



**CÁMARA DE SENADORES**  
SECRETARÍA  
DIRECCIÓN GENERAL

XLVIIª Legislatura  
Quinto Período

## **COMISIÓN DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA**

Carpetas: 1603/2014

Distribuido: **2921/2014**

07 de octubre de 2014

### **PRODUCCIÓN FAMILIAR AGROPECUARIA Y PESCA ARTESANAL**

**Se declara de interés general y se establece un  
mecanismo de reserva de mercado estatal de bienes  
y servicios alimenticios**

---

-Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes

-Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo

-Informe de la Comisión Especial de Población y  
Desarrollo Social de la Cámara de Representantes





*La Cámara de  
Representantes de la República  
Oriental del Uruguay, en sesión de  
hoy, ha sancionado el siguiente  
Proyecto de Ley*

Artículo 1°. (Declaración de interés general).- Declárase de interés general la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal.

Artículo 2°. (Régimen de compras).- Créase un régimen de compras estatales que beneficiará a las Organizaciones Habilitadas conformadas de acuerdo al artículo 5° de esta ley, destinado al desarrollo de la producción familiar agropecuaria y de la pesca artesanal.

El Poder Ejecutivo en la reglamentación de la ley garantizará la transparencia y la participación igualitaria de los productores y pescadores artesanales en las Organizaciones Habilitadas en la utilización del régimen que se establece.

Artículo 3°. (Reserva de mercado).- Se establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 30% (treinta por ciento) para las compras centralizadas y del 100% (cien por ciento) para las no centralizadas, de bienes alimenticios provenientes de Organizaciones Habilitadas, siempre que exista oferta.

Los bienes alimenticios alcanzados por la reserva mínima de mercado serán los productos agropecuarios en su estado natural, los productos artesanales agropecuarios y los productos de la pesca artesanal. También podrán ingresar a la reserva mínima de mercado los alimentos procesados, siempre que sean elaborados con materia prima de los productores

integrantes de las Organizaciones Habilitadas sin que exista un cambio en la propiedad durante el proceso industrial.

En todos los casos se priorizarán las compras en circuitos de proximidad o circuitos cortos.

El Poder Ejecutivo podrá establecer las condiciones de precio máximo para que esta reserva sea efectiva.

Artículo 4°. (Alcance).- Los Poderes del Estado, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Gobiernos Departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados y en general todas las administraciones públicas estatales, están obligados por las disposiciones de esta ley en todas sus contrataciones y adquisiciones.

Artículo 5°.- Se considera Organización Habilitada a toda aquella que esté integrada por al menos cinco productores agropecuarios, de los cuales como mínimo el 70% deben ser productores familiares agropecuarios y/o pescadores artesanales. Los productores familiares agropecuarios deben ser titulares de empresas con registro activo en la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Artículo 6°.- El régimen previsto no será de aplicación en las siguientes situaciones:

- A) Cuando se registre en los seis meses anteriores incumplimiento por parte de la Organización Habilitada respecto de ofertas presentadas.
- B) Cuando los productos ofrecidos por la Organización Habilitada no cuenten con las habilitaciones sanitarias y bromatológicas que legal y reglamentariamente correspondan.
- C) Cuando los precios experimenten un aumento excepcional conforme los parámetros definidos en la reglamentación.



Artículo 7°.- Las Organizaciones Habilitadas propondrán la oferta de bienes alimenticios de acuerdo con las formalidades que determine la reglamentación.

Artículo 8°. (Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas).- Créase el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH) el que funcionará en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y dependerá de la Dirección General de Desarrollo Rural.

El Poder Ejecutivo en un plazo máximo de sesenta días contados a partir de la reglamentación de la presente ley, instrumentará y pondrá en funcionamiento el RENAOH.

Artículo 9°. (Obligaciones de la Administración Pública).- Cada seis meses los organismos mencionados en el artículo 4° informarán a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado el detalle de las compras realizadas, especificando el monto global de compras de bienes alimenticios definidos en el artículo 3° y el monto adquirido mediante el régimen creado por esta ley, identificando las Organizaciones Habilitadas.

Artículo 10. (Reglamentación).- El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley en un plazo de sesenta días contados a partir de su promulgación.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo,  
a 10 de setiembre de 2014.

