

Registro de productores familiares: una herramienta para las políticas diferenciadas hacia este sector

*Ing. Agr. (M.Sc.) Fernando Sganga*¹

*Ing. Agr. Jacqueline Gómez*¹

*Bach. Cecilia Cabrera*²

*Bach. Andrés Corbo*²

*Bach. Trilce Medina*²

El MGAP define a partir de 2005 como población prioritaria los productores familiares, desarrollando políticas y acciones diferenciadas hacia este sector. En ese marco, se define “productor familiar” y genera la herramienta “Registro de Productores Familiares” que permite la aplicación de políticas diferenciadas a esta población en forma transparente y clara. El objetivo de este trabajo es una caracterización de estos productores familiares registrados hasta el momento, una somera revisión de su utilización, así como la perspectiva futura del mismo en el marco del “Registro único de productores y empresas agropecuarias y pesqueras”.

1. ANTECEDENTES

En la resolución ministerial de julio de 2008 donde se define “Productor/a Familiar”, además de definir los parámetros que hacen al mismo, se resuelve que esta condición será acreditada mediante una “Declaración Jurada” y que la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) será quien instrumente y haga operativa la misma mediante la creación del “Registro de Productores Familiares”. Adicionalmente el parlamento hace suya esta definición para la aplicación de políticas diferenciadas hacia este sector.

En primera instancia se definió un grupo de trabajo donde participaron técnicos de OPYPA y DIEA, así como de otras unidades ejecutoras del MGAP y de la institucionalidad pública agropecuaria. Éste tuvo el cometido de identificar los datos que se solicitarían en el formulario de “Declaración Jurada de Productor Familiar”. Se definieron cuatro tipos de información: 1.- Datos identificatorios; 2.- Datos de la explotación y el núcleo familiar; 3.- Información para la clasificación del productor como familiar; 4.- Información complementaria. Se define el carácter voluntario de esta declaración jurada, a través de un formulario preimpreso numerado y autocompletado por el productor con el apoyo de un instructivo. Se solicita una documentación adicional como certificación de residencia, y copia de documentación ante el BPS y ante DICOSE-MGAP.

¹ *Dirección General de Desarrollo Rural*

² *Apoyo técnico contratado por AGEV/OPP*

Luego desde la DGDR se conformó un grupo que coordinó la operativa del Registro, que contó con el apoyo de AGEV (Área de Gestión y Evaluación del Estado) de OPP y de los Directores Departamentales, así como los funcionarios del MGAP en todos los niveles y etapas del mismo (difusión, recepción, procesamiento, digitalización, generación del software, etc.). También el apoyo de algunas intendencias municipales, instituciones (MEVIR, INC, INAVI), los Centros de Atención al Ciudadano del Programa de Acercamiento a la Ciudadanía (OPP), que nos permiten lograr en total 85 oficinas de recepción de formularios en todo el territorio nacional. Este proceso además contó con el esfuerzo invaluable de las organizaciones de productores familiares integrantes de las Mesas de Desarrollo Rural de todos los departamentos, que realizaron un fuerte proceso de difusión y un apoyo a los productores familiares en el llenado de los formularios así como la articulación con las oficinas receptoras locales.

2. INFORMACIÓN DE LOS REGISTROS DE LA PRODUCCIÓN FAMILIAR

2.1. Caracterización general de los registros realizados

En marzo de 2009 se inicia registro de productores familiares, existiendo al 14 de octubre 15.091 registros, de los cuales 13.837 cumplen con las condiciones establecidas para ser considerados productores familiares, que corresponde al 91,7%. Este proceso de registro permanece abierto.

De los 1254 que no cumplen con los criterios definidos para productores familiares por el MGAP, y por tanto no forman parte de este registro, la principal causal de exclusión es por no cumplir con los requisitos de que el principal trabajo sea desarrollado en la explotación, ni que el principal ingreso sea de la misma; esto ocurre en 964 casos.

