Agrociencia Uruguay 2025 | Volume 29 | Number NE4 | Article e1650
DOI: 10.31285/AGRO.29.1650
ISSN 2730-5066

Agricultura familiar: desafíos y perspectivas

La política de compras públicas estatales en apoyo a la agricultura familiar: El ejemplo del norte de Uruguay

Ferreira, V.[1]; Cauci, A.[2]; Brocos, V.[2]; Barrero, P.[1]; Vaz Tourem, J.[3]; Fajardo, G.[2]

[1]*Universidad de la República, Escuela de Nutrición, Tecnicatura Operador de Alimentos, Tacuarembó, Uruguay*
[2]*Universidad de la República, Escuela de Nutrición, Unidad académica Nutrición Poblacional, Montevideo, Uruguay*
[3]*Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Tecnicatura en Desarrollo Regional Sustentable, Montevideo, Uruguay*

Resumen

Las políticas de compras públicas focalizadas en los productores agropecuarios familiares pueden jugar un rol gatillador en lograr la seguridad alimentaria y los servicios de alimentación, contribuyendo a consolidar las trayectorias de la agricultura familiar. En este artículo se caracteriza la situación de los productores familiares del norte de Uruguay que participan en el sistema de compras públicas en el año 2022 y abastecen a más de cien instituciones u organizaciones del Ministerio de Desarrollo Social por intermedio del Programa Alimentando Derechos del Instituto Nacional de Alimentación. El abordaje es mixto cuali-cuantitativo, muestra seleccionada por conveniencia de 33 agricultores familiares y 44 referentes de servicios de alimentación. Se utilizaron fuentes secundarias y se aplicaron entrevistas semiestructuradas, formularios autoadministrados y grupos de discusión (cuatro a productores familiares, cinco a servicios de alimentación). Los productores familiares relevados provenían de los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo. Se caracterizaron por su heterogeneidad en el acceso a recursos como en las estrategias de producción y comercialización. La implementación de la Ley 19.292 los ha fortalecido, promoviendo su inserción en circuitos formales de comercialización a través del sistema de compras públicas, enfrentando limitaciones estructurales como el endeudamiento, la insuficiente tecnología e infraestructura, y de organización colectiva. En las instituciones compradoras se produjo una adaptación de la gestión administrativa y una capacitación para integrar mayor diversidad de alimentos frescos y locales. La comunicación efectiva entre los productores y las instituciones representa un desafío fundamental para fortalecer la relación y garantizar el éxito de la política.

Palabras clave: seguridad alimentaria, abastecimiento alimentario, economía circular, políticas públicas, producción sostenible

Editor
Eduardo Chia
Centro Interdisciplinario de Estudio de Territorios Litorales y Rurales (CIET-LR), Valparaíso, Chile

Received *30 Dec 2024*
Accepted *25 Jun 2025*
Published *27 Nov 2025*

Correspondence
Valeria Ferreira
vferreira@nutricion.edu.uy

CC BY

Ferreira V, Cauci A, Brocos V, Barrero P, Vaz Tourem J, Fajardo G. La política de compras públicas estatales en apoyo a la agricultura familiar: el ejemplo del norte de Uruguay. Agrociencia Uruguay [Internet]. 2025 [cited dd mmm yyyy];29(NE4):e1650. Doi: 10.31285/AGRO.29.1650.

State procurement policy to support family farming: The example of northern Uruguay

Abstract

Public procurement policies focused on family farmers can play a key role in achieving food security and food services, helping to consolidate the trajectories of family farming. This article describes the situation of family farmers in northern Uruguay who participate in the public procurement system in 2022 and supply more than one hundred institutions or organizations of the Ministry of Social Development through the Feeding Rights Program of the National Food Institute. It is a mixed qualitative-quantitative approach, with a convenience sample of 33 family farmers and 44 food service representatives. Secondary sources were used, along with semi-structured interviews, self-administered questionnaires, and focus groups (four with family farmers and five with food service representatives). The family farmers surveyed were from the departments of Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, and Cerro Largo. They were characterized by their heterogeneity in access to resources and in their production and marketing strategies. The implementation of Law No. 19,292 has strengthened their capacity to integrate into formal marketing channels through the public procurement system, even as they address structural limitations such as indebtedness, insufficient technology and infrastructure, and lack of collective organization. Purchasing institutions adapted their administrative management and training to integrate a greater diversity of fresh, local foods. Effective communication between producers and institutions represents a fundamental challenge for strengthening the relationship and ensuring the policy's success.

Keywords: food safety, food supply, circular economy, public policies, sustainable production

Política de compras públicas para apoiar a agricultura familiar: O exemplo do norte do Uruguai

Resumo

Políticas de compras públicas voltadas para agricultores familiares podem desempenhar um papel fundamental para alcançar a segurança alimentar e os serviços alimentares, ajudando a consolidar as trajetórias da agricultura familiar. Este artigo descreve a situação dos agricultores familiares do norte do Uruguai que participam do sistema de compras públicas em 2022 e abastecem mais de cem instituições ou organizações do Ministério do Desenvolvimento Social por meio do Programa de Direitos Alimentares do Instituto Nacional de Alimentação. A abordagem é qualitativa-quantitativa mista, com amostra de conveniência de 33 agricultores familiares e 44 representantes de serviços de alimentação. Foram utilizadas fontes secundárias, e foram realizados entrevistas semiestruturadas, formulários autoaplicáveis e grupos focais (quatro com agricultores familiares, cinco com representantes de serviços de alimentação). Os agricultores familiares pesquisados eram provenientes dos departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó e Cerro Largo. Eles se caracterizaram por sua heterogeneidade no acesso a recursos e em suas estratégias de produção e comercialização. A implementação da Lei nº 19.292 fortaleceu esses produtores, promovendo sua integração aos canais formais de comercialização por meio do sistema de compras públicas, abordando limitações estruturais como endividamento, tecnologia e infraestrutura insuficientes e falta de organização coletiva. As instituições compradoras adaptaram sua gestão administrativa e ofereceram treinamento para integrar uma maior diversidade de alimentos frescos e locais. A comunicação eficaz entre produtores e instituições representa um desafio fundamental para fortalecer o relacionamento e garantir o sucesso da política.

Palavras-chave: segurança alimentar, abastecimento alimentar, economia circular, políticas públicas, produção sustentável

1. Introducción

Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, la agricultura familiar es la forma predominante de producción agrícola y una de las principales fuentes primarias de alimentos. Los agricultores familiares desempeñan una función clave en la seguridad alimentaria y la nutrición, en la gestión sostenible de los recursos naturales, en el fortalecimiento de la cohesión de las comunidades rurales y en la preservación del patrimonio cultural[1]. Por otra parte, la agricultura familiar no ha dejado de evolucionar, gracias a diferentes políticas públicas, cumpliendo funciones económicas (de generación de ingresos y empleo), ambientales, sociales y culturales dentro de sus redes territoriales[1].

En América Latina y el Caribe, 80 % de las unidades productivas pertenecen a la agricultura familiar, que involucra a más de 60 millones de personas y constituye la principal fuente de empleo vinculado al sector agrícola[2]. En Uruguay representa 30 % de la producción agropecuaria[2], abarca diferentes denominaciones, sujetos sociales[3] y diversas formas de producción. Si bien su reconocimiento ha sido históricamente relegado, en los últimos años ha ganado visibilidad a través de su inclusión en eventos, movilizaciones, estudios académicos, reglamentaciones y políticas públicas[2].

El reconocimiento de la agricultura familiar como un actor económico, social y político diferenciado ha sido impulsado por procesos de construcción institucional a nivel regional y nacional, como los promovidos por la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF) del Mercado Común del Sur (Mercosur)[4]. En este marco, se identifican tres dimensiones relevantes: una institucional, que expresa la decisión política de inclusión de este sector en la agenda pública; una territorial, que vincula a la agricultura familiar con procesos de desarrollo local y la revalorización de los espacios rurales como territorios vivos, y una productivo-tecnológica, que reconoce su contribución estratégica a la soberanía y seguridad alimentaria, así como la necesidad de tecnologías específicas adaptadas a sus características y escalas productivas[4].