JOSÉ PEDRO MONTERO  
Secretario

ANÍBAL PEREYRA  
Presidente



PODER EJECUTIVO

---

Montevideo, 28 de abril de 2014

Señor Presidente  
de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a ese Cuerpo el adjunto proyecto de ley relativo a "Reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios a la Producción Agropecuaria Familiar y la Pesca Artesanal".

Saluda al señor Presidente con su mayor consideración,

JOSÉ MUJICA  
DANIEL OLESKER  
EDUARDO BONOMI  
LUIS PORTO  
MARIO BERGARA  
ELEUTERIO FERNÁNDEZ HUIDOBRO  
RICARDO EHRLICH  
ENRIQUE PINTADO  
ROBERTO KREIMERMAN  
JOSÉ BAYARDI  
MARÍA SUSANA MUÑIZ  
LILIAM KECHICHIAN  
FRANCISCO BELTRAME

---

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

---

### **Introducción:**

A nuestro país se lo identifica y reconoce como un país sin inconvenientes en lo referente a los temas de alimentación de su población debido a sus indicadores de disponibilidad. Enrich y Torres (2011) citan resultados de la FAO para Uruguay -a través de sus hojas de balance- donde establecen que los requerimientos diarios per cápita estimados para nuestra población (unas 2150 kcal/día) son más que satisfechos por la oferta (unas 2800 kcal/día).

Desde la puesta en funcionamiento en 2009, del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ObSAN) del INDA, ha permitido identificar que las restricciones a la seguridad alimentaria de algunos pobladores del país están asociadas a problemas de acceso (Torres, 2010). Ha sido claramente evidenciado que el poder adquisitivo de sectores de bajos ingreso limita el acceso económico a alimentos disponibles y que sus consecuencias se expresan en una deficitaria nutrición energético-proteica y carencias de micronutrientes. A esto se suman problemas de acceso físico a alimentos específicos en algunos territorios (Torres, 2010).

Las políticas públicas de desarrollo social y de empleo aplicadas por el actual Gobierno, junto al inmediato anterior, han permitido avanzar en abatir las restricciones de acceso a los alimentos mediante las mejoras en el ingreso a los estratos de la población más vulnerables. Las prestaciones monetarias han ayudado en el abatimiento de los indicadores de pobreza e indigencia. Aún así, persisten restricciones para abatir estos indicadores en centros poblados del interior con menos de 5000 habitantes, coincidiendo estos lugares con los de mayor frecuencia en tener problemas de acceso por restricciones físicas.

Desde el año 2008, el efecto del aumento y la volatilidad de los precios de los alimentos ha generado situaciones contradictorias en América Latina y el Caribe. Mientras el aumento de los precios de los alimentos ha significado un crecimiento económico positivo de los países, simultáneamente ha generado problemas en el estancamiento de los resultados referidos al combate de la pobreza y la pobreza extrema.

Según el informe "Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina" elaborado por FAO en 2012, el aumento del precio de la canasta de alimentos ha dificultado reducir la pobreza extrema y estabilizó la prevalencia del hambre en un 8,3% de la población de América Latina y el Caribe. Indicador que contrasta con el 0,5% de Uruguay. Pero que no encubre la realidad de que en Uruguay, según datos del INE para el 2012 por cada 1000 habitantes 5 de ellos no superan el ingreso mínimo previsto para cubrir las necesidades alimentarias básicas aportando cerca de 16500 personas que padecen hambre al total continental que asciende a 49 millones según datos de FAO para el periodo 2010-2012.

La mayor incidencia de pobreza (CEPAL, 2002) se encuentra en el sector rural; allí a nivel Latinoamericano casi el 54% de la población se halla bajo la línea de pobreza, y el 31% está bajo la línea de indigencia. Los problemas de inseguridad alimentaria y pobreza se ven agravados por la desigualdad en la distribución de los ingresos.

En el caso de Uruguay, estimaciones en base a la Encuesta de Hogares arrojan una cifra de indigencia de 1,6% de la población rural dispersa (4,3% "considerando las localidades de hasta 5000 habitantes) y de 16.9% de pobreza (34,3% en localidades de

hasta 5000 habitantes). (Paulino y Perera, 2008). Para el 2011 el MGAP estimaba que los hogares pobres eran el 4,6% en zonas rurales dispersas y 12% en localidades de menos de 5000 habitantes. La indigencia había descendido al 0.3% y 0.2% de los hogares en zona rural dispersa y localidades de menos de 5000 habitantes, respectivamente (MGAP, 2013).