2.2. Características de los productores familiares registrados

2.2.1. Información del productor titular y su núcleo familiar

De los 13.837 registros que corresponden a productores familiares, podemos inferir que corresponde a igual cantidad de “unidades productivas”. Este formato de registro permite la existencia de más de un titular en estas unidades productivas, y así ocurrió en el 11,1% de los casos, por lo que son 15009 personas físicas las que se declaran como titulares, y por tanto podemos considerarlas de acuerdo a la definición realizada por el MGAP como “productores familiares”. El Cuadro 1 se detalla la cantidad de titulares de los registros, donde podemos observar que la mayoría de las declaraciones tienen un único titular.

De estas 15.009 personas físicas consideradas productores familiares, el 68,2% corresponden a hombres, 31,8% (4680) son mujeres. La mayor parte de estas productoras familiares, el 72,8%, se identifican como únicas titulares.

Cuadro 1. Cantidad de titulares		
	Frecuencia	Porcentaje
Un titular	12303	88,91
Dos titulares	1178	8,51
Tres titulares	74	0,53
Más de tres titulares	30	0,22
No declara condición	252	1,82
Total	13837	100,00

Fuente: elaborado en base a Registro de Productores Familiares (DGDR-MGAP)

Si vemos la distribución por sexo y por cantidad de titulares en el Cuadro 2, observamos que existe un importante núcleo de productores que manifiestan la co-titularidad de la explotación, comprende mayormente a personas de ambos sexos.

Cuadro 2. Distribución por sexo de titulares			
		Frecuencia	Porcentaje
Un titular	Hombre	8896	72,31
	Mujer	3406	27,69
	Sub Total	12302	100,00
Dos titulares	Hombre-Hombre	80	6,79
	Hombre-Mujer	1066	90,49
	Mujer-Mujer	32	2,72
	Sub Total	1178	100,00
Tres titulares	Un solo sexo	18	24,32
	Combinado	56	75,68
	Sub Total	74	100,00

Fuente: elaborado en base a Registro de Productores Familiares (DGDR-MGAP)

En cuanto a las características etarias de estos productores familiares, nos encontramos con una población envejecida, 53,9% es mayor de 50 años, tal como lo muestra el Cuadro 3.

Cuadro 3. Distribución etaria de los productores		
Estrato etario	Frecuencia	Porcentaje
Entre 14-29 años	863	5,75
Entre 30-50 años	6052	40,32
Entre 50-65 años	6009	40,04
Más de 65 años	2085	13,89
Total	15009	100,00

Fuente: elaborado en base a Registro de Productores Familiares (DGDR-MGAP)

Por otra parte, en cuanto al núcleo familiar de estos productores, según la información recogida en el registro, tal como se observa en el Cuadro 4 existen 43.880 personas relacionadas con los productores familiares registrados y la mayor parte de estas pertenecen a la población económicamente activa. Por otra parte se muestra que existe una importante población (8046 personas) de menos de 15 años.

Cuadro 4. Características etarias de las familias					
	Cantidad	Cantidad menores de 15 años	Cantidad de personas entre 15-65 años	Cantidad personas mayores a 65 años	Cantidad de personas
Familias con un solo integrante	1521	0	1279	242	1521
Familias con 2 integrantes	3458	111	5606	1172	6889
Familias con 3 integrantes	3439	1414	8015	886	10315
Familias con 4 integrantes	3277	3087	9512	504	13103
Familias con 5 integrantes	1334	1819	4558	288	6665
Familias con más de 5 integrantes	808	1615	3389	383	5387
Totales	13837	8046	32359	3475	43880

Fuente: elaborado en base a Registro de Productores Familiares (DGDR-MGAP)

Por último, en cuanto al trabajo de la familia en la explotación, se observa que más del 65% de los integrantes de la familia trabajan en la misma, siendo mayor (74%) en la población económicamente activa entre 15-65 años. De cualquier forma se

observa que el 55% de los mayores de 65 años trabajan en el mismo y que el 36% declara que los menores de 15 años trabajan en la explotación.

2.2.2. Residencia, trabajo e ingresos del productor familiar

La información declarada muestra que el 79% de los productores residen en las explotaciones, mientras que el resto vive a menos de 50 km de la misma. Dentro de estos últimos se observa que la mayoría de estos lo hace a menos de 10 km. Los departamentos donde se observa mayor cantidad de residentes fuera de las explotaciones son Durazno, Maldonado, Soriano, Cerro Largo y Rocha.

