnológico “atrasado” que en general tienen estos sistemas.

Existe una oportunidad en la agroindustria en función de las nuevas demandas del consumidor pero que presenta desafíos no solo para el sector granjero sino también para el industrial que debiera modernizarse y ampliar su capacidad instalada y su cartera de productos para hacer frente a la demanda. En función de este desarrollo la PFG deberá enfrentar procesos de integración horizontal para lograr abastecimiento (volumen y calidad) y vertical (centrales de acopio y packing), como lo señalaban Aguerre *et al.* (2008). En todos estos aspectos el apoyo de políticas que promuevan la inversión industrial y la reducción de los costos de transacción de los proveedores de insumos y otros agentes de la cadena de valor es esencial.

Lo anterior, si bien se aplica para los tres modelos, es mayormente importante para el modelo A, el más vulnerable de los tres (AFT₁). Este modelo representa sistemas que tienen pocas posibilidades de innovar en cuanto a la producción que realiza y a la cadena de valor a la cual puede vincularse, sin diversificación

productiva que le permita un autofinanciamiento de corto plazo a partir de otras actividades agropecuarias para mantener los ciclos estacionales de producción. Vale recordar que representa a sistemas de producción de poca superficie en los cuales la familia que aporta la mano de obra y la gestión es un matrimonio, generalmente mayores (entre 46 y 64 años), sin hijos en la actividad y cuya capacidad y predisposición para innovar en este sentido no es generalmente una fortaleza del sistema. Por el contrario, prima la idea de mantenerse en la actividad generando ingresos suficientes o bien “soportar” un proceso de descapitalización a la espera del retiro jubilatorio. En esta etapa de mantenimiento en la actividad es notoria la adopción de formas cada vez menos “empresariales” de comportamiento y más lógicas de economías de subsistencia.

Para este grupo deberían generarse políticas de asistencia y apoyo (asistencialistas y compensatorias) poco condicionadas. A nivel individual, se trata de un grupo que no está en condiciones de participar e involucrarse con firmas, rendiciones y promesas de cambio (tecnológico, social, cultural, etc.). Si están agrupados o ya pertenecen a alguna organización se podría condicionar un poco más pero teniendo en cuenta las experiencias pasadas de programas y proyectos donde las transferencias condicionadas en este sentido –asociado vs no asociado– terminaron siendo una condición perversa para este tipo de productores. Como lo describen de Janvry y Sadoulet (2003), la incertidumbre en sus niveles de ingresos socava la participación y la voluntad de contribuir en eventos sociales. Para este grupo, ni la provisión de bienes privados ni públicos directamente vinculados a la actividad productiva es una prioridad (cuadro 15).

En los modelos B y C aparece la característica de diversificación productiva. En el B se recurre a la producción de forraje (alfalfa), la ganadería y la venta directa realizada por algún miembro de la familia logrando mayor integración con el mercado. Estas estrategias de diversificación se fundamentan probablemente en la necesidad de reducir el riesgo y aumentar la flexibilidad del sistema, como lo señalaron Cloquell y Denoia (1997), ya que se trata de familias generalmente compuestas por tres generaciones, donde alguno de los hijos se ha establecido en el

predio y viven de la actividad en él. En el modelo C se complementa la horticultura con una mayor especialización ganadera, ganadería intensiva. La diferencia entre el modelo B y C, ambos con horticultura y ganadería, radica en el manejo más limitado del B de las variables que determinan mejores resultados económicos de la ganadería, siendo el manejo de carácter intensivo en el C, diferenciador del tipo de tecnología utilizada y rentabilidad obtenida por el rubro.

Los modelos B y C resultaron más estables en términos de ingresos y en consecuencia menos vulnerables, en términos de mantenimiento de la unidad productiva, posiblemente a la mejor utilización y complementación en el uso de los recursos naturales y humanos. Aun así, ambos modelos tienen oportunidades para seguir desarrollándose y las políticas públicas margen para intervenir en función de su mejor integración a la cadena hortícola o cárnica, ya no desde el asistencialismo y la compensación sino desde la provisión de bienes privados (cuadro15). En estos casos se debería tender a generar procesos que devengan en economías de alcance, donde la incorporación de ciertas tecnologías adaptadas a escalas pequeñas de cultivos, generen mejoras en la productividad de otros complementarios como: riego, mecanización de algunas etapas de cultivo o tecnología de poscosecha. En estos casos sí se debieran condicionar las transferencias ya sea a través del cumplimiento de ciertas pautas de integración al mercado, de participación o asociativismo para esa integración, de contrapartidas monetarias, etc. y siempre manteniendo una mirada analítica y crítica sobre el cumplimiento y los resultados.

En este sentido, es que una estrategia de desarrollo rural que considere estos modelos, debería potenciar en B las variables que lo acerquen al modelo C en relación a la competitividad de la producción ganadera intensiva (acceso a tecnología adaptada), o bien ambos modelos podrían establecer una estrategia de complementación o de encadenamiento. Donde el B se podría especializar en la producción de forrajes, sumando alternativas a la alfalfa o servicios de pastoreo y abasteciendo a sistemas como el C, donde la escasez de superficie suele ser una limitante en ciertos períodos del año.

Cuadro 15. Tabla relacional entre los modelos identificados y los tipos de política pública.

Modelo	Asistencialistas Compensatorias	Bienes privados para la producción	Bienes públicos, sectorial o por rubros
A	Si	Si, dependiendo del objetivo del mismo.	No
B	No, salvo en situaciones coyunturales de clima o mercado adversos.	Si	Si
C	No, salvo en situaciones coyunturales de clima o mercado adversos.	Si	Si
Otros (D, E, etc.)	No	No	Si

Un segundo nivel de apoyo para estos modelos puede tender a la organización y complementación productiva entre sistemas para la gestión comercial–empresarial a través de la formación de capital humano (mano de obra especializada) y organizacional. Las políticas públicas tendrían que favorecer estos procesos proveyendo aquellos bienes públicos que faciliten procesos virtuosos de crecimiento, de capacitación, de especialización en ciertas etapas de los procesos productivos, de acceso a innovaciones tecnológicas y logren una articulación más eficiente entre ellos para llegar a los mercados. Lo primero, para que se puedan realizar las actividades productivas críticas del proceso en tiempo y con la calidad adecuada. Por ejemplo, la implantación de cultivos forrajeros, las fertilizaciones y refertilizaciones, el mantenimiento de la infraestructura para conservación de forrajes, etc. En cuanto a las innovaciones tecnológicas, todas aquellas tendientes a mejorar los resultados productivos, atendiendo a los problemas de escala principalmente.

En este punto, el fortalecimiento de los proceso asociativos puede ser una solución o bien se podrían explorar las posibilidades que ofrecen las políticas de RSE, por ejemplo de las empresas frigoríficas, logrando de ellas apoyos que son

comunes en sistemas de mayor escala de producción, como el suministro de insumos al predio, el flete, la asistencia técnica, etc. Esto podría aplicarse también para los rubros hortícolas, donde el abastecimiento a empresas procesadoras, agroindustrias, podría asegurar la mejora de las condiciones de colocación de los productos de este sector, generando o mejor dicho fortaleciendo esa vinculación a la industria, para que incorpore a pequeños productores como sus abastecedores, a través de subsidios a los costos incrementales de transacción en los que deberá incurrir. Así se generarían relaciones de abastecimiento con acuerdos de largo plazo, donde se podrían introducir mejoras a la competitividad de los productos y procesos a través de acciones de capacitación en estándares de calidad, logística, consistencia en los volúmenes de entrega y consolidación de canales comerciales que defiendan la participación de la PF.

En síntesis, dos son los aspectos relevantes a considerar para la generación de políticas públicas que surgen de este trabajo en función de los resultados.

El primero, es que a pesar de la aparente homogeneidad del grupo utilizado para construir los modelos de acuerdo a la escasa variación relativa de sus variables más importantes, los resultados demuestran que se trata de un grupo heterogéneo. Lo que se ha puesto de manifiesto como “transicionalidad” interna del conjunto de modelos. Esa heterogeneidad se tradujo en diferencias no solo en sus resultados económicos, sino en las posibilidades de utilización de sus recursos (tierra, mano de obra familiar y capital), su articulación con los mercados de productos y las cadenas en las cuales pueden participar. Este aspecto debería condicionar la generación de políticas públicas para que ellas surjan de hacer foco en el conocimiento y reconocimiento de las características socio-económicas y productivas de los sistemas de producción de PFG y no de la necesidad del sostenimiento del “*status quo*”.