Fortalecer la agricultura familiar se vuelve clave a la hora de enfrentarse a la inseguridad alimentaria, estos son el segmento más dinámico del medio rural, por su vinculación con el medio local, permite incrementar no sólo los ingresos de hogares agropecuarios, sino también de los no agropecuarios, inyectando dinamismo a las economías locales. La agricultura familiar y los pequeños productores son una base importante para la producción sostenible de alimentos orientada a lograr la seguridad alimentaria y nutricional; contribuyendo así a la erradicación de la pobreza.

En vista de la importancia estratégica de este sector de la población, en los últimos años la valoración social y ciudadana de la agricultura familiar y la "seguridad alimentaria y nutricional se ha ganado un espacio en la agenda política, generando la discusión y promulgación de un marco normativo relativo a asegurar la seguridad y/o soberanía alimentaria, así como a mejoras en la salud pública vinculadas a lograr la seguridad nutricional de la población.

Uno de los principales instrumentos que se visualizan como potenciadores de desarrollo local y de sectores específicos de la población son las adquisiciones gubernamentales. Estas pueden ser utilizadas como herramientas de política pública para promover distintos objetivos:

- económicos (estimulando determinados tipos de empresas y/o sectores considerados estratégicos),
- ambientales (incentivando procesos productivos coincidentes con la sustentabilidad ambiental),
- sociales (promoviendo el trabajo formal o facilitando la inserción laboral de grupos desfavorecidos) y
- Alimentarios (orientando la oferta de pequeños productores a la satisfacción de la demanda local).

### **Antecedentes:**

Uruguay no cuenta a la fecha con legislación nacional que mencione el interés general de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) como un derecho humano.

Sin embargo, a nivel internacional Uruguay se destaca como ratificante de varios pactos y declaraciones internacionales relevantes en materia de Seguridad Alimentaria, Derecho a la Alimentación, Agricultura familiar y Compras Públicas.

En ese marco cabe destacar:

- El Derecho a la Alimentación no se encuentra explícitamente enunciado en la Constitución del Uruguay. En ésta, en el artículo 72, Capítulo III, se ratifica el acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El tema de la alimentación es abordado en el artículo 25 de ésta última: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia

médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 (en vigencia desde 1976) Art. 11: "Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
  - Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.
  - Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan."
- En 1996 Uruguay como Estado Parte de la Cumbre Mundial para la Alimentación Acuerda "Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, o nuestros representantes, reunidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Prometemos consagrar nuestra voluntad política y nuestra dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015."
- Mas recientemente el Parlamento Latinoamericano aprobó en su XVIII Asamblea Ordinaria establecer un marco jurídico de referencia, que permita a cada Estado establecer políticas y estrategias para garantizar de manera permanente y con carácter de prioridad nacional "El Derecho a la Alimentación", la seguridad alimentaria y nutricional de la población, para el disfrute de una vida sana y activa".
- En octubre de 2011 en el marco del Primer Encuentro del Grupo Temático de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre del Consejo Suramericano de Desarrollo Social, de UNASUR se acuerda entre otros "Buscar que la Seguridad Alimentaria y Nutricional se consolide como un Derecho Humano, velando por su reconocimiento como tal en el Orden Jurídico de cada país", "Promover el desarrollo de la agricultura familiar y pequeños productores locales, como proveedores de alimentos y abastecedores de los mercados locales, llevando a cabo acciones firmes por parte del Estado que formen, organicen y consoliden a los productores familiares.
- Utilizar las compras estatales de alimentos como una herramienta para este fin, desarrollando mecanismos que permitan la adquisición ágil de los alimentos producidos en esta modalidad."
- Paralelamente a este proceso desde el MERCOSUR, especialmente en su Reunión Especializada de Agricultura Familiar, los Estados Partes se han comprometido en

diferentes y múltiples declaraciones a realizar esfuerzos institucionales entorno a lo que Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar refiere, reconociendo como una de las principales herramientas para esto, las compras públicas. En noviembre de 2010, los Ministros realizan una declaración sobre las compras y adquisiciones públicas de alimentos a la agricultura familiar, donde resaltan su apoyo a las mismas dada su relevancia en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional.