Referente al principal ingreso declarado, se observa que un 97,7% proviene de la explotación. En algunos departamentos como Canelones, Cerro Largo y Florida, existe un porcentaje de productores que tienen ingresos principal extrapredial.

En cuanto al trabajo principal del productor, el 99% de los registros manifiestan que el principal trabajo es en la explotación.

Esta situación nos plantea una situación de dificultad de respuesta, en cuanto a las preguntas realizadas. Adicionalmente en la operativa fueron campos que frecuentemente no se declaraban, siendo esta la principal causa que excluye de la definición de productor familiar. Esto puede ser un punto de interés de análisis, ya que muchos de estos pueden considerarse como productores proletarizados y otros como pobladores rurales simplemente, para ello se requiere información no levantada en este registro.

Respecto al acceso a las comunicaciones, un 69,7% de los productores registrados declaran tener teléfono fijo (en su mayoría ruralcel) y un 66,1% mencionan tener celular. Por otro lado es relativamente baja la presencia de correo electrónico, ya que solo el 7% lo declara como forma de comunicación.

2.3. Características de las empresas registradas

Las 13.837 unidades productivas familiares registradas, tienen en su mayoría la condición jurídica de unipersonal (93,5%), en sucesión (2,6%), como sociedad de hecho (2,1%), y otros el resto. De estas el 92,1%, se presentan como empresas constituidas ante el BPS, mientras que el resto se encuentra en trámite de formalización o no declara.

2.4. Características de las unidades productivas familiares

2.4.1. Localización geográfica

En el Cuadro 5 se muestra donde se ubican las unidades productivas en el país. Se observa que la mayor parte de los registros son del departamento de Canelones y San José. Por otra parte el 25,3% de los registros pertenecen a los departamentos del norte del país.

Cuadro 5.- Productores registrados por departamento y comparación con la estimación realizada(*)				
	Registro de Productores Familiares		Estimación de explot. (*)	% Registros/ Estimación
	Frecuencia	Porcentaje		
Artigas	305	2,20	954	31,97
Canelones	3975	28,73	7578	52,45
Cerro Largo	894	6,46	1923	46,49
Colonia	667	4,82	2400	27,79
Durazno	487	3,52	1127	43,21
Flores	115	0,83	404	28,47
Florida	675	4,88	1500	45,00
Lavalleja	899	6,50	2174	41,35
Maldonado	480	3,47	1233	38,93
Montevideo	384	2,78	842	45,61
Paysandú	346	2,50	1116	31,00
Río Negro	259	1,87	633	40,92
Rivera	428	3,09	1726	24,80
Rocha	544	3,93	1527	35,63
Salto	488	3,53	1256	38,85
San José	1145	8,27	2323	49,29
Soriano	509	3,68	1238	41,11
Tacuarembó	785	5,67	1667	47,09
Treinta y Tres	452	3,27	1078	41,93
Total	13837	100,00	32699	42,32

(*) Estimación realizada por DGDR/DIEA en base al CGA (2000).

Fuente: elaborado en base a Registro de Productores Familiares (DGDR-MGAP)

En una comparación con los datos elaborados por la DGDR, en base a estimación realizada por DIEA en base al Censo General Agropecuario del año 2000³, y bajo el supuesto que registro es similar a una explotación, se observa que se han registrado más del 42%. Se debe tener en cuenta que esta estimación se realiza en base a datos del año 2000, y la comparación de los mismos puede no ser precisa.

2.4.2. Rubros productivos

Se evalúa el rubro principal en base a lo que el productor declaró como principal fuente de ingresos en los últimos doce meses. El 76,4% de los registros declara únicamente un único rubro principal, y el 23,6% combina su producción al menos con un rubro adicional.