El paisaje agrario uruguayo no dista de la situación de otros países de la región, comprendiendo aproximadamente 175.000 personas que residen en áreas dispersas, es decir, en establecimientos rurales o en localidades de menos de 5.000 habitantes, abarcando una superficie de 16 millones de hectáreas[5]. A pesar de la importancia asignada a la agricultura familiar en el marco normativo y declarada en el Decenio de la Agricultura Familiar 2019-2028, los datos intercensales revelan una tendencia regresiva entre los años 2000 y 2011, perdiéndose 12.241 explotaciones, principalmente aquellas de entre 1 y 99 hectáreas donde se concentra la mayoría de la producción familiar[6]. El Censo General Agropecuario 2011 indicó que las unidades familiares representaban 56,3 % del total de explotaciones a nivel nacional, pero solo 13,7 % de la superficie cultivada[7]. Esta pérdida de superficie se ha acentuado con la expansión del agronegocio, caracterizado por un uso intensivo del capital, el monocultivo a gran escala y una orientación exportadora, lo que ha profundizado la concentración de tierras y ha desplazado a los productores familiares[8]. Aun cuando la agricultura familiar produce 80 % de las hortalizas, 38 % de las frutas y 25 % de las carnes de aves, ganado porcino y ovino producidas en el país[9], los desafíos estructurales vinculados a la comercialización y los bajos ingresos persisten[10].

Si bien la producción familiar presenta un mayor número de productores en el sur del país, la distribución de los padrones revela la presencia de cuencas adicionales en las regiones norte, litoral y este, con una mayor presencia en los alrededores de las capitales departamentales, debido a su papel fundamental en el abastecimiento del mercado interno[11].

Históricamente Uruguay se ha destacado por contar con un Estado de amplia intervención y presencia, adoptando un enfoque social que tiende a anticiparse a las necesidades[10]. Las organizaciones representativas de la producción familiar de alimentos se encuentran vinculadas a ámbitos institucionales sectoriales y espacios de debate político, donde canalizan sus inquietudes y buscan solución a sus problemas[10]. En 2014, el Minis-

terio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) redefinió el concepto original de 2008, estableciendo como productor o productora familiar agropecuario/a a toda persona física que con o sin la ayuda de otros gestiona directamente una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria que no requiere uso directo de la tierra. Esta persona y su familia deben cumplir los siguientes requisitos: realizar la explotación con la contratación de mano de obra de hasta 2 asalariados no familiares permanentes o su equivalente en jornales zafrales, realizar la explotación agropecuaria de hasta 500 hectáreas índice de producción de pasturas y carne en campo natural (CONEAT) o 1000 colmenas, residir en la explotación o en una localidad ubicada a una distancia no mayor de 50 km, y tener ingresos nominales familiares no generados por la actividad productiva inferiores o iguales a 14 bases de prestaciones y contribuciones (BPC)[12][13]. Si bien esta normativa se caracteriza por ser restrictiva en cuanto a los aspectos que establecen a la producción familiar, ha incorporado modificaciones, como la inclusión de los productores apícolas en 2014. Asimismo, a partir de su definición, se ha facilitado la formalización del Registro de los productores familiares con el objetivo principal de establecer políticas diferenciadas hacia el sector[14], permitiendo la focalización de diferentes acciones de políticas públicas sectoriales, en particular las desarrolladas por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP, pero también de otras entidades públicas. Entre las acciones de estas políticas públicas implementadas se identificó a los productores familiares como integrantes de organizaciones habilitadas (OH) en el marco del régimen de compras estatales que establece la Ley 19.292. Esta ley promovió la creación de un régimen de compras estatales que favorece a las OH compuestas por al menos cinco productores, de los cuales 70 % deben ser agricultores familiares o pescadores artesanales[14]. Su jurisdicción es nacional y fue creada por el Estado uruguayo a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el MGAP y la Agencia Reguladora de Compras del Estado (ARCE) en 2014, declarando de interés general la «producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal», estableciendo un mecanismo de reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios para estos sectores[14]. La política pública tiene un doble objetivo, fortalecer la agricultura familiar y abatir el hambre y la pobreza en Uruguay, en el medio rural en particular, entendiéndose además como un actor clave «para la producción sostenible de alimentos orientada a lograr la seguridad alimentaria y nutricional; contribuyendo así a la erradicación de la pobreza»[15].

En este contexto, las compras públicas —que representan solo 2 % de la producción nacional y 3,84 % del consumo total— pueden constituir una herramienta relevante, aunque aún insuficiente, para sostener al sector[15]. Si bien permiten ingresos complementarios para los productores familiares, no sustituyen los canales tradicionales como ferias, mercados locales o ventas directas, que continúan siendo clave para su sostenibilidad económica[2]. La puesta en marcha de esta ley representó una innovación importante en el diseño de las políticas de desarrollo rural en el país; sin embargo, su implementación ha transitado por un camino con diversidad de dificultades a causa de las particularidades del Estado uruguayo[16].

La producción familiar comenzó a abastecer las compras públicas en Uruguay en 2014, con una diversidad de actividades agropecuarias; la ganadería concentra 53,7 % del total de productores, la horticultura 20,5 %, la lechería 5,6 %, la ganadería ovina 3,4 %, la agricultura de cereales y oleaginosos 3,3 %, la apicultura 2,3 %, la fruticultura y citricultura 2,2 %, la quesería artesanal y otros 2,1 %, las aves 1,9 %, el forraje para ventas 1,6 %, la viticultura 1,2 %, los cerdos 0,7 %, el tabaco 0,4 %, la floricultura y plantas ornamentales 0,3 %, la caña de azúcar 0,1 %, la forestación (leña y otros) 0,1 %, los caprinos 0,1 % y otros 0,5 %[17]. Esta modalidad contribuye a reducir las distancias entre la producción y el consumo de alimentos, favoreciendo el acceso y la ingesta de frutas y verduras en población social y biológicamente vulnerable.

En este artículo se caracteriza la situación de los productores familiares del norte de Uruguay que participan en el sistema de compras públicas ya que abastecen a más de cien instituciones u organizaciones del MIDES por intermedio del Programa Alimentando Derechos del Instituto Nacional de Alimentación (INDA). En primer lugar, se presenta la metodología de investigación utilizada. Los resultados se organizan en función de las características de los productores familiares integrados al sistema mediante las OH, así como de las institu-

ciones compradoras y sus percepciones sobre el abastecimiento alimentario, identificando las fortalezas y debilidades para garantizar la sostenibilidad del sistema. Con base en estos resultados, se reflexiona sobre la potencialidad de utilizar herramientas tecnológicas que favorezcan y optimicen los procesos asociados a las compras públicas (como serían programas informáticos que articulen localmente oferta y demanda) cuya construcción y aplicación será objeto de otra investigación.

2. Materiales y métodos

La metodología empleada incluye un abordaje mixto cuali-cuantitativo. Las unidades de análisis fueron los productores familiares, la totalidad de las OH para el régimen de reserva de mercado que establece la Ley 19.292 por productores familiares del norte del país (departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo) que abastecen de alimentos naturales y mínimamente procesados a instituciones vinculadas al MIDES y también las instituciones que recibían los alimentos (**Figura 1**) en 2022.



Figura 1. Departamentos de Uruguay abordados en el proyecto

El componente cuantitativo incluyó la obtención de información secundaria del Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH) y el Registro Nacional de Producción Agropecuaria a cargo de la DGDR del MGAP con habilitación en el mes de julio de 2022. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a los referentes de las OH y encuestas estructuradas con preguntas cerradas o de respuesta corta de forma autoadministrada sobre características sociodemográficas, económicas, productivas y de uso de tecnologías de los productores. De igual manera, fueron encuestados referentes de las instituciones que recibían alimentos en relación con las características de la alimentación brindada a sus usuarios y los productos recibidos. Las encuestas fueron realizadas entre los meses de agosto a octubre de 2022 a 33 productores familiares (tasa de respuesta de 73 %) de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo y de la zona centro sur de Flores, y de octubre a noviembre de 2022 a 44 referentes de 38 instituciones como Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), merenderos, hogares estudiantiles, hogares de ancianos y comedores abastecidos por el INDA del MIDES de los departamentos de Salto, Artigas, Paysandú, Rivera y Tacuarembó. La selección de la muestra fue por conveniencia en todos los casos y para el análisis de los datos se utilizó estadística descriptiva. Se georreferenció a los productores familiares en un sistema de coordenadas mediante la aplicación Google Earth para determinar las distancias recorridas por la producción.

En el componente cualitativo se realizaron, entre los meses de agosto a octubre 2022, cuatro entrevistas con metodología de grupo de discusión a productores en Salto, Paysandú, Tacuarembó y Rivera (donde también participaron productores de Cerro Largo) con la finalidad de construir significados en torno a las compras públicas, su organización, relevancia y problemáticas. Se realizó además una entrevista individual en la localidad de Andresito (departamento de Flores) dirigida al grupo de pesca artesanal. En el mismo período, un total de 52 referentes institucionales de organizaciones beneficiarias del Programa Alimentando Derechos del INDA participaron en cinco entrevistas grupales con metodología de grupo de discusión, en las ciudades de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera y Tacuarembó, con el objetivo de indagar sobre su mirada con relación a los procesos de abastecimiento y la calidad de los productos recibidos. Las entrevistas fueron grabadas y sus transcripciones fueron analizadas utilizando codificación deductiva/inductiva[18], para reconocer los temas centrales de la discusión en los discursos y el marco conceptual adoptado[19], así como las categorías específicas dentro de cada tema, seleccionando citas para ejemplificarlas. En todos los casos se utilizó una guía semiestructurada para organizar, analizar e interpretar la información.