### **Consideraciones previas:**

Existe Seguridad Alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana, teniendo como práctica promover la diversidad cultural, siendo ambiental, cultural, económica y socialmente sustentables. Para que el Estado pueda garantizar a los ciudadanos una Seguridad Alimentaria estable más allá de la coyuntura internacional, es necesario que desarrolle su Soberanía Alimentaria, entendida como el derecho inalienable de una nación a definir y desarrollar políticas agrarias y alimentarias apropiadas a sus circunstancias específicas, de forma de poder producir los alimentos requeridos por su población. (Declaración de Montevideo, UNASUR, 2011)

La definición de SAN identifica cuatro componentes básicos:

**Disponibilidad y Estabilidad.** Garantizar la existencia sustentable en el tiempo y espacio de suficientes cantidades de alimentos para la población. Disponibilidad de alimentos.

**Accesibilidad.** El acceso físico y económico de todos los habitantes a los recursos que posibiliten la adquisición de alimentos adecuados para un régimen alimentario saludable.

**Comportamiento alimentario.** Implica el cuidado y desarrollo de prácticas y comportamientos alimentarios adecuados y saludables. Para ello es fundamental la educación, así como garantizar la disponibilidad de la información.

**Aprovechamiento biológico y estado nutricional.** Incluye aspectos sobre el consumo adecuado de nutrientes a partir de los alimentos disponibles en el hogar y de acuerdo a las necesidades nutricionales, culturales y preferenciales de los individuos (alcanza aspectos referidos a consumo y uso biológico, acceso y uso de agua potable, inocuidad de los alimentos, acceso efectivo a servicios básicos de salud).

El mercado agroalimentario requiere de más transparencia para mejorar la seguridad alimentaria. Sus razones se explican en la concentración y control de la producción y el mercado por parte de algunas multinacionales (FAO, 2011). La mayoría instaladas y produciendo alimentos en Uruguay y América Latina.

La expresión más conocida de la falta de transparencia es el inmediato e intenso aumento de los precios de los alimentos ante expresiones de incremento de los mismos en los mercados de futuro (expresión virtual de un mercado que manejan las propias multinacionales) y complementados por descensos muy lentos de los precios cuando se restablece la oferta, teniendo una incidencia muy importante en la inflación. Así, los diversos consumidores ven severamente afectadas sus capacidades de compra de alimentos como consecuencia de estas prácticas; tanto más cuanto mayor sea el volumen de compras y/o esté más centralizado su provisión.

Contrarrestar estos efectos demanda la creación de mercados locales, en base a una lógica de proximidad y de circuitos cortos, que implica la venta directa de productos frescos o de temporada sin intermediarios -o eventualmente con sólo uno- entre productores y consumidores. Los circuitos de proximidad acercan a los agricultores al consumidor, fomentan el trato humano y sus productos, al no ser transportados a largas distancias ni envasados, generan un impacto medioambiental muy bajo.

Existen evidencias de que es posible obtener precios corrientes más justos; al tiempo de promover el incremento de la actividad comercial y económica en el territorio. Al mismo tiempo se podrán lograr mejoras complementarias ante una mayor disponibilidad de alimentos frescos y/o tradicionales en el territorio que salvaguarden prácticas y saberes culturales que promuevan la soberanía alimentaria y la alimentación saludable.

Las políticas públicas para la promoción de la producción y el bienestar de la agricultura familiar, constituyen una potente herramienta de política pública de facilitación al acceso de los productores familiares tanto al mercado estatal como privado a través de la estimulación de los circuitos de compras de proximidad.

A la vez que reinserta a productores en el mercado y se produce una mejora en los ingresos económicos del núcleo familiar, esta herramienta estimula la reinversión productiva en los predios, pero a la vez fomenta fuertemente las inversiones y relaciones sociales de los productores con su territorio, dando un fuerte impulso al desarrollo local.

Las compras públicas como instrumento de desarrollo económico fomentan la consolidación de un modelo de desarrollo económico basado en el trabajo nacional, impulsando cadenas productivas con tecnologías apropiadas que promueven el poblamiento de la campaña, favorecen la distribución de riquezas, contribuyen a la diversificación de la matriz productiva y disminución de las brechas sociales.