Segundo, el factor tierra asociado a la posibilidad de incorporar la ganadería, parece ser el principal a la hora de explicar las lógicas familiares de estos modelos, las decisiones productivas que se toman y por ende, los resultados económicos en términos de IF, sustento y posibilidades de capitalización. El pasaje de unas pocas hectáreas a más de 15, implica mejoras en términos de IF e incluso de las

posibilidades de utilización de los recursos del predio, principalmente la mano de obra familiar. La disponibilidad y calidad del recurso tierra parece determinar la necesidad o no de “expulsar” fuerza de trabajo familiar fuera del predio, dando inicio a proceso de migración rural, especialmente de los hijos. La posibilidad de incorporar la ganadería a estos sistemas, en cualquiera de sus formas, genera impactos positivos que se internalizan en la unidad familiar. La ganadería flexibiliza el uso de los recursos, amortigua altas y bajas de ingresos y tiene un potencial de crecimiento que prevé mantenerse en los próximos años. Actualmente, la preocupación desde las políticas públicas por el desarrollo de la ganadería con sus macronúmeros, implica un espacio de oportunidad para estos PF y una chance fundamental para la integración a una CAP consolidada. A pesar de que la serie utilizada para el análisis de resultados económicos es corta tiene regularidad en sus resultados: el modelo A oscila arriba y debajo de la línea de ingreso INE mientras que los modelos B y C (que incorporan ganadería) se despegan, demostrando que esta situación es estructural y no coyuntural. Por otro lado, lo sucedido en cuanto a precios y mercados ganaderos en 2009, 2010 y 2011, así como las perspectivas a futuro mantienen la vigencia de estos resultados.

Esto demuestra que si bien estamos frente a sistemas de producción granjera no necesariamente el enfoque de política pública debe ser exclusivo hacia los rubros granjeros tradicionales: frutas y hortalizas. La ganadería u otras producciones (cerdos, aves, viveros ornamentales o forestales, etc.) pueden jugar un rol muy importante en estos sistemas aun sin tener economías de escala. Ese rol conjuga la mejora de los ingresos, del uso de los recursos suelo y mano de obra familiar y la oportunidad de las familias “en crecimiento” de mantenerse trabajando en el predio. Esto debería ser un punto a considerar frente a la creciente migración rural de los jóvenes que se enfrentan a escasas posibilidades de sostenerse a partir del trabajo en el predio y puede ser el soporte, y no solo teórico, para la toma de decisiones en cuanto a políticas de tierra, colonización y distribución de la riqueza a lo largo de la/s cadena/s de valor, no solo la/s productiva/s.

Finalmente, en el marco de una estrategia de desarrollo rural para este sector, se debería analizar y estudiar la existencia de otros modelos productivos además de los identificados en este estudio, de manera de que la generación de políticas públicas para estos fines estén basadas en instrumentos a la medida de cada uno de ellos pero acordes entre sí de acuerdo un objetivo común, a una orientación política de largo plazo y no en base a paradigmas.

5 CONCLUSIONES

La zona rural de influencia de la ciudad de Sauce en el departamento de Canelones es una zona granjera, con perfil agropecuario intensivo, donde los dos rubros principales generadores de ingresos son la horticultura y la ganadería, desarrollados en sistemas de tipo familiar.

De la combinación de características de estas dos actividades surgen tres modelos de sistemas de producción que representan las más comunes: hortícola a campo (modelo A), hortícola a campo con producción de forraje para venta de fardos y suplemento de la alimentación de ganado propio (modelo B) y hortícola-ganadero intensivo (modelo C).

Para los tres modelos, el tipo de horticultura que realizan es en esencia el mismo, compartiendo básicamente el mismo perfil tecnológico y vinculación con el mercado. Las diferencias radican en las actividades complementarias a la horticultura que surgen en respuesta a la composición familiar y disponibilidad de tierra. Esto define la lógica familiar en función de los recursos y los objetivos de la/s familia/s.

De acuerdo a lo anterior, las posibilidades de inserción a CAP se reducen a las alternativas vinculadas a estas dos actividades: la cadena hortícola de productos frescos o procesados (agroindustria) y la cadena cárnica.

Los valores de IF obtenidos no denotan situaciones de pobreza en los sistemas a los que representan los modelos aunque sí inestabilidad en cuanto al monto de los ingresos percibidos cuando se comparan ejercicios sucesivos. Esta inestabilidad se traduce en vulnerabilidad de los sistemas debido a la pérdida de bienestar por momentos dado que el IF, como fue calculado, mide la capacidad de la familia de captar beneficios para consumo del mismo modo que si estuvieran percibiendo un salario como empleados.

No todos los modelos obtuvieron saldos suficientes para costear las depreciaciones ni para inversión durante los tres ejercicios analizados y cuando lo

hicieron el mismo no fue sostenido año a año. Esto implica que los sistemas se van descapitalizando y/o que los costos de depreciación de los activos que no se pagan efectivamente están siendo una de las fuentes de financiamiento del proceso de producción. Esto fue notorio principalmente en el modelo hortícola a campo (A).

Estos modelos coinciden en presentar rasgos característicos de una Agricultura Familiar en Transición (AFT), siendo sistemas productivos que logran a través de los ingresos de la producción propia (venta y autoconsumo) satisfacer sus requerimientos de reproducción familiar pero presentan dificultades para generar excedentes que le permitan la reproducción y desarrollo de la unidad productiva. A su vez como modelos representativos de una PFG, reflejan cierta “transicionalidad” entre ellos, pautada por sus propias características y resultados económicos pudiéndose “ordenar” como: AFT₁ – modelo A, AFT₂ – modelo C y AFT₃ – modelo B.

Esta transicionalidad denota la heterogeneidad intrínseca del grupo, lo que sugiere por un lado, diferentes grados de vulnerabilidad socio-económica y ambiental (relacionado al uso intensivo del suelo principalmente), y por otro, la oportunidad y necesidad de aplicar políticas diferenciadas según el modelo, dejando de lado las soluciones homogéneas para la PFG como sector. Además genera la posibilidad de establecer complementariedad y encadenamientos productivos entre estos modelos (sistemas productivos) de manera de potenciar la inserción a las CAP identificadas y viabilizar su potencial agropecuario.

Para este estudio de caso en particular, la estrategia de desarrollo rural debería contemplar abordajes diferenciales diseñados con estrecha vinculación a las características de los sistemas de PFG, pero sobre todo a la función social de los mismos. La orientación hacia el mercado y la promoción a la inserción en CAP debería considerar que si bien se está frente a modelos representantes de una AFT con potencial de integración, es necesario no perder la escala del desarrollo humano desde lo individual y lo colectivo (organizacional) para no potenciar aspectos de vulnerabilidad social en aras de la productividad.

Este estudio reafirma la presencia de diferentes modelos productivos en la zona de estudio pero deja abierta la necesidad de analizar y estudiar la existencia de otros en el sector granjero (frutícolas, avícolas, porcinos, etc.) y en el marco de una estrategia de desarrollo rural para este sector usar este análisis para generar políticas públicas basadas en instrumentos a la medida de cada uno de ellos y acordes entre sí de acuerdo un objetivo común, a una orientación política de largo plazo y no en base a paradigmas o al sostenimiento del “*status quo*”.

6 BIBLIOGRAFÍA

- Abarzúa, N. 2005. Reformas institucionales agro-rurales: requerimientos para un nuevo contexto mundial. En: Gordillo, G.; Rivera, R. y López, J. eds. Desafíos para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Visiones diversas sobre el campo latinoamericano N° 3. FAO. Chile. pp. 87-111.
- Aguerre, V.; Albín, A.; Contini, C. 2008. Regional drivers of livelihood development En: Design, implementation and evaluation of sustainable vegetable and mixed farming systems in South Uruguay with a participatory approach. Working Document for the Third General Workshop of the EULACIAS Project in Trelew. Argentina. 20-24th of October, 2008. 40p.
- Barril, A. 2007. Introducción. En: Barril, A. y Almada, F. eds. La agricultura familiar en los países del cono sur. Paraguay. IICA. pp. 1-6.
- Bergara, M.; Berreta, N.; Della Mea, U.; Fachola, G.; Ferre, Z.; González, M.; Patrón, R.; Rossi, M.; Spremolla, A.; Tansini, R.; Terra, I.; Torello, M.; Triunfo, P.; Vaillant, M.; Vicente, L. 1999. Economía para no economistas. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Ed. Byblos. 344p.
- Boehlje, Michael. 1999. Structural changes in the agricultural industries: how do we measure, analyze and understand them? American Journal of Agricultural Economics. 81(5):1028-1041.
- Boisier, S. 2001. Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? En: Madoery, O. y Vazquez Barquero, A. eds. Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Ed. Homo Sapiens. Rosario, Argentina. Pp 286. Mayo 2007. <http://forodac.org.bo/upload/637.pdf>
- Bruno, A. 2009. Proyecto Producción Responsable: cuatro años de ejecución. En: Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Anuario OPYPA 2009. Uruguay. Editorial Agropecuaria Hemisferio Sur. pp. 261-274.