3. Resultados

3.1 Productores familiares

3.1.1 Caracterización de las organizaciones habilitadas (OH) que abastecen al norte del país

Las organizaciones de la producción familiar que contaban con habilitación en julio de 2022 para el abastecimiento de alimentos naturales y mínimamente procesados a instituciones del norte del país a través del mecanismo de compras públicas eran la Sociedad de Fomento Rural (SFR) Colonia 18 de Julio de Salto (abastecida también por la Sociedad Fomento Rural de Curticeiras); la Cooperativa Agraria de Responsabilidad Limitada Mercado Agrícola de Cerro Largo (CARLMACL), y la Cooperativa Agraria Limitada Uruguaya de Productores de Cerdos (CALUPROCERD) de Canelones (**Figura 2**). La Cooperativa Pesquera de Consumo Andresito (COPESCONAND) de Flores, la Cooperativa Agraria de Responsabilidad Suplementada de Apicultores Sanduceros (CALAPIS) de Paysandú y la SFR Parada Viña de Salto habían completado el registro como OH; no obstante, aún no contaban con la habilitación correspondiente (**Figura 2**).

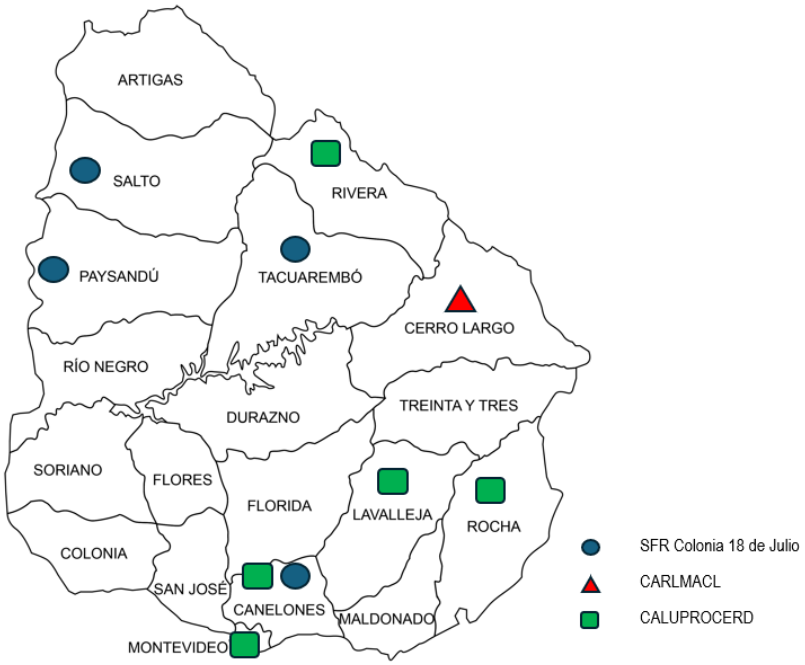

Figura 2. Procedencia de los productores familiares que integran las organizaciones habilitadas que abastecen al norte del país

Tabla 1. Caracterización de las organizaciones habilitadas que abastecían al norte del país. Julio de 2022, Uruguay

Organizaciones de productores	Procedencia de los productores	Proporción de productores familiares	Rubros de producción	Volumen	Área manejada
Sociedad de Fomento Rural (SFR) Colonia 18 de Julio Salto	Salto, Paysandú, Tacuarembó y Canelones	23/29	Miel	9000 kg/año	300 colmenas
			Huevo de gallina	s/dato	1600 m² galpón
			Horticultura: acelga, albahaca, apio, arvejas frescas, berenjena, calabacín, ciboulette, chaucha, coliflor, espinaca, lechuga, morrón, nabo, pepino, perejil, puerro, rabanito, repollo, repollito de bruselas, tomate, zapallito, zucchini (total: 22) Chacra: ajo, boniato, cebolla, choclo, maní, papa, remolacha, zanahoria, zapallo (total: 9)		62 ha de horticultura 1 ha cultivo a campo; 52 ha bajo riego; 9 ha bajo techo
			Fruticultura Frutas cítricas: bergamota, limón, mandarina, naranja (total: 4) Otras frutas: ciruela, durazno, frutilla, manzana, melón, pera, sandía, uva (total: 8)		69.8 ha de fruticultura 25 ha de citricultura; 44,8 ha de frutales caduco y vid
CARLMACL Melo, Cerro Largo	Cerro Largo	11/13	Miel	s/dato	100 colmenas
			Huevo de gallina		400 m² galpón
			Horticultura: acelga, albahaca, apio, arvejas frescas, berenjena, berro, brócoli, ciboulette, chaucha, coliflor, espinaca, haba, hongo, lechuga, morrón, nabo, pepino, perejil, puerro, rabanito, repollo, repollito de bruselas, rúcula, tomate, zapallito (total: 25) Chacra: ajo, boniato, cebolla, choclo, maní, papa, remolacha, zanahoria, zapallo (total: 9)		23.5 ha de horticultura: 14.5 ha cultivos a campo y 9 ha bajo riego (incluye 3.3 ha de estructura protegida)
			Fruticultura Frutas cítricas: lima, limón, mandarina, naranja, pomelo (total: 5) Otras frutas: durazno, frutilla, higo, manzana, melón, níspero, pera, palta, sandía, uva (total: 10)		2.52 ha de fruticultura: 2.5 ha cítricos y 0.02 ha nativos y frutales de hoja caduca
			Dulce de batata, zapallo y mermelada (total: 3)		
			Queso fresco		24 vacas lecheras
CALUPROCERD San Jacinto, Canelones	Rivera, Rocha, Lavalleja, Montevideo y Canelones	23/26	Carne fresca y elaborada: grasa, carne porcina, hamburguesas de carne, hueso sin carne	605 toneladas de carne de cerdo anuales	510 cerdas madres
			Fiambre y embutidos: frankfurter, paleta, mortadela, salame, leonesa, chorizo, morcilla, jamón, tocino, longaniza, panceta, paté, jamonada, bondiola, lomito ahumado		
COOPESCONAND Flores	Flores	6/6	Pulpa de: tararira; bagre; vieja del agua y sabalito Filete de tararira, filete de bagre, patí, pejerrey y vieja de agua. Pulpa picada de patí	113.400 kg de captura anual	----------
Sociedad de Fomento Rural Parada Viña Salto	Salto	13/14	Horticultura: acelga, ají, arveja, albahaca, berenjena, catalán, cebolla, chaucha, lechuga, morrón, pepino, perejil, rúcula, tomate, zapallito, zucchini (total: 16) Chacra: boniato, maíz dulce, papa (total: 3) Fruticultura Otras frutas: frutilla, melón, sandía (total: 3)	s/dato	51 ha de cultivos hortícolas: 10,7 ha cultivos bajo invernáculo; 8,8 ha cultivos bajo macro y microtúneles y 31 ha de cultivos a campo

Entre las OH se reconocen algunas que poseen alcance nacional al estar integradas por productores de diferentes departamentos, como el caso de CALUPROCERD y la SFR Colonia 18 de julio. Estas organizaciones junto a COOPESCONAND presentaban el mayor tamaño, dada la cantidad de colmenas, el tamaño de los galpones para la producción de huevos, así como el número de hectáreas destinadas a horticultura, chacra y fruticultura (**Tabla 1**). La mayor variedad de producción en los rubros hortícolas y de otras frutas correspondió

a CARLMACL, quien presentó diversidad semejante a la Colonia 18 de julio respecto a la producción de chacra y frutas cítricas.

Los clientes estatales abastecidos durante el período 2019-2022 fueron el MIDES-INDA, el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) del Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Escuelas Primarias y Escuelas Agrarias de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), así como las Intendencias de Paysandú y Cerro Largo.

3.1.2 Caracterización de los productores y la producción de las OH

Los 33 productores familiares relevados provenían de los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo (**Figura 1**). Los núcleos familiares de 2 y 4 integrantes presentaron una mayor proporción, siendo semejante la cantidad de hogares con y sin menores de edad. El promedio de hijos por hogar fue de 1,63, existiendo en 46,7 % de los hogares 2 menores de edad. En 75,7 % de los hogares existía participación en la actividad productiva de más de un miembro. En 31,3 % de los hogares con presencia de menores estos participaban en tareas diferenciadas y de menor exigencia física, como el riego, el lavado y el embolsado (**Tabla 2**).