Otro aspecto, estrictamente económico, es lo que refiere la pérdida de mano de obra calificada en las labores agropecuarias, muy escasa en nuestro país, la cual sería muy difícil de remplazar. Ningún Estado se podrá plantear una estrategia de desarrollo rural sin población en el territorio, ya que la gente debería jugar un papel determinante en cualquier proceso de este tipo.

Graziano da Silva, Director de la FAO recientemente ha afirmado que "la agricultura familiar permite diversificar la base alimentaria de la población de América Latina y el Caribe, recuperar y valorizar el consumo de productos tradicionales -como la yuca, el frijol, y la papa- e impulsar las economías rurales".

La tendencia general de disminución de población agropecuaria se ve acompañada de una disminución en el número de explotaciones y de un aumento en su tamaño, es decir de la concentración de la tierra, y expulsión de mano de obra y población del campo.

Uruguay presenta un claro proceso de centralización y urbanización de la población. Según el último censo de 2011, la población total alcanza los 3.286.314 habitantes, de los cuales solo 175.613 viven en el medio rural, representando el 5,34% del total.

Para intentar revertir esta situación, desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se han venido realizando distintos esfuerzos. Existen importantes antecedentes como el Programa Uruguay Rural, el Programa Ganadero y Proyecto Producción Responsable, y la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) en el año 2008, intentado con distintas herramientas cambiar esta realidad.

La DGDR se crea para ser la responsable de diseñar las políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural con una nueva concepción de modelo de producción, basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental y con la participación de los actores en el territorio. Diseño de políticas sectoriales, complementadas con políticas Macro, a los efectos de levantar las causas estructurales que han sido sostén de los modelos productivos anteriores, con el objetivo de lograr una justa participación de los productores, asalariados y sociedad en el reparto de la riqueza generada.

La agricultura familiar definida por el MGAP en su Resolución 527/008 del 29/17/08, como:

Personas físicas que cumplen simultáneamente con los siguientes requisitos:

- Realizar la explotación con la colaboración de, como máximo, dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales (500 al año).
- Explotar en total hasta 500 ha (CONEAT 100) bajo cualquier forma de tenencia.
- Obtener su ingreso principal de trabajo en la explotación, o cumplir su jornada laboral en la misma.
- Residir en la explotación o a una distancia menor a 50 km de la misma".

Con la creación de la DGDR y en base a la definición anteriormente citada se pone en marcha el registro de Productores Familiares, una herramienta cuyo objetivo fundamental es facilitar la aplicación de políticas diferenciadas hacia esta población, identificando con precisión que personas físicas cumplen las condiciones establecidas, adicionalmente es una herramienta complementaria de la información oficial al momento de definir políticas públicas para esta población, teniendo en cuenta su condición de información actualizada y específica para la producción familiar.

En Uruguay según los datos del Registro de Productores Familiares de la DGDR (MGAP) existen 21.421 registros, lo que involucra unas 67.073 personas. De este total de establecimientos familiares la gran mayoría están especializados en ganadería de carne y lana (57,5%), el 17,9% se especializan en el rubro hortícola, un 13,2% son lecheros, un 2,5% se dedican a la cría de cerdos y aves y un 4,1 % en Fruti y Horticultura.

Es posible a través de un mecanismo como el que plantea la presente ley:

- Mejorar los precios que recibe la producción familiar por su producción, ya que en muchos casos la intermediación en la comercialización se lleva gran parte del margen.
- Apoyar a contrarrestar la concentración de la tierra.
- Apoyar a contrarrestar la emigración campo-ciudad con la concerniente pérdida de mano de obra calificada.
- Fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional del país.
- Permitiría realizar una mejor planificación de la producción, sobre todo en algunos rubros, como el hortícola, en el que muchas veces se planea la producción teniendo en cuenta lo que se pagó de buena manera el año anterior, sin saber con certeza que va a suceder en el siguiente período.
- Desde la responsabilidad del Estado con la aplicación de la presente ley se podrían alcanzar mejores precios, ya que como es conocida la excesiva centralización de las

compras puede hacer que un producto recorra innecesariamente muchos kilómetros y haga aumentar su precio final.

- Aumentar la diversificación de los oferentes, ya que muy pocos agentes están en condiciones de presentar la logística adecuada para poder enfrentar un llamado con las características actuales de las Compras Públicas en nuestro país. Esto puede conducir a que el precio se fije alto, sabiendo que no existirá competencia.