- Buxedas, M. 2007. La coyuntura agropecuaria en perspectiva. En: Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Anuario OPYPA 2007. Uruguay. Editorial Agropecuaria Hemisferio Sur pp. 11-18
- CGA (Censo General Agropecuario). 2000. Sistema Información Censo Agropecuario (SICA). Versión 2.0.0. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Estadísticas Agropecuarias.
- Cloquell, S. y Denoia, J. 1997. Agricultura sustentable en un área de producción familiar. Realidad Económica 152:54- 73.
- de Janvry, A. y Sadoulet, E. 2003. En busca del éxito en el desarrollo rural: hacia la implementación de un enfoque integral. En: Alvaro Ramos comp. Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay. Seminario Nacional. Montevideo. IICA. pp.195-222.
- DIEA (Dirección de Estadísticas Agropecuarias). 1983. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Estadísticas Agropecuarias. Técnicas de clasificación. Conceptos, métodos y aplicaciones. Montevideo, Uruguay. 58 p.
- Dirven, M. 2006. Small farms in Latin America: Quo vadis? Position paper for a (dis)passionate discussion. Agricultural Development Unit. ECLAC. Octubre 2008. <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/interag/pdf/dirven2.pdf>
- Dirven, M. 2005. Entrevista. En: Cuadernos Internacionales de Tecnología para el desarrollo humano. Desarrollo Agropecuario. 6 p.
- Do Carmo, M. 1998. A produção familiar como *locus* ideal da agricultura sustentável. Agricultura em São Paulo. 45(1):1-15.
- Dogliotti, S. 2003. Exploring options for sustainable development of vegetables farms in South Uruguay. PhD Thesis Wageningen University. 145 p.
- Echenique, Jorge. 2006. Caracterización de la agricultura familiar. Consultor Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB Bloque Comercio FAO/BID. Santiago, Chile. 16 p. 14 abril 2010. <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/fao-bid/tlc/pdf/caracte.pdf>

Eticagro. 2007. Introducción a la RSE. 3 p. 14 abril 2010.

<http://www.eticagro.com.ar/modules/smartsection/makepdf.php?itemid=53>

Fabani, C. 2011. Actividad en la industria de procesamiento de carnes en el Uruguay y sus repercusiones en el empleo. En: Foro de las Carnes. Junio 2011. 14 julio 2011. http://www.inac.gub.uy/innovaportal/v/6083/1/innovanet/archivos_del_foro_de_las_carnes/presentacion_mesa_2

Fossatti, M. 2007. La producción agropecuaria familiar en Uruguay. En: Barril, A. y Almada, F. eds. La agricultura familiar en los países del cono sur. Paraguay. IICA. pp. 174-191.

Frugoni, G., Pereira, I. y Panizza, S. 2008. Cadena de carne vacuna. Etapa 2, Fase I - Agosto de 2008. En: Gabinete Productivo. Cadenas de Valor (I). pp 13-29.

Frugoni, R. 2008. La inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias. Un proceso imprescindible en marcha. En: Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Anuario OPYPA 2008. Uruguay. Editorial Agropecuaria Hemisferio Sur. pp. 243-260.

Guajardo, L; Espinosa, G. y Hernández, O. 2004. La participación campesina en la formulación de proyectos productivos como una alternativa de estrategia para el desarrollo rural. Biblioteca virtual. Cuadernos de FODEPAL. Desarrollo Rural. Octubre 2007.

<http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Lapcampesina.pdf>

Hazell, P. y Diao, X. 2005. The role of agriculture and small farms in economic development. En: The future of small farms. Proceedings of a research workshop. Wye, UK. June 26-29, 2005. IFPRI, ODI, Imperial College, London. pp. 23-35.

Hazell, P. 2004. Last chance for small farms?. IFPRI Newsletter: IFPRI Forum, October, 2004. Comentario. Octubre 2007.

<http://www.ifpri.org/pubs/newsletters/ifpriforum/200410/if08small.htm>

- IFPRI (International Food Policy Research Institute). 2005. The future of small farms: Proceedings of a research workshop, Wye, UK, June 26-29, 2005. IFPRI, ODI, Imperial College, London. 378p.
- INAC (Instituto Nacional de Carnes). 2011. Informe Estadístico Año Agrícola 2010. 25p.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). Censo de Población y Vivienda, Fase I. 2004. Junio 2009. http://www.ine.gub.uy/fase1new/divulgacion_definitivos.asp
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2009. Estimaciones de Pobreza por el Método del Ingreso 2008. 28 p.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2006. Líneas de pobreza e indigencia 2006. Uruguay. Metodología y Resultados. 159 p.
- Lewin, P. 2005. Tendencias de la agricultura en América Latina y el Caribe. En: Gordillo, G.; Rivera, R. y López, J. eds. Desafíos para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Visiones diversas sobre el campo latinoamericano N° 3. Chile. FAO. pp.71-83.
- Max-Neef, M; Elizalde, A. y Hopenhayn, M. 1993. Desarrollo a escala humana. Editorial Nordan-Comunidad. 144 p.
- Methol, M. y Quintans, D. 2009. Políticas de gestión de riesgos agroclimáticos. En: Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Anuario OPYPA 2009. Uruguay. Editorial Agropecuaria Hemisferio Sur. pp. 303-309.
- Obschatko, E. 2007. La importancia de la Agricultura Familiar en la República Argentina. En: La agricultura familiar en los países del cono sur. Editores: Alex Barril García – Fátima Almada Chavez pp 7 - 33 Diciembre, 2007 Barril G., A. y Almada, F. (editores)
- Olascuaga, J.; Acosta, P.; Ximano, A.; Acosta, J.; Frugoni, G. y Garín, D. 2007. El Programa Ganadero y la Producción Familiar. En: OPYPA. Informe de Coyuntura. Junio 2007. pp. 131-137.

- Pérez-Arrarte, C. 2004. Evolución y perspectivas del sector alimentario de frutas y hortalizas frescas. En: Ciclo de conferencias: Aportes para el futuro de la granja. 40 años de INIA Las Brujas (14, setiembre, 2004). INIA Las Brujas. Uruguay. Julio 2009.
http://www.mercadomodelo.net/trabajos/INIA_CAMM.pdf
- Proyecto Producción Responsable. s/f. Página web del Proyecto Producción Responsable (PPR). El proyecto. Objetivos. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Marzo 2010.
<http://www.cebra.com.uy/presponsable/institucional/objetivo-central/>
- Quintans, D. 2008. Evaluación de los impactos del subsidio a las primas de los seguros granjeros. En: Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Anuario OPYPA 2008. pp. 329-339
- Rodríguez, J. y Perrachón, J. 2007. Agricultura familiar: acciones de los proyectos Producción Responsable y Uruguay Rural. En: OPYPA. Informe de Coyuntura. Julio 2007. MGAP. pp. 117-122.
- Rosset, P. 1999. Las múltiples funciones y beneficios de la agricultura campesina, en el contexto de las negociaciones del comercio mundial. Policy Brief N°4. Food First – The Institute for Food and Development Policy. Oakland, CA. USA. 24p.
- Sganga, F.; Gómez, J.; Cabrera, C.; Corbo, A. y Medina, T. 2009. Registro de productores familiares: una herramienta para las políticas diferenciadas hacia este sector. En: Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Anuario OPYPA 2009. Uruguay. Editorial Agropecuaria Hemisferio Sur. pp. 279-288
- Soto, F.; Rodríguez, M. y Falconi, C. 2007. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo. Chile. FAO. 34p. Octubre 2008. <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/fao-bid/pdf/politicafresu.pdf>
- Soto, F.; Santos, J. y Ortega, J. 2006. Desarrollo rural en los países de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas públicas. En: Soto, F.; Santos, J. y

Ortega, J. eds. Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público. Chile. FAO. pp. 13-32.

Vargas, G. y Foster, W. 2000. Concentración y coordinación vertical en la agricultura chilena. En: Taller Concentración de los segmentos de transformación y mercadeo del sistema agroalimentario y sus efectos sobre los pobres rurales. 27 y 28, noviembre, 2000. Departamento de Economía Agraria, Pontificia Universidad Católica. Santiago de Chile. Chile.

Vassallo, M. 2001. Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales. Universidad de la República. Facultad de Agronomía. 176 p.

7 ANEXOS

Inserción de la producción familiar en cadenas agroproductivas.

Análisis en base a modelos productivos. ²⁵

González-Fernández Laura¹, Caputi Pablo²

¹ Agencia de Desarrollo Rural. Intendencia de Canelones. Av. Miranda s/n esquina Monegal. Canelones, Uruguay. CP. 9000. Tel: +598 - 4332 2286. laura.gonzalez@imcanelones.gub.uy

² Universidad de la República, Facultad de Agronomía.

25 Inserción de la producción familiar en cadenas agroproductivas.

Artículo a ser presentado para publicación en Agrociencia.