Tabla 2. Caracterización de los hogares de los productores integrantes de las organizaciones habilitadas que abastecían a las instituciones del norte del país. Julio de 2022, Uruguay

N.° de integrantes del hogar (n=33)	**FA**	**FR %**
1	2	6,1
2	10	30,3
3	6	18,2
4	11	33,3
5	3	9,1
6	1	3,0
Presencia de menores (n=33)		
Sí	16	48,5
No	17	51,5
Máximo nivel educativo alcanzado en los hogares (n=33)[1]		
Primaria incompleta	1	3,0
Primaria completa	1	3,0
Secundaria completa	7	21,2
Secundaria incompleta	13	39,4
Universitaria incompleta	4	12,1
Universitaria completa	7	21,2
Participación en la actividad productiva (n=33)[2]		
Solo un integrante	8	24,2
Más de un integrante	11	33,3
Todos los integrantes	14	42,4

[1] Máximo nivel educativo alcanzado en los hogares con menores (n=16): secundaria completa (n= 5 15,2 %); secundaria incompleta (N=5 15,2 %), universitaria incompleta (n=1 3 %) y universitaria completa (n=5 15,2 %).

[2] Edad de los menores en los hogares con participación en actividad productiva: 0 a 5 años (n=1 14,3 %), 6 a 14 (n=5 71,4 %) y 15 a 17 años (n=1 14,3 %).

Casi la mitad (17) de los productores familiares no eran propietarios de sus tierras. La producción primaria más prevalente era de hortalizas (**Tabla 3**). El 82 % de los productores encuestados presentaban producción secundaria siendo los rubros hortalizas (66,7 %), ganadería (25,9 %) y frutas (7,4 %).

La producción a campo era empleada por 7 de cada 10 productores, combinándolo 4 de ellos con alguna forma de protección de cultivos, 83,9 % contaba con sistema de riego y 58,1 % con transporte propio.

Tabla 3. Caracterización de los productores y la producción de las organizaciones habilitadas que abastecían a las instituciones del norte del país. Julio de 2022, Uruguay

Tenencia de tierra (n=33)	**FA**	**FR %**
Propietario	17	51,5
Arrendatario	5	15,2
Colono	3	9,1
Ocupante	3	9,1
Derecho posesorio	2	6,0
Comodato	3	9,1
Tipo de producción primaria (n=33)		
Hortalizas	20	60,6
Hortalizas y frutas	4	12,1
Fruta	3	9,1
Maní	1	3,0
Pastas secas	1	3,0
Pesca	1	3,0
Cría de cerdos	1	3,0
Apicultura	1	3,0
Ganadería	1	3,0
Tipo de producción (n=31*)		
Producción a campo	9	29,0
Producción a campo y cultivo protegido por invernáculo	6	19,4
Producción a campo y dos formas de cultivo protegido[1]	7	22,6
Una forma de cultivo protegido[2]	6	19,4
Dos formas de cultivo protegido[3]	3	9,6
Tecnologías aplicadas y acopio (n=31*)		
Sistema de riego	26	83,9
Tractor	20	64,5
Transporte propio	18	58,1
Galpón propio	16	51,6
Galpón contratado	3	9,7
Distancias recorridas por la producción (n= 29)**		
0 a 5 km	7	24,1
6 a 10 km	12	41,4
11 a 20 km	9	31,0
>20 km	1	3,5
Peso de las compras públicas en la economía (n=33)		
Principal fuente de ingreso	20	60,6
Fuente alternativa	13	39,4
Acceso a líneas de crédito (n=33)		
Una línea de crédito	17	51,5
Dos o más líneas de crédito	6	18,2
Sin líneas	10	30,3
Existencia de conexión a internet en el establecimiento (n=33)		
Sí	23	69,7
No	10	30,3

*2 productores no responden por tratarse de pescadores y productores de pasta. [1]2 producción a campo junto a cultivo protegido por invernáculo y por macrotúnel; 4 producción a campo con cultivo protegido por invernáculo y microtúnel y 1 cultivo protegido con cultivo protegido por micro y macrotúnel. [2]4 cultivo protegido por invernáculo, 2 cultivo protegido por invernáculo. [3]2 cultivos protegidos por invernáculo y microtúnel y 1 cultivo protegido por invernáculo y macrotúnel. **4 sin dato.

En cuanto a la cantidad de campo destinada a la producción para las compras públicas, 38,7 % de los productores mencionó destinar menos de 1 hectárea, 22,6 % entre 1 y 5 hectáreas, 16,1 % entre 5,1 y 10 hectáreas, 9,7 % entre 10,1 y 20 hectáreas, y 12,9 % refirió destinar más de 20 hectáreas.

Las distancias recorridas desde el lugar de producción hasta las OH eran variables, siendo en 76 % de los productores mayor a 6 km; en el departamento de Artigas se recorrían en el entorno de 8,0 km, en Salto 11,3 km, en Paysandú y Tacuarembó 7,0 km, y en Rivera 14,4 km (**Figura 3**).

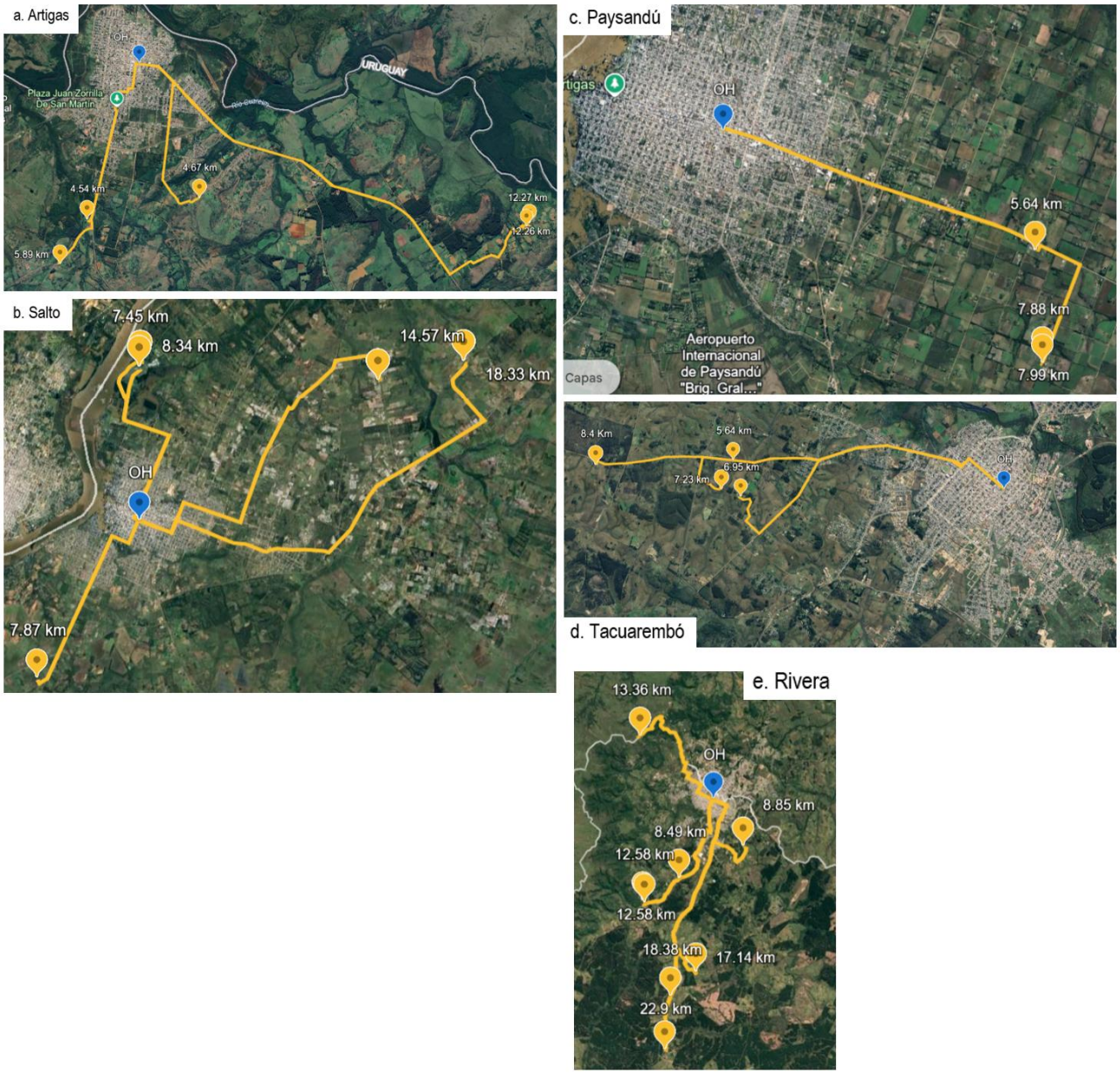

Figura 3. Distancias recorridas por los productores familiares hasta los centros de distribución

Para 6 de cada 10 productores las compras públicas representaban su única o la principal fuente de ingreso y 66,6 % relataron poseer algún grado de endeudamiento, precisándose entre los motivos los eventos climáticos adversos. Las instituciones públicas proveedoras de los préstamos eran el Banco República (BROU), el MIDES, el MGAP (a través de Fundasol) y el Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU).