### **Del cuerpo de la ley**

#### **En el artículo 1 se realiza la declaración de interés general**

Se enuncia, en clave nacional y teniendo en cuenta los antecedentes y acuerdos internacionales suscritos por la República Oriental de Uruguay la importancia estratégica que el tema tiene para el país.

#### **Los artículos 2 y 3 refieren a la creación de un régimen de compras**

En este capítulo se define la prioridad que se le dan a los emprendimientos productivos familiares, los mecanismos de reserva de mercado que el Estado define y las organizaciones que pueden participar del mismo.

#### **En el artículo 4 define el alcance**

Se enumeran en forma no taxativa cuales son los organismos del estado que estarán obligados por la aplicación de la presente ley.

#### **Los artículos 5 a 7 refieren a los beneficiarios del Régimen**

Se determinan las organizaciones habilitadas a participar del régimen de compras, cuándo este régimen está exonerado de ser aplicado y las formas de presentación de las propuestas amparadas en el marco de la presente ley.

#### **Los artículos 8 a 10 refieren a las obligaciones de la Administración Pública**

Determina el tipo de información que deben presentar los ordenadores de gasto, ante qué organismo corresponde hacerla y las especificaciones comprendidas en el marco de la presente ley.

#### **El artículo 11 refiere a la reglamentación de la presente ley**

Se determinan los plazos para la reglamentación de la presente ley.

---

## PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. (Declaración de Interés General).- Declárase de interés general la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal.

Artículo 2º. (Régimen de Compras).- Créase un régimen de compras estatales destinado al desarrollo de la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal, en el cual participarán las Organizaciones Habilitadas mencionadas en el artículo 5º.

El Poder Ejecutivo reglamentará la participación de los productores en las Organizaciones Habilitadas de forma de garantizar la transparencia y la participación igualitaria de los mismos en las compras del Estado.

Artículo 3º. (Reserva de Mercado).- Se establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 30% para las compras centralizadas de bienes alimenticios provenientes de las Organizaciones Habilitadas, siempre que exista oferta de las mismas.

Las compras de alimentos que no se realicen en forma centralizada, y hasta el monto de la licitación abreviada, se deberán realizar a las Organizaciones Habilitadas.

En ambos casos se priorizarán las compras en circuitos de proximidad o circuitos cortos.

El Poder Ejecutivo establecerá las condiciones de precio máximo para que esta reserva sea efectiva.

Artículo 4º. (Alcance).- Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a todas las contrataciones y adquisiciones realizadas por los Poderes del Estado, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, y en general todas las administraciones públicas estatales, en tanto no existan normas que prevean expresamente regímenes especiales.

Artículo 5º. (Beneficiarios del Régimen).- A los efectos de la presente ley se considera Organización Habilitada a toda aquella que esté integrada por al menos cinco productores familiares agropecuarios y/o pescadores artesanales que representen como mínimo el 70% del capital social, también las podrán integrar aquellos pequeños productores que procesen alimentos con materia prima provenientes de la agricultura familiar y/o pesca artesanal.

Artículo 6º.- El régimen previsto no será de aplicación en las siguientes situaciones:

- a. Cuando se registre en los seis meses anteriores incumplimiento por parte de la Organización Habilitada respecto de ofertas presentadas.
- b. Cuando la Organización Habilitada no cuente con las habilitaciones sanitarias y bromatológicas que legal y reglamentariamente correspondan.
- c. Cuando los precios experimenten un aumento excepcional, conforme los parámetros definidos en la reglamentación.

Artículo 7º.- Las Organizaciones Habilitadas propondrán la oferta de bienes alimenticios de acuerdo con las formalidades que determine la reglamentación.

Artículo 8º. (Registro de Organizaciones Habilitadas).- Créase el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH) el que funcionará en el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y dependerá de la Dirección General de Desarrollo Rural.

Artículo 9º.- El RENAOH tendrá los siguientes cometidos:

- a. Registrar las Organizaciones Habilitadas mencionadas en el artículo 5º.
- b. Promover la formación y el desarrollo de capacidades de las Organizaciones Habilitadas y sus integrantes.
- c. Promover la formación de los funcionarios involucrados en la aplicación del régimen que se crea.