Se observa en el Cuadro 6, que la mayoría de las unidades productivas son ganaderas. Sumando a los que declaran esta actividad como su producción principal y secundaria estamos considerando al 60% de los productores familiares registrados. Por otra parte 18,8% declaran horticultura como rubro principal superando a los que señalan lechería, 13,6%. Probablemente debido al mayor porcentaje de registros en los departamentos del sur del país.

Cuadro 6. Rubros primario y secundario de la unidad productiva				
	Frecuencia Primer Rubro	Porcentaje	Frecuencia Segundo Rubro	Porcentaje
Ganadería de carne y lana	7189	51,95	1085	7,84
Horticultura	2604	18,82	630	4,55
Lechería	1881	13,59	240	1,73
Fruticultura y/o viticultura	748	5,41	134	0,97
Otros*	318	2,30	240	1,73
Cereales y oleaginosos	384	2,78	434	3,14
Aves y/o cerdos	329	2,38	360	2,60
Apicultura	210	1,52	55	0,40
Producción de forraje para venta	94	0,68	88	0,64
No declara	80	0,58	10571	76,40
Totales	13837	100,00	13837	100,00

Fuente: elaborado en base a Registro de Productores Familiares (DGDR-MGAP)

³ Robert Frugoni, 2008. *La inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias. Un proceso imprescindible un marcha. Anuario OPYPA. MGAP. pp.243-260.*

2.4.3. Superficie explotada

En cuanto a la superficie explotada, se observa en el Cuadro 7 la distribución por estratos de superficie declarada corregida por los índices Coneat. Es claro que la mayor cantidad de las unidades productivas familiares son de tamaños reducidos (86,9%), y solamente el 13,1% de los registros explotan superficies mayores a las 150 ha, con índice Coneat 100.

Cuadro 7. Cantidad de unidades productivas por superficie explotada		
	Frecuencia	Porcentaje
De 0 - 20 ha CONEAT 100 (*)	5244	37,90
De 20,01 - 50 ha CONEAT 100	3081	22,27
De 50,01-150 ha CONEAT 100	3694	26,70
De 150,01-300 ha CONEAT 100	1439	10,40
De 300,01-500 ha CONEAT 100	379	2,74
Total	13837	100,00

(*) Incluye los productores sin tierra, como por ejemplo los apicultores.

Fuente: elaborado en base a Registro de Productores Familiares (DGDR-MGAP)

Esta concentración en los estratos menores de superficie explotada se puede asociar a la mayor cantidad de registros en los departamentos de sur, especialmente Canelones y San José. Efectivamente, si consideramos estos departamentos encontramos que en Canelones el 65,5% de los registros son menores a 20 ha Coneat 100, mientras que en San José el 93,5% tienen menos de 150 ha Coneat 100. Por otra parte, los departamentos que tienen las mayores superficies son los del norte del río Negro. En la mayoría de los departamentos las unidades productiva familiares se encuentran en el estrato entre 50 y 150 ha Coneat 100, excepto Canelones y Montevideo que ocupan el estrato menor.

2.4.4. Mano de obra

Cuando se analiza el Cuadro 8, se puede observar un énfasis claro en los registros realizadas con ausencia de asalariados permanentes, o al menos la contratación de menos de 100 jornales anuales. Esto puede ser explicado debido a que se ajusta a las características del perfil del beneficiario de una de las políticas aplicadas hacia un sector de la producción familiar, lo que produce un sesgo adicional a esta característica.

Esta situación es generalizada en todos los departamentos, sin embargo se observa que existen mayor cantidad de jornales contratados en departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Florida, Colonia, Soriano, Río Negro, Paysandú y Salto, seguramente debido a que tienen actividades productivas más intensivas.

Cuadro 8.- Características de la mano de obra contratada		
	Cantidad	Porcentaje
Asalariados Permanentes		
Ningún asalariado permanente	11521	83,26
Un asalariado permanente	2172	15,70
Dos asalariados permanentes	144	1,04
Total	13837	100,00
Jornales contratados		
Hasta 100 jornales	11460	82,82
Entre 100 y 350 jornales	2148	15,52
Entre 350 y 500 jornales	229	1,65
Total	13837	100,00

Fuente: elaborado en base a Registro de Productores Familiares (DGDR-MGAP)

3. POLÍTICAS DIFERENCIADAS HACIA LA PRODUCCIÓN FAMILIAR Y EL USO DEL REGISTRO

Formalizada la definición de “productor familiar” por el MGAP, y con el registro funcionado se comienza a poder identificar los productores agropecuarios que cumplen estos requisitos para la aplicación de políticas públicas para este sector.