El 30 % de los establecimientos no contaba con conexión a internet. Aunque todos disponían de celular, tablet o computadora, 2 productores no los utilizaban en el desarrollo de su actividad.

3.2 Caracterización de las instituciones abastecidas en el norte del país

El 61,1 % de las instituciones tenían entre 21 y 100 usuarios, y 4 de cada 10 ofrecían un tiempo de comida, principalmente la merienda (**Tabla 4**).

Tabla 4. Caracterización de las instituciones del Ministerio de Desarrollo Social abastecidas en el norte. Julio de 2022, Uruguay

Número de usuarios (n=38)[1]	**FA**	**FR %**
1-20	4	11,1
21-50	12	33,3
51-100	10	27,8
101-200	8	22,2
200-500	1	2,8
>500	1	2,8
Tipo de usuarios (n=38)		
Niños	16	41
Adolescentes	7	18
Adultos	516	41
Tiempos de comida ofrecidos (n=38)[1]		
1	16	44,4
2	5	13,9
3	9	25,0
4	6	16,7
Recepción de frutas y verduras (n=38)[1]		
Hortalizas y frutas	27	75
Hortalizas	3	8,3
Frutas	3	8,3
Hortalizas, frutas, huevos y miel	3	8,3
Cobertura de la agricultura familiar (n=38)[1]		
Parcial	31	86.1
Total	5	13.9
Calidad de los productos (n=38)[1]		
Mala	1	2,8
Aceptable	3	8,3
Buena	16	44,4
Muy buena	13	36,1
Excelente	3	8,3
Comunicación con los productores (n=38)[1]		
No se posee	10	27,8
Muy mala	1	2,8
Aceptable	6	16,7
Buena	8	22,2
Muy buena	8	22,2
Excelente	3	8,3
Dificultades en la entrega (n=38)[1]		
Sí	11	30,6
No	25	69,4

[1]2 Sin dato.

Solo una institución recibía los productos dos veces por semana, el resto lo hacía solo una vez, logrando satisfacer todas sus necesidades el 13,9 %. La calidad de la mercadería era evaluada como muy buena o excelente en 4 de cada 10 instituciones. El 30 % no poseía comunicación directa con los productores o esta era muy mala. Entre quienes mencionaron presentar dificultades en la entrega los motivos eran golpes en los productos, empaques que deterioraron frutillas y cítricos, así como la falta de insumos (**Tabla 4**).

Las instituciones sugirieron para evitar estas dificultades incorporar otros productos y ajustar las cantidades y la variedad a la necesidad real de cada centro; mejorar el balance entre frutas y verduras; una comunicación directa con los centros y referentes y/o responsables; que se pueda comprar en el departamento y/o en departamentos cercanos, y habilitar el intercambio con otras zonas del país para acceder a mayor variedad de productos. El INDA realiza una licitación anual para seleccionar las OH que lo abastecerán, mientras que los pedidos los realiza mensualmente. Los precios de venta se fijan con base en el Boletín de Precios de Mercado Mayorista elaborado en el marco del convenio Observatorio Granjero existente entre la Dirección General de la Granja (DIGEGRA), del MGAP, y la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM), contemplando un incremento de 40 %. El INDA realiza los pagos mediante transferencia, previo ingreso de facturas y recepción de mercadería, en un plazo de entre 30 a 45 días desde la entrega de los productos.

3.3 Implementación de la ley de compras públicas en el norte del país

3.3.1 Participación, comunicación y organización interna de los productores

Los productores identifican que la política pública requiere un alto grado de participación e involucramiento si se la compara con los métodos tradicionales de comercialización, destacando algunos de ellos que la organización y coordinación llevan tiempo, valorando la experiencia y el aprendizaje colectivo a pesar de las dificultades iniciales. Existen incluso barreras para la entrada de nuevos productores, participando muchos de ellos durante años sin poder concretar ventas.

> La idea original es que lo que se produce aquí se vende, y lo que no se produce aquí se trae de Salto. Ha sido así. (2022 ago 16, entrevista con productor de Paysandú; no referenciado)

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

> Organizarse lleva tiempo, la prueba está que demoramos como dos años para poder vender. Nos reuníamos en el MIDES, empezamos como 18 (de Julio, Sociedad de Fomento), y por el desgaste, queremos resultados rápidos, mucha gente desertó. Fijate en pleno invierno reunirnos a las seis, siete de la tarde […] Fue lento el proceso, estuvimos yendo a las reuniones como cinco años sin vender nada. Nos cuesta horrible acá, para organizarnos. Hablar con otros enriquece. (2022 ago 16, entrevista con productor de Paysandú; no referenciado)

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

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

> Poco volumen de alimentos […] es como una compra familiar prácticamente, es a pequeña escala, […] si es otro que vende en Montevideo, no le mueve la aguja. (2022 ago 15, entrevista con productor de Salto; no referenciado)

> Yo me lo tomo así también, un lugar más. El precio también, porque hay productos que pagan bien, yo por ejemplo la albahaca me la pagan mejor. Aunque vendo poquito, son 20 albahacas nada más, pero a ese precio no me lo paga nadie. (2022 ago 16, entrevista con productor de Paysandú; no referenciado)

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

3.3.2 Pérdida de alimentos

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

> La calidad es mucho mejor, ni hablar el traqueteo no lo tienen, lo cortás a la mañana y a la tarde ya lo estás vendiendo. (2022 ago 16, entrevista con productor de Paysandú; no referenciado)

Este proceso de abastecimiento permite contemplar la estacionalidad productiva, así como las especializaciones locales en diferentes rubros. Los productores articulan la oferta de productos en función de los rubros de especialización tradicionales, a la vez que las compras públicas estimulan la incorporación de cultivos no tradicionales, como por ejemplo remolacha, albahaca, zucchini, coliflor, entre otros.

No obstante, este modelo enfrenta desafíos importantes. Entre los productores se visualizó una clara dificultad para cuantificar las pérdidas en la producción, el almacenamiento y la distribución. Según las estimaciones, se producirían en mayor cantidad durante la producción, el traslado y el acopio. En la producción los motivos mencionados fueron el tamaño y la calidad de los productos obtenidos, que, de no poseer las características esperadas, se descartan; los aspectos climáticos como lluvias y temperaturas; el desconocimiento de posibles usos de ciertos productos por parte de las instituciones, así como los precios. Durante el traslado los determinantes que se mencionaron fueron la imposibilidad de controlar los fletes, las características de los envases (el uso de bolsas facilita el deterioro), el uso de vehículos abiertos, las largas distancias recorridas y los numerosos puntos de pasaje de la producción. A su vez se citó la ausencia de visión de escala y de cadena que existe entre los productores. Los productos que más se descartan son frutilla y fruta blanca proveniente del sur. Las estrategias que se han adoptado incluyen la realización de envíos acotados a ciertos períodos del año, la profundización en buenas prácticas de manipulación y la reducción de los tiempos transcurridos entre la cosecha y el consumo.

3.3.3 Adaptación institucional a la nueva oferta de alimentos

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

> Entonces, con el tema de los productores rurales, lo que nos pasó fue que nos tuvimos que adaptar todos. Tanto en la cocina como en la parte administrativa. Como todo, porque nosotros estábamos mal acostumbrados, digamos cómodos a comprarle todo a un solo proveedor, hacia este proveedor nos lleva leche y la fruta, la verdura, los congelados que nada, porque era escasa la verdura fresca que podía llevar el proveedor, muchas veces no encontraba, y ta, nos veíamos en la obligación de comprarle una acelga congelada o brócoli que necesitábamos para esa elaboración. (2022 ago 17, entrevista con referente institucional de Artigas; no referenciado)

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

> Sería muy bueno compartir, a mí me sobra cebolla y nosotros tenemos tal verdura para ofrecer. (2022 ago 17, entrevista con referente institucional de Artigas; no referenciado)

3.3.4 Educación alimentaria

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

> No solo para ellos, para nosotros también. Nos pusieron a cocinar y tuve que buscar en capacitarme, para saber cómo hacer. Uno tiene muchas cosas y sabe cocinar guiso de arroz, ensopado, pero después con la variedad una empieza a ver la necesidad de capacitarme, de formarme para poder usar todo. (2022 ago 17, entrevista con referente institucional de Artigas; no referenciado)

> Hacemos talleres con las madres, ya que los niños dicen que comí tal cosa, sacamos fotos y publicamos en las redes, y entonces piden talleres, clases, recetas. (2022 ago 22, entrevista con referente institucional de Rivera; no referenciado)

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

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

> La educación, por ejemplo, es importante ese cambio que se pasó, porque nos permite trazar proyectos como por ejemplo el anual que tenemos de vida saludable. (2022 ago 17, entrevista con referente institucional de Artigas; no referenciado).