Resumen

Inserción de la producción familiar en cadenas agroproductivas

Análisis en base a modelos productivos

En los últimos años, la tendencia de las políticas públicas en Uruguay en referencia a la producción granjera ha promovido su integración a cadenas agroproductivas (CAP) sin considerar en todas sus dimensiones las restricciones que este tipo de productores familiares tiene para desarrollar su potencial productivo. La producción agropecuaria ya no puede verse aislada del resto de la economía y a la visión sectorial se impone la visión de CAP por lo que es necesario entender los cambios que se están produciendo en el sector agroalimentario, así como la importancia económica y social que tiene la agricultura familiar. El objetivo de este trabajo fue analizar sistemas de producción de una región granjera de Canelones, sus oportunidades de inserción a CAP orientadas al mercado, y oportunidades de generación de políticas públicas que viabilicen el potencial agropecuario de este tipo de producción familiar. Para esto se utilizó un estudio de caso y se construyeron modelos representativos de los sistemas de producción predominantes en esa región. Se identificaron tres modelos diferentes a pesar de la escasa variación relativa de las variables utilizadas. Sus diferencias radicarón en la lógica familiar en función del uso de sus recursos, objetivos y composición familiar. Esta heterogeneidad sugiere diversos grados de vulnerabilidad económica, productiva y social, y genera la posibilidad de implementar políticas públicas con abordajes diseñados “a medida” según modelos, que potencien la inserción de esta producción familiar a CAP, mejorando la sostenibilidad de sus sistemas de producción.

Palabras clave: desarrollo rural, mercado, políticas públicas

Summary

Insertion of household production in agroproductive chains.

Analysis based on production models.

In the last years, the tendency of public policies in Uruguay related to small farmers' production, has promoted their integration to agroproductive chains without considering all the restrictions this type of farmers have to develop their potential productivity. Agricultural production can no longer be seen isolated from the rest of economy and, the agroproductive chain vision prevails to the sectorial vision, therefore it is necessary to understand the changes that are taking place in the agro-alimentary sector, and the economic and social importance family farming has. The purpose of this work was to analyze production systems of a farming region of Canelones, their opportunities of insertion to market oriented agroproductive chains, and the opportunities of generation of public policies that make viable their farming potential. A case study was used to construct models representative of this type of production systems. Three different models were identified despite the little relative variation of the variables used. The differences among them are based on the family logic, the use of the resources they own, the objectives and family composition. This heterogeneity suggests diverse degrees of economic, productive and social vulnerability, and raises the possibility of implementing public policy approaches designed to "custom" models, that promote the inclusion of this family production to agroproductive chains, enhancing the sustainability of their production systems.

Key words: rural development, market, public policies.

Introducción

La importancia económica y social que tiene la agricultura familiar (AF) en los países latinoamericanos, ha sido ampliamente demostrada y generado debates acerca de su futuro y posibilidades de desarrollo (Rosset 1999, IFPRI 2005, Barril 2007). Su rol para la economía y el desarrollo, conocido como multifuncionalidad de la AF, tiene que ver con el mantenimiento de las comunidades agrícolas, la soberanía alimentaria y la generación de ingresos y empleos de hogares rurales (Rosset, 1999). La AF se diferencia de la empresarial en cuatro elementos: el uso preponderante de fuerza de trabajo familiar; el acceso limitado a los recursos tierra y capital; el uso de múltiples estrategias de supervivencia y generación de ingresos y su marcada heterogeneidad, especialmente en relación a su articulación con los mercados y las cadenas en las cuales participan (Echenique, 2006).

La producción granjera uruguaya que comprende las producciones intensivas vegetales y animales llevadas a cabo mayoritariamente por productores familiares, reconoce en su interior productores empresariales, integrados al mercado con diferentes escalas y grados de especialización y productores familiares, que presentan en general diseconomías de escala, mayor grado de diversificación productiva y relaciones de dependencia con respecto al mercado. Estos últimos, se relacionan con los mercados de productos y factores pero debido a sus características no lo hacen competitivamente. Muchas de las causas de estas relaciones con el mercado radican o se han visto aumentadas por la existencia de fallas en los mercados y en las instituciones (Lewin, 2005). El mercado encubre fallas que dan lugar a una asignación ineficiente de los recursos y que forman parte de la justificación teórica para la generación de políticas públicas. Estas fallas refieren a situaciones de competencia

imperfecta, provisión de bienes públicos, presencia de externalidades, mercados incompletos o asimetrías de información (Bergara et al., 1999) y las intervenciones del Estado se dan principalmente a través de acciones que tienden a aminorar los efectos negativos de las mencionadas fallas de mercado.

En Uruguay las políticas públicas para la producción familiar granjera (PFG) en los últimos años, no han considerado en todas sus dimensiones las restricciones que éste tipo de productores tienen para acceder a mercados que exigen cada vez más calidad e inocuidad, movidos por las demandas del consumidor y dominados ampliamente por supermercados y agroindustrias que reflejan la competencia internacional. Por el contrario, la han inducido a producir más en términos de rendimientos y promovido la integración a CAP. Resulta evidente que la producción agropecuaria ya no puede verse aislada del resto de la economía y a la visión sectorial se impone la visión de CAP, por lo que es necesario entender los cambios que se están produciendo en el sector agroalimentario. Si bien como lo plantea Hazell (2004) para otras realidades, esta integración a CAP o los cambios en los mercados (demandas y consumidores) ofrecen nuevas oportunidades para la AF, también implican serias amenazas para los pequeños agricultores.

El objetivo de este trabajo fue analizar sistemas de PFG, sus oportunidades de inserción a CAP orientadas al mercado y de generación de políticas públicas que viabilicen el potencial agropecuario de este tipo de producción familiar (PF) y su supervivencia como unidad productiva. El análisis se hizo a través de la construcción de modelos representativos de los sistemas de producción en una región granjera del departamento de Canelones y la comparación de sus resultados económicos durante tres ejercicios.

Metodología

Dado el objetivo de este trabajo y la opción metodológica de utilizar una región como caso de estudio, la primera etapa consistió en realizar una aproximación descriptiva del perfil agroproductivo de la misma. La región elegida para realizar la investigación fueron los alrededores de la ciudad de Sauce, 6^{ta} Sección Policial²⁶ (SP) del departamento de Canelones. La caracterización agropecuaria se hizo en base a los datos del Censo General Agropecuario (2000) para las áreas censales correspondientes a la 6^{ta}SP de Canelones.

Para evaluar la presencia más o menos importante de la PF²⁷ en la región y la concordancia con los datos agroproductivos del CGA (2000) se procesaron los datos de las Declaraciones Juradas de Productor Familiar (DJPF) del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) hasta el año 2009 para la región.

Por último, se analizó la representatividad de los datos del proyecto de investigación "*Diseño, implementación y evaluación de sistemas de producción intensivos sostenibles en la Zona Sur del Uruguay*"²⁸ (Proyecto EULACIAS) en relación a las características agroproductivas de la región, para utilizarlos como fuente de datos para construir los modelos. Esto se hizo a través de la comparación de los datos promedio de 14 predios piloto de Canelones del Proyecto EULACIAS con los que surgieron del CGA (2000) y de la DJPF (2009).

²⁶ Se hace referencia a la 6^a SP, aunque no se trata exactamente de ella porque se descartaron algunas por contener muchos asentamientos irregulares y se consideraron tres pertenecientes a la 21^a SP por ser consideradas de influencia.

²⁷ En Uruguay, según lo describe Fossatti (2007) se utiliza el término de Producción Agropecuaria Familiar (PAF) para al estrato de productores que en otros países de la región se denomina generalmente agricultura familia

²⁸ Proyecto dirigido por el Dr. Santiago Dogliotti, docente de la Facultad de Agronomía (UdelAR) y financiado por el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Este proyecto era a su vez uno de los estudios de caso de un proyecto internacional, EULACIAS, financiado por la Unión Europea (FP6-INCO-DEV).

Para construir los modelos se utilizó la metodología descrita en DIEA (1983). Se tomaron los datos de los 14 predios y se fueron agrupando según la similitud de sus variables cualitativas y cuantitativas. Se descartaron variables que eran muy similares para todos los sistemas de producción por tener bajo poder discriminante y no inducir a fuertes distinciones entre grupos. Dada la metodología, los valores promedio o modales utilizados en los modelos no ofrecen idea de la variabilidad de las variables, ni cómo ajustan las diferentes explotaciones al conjunto que integran, pero si proporcionan información sobre la tendencia general de los mismos (DIEA, 1983). Las variables utilizadas fueron las mencionadas en la definición de PF del MGAP²⁹. A éstas se agregaron otras descriptivas del nivel tecnológico y algunas relaciones como: superficie cultivada/superficie total, superficie cultivable/superficie efectivamente cultivada, mano de obra familiar/mano de obra total, jornales/hectárea y HP/hectárea. Una vez armados los conjuntos, se definió una explotación tipo (modelo) de sistema de producción, a través del promedio de las variables cuantitativas y la moda para las cualitativas.

