

Compras Públicas en Uruguay: Una primera evaluación de los resultados de la aplicación de la Ley 19.292 a 4 años de su aprobación

Alejandro Pizzolon¹, Jorge Vaz Tourem²

Introducción

Desde 2005 en Uruguay se han definido políticas públicas de promoción y fortalecimiento de la producción familiar, en el marco de una estrategia de desarrollo rural, siendo una de ellas la Ley 19.292 caratulada “Declaración de interés general: Producción Familiar Agropecuaria y Pesca Artesanal” y su decreto reglamentario, reservan un porcentaje de las compras de alimentos realizada por los mercados institucionales para organizaciones de la producción familiar y la pesca artesanal”. El diseño de estas políticas ha tomado como referencia el conocimiento acumulado en la región y la opinión de diferentes actores (estatales, organizaciones de productores, academia, etc.). El proceso de construcción de la política ha requerido innovaciones a nivel de la legislación, de los procesos administrativos, la organización social y ajuste en los programas de promoción y apoyo al desarrollo de la producción familiar.

El objetivo del presente artículo es realizar una evaluación de los resultados logrados de la aplicación de la herramienta de política de desarrollo rural aplicado en la agricultura familiar uruguaya

Instrumentación de la ley de compras públicas

El proceso parlamentario de aprobación de la Ley 19.292 finalizó en diciembre de 2014 y es posteriormente reglamentada por el poder ejecutivo a través del decreto 411/015.

Algunas particularidades de la reglamentación aprobada:

- 1) Establece una reserva de mercado;

¹ Ingeniero Agrónomo Magister en Desarrollo Rural Sustentable -Facultad de Agronomía. UdelaR, docente grado 2 de CCSS Facultad de Agronomía, Uruguay. Mail: apizzolon@gmail.com

² Licenciado en Ciencias Sociales por la UdelaR. Aspirante a Magister en Demografía y estudios de Población - Facultad de Ciencias Sociales. UdelaR. Mail: jorvaztourem@gmail.com

- del 30 % (como mínimo) para las compras de bienes alimenticios de carácter centralizados.
 - del 100 % del mercado para el caso de las compras descentralizadas de alimentos.
 - prevé condiciones de salvaguarda en las cuales el estado no se verá obligado a comprar como ser: incumplimientos previos, deficiencias en calidad, precios más elevados al promedio del producto en mercado durante los últimos 3 años.
- 2) Establece como sujetos beneficiarios a colectivos: conformados por al menos 5 integrantes, de los cuales como mínimo el 70% de sus integrantes deben ser productores familiares y/o pescadores artesanales siendo estos los que aportan al menos el 50% de la oferta del colectivo.
 - 3) Crea un registro de colectivos que cumplan con las condiciones del punto anterior, denominado “Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas” (RENAOH).
 - 4) Encomienda al MIDES y MGAP a través de su Dirección General de Desarrollo Rural, a implementar las acciones correspondientes para la efectivización y puesta en práctica de la ley.

Metodología.

Para la elaboración del presente trabajo se tomó de referencia la metodología de estudio de casos. En dicho marco se analizaron los llamados realizados por la Agencia de Compras Estatales (ACCE), se entrevistaron a las organizaciones de productores que han logrado completar los trámites correspondientes para ser organización habilitada en el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH), hayan o no concretado ventas al Estado en el marco de la Ley. Se confeccionaron formularios de entrevistas semi-estructuradas y se realizaron los mismos con los referentes de las 14 organizaciones habilitadas. Los aspectos demandados fueron las dificultades para poder formalizarse y quedar habilitados en el RENAOH, las dificultades para identificar y

poder presentarse a los llamados, las características de los llamados y su adaptabilidad a la oferta de las organizaciones, y su visión a futuro.