La experiencia también despertó la preocupación por conocer a quienes producen, de dónde provienen, cuál es su origen, así como la necesidad de mejorar la comunicación entre las partes involucradas. Según lo expresado por los referentes institucionales, para que la política de compras públicas siga funcionando, es preciso sentirse parte de «algo más grande», «sentir emociones positivas», «generar compromiso». Esta perspectiva refleja una visión de cultura solidaria y sostenible que requiere fortalecer la comunicación y mejorar la eficiencia del sistema de compras públicas mediante el desarrollo de vínculos más sólidos entre los actores participantes.

4. Discusión

4.1 Política de compras públicas y agricultura familiar

4.1.1 La política de compras públicas como oportunidad

La situación de los productores del norte del país se caracteriza por su heterogeneidad, abarcando desde pequeños productores con limitaciones significativas de recursos que condicionan su capacidad productiva, diversificación y competitividad hasta explotaciones más consolidadas con mayor diversificación y acceso a mercados especializados, en línea con lo señalado por Rossi[20]. La fuerza de trabajo proviene predominantemente de los integrantes del núcleo familiar, por lo que su composición interna es un elemento clave que

permite comprender las estrategias desplegadas. En concordancia con lo reportado por otros estudios[21] se identificó un descenso de la fuerza de trabajo familiar. Esta situación que vivenciaban casi una cuarta parte de los productores analizados evidencia una dificultad estructural derivada de factores internos[22], representando un desafío para la sostenibilidad del modelo productivo basado en la agricultura familiar.

Además de las dificultades internas, los productores del norte del país enfrentan una serie de factores externos que los colocan en un contexto adverso. En las últimas décadas la expansión territorial del agronegocio ha generado profundas transformaciones en el noreste de Uruguay, afectando en forma significativa la base productiva, el tejido social y el paisaje rural[23]. Estas transformaciones han sido diferenciales hacia el oeste de la región (Artigas, Salto, Paysandú y el suroeste de Tacuarembó), donde predominan suelos de menor potencial agrícola y la ganadería extensiva se concentra. En el eje de la ruta 5 (Tacuarembó-Rivera), se ha consolidado el modelo forestal, la agricultura es marginal y la presencia de unidades productivas familiares es limitada; mientras que en el este de la región (Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo) se concentran las actividades agrícolas, aprovechando los suelos de mayor calidad[23]. La heterogeneidad territorial condiciona la inserción y permanencia de los productores familiares, reforzando la necesidad de políticas públicas diferenciadas y contextualizadas desde el punto de vista territorial.

Otro aspecto relevante para comprender la dinámica de la agricultura familiar en el norte del país es la diversificación de los medios de vida. Este proceso en que se construye un repertorio de actividades y capacidades que permiten mejorar el bienestar de los hogares[24] se asocia con ingresos más altos y menos variables, aspecto que probablemente se pone en juego en los productores analizados, ya que la mayoría contaba con un rubro secundario de producción o con ingresos extraprediales. El sistema de compras públicas permite a los productores fijar precios más justos para sus productos[2], en algunos casos por encima de los precios del mercado mayorista. Los productores destacan esta ventaja a pesar de las limitaciones de volumen, lo que refuerza la viabilidad del sistema para pequeñas escalas de producción. Este canal comercial permite vender a mejores precios los productos sin sustituir en gran proporción lo comercializado por canales tradicionales.

Asimismo, se observa una intensificación de las unidades productivas combinando la producción a campo con sistemas de protección y el uso de sistemas de riego, que contribuye con la estabilización y ampliación de la capacidad productiva. La diversificación también involucra aspectos sociales, como la participación laboral de otros integrantes del hogar, en particular de los niños. Esta participación se vincula con dos dimensiones relacionadas con la supervivencia que son el ganarse la vida y el generar un adecuado estilo de vida rural. Si bien las variables económicas influyen en forma significativa tanto en la participación como en la cantidad de mano de obra suministrada por los miembros del hogar, las preocupaciones sobre el desarrollo social de los niños parecen ser cruciales a la hora de decidir su involucramiento laboral[25].

La participación de los productores en el sistema de compras públicas del Estado es un compromiso permanente. Sin embargo, las restricciones estructurales que enfrentan —como la escasez de recursos propios, el alto endeudamiento, la existencia de limitaciones para la inversión y un acceso desigual a tecnologías— representan verdaderos desafíos frente a presiones del mercado, tanto a nivel global como interno. En este contexto, el soporte brindado por las configuraciones asociativas, como la SFR y cooperativas, es esencial. La sinergia generada permite superar el aislamiento y el individualismo, fortaleciendo los recursos técnicos, económicos y humanos. Estas formas organizativas no solo optimizan las condiciones de negociación, permiten acceder a bonificaciones en la compra de insumos y facilitan el acceso a la asistencia financiera[26], sino que además fortalecen la capacidad organizativa de los productores y facilitan el acceso a políticas públicas compensatorias para la producción familiar[27], como el sistema de compras públicas. Un aspecto importante en el análisis se relaciona con el rol de las organizaciones de productores, ya que si bien cumplen un papel central en el sostenimiento de la agricultura familiar, enfrentan importantes dificultades. Entre ellas se desta-

can las limitaciones en la capacidad de gestión, las deficiencias en la comunicación interna y la falta de tiempo para instancias colectivas[28], elementos que también fueron identificados entre los productores del norte del país. A esto se suman barreras burocráticas y capacidades insuficientes para implementar plenamente la Ley 19.292[29].

4.1.2 Los límites de la política de compras públicas

Pese a las dificultades, la participación colectiva en el sistema de compras públicas ha demostrado ser una estrategia eficaz para fortalecer la producción familiar en la región, promoviendo cambios organizacionales importantes, el acceso a mercados institucionales y la diversificación de las fuentes de ingresos[2]. Este mecanismo permite a los productores acceder a precios más justos y estables para algunos productos y disminuye los costos de comercialización; no obstante, se evidencia la necesidad de decisiones que aseguren precios justos y equitativos para toda la gama de alimentos[15]. El sostenimiento de los procesos colectivos requiere capacitación técnica y políticas públicas de apoyo[26] coherentes y sostenidas, capaces de atender las particularidades del sector y fomentar la resiliencia frente a las dinámicas del mercado global. Este enfoque resulta crucial para promover un desarrollo equitativo y debe proyectarse a mediano y largo plazo, considerando la competitividad del sector, la sostenibilidad de las familias rurales y una distribución más justa de la riqueza generada. Para ello, se requieren medidas concretas como la reducción de plazos de pago y la implementación de líneas de financiamiento específicas, entre otras[30].

La incertidumbre en los plazos de pago representa un desafío particularmente significativo. Los extensos períodos para la liquidación de pagos dificultan la planificación financiera de los productores, quienes necesitan un flujo de ingresos regular para sostener sus actividades productivas. Esta situación resalta la urgencia de implementar un sistema de pagos más eficiente, que brinde mayor previsibilidad y estabilidad. Esto se vincula directamente con la necesidad de optimizar los procesos, contribuyendo al fortalecimiento de capacidades y al desarrollo de competencias en las unidades productivas familiares, sus núcleos familiares y sus organizaciones, a través de las políticas públicas diferenciadas para este sector[29].

La sostenibilidad del modelo de compras públicas también depende de garantizar una demanda institucional estable y previsible[2], permitiendo reducir los niveles de incertidumbre de la fase comercial, habilitando procesos de planificación y diversificación de rubros productivos para atender una demanda conocida. Otro aspecto central radica en la necesidad de fortalecer las políticas complementarias que faciliten la logística y reduzcan los costos asociados a la distribución, especialmente en regiones donde las distancias promedio entre los centros de producción y consumo institucional son significativas (Artigas 8,0 km, Salto 11,3 km, Paysandú y Tacuarembó 7,0 km, y Rivera 14,4 km). Asimismo, la complementariedad regional, dada la especialización productiva de cada zona junto con la reducción de las distancias, contribuye con la preservación de la frescura y la calidad de los alimentos suministrados, reduciendo las pérdidas y los desperdicios a lo largo de la cadena de distribución[31]. Estos elementos centrales en la producción familiar presentan importantes dificultades debido a las causas que los generan, la inexistencia de cuantificación y el dimensionamiento de las pérdidas económicas que implican.