Con los modelos identificados se calcularon los ingresos familiares (IF), para tres ejercicios 2005/06, 2006/07 y 2007/08. El cálculo del ingreso familiar (IF) se realizó a través de la valorización de la producción vendida descontados los costos efectivos incurridos durante el proceso productivo (incluidos los financieros), sumada la valorización de los consumos de la familia. Este autoconsumo refiere al consumo de productos producidos para

²⁹ La definición sostiene que se considera productor/a agropecuario/a familiar aquella persona física que cumpla simultáneamente con las siguientes características: 1) realiza la explotación con la colaboración de cómo máximo dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales (500 jornales anuales); 2) explota hasta 500 hectáreas índice CONEAT 100 bajo cualquier forma de tenencia; 3) obtiene su ingreso principal del trabajo en la explotación o cumple su jornada laboral en la misma y 4) reside en la explotación o a menos de 50 kilómetros de la misma. Resolución del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca N° 527 del 8 de julio de 2008.

la comercialización y no al autoconsumo de subsistencia, como podrían ser cerdos, aves, huevos o algún frutal.

$$IF = (PB_{total} - C_{efectivos}) + AC$$

IF: ingreso familiar anual

PB_{total}: producción valorizada

C_{efectivos}: costos incurridos en el proceso productivo, efectivamente pagos

AC: valoración de la producción no vendida y consumida en el predio a precios de mercado

Los valores de IF de los modelos, se compararon con los valores de ingresos para localidades pequeñas y zonas rurales publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) (ingresos INE). Se utilizó este criterio para la comparación, en el entendido de que un productor familiar se comporta como una familia que depende de un ingreso suficiente para vivir, en una lógica productor-consumidor que intenta satisfacer las necesidades de reproducción y bienestar de la unidad familiar.

La comparación de estos valores llevaría a tres posibles resultados: 1) que el valor del ingreso INE sea mayor que el IF del modelo, lo que representaría a sistemas de producción prácticamente de subsistencia; 2) que el valor del ingreso INE sea aproximado al IF del modelo, se estaría frente a sistemas de producción en situación de vulnerabilidad económico-social a mediano plazo; 3) que el ingreso INE sea significativamente menor que el IF del

modelo, lo cual estaría representando sistemas de producción menos vulnerables y con mayores posibilidades de integrarse a CAP.

Para ésta última posibilidad se profundizó en el análisis de la brecha existente entre el ingreso INE y el IF. Se usaron los costos de depreciación de los modelos verificando si el margen obtenido alcanzaba para remunerar ese costo y eventualmente invertir en procura de capitalizar el sistema de producción. Es decir, evaluar la posibilidad de mantenerse o de incurrir en inversiones para la posible expansión o sostenibilidad económica del sistema productivo. Este análisis ayudaría a detectar los posibles puntos críticos de estos sistemas y definir los apoyos que las políticas públicas podrían brindar teniendo como premisa su inserción a las CAP a las que se vinculan.

Resultados y discusión

Descripción de la región de estudio y presencia de producción familiar

En cuanto a la caracterización agropecuaria de la 6^{ta}SP de Canelones, según el CGA (2000) había 1.906 explotaciones que ocupaban una superficie de 17.825 hectáreas (16 hectáreas por explotación), 82,6% tenían menos de 19 hectáreas de superficie y solo 2% eran mayores de 100 hectáreas. Esto demuestra la estructura de minifundios de esta zona. La explotación era el lugar de residencia más común (85%) y como régimen de tenencia predominaban ampliamente los propietarios (84%).

El cuadro 1 resume las características agropecuarias básicas de la 6^{ta}SP de Canelones en el año 2000.

Cuadro 1. Establecimientos por tipo según especialización productiva de la 6^{ta} Sección Policial de Canelones en el año 2000.

Especialización productiva	Tipo de establecimiento (%)			Total (%)
	Familiares	Medios	Grandes	
Ganadería	79	13	9	100
Lechería	74	17	9	100
Horticultura	88	8	5	100
Cerdos	84	10	6	100
Vid	76	18	7	100
Cereales y oleaginosos	76	12	12	100
Aves	85	8	7	100
Caducas	79	13	8	100

Fuente: Censo General Agropecuario (DIEA, 2000)

Dejando de lado el campo natural (más del 50%), el uso del suelo más importante eran los cultivos de huerta (horticultura) con un 9% de la superficie total, seguidos de los viñedos, con 5,9%. Esto guarda relación con la fuente de ingreso principal (cuadro 2), que presenta una zona predominantemente hortícola, ganadera y vitícola, donde la horticultura prevalece ampliamente, en cantidad de explotaciones y en superficie explotada por el rubro.

Cuadro 2. Número de explotaciones y superficie explotada, según principal fuente de ingreso en el año 2000.

Especialización productiva	Familiares	Medios	Grandes	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)
Ganadería	26	25	49	100
Lechería	34	24	42	100
Horticultura	64	14	22	100
Cerdos	72	16	12	100
Vid	36	20	44	100
Cereales y oleaginosos	29	25	47	100
Caducas	43	23	34	100
Aves	69	9	31	100
Total	24	26	50	100

Fuente: Censo General Agropecuario (DIEA, 2000)

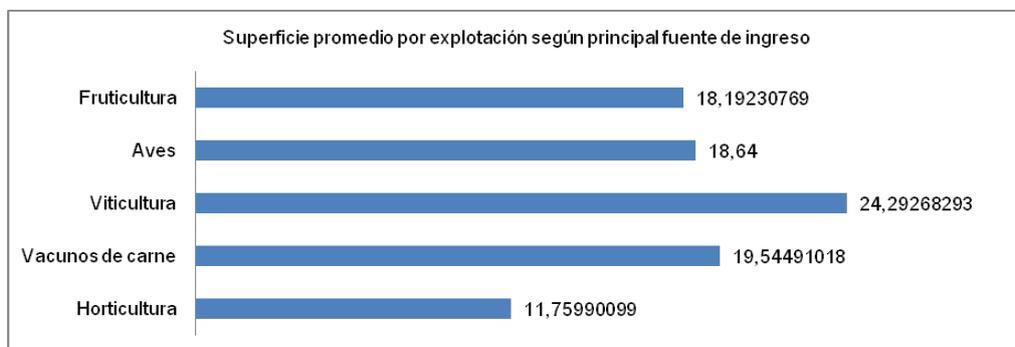
En el año 2000, la 6^{ta}SP presentaba el 14% de las explotaciones con horticultura como fuente principal de ingresos en Canelones³⁰ y el 39,3% de la superficie hortícola a campo del departamento, lo que demuestra la importancia relativa de esta zona con respecto a la horticultura de todo el departamento.

En cuanto a la ganadería, segundo rubro en importancia, cabe resaltar que para esta zona había 806 explotaciones con vacunos, destinando unas 14.114 hectáreas para unas 9.794 cabezas, lo que deja entrever una importante presencia de la ganadería en los predios aunque no fuese un rubro primario.

El tercer rubro como generador de ingreso principal, era la viticultura. Se puede apreciar que la misma compartía importancia como rubro secundario y además ocupaba el tercer lugar en cuanto a superficie. Si analizamos las hectáreas por explotación según principal fuente de ingreso (figura 1), vemos que la viticultura se desarrollaba en predios de mayor tamaño en relación a los otros cuatro rubros principales. Probablemente esta tendencia se mantenga o se haya pronunciado, debido a las características propias del rubro, que como la fruticultura, se ha especializado y logrado escala a través de la concentración de tierras e integración de las fases primaria, industrial y/o comercial.

³⁰ excluidas las explotaciones con 6 o más hectáreas de papa con horticultura como principal fuente de ingreso

Figura 1. Superficie en hectáreas por explotación de acuerdo al orden de importancia de los cinco rubros principales que generaban sus ingresos en el año 2000.



Fuente: Censo General Agropecuario (DIEA, 2000)

En síntesis, basados en los datos del CGA (2000), la zona rural de influencia de la ciudad de Sauce se caracteriza por poseer un perfil agropecuario de tipo intensivo, donde los rubros principales como generadores de ingresos son la horticultura, ganadería y viticultura en ese orden. Los dos primeros se realizan en explotaciones de tipo familiar, si se toman como referencia las variables que menciona la definición de PF del MGAP.

En cuanto a la presencia de PF en la región de estudio, el procesamiento de las DJPF del MGAP de la 6^{ta}SP de Canelones³¹ reveló 431 que cumplían con la condición de ser PF. Del total de las DJPF de esta zona, solo el 23% de productores contrataban mano de obra permanente y un 4% lo hacía en forma zafra. El promedio de superficie era de 16,4 hectáreas, la amplia mayoría obtenía el ingreso principal de la explotación (97%) y residía en la misma (87%). Estos datos coinciden plenamente con los del CGA (2000) para esta SP.

En cuanto al análisis de los rubros generadores de ingresos, alrededor del 63% de las DJPF declaraban horticultura como rubro principal, seguido por fruti-viticultura (en el CGA

³¹ Al 30 de junio de 2009

aparecen por separado) y ganadería. Ésta última era también el principal rubro secundario en cuanto a la generación de ingresos. Teniendo en cuenta estos resultados, predominan las explotaciones familiares que tienen a la horticultura como principal generadora de ingresos y a la ganadería como rubro secundario. Estos datos también coinciden con los del CGA (2000) referidos anteriormente.