Una de las primeras definiciones de políticas sectoriales que se toma y que involucra el registro, es que el Parlamento toma esta definición de “productor familiar” en la Ley N° 18.043 para la aplicación de un subsidio del 50% del aporte mínimo patronal al BPS, y que en el decreto reglamentario se aplica para las empresas contribuyentes del tipo rural del BPS que pertenezcan a productores familiares registrados que cumplan con los siguientes requisitos: a) no poseer asalariados permanentes, admitiéndose solamente el contrato de 100 jornales al año; b) explotación de como máximo 200 hectáreas de índice Coneat 100 bajo cualquier forma de tenencia; c) residencia en la explotación o a 50 km de la misma; d) que obtengan el ingreso principal de la explotación y que cumplan su jornada laboral en la misma.

La información brindada por el MGAP permite al BPS aplicar en el primer cuatrimestre de 2009, este subsidio a 6576 productores familiares registrados, para el segundo cuatrimestre este subsidio llega a 9258 de los mismos. Esto implica una estimación de una transferencia por esta vía de más de dos millones de dólares a los productores familiares en el año 2009.

Recientemente el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social y el BPS, entre otras instituciones, firman un convenio para asistencia en el Centro Oftalmológico “José Martí”, y centro de recuperación Centro Tarará Prado para el

alojamiento transitorio de pacientes operados, incluyendo en la cobertura a productores familiares registrados por el MGAP, incorporados en el Art. 32 de la Ley 18341 y el Art. 6 del Decreto 778/2008.

Por otra parte otras instituciones han desarrollado acciones en base a este registro; así INAVI ha realizado un subsidio diferencial a productores familiares vitícolas registrados afectados por las heladas del pasado año. En base a la legislación vigente, INASE aplica este registro para identificar el “pequeño agricultor” definido en la reglamentación de la Ley 18467 con idénticas características que el “productor familiar”, en relación a la utilización de semilla de uso propio. Respecto al endeudamiento con el BHU, se acordó un tratamiento diferencial para los productores familiares registrados. Asimismo, MEVIR y otras instituciones públicas están evaluando utilizar este registro como herramienta de selección de beneficiarios o aplicación de medidas diferenciadas.

Para el MGAP, y particularmente en las acciones de desarrollo rural, ha sido una herramienta de acceso a los programas y proyectos del MGAP. Ha sido utilizado para el llamado público de Planes de Negocios del Programa Ganadero. En relación al sector granjero, permitió el acceso diferencial por los planes especiales desarrolladas por la DIGEGRA respecto a los productores afectados por la sequía. Pero una de las acciones desarrolladas masivamente, fue el acceso al Fondo de Emergencia Agropecuaria, en particular en lo referente a la distribución de ración y semillas.

4. PERSPECTIVAS

Si bien este registro ha permitido un avance en la construcción de políticas públicas destinadas a la producción familiar agropecuaria, así como la aplicación de acciones y políticas destinadas a este sector, se entiende que es una herramienta que debe ser perfeccionada.

La DGDR, en coordinación con la Dirección del MGAP, por intermedio de los fondos concursables de la AGESIC (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento) se encuentra desarrollando el “Registro Único y Nacional de Productores y Empresas Agropecuarias y Pesqueras”. Este tiene como objetivo la automatización del proceso para la elaboración de este registro único y nacional, a través de la integración de la información existente y la interacción con organismos gubernamentales para la validación de los datos suministrado a los efectos de poder definir políticas y programas específicos para cada sector, y en particular hacia la producción familiar. Por el nivel de articulaciones interinstitucionales, se ha trabajado coordinadamente con la AGEV - OPP. Este proyecto se encuentra en la fase final de desarrollo del software, estimándose que el próximo año será de puesta en marcha y ajuste.