Artículo 10.- El Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de ciento veinte días (120) contados a partir de la promulgación de la presente ley, instrumentará y pondrá en funcionamiento el RENAOH.

Artículo 11. (Obligaciones de la Administración Pública).- Cada seis meses, los organismos mencionados en el artículo 4º informarán a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) el detalle de las compras realizadas, especificando el monto global de compras de bienes y servicios alimenticios y el monto adquirido mediante el régimen creado por la presente ley, identificando las Organizaciones Habilitadas.

Artículo 12. (Reglamentación).- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de sesenta (60) días contados a partir de su promulgación.

Montevideo, 28 de abril de 2014

DANIEL OLESKER  
EDUARDO BONOMI  
LUIS PORTO  
MARIO BERGARA  
ELEUTERIO FERNÁNDEZ HUIDOBRO  
RICARDO EHRLICH  
ENRIQUE PINTADO  
ROBERTO KREIMERMAN  
JOSÉ BAYARDI  
MARÍA SUSANA MUÑIZ  
LILIAM KECHICHIAN  
FRANCISCO BELTRAME

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,  
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

---

I N F O R M E

---

Señoras y señores Representantes:

Vuestra Comisión Especial de Población y Desarrollo Social, por unanimidad de miembros presentes, aconseja aprobar el proyecto de ley relativo a "Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal. Se declara de interés general y se establece un mecanismo de reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios".

Y ello en un año muy especial: en la Sexagésima Sexta (66ª) Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas se declaró oficialmente el 2014 como el "Año Internacional de la Agricultura Familiar".

**¿Por qué dicha celebración?**

Porque la Agricultura Familiar es una solución al hambre y la pobreza rural en América Latina y el Caribe, reduciendo la inseguridad alimentaria y propiciando el cuidado de la biodiversidad y el manejo sostenible de los recursos naturales.

Porque es una forma de organizar la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, la acuicultura y el pastoreo, administrada y operada por una familia y que depende predominantemente del trabajo familiar, tanto de mujeres como de hombres.

En la Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe realizada en Santiago de Chile en mayo de 2014, los países acordaron que el objetivo del Año Internacional es "aumentar la visibilidad de la agricultura familiar y la agricultura a pequeña escala al centrar la atención mundial sobre su importante papel en la lucha por la erradicación del hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, para mejorar los medios de vida, la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y lograr el desarrollo sostenible, en particular en zonas rurales".

Deseo realizar una mención a un material de divulgación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que en diez puntos sintetiza el valor económico, ecológico, social y cultural de la agricultura familiar:

- 1) genera entre el 57% y el 77% del empleo agrícola;
- 2) provee entre el 27% y el 67% del total de la producción alimentaria;
- 3) fomenta la equidad de género;
- 4) representa más del 80% de las explotaciones agrícolas;
- 5) contribuye al desarrollo equilibrado de los territorios;
- 6) permite el arraigo de las familias al medio rural;
- 7) crea redes de protección social;
- 8) favorece la preservación de especies vegetales y animales;

- 9) potencia la creación de polos de desarrollo económico y redes de comercialización;
- 10) contribuye a la mitigación y adaptación al cambio climático.

Es importante resaltar el rol de los parlamentarios integrantes de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre de América Latina y el Caribe que surgieron en el año 2009 -del cual Uruguay forma parte- como una respuesta a la necesidad de abordar, desde el ámbito legislativo, la incidencia en la construcción de marcos normativos adecuados para la erradicación del hambre. La región ha experimentado un importante proceso de institucionalización y desarrollo de políticas públicas referidas a esta temática.

En el mismo sentido, también es digno de resaltar la aprobación por parte del Parlamento Latinoamericana (PARLATINO), de la ley marco de derecho a la alimentación, a la seguridad y a la soberanía alimentaria y la ley marco de alimentación escolar que se constituyen en un referente para reforzar la inclusión de este derecho en las legislaciones nacionales de los países de la región.

Con respecto a Uruguay, compartimos el informe elevado por el Poder Ejecutivo. Uruguay presenta un claro proceso de centralización y urbanización de la población. Según el último censo del año 2011, la población total alcanza los 3.286.314 habitantes, de los cuales sólo 175.613 viven en el medio rural, representando el 5,34% del total. Para intentar revertir esta situación, desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se han venido realizando distintos esfuerzos. Existen importantes antecedentes como el Programa Uruguay Rural, el Programa Ganadero y Proyecto Producción Responsable, y la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) en el año 2008, intentado con distintas herramientas cambiar esta realidad.