Lamentablemente, ni los datos provenientes de la DJPF (2009) ni los del CGA (2000), muestran las combinaciones entre los rubros primarios y secundarios como generadores de ingresos. De todas maneras con estos resultados es posible asumir que los sistemas de producción hortícola y hortícola-ganadero son los que mejor representan a los sistemas de producción familiar de la región de estudio.

Por último, del análisis de los datos generados por el Proyecto EULACIAS surge que el promedio de superficie de los 14 predios era de 22,7 hectáreas. En cuanto a la mano de obra, la producción se realizaba en un 80% con el aporte de mano de obra familiar, todos residían y obtenían su ingreso del predio. El rubro principal era la horticultura y de los 14 predios había 12 que tenían ganado y de esos, 10 tenían algún área forrajera. Estos datos son coincidentes con los del CGA (2000) y las DJPF (2009).

En síntesis, estos resultados aseguran la representatividad de los 14 predios pilotos del Proyecto EULACIAS para ser utilizados como fuente de datos para la construcción de los modelos, independientemente de que no todos estaban dentro de la región de estudio.

Descripción de los modelos

Se identificaron tres modelos, cuyas principales características se muestran en los cuadros 3 y 4 asociados a la nomenclatura A, B y C respectivamente.

El modelo A representa a sistemas hortícolas con producción a campo. El modelo B a sistemas que realizan horticultura a campo e incorporan como rubros secundarios la producción de alfalfa o algún otro forraje para venta de fardos y suplemento de la alimentación de ganado propio. El modelo C representa a sistemas hortícola-ganaderos, que realizan horticultura a campo en un área reducida y ganadería intensiva.

Cuadro 3. Descripción de los modelos identificados de acuerdo a las variables productivas seleccionadas.

Modelo	A	B	C
Sistema productivo	Hortícola	Hortícola con ganadería y alfalfa	Hortícola con ganadería intensiva
Variables del sistema productivo			
Superficie (ha)			
Superficie total	5	36	32,3
Superficie cultivable	3,3	14,2	23,4
Superficie hortícola	3,3	10,4	2,3
Superficie ganadera	0	15,9	29,8
Superficie forrajes y verdes	0	3,5	19
Superficie cultivada/total	0,7	0,4	0,65
Superficie cultivada/cultivable	1	0,97	0,91
Carga animal			
UG/ha	0	0,5	1
N° vacas/total	0	0,5	0
Maquinaria y Equipos			
Nivel de mecanización	1	2	1
HP/ha	8,8	1,93	0,48
Tracción a sangre y aperos	si	si	No
Superficie regada/cultivable	0,39	0,032	0,167
Superficie regada/cultivada	0,39	0,027	0,015

Referencias al cuadro:

Superficie total: superficie de la explotación

Superficie cultivable: surge de descontar a la superficie total aquellas áreas de la explotación dedicadas a vivienda, galpones, caminería interna y otras superficies como cañadas o zonas inundables.

Superficie hortícola: área dedicada a la producción vegetal intensiva (horticultura)

Superficie ganadera: área dedicada a la producción animal

Superficie forrajes y verdeos: área dedicada a la producción de forrajes y otros verdeos para alimento del ganado o producción de fardos.

Superficie cultivada: total del área efectivamente cultivada a lo largo del año para cualquier fin (hortícola o ganadero)

UG/ha: unidades ganaderas por hectárea: el equivalente a una vaca de referencia que pesa 380 kilos y gesta y desteta un ternero.

N° vacas/total: refiere a la relación entre el número de vacas y el total de animales del rodeo.

Nivel de mecanización: 1=bajo: con tractor, sin pulverizadora; 2=Medio: con tractor, con pulverizadora; 3=Alto: con 2 tractores, con pulverizadora.

HP/ha: refiere a la potencia de los tractores dividida la superficie de la explotación

Se encontró que la superficie total cultivable³² es un dato que define de antemano los modelos. Se puede afirmar que el comportamiento de los sistemas productivos que representan está asociado a la superficie que disponen. Cuando se dispone de una superficie menor a 5 hectáreas, el rubro principal es la horticultura. Si se dispone de algo más, comienza a aparecer una ganadería que aprovecha la superficie que los demás recursos del sistema (mano de obra y capital) no pueden aprovechar, incluso con la incorporación de algún forraje como complemento o diversificación de los ingresos. A medida que la superficie es mayor, comienza a darse una “especialización” de esa ganadería, pasando de la cría al

³² Superficie cultivable: es la que surge de descontar a la superficie total de la explotación aquellas áreas de la misma dedicadas a vivienda, galpones, caminería interna y otras superficies como cañadas, tajamares o zonas inundables.

engorde y con creciente uso de verdeos y suplementación, pero sin abandono de la horticultura.

Cuadro 4. Descripción de los modelos identificados de acuerdo a las variables sociales seleccionadas

Modelo	A	B	C
Sistema productivo	Hortícola	Hortícola	Hortícola
		con ganadería y alfalfa	con ganadería intensiva
VARIABLES DEL SISTEMA PRODUCTIVO			
<i>Tipo de familia</i>			
Cantidad de familias	1	2	1
Mayores de 65		2	
Mayores entre 46 y 64	2		2
Mayores entre 18 y 45		2	1
Menores de 18		1	
<i>Mano de obra/ejercicio</i>			
Jornales totales	499	1214	561
Jornales mano de obra familiar	420	900	525
Jornales mano de obra asalariada	79	314	36
EH familiar	1,4	3	1,8
EH total	1,7	4	1,9
Mano obra familiar/total	0,84	0,74	0,94
Jornales/ ha	100	34	17
<i>Destino de la producción</i>			
Hortícola	venta	venta	venta
Ganadera		venta y consumo	venta
Forraje (alfalfa)		venta y consumo	consumo
<i>Lugar de residencia</i>			
	predio	predio	predio

Referencias al cuadro:

Jornal: 8 horas

EH: equivalente hombre = 2400 horas de trabajo al año

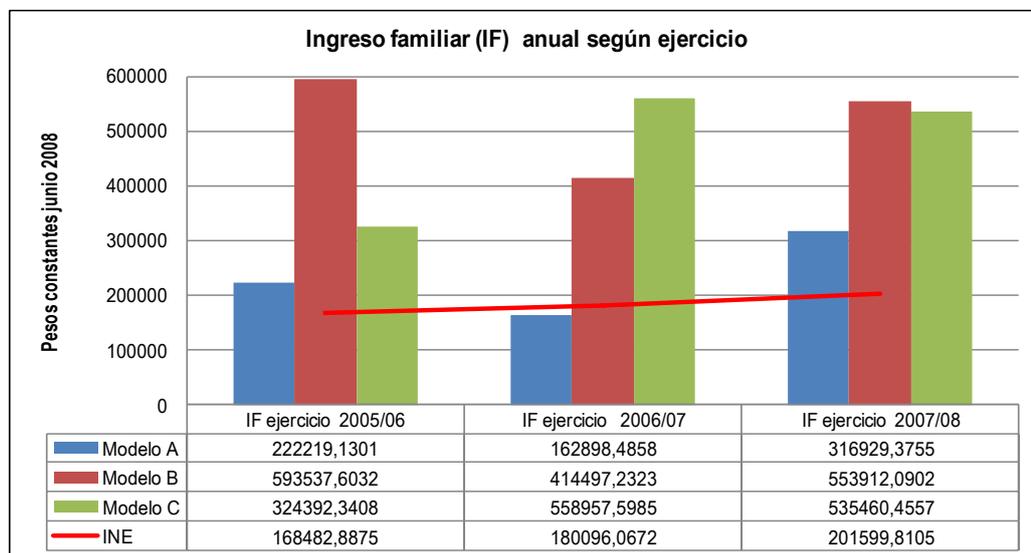
La superficie, a través de su condicionamiento en la elección de los rubros y por ende, del tipo de sistema de producción, también es determinante de la cantidad de mano de obra familiar que puede ocupar el sistema. Cuando la superficie es escasa, las posibilidades de mantener empleada mano de obra familiar se reducen (modelo A). A medida que aumenta la superficie y se logran diversificar las fuentes de ingresos, las posibilidades de mantener empleada más mano de obra familiar aumentan (modelo B). Esta decisión de diversificación para el empleo de mano de obra familiar, posiblemente está asociada también a la opción de los hijos de quedarse en el medio, por lo que el pasaje de modelo B al modelo C puede encontrar su causa en la menor disponibilidad de mano de obra familiar, por migración de los hijos. De esta manera, aun en presencia de superficie suficiente, se obliga a reducir la escala de la horticultura y especializar la ganadería.