Resultados obtenidos.-

Las entrevistas realizadas a las 14 organizaciones habilitadas permitió conocer algunas de las dificultades en los procesos de formalización, inscripción en el Registro Unico de Proveedores del Estado (RUPE) y el RENA OH. Entre los aspectos más destacados se encuentran la falta de conocimiento en las oficinas públicas sobre las exigencias a los formatos de Cooperativa Agraria y Sociedad de Fomento Rural; la dificultad y tiempo requerido para poder estar habilitado en RUPE y RENA OH, las muy distintas exigencias y aplicación de la Ley en los distintos compradores estatales. Otros aspectos destacados por los actores son la necesidad de ajustar la Ley y/o reglamentación para que la aplicación de la Ley y la apropiación de los beneficios establecidos por la misma por parte de los productores familiares . Por último se logró establecer la totalidad de las ventas realizadas en éste marco, y su significación en el total de las compras estatales

Conclusiones

La puesta en marcha de una política de compras estatales a la PAF ha implicado una innovación importante en diseño de las políticas de desarrollo rural del país, en un camino con muchas dificultades por las propias particularidades del Estado uruguayo.

A las organizaciones de productores les ha significado relativamente difícil poder concretar su inscripción en los dos registros requeridos para vender al Estado aplicando la Ley. Ellos explica que a la fecha solo 14 organizaciones han logrado ambas habilitaciones. Algunos de los inconvenientes se identificaron en cierto desconocimiento en ámbitos públicos sobre los requerimientos a las figuras jurídicas cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural

En el caso de las Sociedades de Fomento Rural el hecho que al inicio del período evaluado no estuvieran habilitadas a vender al Estado significó un freno importante y el

hecho que algunas fomento debieron formalizar otras formas jurídicas con parte de su caudal social duplicando así costos y organizaciones

A la fecha las ventas al Estado han sido mucho más relevantes mediante otros mecanismos (convenios M.I.; compras directas del INDA) que las realizadas en el marco de la Ley.

El tema de la fijación de precios en aquellos productos que no son relevados por el Observatorio Granjero ha significado una de los principales limitantes para que varios compradores institucionales asignaran llamados a operadores privados que ofrecen precios inferiores.

La gran mayoría de los llamados de compra pública de alimentos realizados en el período no se adaptan a las características y posibilidades de las organizaciones. Algunas de ellas son el exigir ofertar todos los rubros hortifrutícolas (incluido banana y otras importadas), precios fijos durante seis meses, períodos de pagos muy largos,

En el caso de productos industriales y procesados, las habilitaciones bromatológicas que tienen solamente alcance departamental y las sanitarias que no contemplan las características de la producción familiar limitan aún más las posibilidades de aplicación de la Ley.

Más allá de los inconvenientes identificados, los actores visualizan que las compras institucionales pueden significar un camino sustentable de apoyo a la agricultura familiar, aunque también se reconoce la necesidad de acompañar estas políticas con otros instrumentos focalizados a la PAF.

Referencias

CHIAPPE, M; OYANTCABAL, G, PIZZOLON, A.; RODRIGUEZ, L. *Desarrollo Rural y Aplicación de Políticas Públicas a Productos Alimenticios Provenientes de la Agricultura Familiar*. Informe final de Consultoría FAO, MGAP-DGDR, MIDES, 2015, 76 pág.

DECRETO reglamentario Ley 19292, consultado el 26 de agosto 2016 en <http://www.ecolex.org/details/legislation/decreto-no-86015-reglamentase-la-ley-19292-que-declara-de-interes-general-la-produccion-familiar-agropecuaria-y-la-pesca-artisanal-y-establece-un-regimen-de-compras-estatales-que-beneficia-a-las-organizaciones-habilitadas-para-la-utilizacion-del-mismo-lex-faoc142461/>

Ley 19292. Consultada el 26 de agosto 2016 en <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19292-2014/2>

MGAP. s.f. resolución 527/2008. Consultada el 26 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-registro-de-la-produccion-familiar,O,es,0>,

MGAP. s.f. resolución 219 y 387/2014, consultada el 15 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-registro-de-la-produccion-familiar,O,es,0>,

PIÑEIRO, D. *Formas de resistencia de la agricultura familiar; el caso del Noreste de Canelones*. Montevideo, Banda Oriental. 177 pág. 1985.

REAF (Reunión Especializada de Agricultura Familiar. s/f. (En línea). Consultado el 20 agosto de 2016. Disponible en <http://www.reafmercosul.org/index.php/grupos-tematicos/produccion-familiar>

SGANGA, F.; CABRERA, C.; GONZÁLEZ, M.; RODRÍGUEZ S.: *Producción Familiar Agropecuaria Uruguay y sus Productores Familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares*. Anuario Opya 2014.