4.2 Relación entre instituciones y productores: necesidades de adaptación

La política de compras públicas a la agricultura familiar fortalece el vínculo entre productores locales y servicios de alimentación, promoviendo la economía circular y generando un cambio en los valores de las personas, como la solidaridad, el respeto y la práctica de un consumo responsable[32]. El aumento en la diversidad de alimentos suministrados permite diversificar la oferta alimentaria y mejorar la calidad nutricional de la población, fomentando el consumo de alimentos frescos y saludables[2]. Además, reduce el desperdicio de alimentos y contribuye con el cuidado del ambiente. Algunas instituciones han implementado prácticas como la

elaboración de compost, que además de contribuir con la sostenibilidad cumplen una función educativa, promoviendo hábitos ecológicos en niños y adultos, y reforzando una cultura de responsabilidad ambiental[31].

La implementación de la Ley 19.292 implicó una adaptación institucional de la gestión administrativa y capacitación para integrar una mayor diversidad de alimentos frescos y locales en los servicios de alimentación, ya que en muchas de ellas la demanda se realiza a nivel central bajo parámetros generalizados de nutrición, dejando de lado la riqueza productiva y las costumbres alimentarias en las diferentes regiones[32]. El enfoque educativo es clave, ya que la necesidad de formación se extiende más allá de los proveedores a los funcionarios institucionales, quienes ahora deben aprender a gestionar y utilizar una variedad de productos alimenticios. En este proceso la educación alimentaria y nutricional es un elemento crucial y su reposicionamiento refleja un cambio en las prácticas pedagógicas dentro de las instituciones. Las huertas escolares y otras actividades generadas permiten vincular la producción local con la formación de una cultura alimentaria consciente y sostenible. Este enfoque también capacita a los adultos responsables de la preparación y gestión de los alimentos, reforzando el vínculo entre la producción local y el consumo responsable[32].

La comunicación efectiva entre los productores y las instituciones representa otro desafío que resulta fundamental para fortalecer la relación y garantizar el éxito de la política[27]. El desconocimiento sobre quién produce los alimentos y la falta de interacción directa entre los actores limitan el sentido de pertenencia y pueden afectar la sostenibilidad a largo plazo. En este sentido, el desarrollo del prototipo del software resulta una importante contribución y la interacción directa que experimentaron tanto los productores como las instituciones para comprender sus funcionalidades permitió visualizar sus potencialidades.

5. Reflexiones finales

La caracterización de los productores agropecuarios familiares y las OH del norte de Uruguay revela una importante heterogeneidad, tanto en el acceso a recursos como en las estrategias de producción y comercialización.

La implementación de la Ley 19.292 ha fortalecido una parte de la agricultura familiar en el norte de Uruguay al promover su inserción en circuitos formales de comercialización a través del sistema de compras públicas. Esta política promueve el desarrollo local, el acceso a alimentos frescos y de calidad, empleando circuitos cortos de comercialización, y a mercados institucionales con precios más estables y justos, pero también impulsa procesos de organización, aprendizaje colectivo y diversificación productiva. No obstante, para consolidar estos avances, es necesario un enfoque integral donde se articulen capacidades institucionales, se implementen mecanismos de planificación conjunta con los productores y las OH, se fortalezcan las redes de abastecimiento y distribución, se mejore la coordinación logística y se desarrollen políticas diferenciadas para el sector y tecnologías de apoyo.

A pesar de los logros alcanzados, se identifican limitaciones estructurales en los agricultores familiares del norte que afectan directamente la sostenibilidad del sistema, relacionadas con el endeudamiento, la falta de tecnología, la escasez de infraestructura y de organización colectiva, una lógica individualista que obstaculiza la producción y comercialización, la inexistente cuantificación de pérdidas de frutas y verduras, y estándares exigentes de calidad. A esto se suman los procesos administrativos altamente burocráticos y lentos, que no resultan rentables y desestimulan su participación.

En las instituciones públicas compradoras es necesario simplificar las etapas de compra, capacitar al personal encargado de la recepción y el uso de los alimentos, y fomentar el diálogo directo con los productores.

La implementación de herramientas digitales como un software para la gestión de las compras públicas a la agricultura familiar representaría una contribución para el abordaje de problemáticas identificadas en el sistema. Su implementación permitiría el seguimiento de los productores y sus unidades productivas, facilitaría la planificación de la oferta en función de la demanda institucional y optimizaría los tiempos de cosecha y entrega. También mejoraría la trazabilidad de los productos, fortaleciendo la transparencia en los procesos administrativos, convirtiéndose en un canal alternativo de comunicación entre las OH, sus productores y las instituciones públicas abastecidas.

Agradecimientos

A docentes y estudiantes participantes en esta investigación por su disposición y trabajo: Víctor Viana, Joanna Núñez, Gabriela Ostuni, Martín Pérez y Braulio Rovira. A referentes y contrapartes institucionales de esta investigación en territorio: Instituto Nacional de Alimentación y Programa Ruralidad del MIDES y de Desarrollo Rural del MGAP. A productores y auxiliares y técnicos de servicios de alimentación del INDA por su disposición y apoyo. A la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) por el financiamiento del proyecto de investigación.

Transparencia de datos

Datos disponibles: Todo el conjunto de datos que respalda los resultados de este estudio se publicó en el propio artículo.

Declaración de contribución de autores

	V Ferreira	A Cauci	V Brocos	P Barrero	J Vaz Tourem	G Fajardo
Conceptualization	■	■	■	■	■	■
Data curation	■	■	■	■	■	■
Formal analysis	■	■				
Funding acquisition	■					
Investigation	■	■		■	■	■
Methodology	■	■				
Project administration	■					
Resources	■	■	■	■	■	■
Supervision	■					
Validation	■	■	■	■	■	■
Visualization	■	■	■	■	■	■
Writing – original draft	■	■	■	■	■	■
Writing – review and editing	■	■	■	■	■	■

Referencias

(1) FAO; FIDA. Poner el foco en los agricultores familiares para cumplir los ODS [Internet]. Roma: FAO; 2022 [cited 2025 Aug 06]. 27p. Available from: https://www.familyfarmingcampaign.org/wp-content/uploads/2020/01/ca4532es.pdf

(2) Bravo H, Sotomayor A, Mulder N. Programas de compras públicas a los agricultores familiares: ¿un nuevo canal de ventas para el comercio justo? [Internet]. Santiago: CEPAL; 2022 [cited 2025 Aug 06]. 73p. Available from: https://hdl.handle.net/11362/48109

(3) Piñeiro D. Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo. In: Almeyra G, Concheiro Bórquez L, Pereira JMM, Porto-Gonçalves CW, editors. Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012) [Internet]. Vol. 1, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. México: CLACSO; 2014 [cited 2025 Aug 06]. p. 215-57. Available from: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140820032516/CapitalismoTierrayPoderI.pdf

(4) Nogueira M. Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años: algunas reflexiones en torno a una relación compleja. Trab Soc [Internet]. 2013 [cited 2025 Aug 08](21):49-66. Available from: https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/22570

(5) de Torres Álvarez MF, Arbeletche P, Sabourin E, Cardelliac Gula J, Massardier G. La agricultura familiar entre proyectos nacionales de desarrollo. Eutopía [Internet]. 2014 [cited 2025 Aug 08];(6):25-40. Available from: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5040179.pdf

(6) Carámbula M. Imágenes del campo uruguayo en clave de metamorfosis: cuando las bases estructurales se terminan quebrando. Rev Cienc Soc [Internet]. 2015 [cited 2025 Aug 08];28:17-36. Available from: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-55382015000100002

(7) Sganga F, Cabrera C, González M, Rodríguez S. Producción familiar agropecuaria uruguaya y sus productores familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares. In: Anuario OPYPA [Internet]. Montevideo: MGAP; 2014 [cited 2025 Aug 08]. 11p. Available from: http://www2.mgap.gub.uy/portal/afiledownload.aspx?2,10,821,O,S,0,10981%3BS%3B1%3B76,

(8) Acosta I, Zanotta S. Caracterización preliminar de las grandes empresas del sector agropecuario uruguayo a partir del Pre censo General Agropecuario 2022. In: Anuario OPYPA [Internet]. Montevideo: MGAP; 2023 [cited 2025 Aug 08]. 14p. Available from: https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuarioopypa2023/estudios/3/e3web/E3Caracterizacionpreliminar.pdf

(9) FAO; Onda Rural Radio. Reseña de agricultura familiar [Internet]. Roma: FAO; 2021 [cited 2025 Aug 08]. Available from: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/c24827d5-618b-46b3-adfa-f9580c6af1ad/content

(10) Machado A, Pizzolón A, Vaz Tourem J. Compras institucionales: estado del arte del proceso uruguayo. In: Pérez-Cassarino J, editor. Abastecimiento alimentar: redes alternativas e mercado institucionais. Santa Catarina: UFFS; 2018. p. 121-36. Doi: 10.7476/9788564905726.0009.