Los modelos A, B y C describen lo principal de las diferencias entre sistemas hortícolas y hortícola-ganaderos para la región de estudio pero no significa que cada uno tenga la misma importancia relativa en cuanto a la cantidad de explotaciones que representa. Esto muestra la marcada heterogeneidad que existe entre estos modelos a pesar de que se podía presumir que se trataba de sistemas de producción similares, aun si se considerase la presencia de “modelos” intermedios.

Estado de resultados de los modelos

Los IF obtenidos de los modelos A, B y C para los ejercicios analizados se muestran en la figura siguiente. En la misma se establece la comparación de esos ingresos con el ingreso INE.

Figura 2. Ingresos familiares anuales (IF) de los tres modelos e ingreso INE para los ejercicios 2005/06, 2006/07 y 2007/08.



Según estos resultados los IF fueron en general superiores al ingreso INE para los tres ejercicios. El único modelo que obtuvo IF levemente por debajo del ingreso INE fue el modelo A en el ejercicio 2006/07. El modelo A obtuvo el IF más bajo de los tres modelos los tres ejercicios de comparación, incluso en 2006/07 no solo estuvo por debajo del ingreso INE sino que también descendió en relación a sí mismo el ejercicio anterior. Los modelos B y C obtuvieron IF por encima de los valores de ingresos anuales INE para los tres ejercicios analizados. El modelo B descendió con respecto a sí mismo el segundo año, con un comportamiento similar al modelo A mientras que el modelo C lo hizo en el tercer año. En estos descensos, tanto el modelo A como el B alcanzaron sus valores de IF más bajos de los tres ejercicios, no así el C.

Si se tiene en cuenta que los ingresos INE para los ejercicios analizados estuvieron por encima de la línea de pobreza³³ publicada por INE y que los ingresos de estos modelos están en general por encima de los primeros, se puede considerar que éstos representan sistemas de producción con cierta suficiencia en relación a los ingresos que perciben. Si además, se considera que el ingreso y el consumo que la familia rural puede afrontar con él son una dimensión de bienestar, se puede concluir que no se trata de sistemas en situaciones de pobreza (ingresos insuficientes).

Lo anterior no descarta la vulnerabilidad de los sistemas productivos que estos modelos representan, si se considera la inestabilidad que generan ingresos inciertos ejercicio tras ejercicio. Esta vulnerabilidad representa una amenaza en referencia a la sostenibilidad de los sistemas ya que ingresos inestables pueden traer consecuencias irreversibles para el sistema de producción (venta o deterioro de bienes productivos, migración de mano de obra o no acceso a servicios o bienes públicos).

En resumen, salvo para el modelo A en uno de los tres ejercicios analizados, el ingreso INE fue significativamente menor que el IF de los modelos, por lo que estos modelos estarían representando a sistemas de producción con rasgos o situaciones de vulnerabilidad pero aun con posibilidades de integrarse a CAP. De todas maneras, el hecho de que los modelos en general muestren valores de IF mayores a los valores de ingreso INE, no significa que se trate de situaciones de sostenibilidad (económica) del sistema de producción. El IF como se lo calculó, mide la capacidad de la familia de captar beneficios para consumo o ampliación del

³³ Según INE (2009) la línea de pobreza (LP) surge de comparar el ingreso per cápita de los hogares con respecto a umbrales que representan el costo de una canasta de alimentos considerados básicos (CBA) para la correcta nutrición de una persona en un mes, más el costo de otros bienes y servicios no alimentarios que incluyen, entre otros, la vestimenta, la vivienda, la salud, el transporte y la educación, en función de la cantidad de miembros del hogar y de la presencia de niños o adolescentes. Para estimar la incidencia de la pobreza se considera que un hogar es pobre si su ingreso per cápita es insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias de todos sus integrantes. Si el hogar carece de ingresos suficientes para alimentar adecuadamente a sus miembros, se considera que el hogar es indigente o extremadamente pobre.

negocio del mismo modo que si estuvieran percibiendo un salario como empleados, obtienen la remuneración del trabajo que permite la reproducción de la unidad familiar pero no está claro si se obtienen los ingresos suficientes que aseguren la reproducción de la unidad productiva.

Para contestar lo anterior, se comparó la brecha existente entre el ingreso INE y el IF de los modelos, utilizando los costos de depreciación para verificar si el margen obtenido alcanzaba para remunerar ese costo. En el cuadro 5 se muestran los resultados del análisis.

Cuadro 5. Posibilidad de cobertura de los costos de depreciación y remanente para inversión de los modelos A, B y C para los ejercicios 2005/2006, 2006/2007 y 2007/2008.

Ejercicio 2005/2006				
Ingreso INE	168.483	Diferencia(*)	Depreciación	Saldo Inversión(**)
IF-A	222.219	53.736	27.435	26.301
IF-B	593.538	425.055	54.836	370.219
IF-C	324.392	155.909	66.833	89.077
Ejercicio 2006/2007				
Ingreso INE	180.096	Diferencia(*)	Depreciación	Saldo Inversión(**)
IF-A	162.898	-17.198	22.705	-39.902
IF-B	414.497	234.401	54.825	179.576
IF-C	558.958	378.862	50.495	328.366
Ejercicio 2007/2008				
Ingreso INE	201.600	Diferencia(*)	Depreciación	Saldo Inversión(**)
IF-A	316.929	115.330	13.922	101.407
IF-B	553.912	352.312	52.552	299.760
IF-C	535.460	333.861	59.260	274.600

(*) Diferencia entre el IF del modelo y el ingreso INE para el mismo período.

(**) Remanente en dinero que queda luego de cubrir los costos de depreciación y que podrían ser utilizados para inversiones del sistema de producción.

Los resultados indican que el modelo A obtuvo el menor saldo para inversión los tres ejercicios analizados, llegando incluso a ser negativo en el segundo ejercicio, sin poder siquiera cubrir los costos de la depreciación. Esto implica que el sistema se va descapitalizando y/o que los costos de depreciación de los activos, que no se pagan efectivamente, están siendo una de las fuentes de financiamiento del proceso productivo. Esto pone en riesgo la supervivencia de estos sistemas productivos familiares, no solo porque por momentos pueden no verse satisfechas todas las necesidades de la familia por ingresos insuficientes o inestables, sino porque además por periodos, no se reproducen ni mantienen los medios de producción. Esto último genera consecuencias negativas sobre la gestión de los recursos del sistema productivo, afectando sobre todo la eficiencia del proceso de producción. En definitiva, entrando en un círculo vicioso que termina por imponer cada vez mayores restricciones de acceso al mercado, sobre todo vinculadas a la competitividad de los productos (acceso a cambios tecnológicos) y al aumento de los costos de transacción.

Los modelos B y C, obtuvieron ingresos que permitirían cubrir los costos de depreciación e incurrir en posibles inversiones o capitalizaciones de los sistemas, aunque los periodos de capitalización no sean sostenidos en el tiempo debido a la fluctuación entre ejercicios es notoria para los dos casos.

Oportunidades y restricciones de estos modelos y de las políticas públicas

Si la premisa es el apoyo a la integración de este tipo de PFG a CAP y su viabilización como sistemas productivos, entendida como la reducción de su vulnerabilidad frente a los cambios del mercado de productos, trabajo y capitales, hay que considerar sus oportunidades y sus restricciones para ello. Del mismo modo, considerar las oportunidades

que tienen las políticas públicas para viabilizar esa integración y sostenerla a través de procesos de desarrollo rural.

Este tipo de PFG depende de apoyos públicos para mantenerse y eventualmente desarrollar su potencial agropecuario. La estrategia de política pública debiera tender a levantar las restricciones específicas que cada “modelo” tiene para sostenerse e insertarse competitivamente a las CAP a las que ya se vinculan, hortícola y ganadera y potenciar las oportunidades que se presentan no solo por separado, sino también en la posibilidad de desarrollar encadenamientos productivos entre los sistemas que representan los modelos.

Los modelos A, B y C, representan tres sistemas familiares típicos de la PFG de una región de Canelones. A pesar de su similitud, responden a lógicas familiares diferentes, basadas básicamente en la disponibilidad de recursos para la producción (tierra y mano de obra familiar), lo que genera resultados económicos diferentes. Por este motivo, al considerar la posibilidad de integración de la PFG a CAP no debiera pensarse en este sector como un sistema único de producciones vegetales y animales intensivas. Si esto ocurre, posiblemente los procesos actuales de migración rural, búsqueda de ingresos no rurales, de perfil tecnológico estancado persistirán, poniendo en riesgo cualquier estrategia de política pública por parte del Estado.