La Dirección General de Desarrollo Rural se crea para ser la responsable de diseñar las políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural con una nueva concepción de modelo de producción, basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental y con la participación de los actores en el territorio. Diseño de políticas sectoriales, complementadas con políticas Macro, a los efectos de levantar las causas estructurales que han sido sostén de los modelos productivos anteriores, con el objetivo de lograr una justa participación de los productores, asalariados y sociedad en el reparto de la riqueza generada.

La agricultura familiar es definida por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en su Resolución del año 2014 como: "Personas físicas que cumplen simultáneamente con los siguientes requisitos:

- Realizar la explotación con la colaboración de, como máximo, dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales (250 al año por cada asalariado permanente).
- Explotar en total hasta 500 ha (CONEAT 100) bajo cualquier forma de tenencia.
- Ingresos familiares no generados por la explotación agropecuaria sean inferiores o iguales a 14 BPC en promedio mensual.
- Residir en la explotación o a una distancia menor a 50 km de la misma".

Con la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural y en base a la definición anteriormente citada, se pone en marcha el Registro de Productores Familiares, una herramienta cuyo objetivo fundamental es facilitar la aplicación de políticas diferenciadas hacia esta población, identificando con precisión qué personas físicas cumplen las condiciones establecidas. Adicionalmente es una herramienta complementaria de la información oficial al momento de definir políticas públicas para esta población, teniendo en cuenta su condición de información actualizada y específica para la producción familiar.

En Uruguay según los datos del Registro de Productores Familiares de la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, existen 21.421 registros lo que involucra unas 67.073 personas. De este total de establecimientos familiares la gran mayoría están especializados en ganadería de carne y lana (57,5%); el 17,9% se especializan en el rubro hortícola; un 13,2% son lecheros; un 2,5% se dedican a la cría de cerdos y aves; y, un 4,1 % en fruti y horticultura.

### **¿Cómo llegamos a este proyecto de ley?**

Con un fuerte trabajo de articulación de múltiples actores cuya actividad más cercana en el tiempo fue el Seminario de Compras Estatales a la Agricultura Familiar, realizado el 22 de mayo de este año. Fue organizado por el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y FAO, donde participaron integrantes de la Comisión Nacional de Fomento Rural y de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF). En dicho Seminario el Ministerio de Desarrollo Social presentó este proyecto de ley.

### **¿Cuál es la importancia del proyecto de ley que hoy ponemos a consideración del pleno de nuestra Cámara de Diputados?**

- Mejorar los precios que recibe la producción familiar por su producción, ya que en muchos casos la intermediación en la comercialización se lleva gran parte del margen.
- Apoyar a contrarrestar la concentración de la tierra.
- Apoyar a contrarrestar la emigración campo-ciudad con la concerniente pérdida de mano de obra calificada.
- Fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional del país.
- Posibilitar una mejor planificación de la producción, sobre todo en algunos rubros como el hortícola, en el que muchas veces se planea la producción teniendo en cuenta lo que se pagó, de buena manera, el año anterior, sin saber con certeza que va a suceder en el siguiente período.
- Desde la responsabilidad del Estado, con la aplicación de la presente ley, se podría alcanzar mejores precios, ya que como es conocido, la excesiva centralización de las compras puede hacer que un producto recorra innecesariamente muchos kilómetros y haga aumentar su precio final.

Para concluir, nos sentimos muy felices de traer a nuestro plenario un muy buen

proyecto de ley que contribuirá a mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de vida de nuestros productores familiares, lo que redundará en un beneficio general a toda la sociedad.

Por lo antes expuesto esta Asesora aconseja al Cuerpo la aprobación del presente proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 4 de setiembre de 2014

BERTA SANSEVERINO  
MIEMBRO INFORMANTE  
ANDRÉS ABT  
GUSTAVO CERSÓSIMO  
JORGE GUEKDJIAN  
DOREEN JAVIER IBARRA  
FERNANDO ISABELLA  
FELIPE MICHELINI  
MERCEDES SANTALLA

---