(11) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, DGDR (UY). Estado de situación de los registros de la agricultura familiar en Uruguay [Internet]. Montevideo: MGAP; 2024 [cited 2025 Aug 06]. 57p. Available from: https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/estado-situacion-registros-agricultura-familiar-uruguay

(12) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (UY). Resolución N° 219/014 [Internet]. 2014 [cited 2025 Aug 06]. Avalable from: https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-219014-resolucion-2192014-productor-familiar

(13) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (UY). Resolución N° 387/014 [Internet]. 2014 [cited 2025 Aug 06]. Avalable from: https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-387014-resolucion-3872014-ajusta-definicion-productor-familiar

(14) Poder Legislativo (UY). Declaración de interés general: producción familiar agropecuaria y pesca artesanal. Ley N° 19.292 [Internet]. 2014 [cited 2025 Aug 06]. Available from: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19292-2014

(15) Chiappe M, Oyhantçabal G, Pizzolón A, Rodríguez L. Informe final: desarrollo rural y aplicación de políticas de compras públicas a productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar [Internet]. Montevideo: [publisher unknown]; 2015 [cited 2025 Aug 06]. 75p. Available from: http://www2.mgap.gub.uy/portal/afiledownload.aspx?2,10,262,O,S,0,15252%3BS%3B1%3B76

(16) Pizzolon A, Vaz Tourem J. Compras Públicas en Uruguay: una primera evaluación de los resultados de la aplicación de la Ley 19.292 a 4 años de su aprobación. Paper presented at: IV Congreso de Ciencias Sociales Agrarias; 2019; Montevideo, Uruguay.

(17) Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (UY). Plan Nacional de Agricultura Familiar [Internet]. Montevideo: MGAP; 2024 [cited 2025 Aug 06]. 89p. Avalable from: https://descargas.mgap.gub.uy/Documentos%20compartidos/PNAF%20Uruguay%20FINAL.pdf

(18) Krippendorff K. Reliability in content analysis: some common misconceptions and recommendations. Hum Commun Res. 2004;30(3):411-33.

(19) Leddy AM, Weiser SD, Palar K, Seligman H. A conceptual model for understanding the rapid COVID-19-related increase in food insecurity and its impact on health and healthcare. Am J Clin Nutr. 2020;112(5):1162-9. Doi: 10.1093/ajcn/nqaa226.

(20) Rossi V. La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya. Rev Nera. 2010;13(16):63-80. Doi: 10.47946/rnera.v0i16.1365.

(21) González Ruiz J, Sacco Dos Anjos F. Estrategias de reproducción social de la producción familiar en la región fronteriza de Cerro Largo, Uruguay. Agrocienc Urug. 2015;19(2):101-9. Doi: 10.31285/AGRO.19.307.

(22) Ellis F. Rural livelihood diversity in developing countries: evidence and policy implications. ODI Nat Resour Perspect [Internet]. 1999 [cited 2025 Aug 06];(40):10p. Available from: https://media.odi.org/documents/2881.pdf

(23) Childe R, Achkar M, Freitas G. La producción familiar en la región noreste del Uruguay: una mirada desde el territorio rural. Agrocienc Urug. 2022;26(NE3):e963. Doi: 10.31285/AGRO.26.963.

(24) Peng W, Robinson BE, Zheng H, Li C, Wang F, Li R. The limits of livelihood diversification and sustainable household well-being, evidence from China. Environ Dev. 2022;43:100736. Doi: 10.1016/j.envdev.2022.100736.

(25) Kim J, Zepeda L. Factors affecting children's participation and amount of labor on family farms. J Safety Res. 2004;35(4):391-401. Doi: 10.1016/j.jsr.2004.04.005.

(26) Elgue M, Chiaradía CA. Formas asociativas para la agricultura familiar: elementos para el análisis funcional y normativo de las distintas formas jurídicas [Internet]. Buenos Aires: Prodernea; 2007 [cited 2025 Aug 06]. 91p. Available from: https://www.ciap.org.ar/Sitio/Archivos/Formas%20Asociativas%20para%20la%20Agricultura%20Familiar.pdf

(27) Poggetti RS. Promoción del asociativismo para la producción familiar en Argentina y Uruguay (2003-2019). RIVAR. 2024;11(31):248-63. Doi: 10.35588/rivar.v10i31.6406.

(28) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, DGDR (UY). Compras Públicas a la agricultura familiar y la pesca artesanal [Internet]. Montevideo: MGAP; [cited 2025 Aug 06]. Available from: https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/programas/compras-publicas-agricultura-familiar-pesca-artesanal

(29) Informe de Evaluación sobre las Políticas Públicas para la AFCI en Uruguay [Internet]. Montevideo: COPROFAM; 2022 [cited 2025 Aug 06]. 46p. Available from: https://coprofam.org/wp-content/uploads/2022/11/Pol%C3%ADticas-Uruguay.docx.pdf

(30) CNFR; COPROFAM. Propuestas de políticas públicas para la agricultura familiar: de CNFR al gobierno de Uruguay [Internet]. Montevideo: Universidad CLAEH; 2020 [cited 2025 Aug 06]. 71p. Available from: https://coprofam.org/wp-content/uploads/2020/11/Uruguay-FINAL-1.pdf

(31) Ministerio de Ambiente (UY). Estrategia nacional de prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos [Internet]. Montevideo: MA; 2023 [cited 2025 Aug 06]. 98p. Available from: https://www.ambiente.gub.uy/oan/documentos/WEB-EstrategiaPDAv1.1.pdf

(32) Börth JP. Las compras públicas de alimentos ¿una alternativa para la producción agrícola campesina? In: Börth JL, Argandoña BE, editors. Las compras públicas: ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina? [Internet]. La Paz: Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras; 2014 [cited 2025 Aug 06]. p. 13-28. Available from: https://www.academia.edu/9172432/LAS_COMPRAS_P%C3%9ABLICAS_Alternativa_de_mercado_para_la_agricultura_familiar_campesina

Material complementario

Agricultura Familiar, una herramienta tecnológica para favorecer procesos de compras públicas

Esta serie de resultados, obtenidos en 2022, dio pie a la construcción de un programa informático en 2023, la aplicación web Agricultura Familiar en el dominio *noreste.udelar.edu.uy* de la Universidad de la República. Se trata de una herramienta tecnológica para reportar periódicamente los alimentos disponibles, tanto por parte de los productores como las OH, que por razones de espacio no es posible desarrollar en este artículo.

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

El desarrollo de la aplicación web Agricultura Familiar se realizó utilizando Django[1], un *framework* de Python[2] que proporciona una estructura sólida para aplicaciones web, permitiendo una implementación rápida y un mantenimiento sostenible. Como motor de base de datos, se seleccionó MySQL[3], una plataforma de gestión de datos reconocida por su rendimiento y confiabilidad, lo que permite un almacenamiento y recuperación de información rápido y estructurado. Esta aplicación se montó sobre Debian 12[4], una distribución Linux conocida por su estabilidad y seguridad, que ofrece un entorno óptimo para la ejecución de aplicaciones web empresariales. Un aspecto fundamental de la aplicación es su sistema de autenticación, diseñado con un enfoque de roles diferenciados. Esta característica permite una gestión granular de permisos y accesos, asegurando que cada usuario pueda interactuar con la plataforma según su perfil y responsabilidades específicas. La aplicación está accesible públicamente a través de la URL *https://paf.noreste.udelar.edu.uy/*, lo que facilita su utilización con una interfaz web completamente funcional y segura.

Referencias

[1] Vidal-Silva CL, Sánchez-Ortiz A, Serrano J, Rubio JM. Experiencia académica en desarrollo rápido de sistemas de información web con Python y Django. Form Univ. 2021;14(5):85-94. Doi: 10.4067/S0718-50062021000500085.

[2] Challenger-Pérez I, Díaz-Ricardo Y, Becerra-García RA. El lenguaje de programación Python. Ciencias Holguín. 2014;20(2):1-13.

[3] Casillas Santillán LA, Gibert Ginestà M, Pérez Mora Ó. Bases de datos en MySQL. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya; 2014. 71p.

[4] Rumbos Salomón RE. El gran libro de Debian GNU/Linux. Barcelona: Marcombo; 2012. 310p.