Para estos tres modelos, el tipo de horticultura que realizan es en esencia el mismo. Existe variación en la mayor (modelo B) o menor (modelo C) presencia de cultivos secundarios a lo largo del año. Esto habla de una mayor “especialización” en cuanto al rubro que genera los mayores ingresos de los modelos A y C, aunque por distintas razones. El modelo A es netamente hortícola con especialización en los productos, poca superficie y con

una estructura familiar fija que confiere la mano de obra, sin posibilidades de crecer en ninguno de los dos aspectos. La escases de recursos suelo y mano de obra, hace que deban asignarse de la mejor manera posible a los cultivos principales. En el caso del C, esa especialización hortícola se explica por el peso de la ganadería, la cual exige eficiencia a la hora de uso de la mano de obra y superficie disponible para pastoreo y forrajes. El modo en que realizan la horticultura los tres modelos también es similar, compartiendo básicamente el mismo perfil tecnológico. En cuanto a la comercialización, los tres modelos coinciden en la venta para mercado interno de productos sin diferenciación a través de uno o más comisionistas. Para ninguno de los modelos existe innovación en los canales de venta, ni en las calidades o formas de presentación de los productos, lo cual refuerza la relación subordinada y generalmente desfavorable (escaso poder de negociación) con respecto al mercado.

Para esta producción hortícola las políticas debieran ayudar a romper las barreras de entrada a estos mercados, con medidas tendientes al desarrollo de factores de competitividad de los productos provenientes de este tipo de sistemas, a través de subsidios que estimulen la incorporación de valor a los mismos, no solo desde la presentación sino también a través de la visualización del consumidor de atributos medioambientales o socio-culturales inherentes al tipo de sistema del que provienen.

El mantenimiento de dicha competitividad está asociado a la incorporación de tecnologías que la aseguren también a nivel de los sistemas de producción. Se deberían priorizar aquellas que mejoren la rentabilidad de estos sistemas, que reduzcan los costos de producción y las externalidades negativas, principalmente la dependencia de insumos externos y los impactos sobre los recursos naturales. Como por ejemplo, tecnologías

adaptadas a los cultivos, la escala y el ambiente, mejora y mantenimiento de infraestructura física, sobre todo para procesos de poscosecha y mejora de la calidad final de los productos con aportes a la trazabilidad e inocuidad en la cadena de valor. De esta manera garantizar no solo la capitalización en términos de recursos de capital sino también de los recursos naturales, levantando las restricciones que impone el perfil tecnológico “atrasado” que en general tienen estos sistemas.

Lo anterior, si bien se aplica para los tres modelos, es mayormente importante para el modelo A, el más vulnerable de los tres. Este modelo representa sistemas que tienen pocas posibilidades de innovar en cuanto a la producción que realizan y a la cadena de valor a la cual se vinculan, sin diversificación productiva que le permitan un autofinanciamiento de corto plazo a partir de otras actividades agropecuarias para mantener los ciclos estacionales de producción. En los modelos B y C aparece la diversificación productiva a partir de la ganadería probablemente debido a la necesidad de reducir el riesgo y aumentar la flexibilidad del sistema. La diferencia entre el modelo B y C, ambos con horticultura y ganadería, radica en el manejo más limitado del B de las variables que determinan mejores resultados económicos de la ganadería, siendo el manejo de carácter intensivo en el C, diferenciador del tipo de tecnología utilizada y rentabilidad obtenida por el rubro.

Los modelos B y C resultaron más estables en términos de ingresos y en consecuencia menos vulnerables, en términos de mantenimiento de la unidad productiva, posiblemente a la mejor utilización y complementación en el uso de los recursos naturales y humanos. Aun así, ambos modelos tienen oportunidades para desarrollarse y las políticas públicas margen para intervenir en función de su mejor integración a la cadena cárnica.

En síntesis, dos son los aspectos relevantes a considerar para la generación de políticas públicas que surgen de este trabajo en función de los resultados.

El primero, es que a pesar de la aparente homogeneidad del grupo utilizado para construir los modelos de acuerdo a la escasa variación relativa de sus variables más importantes, los resultados demuestran que se trata de un grupo heterogéneo. Esa heterogeneidad se tradujo en diferencias no solo en sus resultados económicos, sino en las posibilidades de utilización de sus recursos (tierra, mano de obra familiar y capital), su articulación con los mercados de productos y las cadenas en las cuales participan. Este aspecto debiera condicionar la generación de políticas públicas generando abordajes diferenciales en el sector, contruidos en base al conocimiento y reconocimiento de las características socio-económicas y productivas de los sistemas de producción de PFG.

Segundo, el factor tierra asociado a la posibilidad de incorporar la ganadería, parece ser el principal a la hora de explicar las lógicas familiares, las decisiones productivas y los resultados económicos en términos de IF, sustento y posibilidades de capitalización. La disponibilidad del recurso tierra parece determinar la necesidad o no de “expulsar” fuerza de trabajo familiar fuera del predio, dando inicio a proceso de migración rural, especialmente de los hijos. La posibilidad de incorporar la ganadería a estos sistemas, en cualquiera de sus formas, genera impactos positivos que se internalizan en la unidad familiar. La ganadería flexibiliza el uso de los recursos, amortigua altas y bajas de ingresos y tiene un potencial de crecimiento que prevé mantenerse en los próximos años. Actualmente, la preocupación desde las políticas públicas por el desarrollo de la ganadería con sus macronúmeros, implica un espacio de oportunidad para la integración de esta PF a una CAP consolidada. A pesar de que la serie utilizada para el análisis de resultados económicos es corta tiene regularidad en

sus resultados: el modelo A oscila arriba y debajo de la línea de ingreso INE mientras que los modelos B y C (que incorporan ganadería) se despegan, demostrando que esta situación es estructural y no coyuntural. Por otro lado, lo sucedido en cuanto a precios y mercados ganaderos en 2009, 2010 y 2011, así como las perspectivas a futuro mantienen la vigencia de estos resultados.

Esto muestra que si bien estamos frente a sistemas de PFG no necesariamente el enfoque de política pública debe ser exclusivo hacia los rubros granjeros (frutas y hortalizas). La ganadería puede jugar un rol muy importante en estos sistemas aun sin tener economías de escala. Ese rol conjuga la mejora de los ingresos, del uso de los recursos suelo y mano de obra familiar y la oportunidad de las familias “en crecimiento” de mantenerse trabajando en el predio. Esto parece un punto a considerar frente a la creciente migración rural de los jóvenes que se enfrentan a escasas posibilidades de sostenerse a partir del trabajo en el predio y puede ser el soporte, ya no solo teórico, para la toma de decisiones en cuanto a políticas de tierra y colonización.

Finalmente, en el marco de una estrategia de desarrollo rural, no se debería descartar la complementariedad de políticas compensatorias o de asistencia social dirigida a los sistemas de producción más empobrecidos (modelo A) que existen y existirán como sistemas de producción funcionales para el mantenimiento de la comunidad granjera y familias rurales de la región.

Agradecimientos

A los integrantes del equipo de investigación del Proyecto EULACIAS y a los funcionarios de las Instituciones y Organizaciones que brindaron apoyo, atención y pronta respuesta cuando se solicitaron datos, opiniones o aportes.

Bibliografía

Barril, A. 2007. Introducción. IN: Barril, A. y Almada, F. eds. La agricultura familiar en los países del cono sur. Paraguay. IICA. pp. 1-6.

Bergara, M.; Berreta, N.; Della Mea, U.; Fachola, G.; Ferre, Z.; González, M.; Patrón, R.; Rossi, M.; Spremolla, A.; Tansini, R.; Terra, I.; Torello, M.; Triunfo, P.; Vaillant, M. y Vicente, L. 1999. Economía para no economistas. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Ed. Byblos. 344p.

CGA (Censo General Agropecuario). 2000. Sistema Información Censo Agropecuario (SICA) 2000. Versión 2.0.0. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Estadísticas Agropecuarias.

DIEA (Dirección de Estadísticas Agropecuarias). 1983. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Técnicas de clasificación. Conceptos, métodos y aplicaciones. Montevideo. Uruguay. 58 p.

- Echenique, Jorge. 2006. Caracterización de la agricultura familiar. Consultor Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB Bloque Comercio FAO/BID. Santiago, Chile. 16 p. En: <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/fao-bid/tlc/pdf/caracte.pdf>, julio 2008.
- Hazell, P. 2004. Last chance for small farms?. IFPRI Newsletter: IFPRI Forum, October, 2004. Comentario. Octubre 2007. <http://www.ifpri.org/pubs/newsletters/ifpriforum/200410/if08small.htm>
- IFPRI (International Food Policy Research Institute). 2005. The future of small farms: Proceedings of a research workshop, Wye, UK, June 26-29, 2005. IFPRI, ODI, Imperial College, London. 378p.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). Censo de Población y Vivienda, Fase I. 2004. En: http://www.ine.gub.uy/fase1new/divulgacion_definitivos.asp, junio 2009
- Lewin, P. 2005. Tendencias de la agricultura en América Latina y el Caribe. IN: Gordillo, G.; Rivera, R. y López, J. eds. Desafíos para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Visiones diversas sobre el campo latinoamericano N° 3. Chile. FAO. pp.71-83.
- Rosset, P. 1999. Las múltiples funciones y beneficios de la agricultura campesina, en el contexto de las negociaciones del comercio mundial. Policy Brief N°4. Food First – The Institute for Food and Development Policy. Oakland, CA. USA. 24p.