

El Sector agropecuario

Jacqueline Gómez



1. Introducción

En la exposición de motivos de la Rendición de Cuentas de 2021 del Poder Ejecutivo (PE) se establece que:

El sector agropecuario también muestra un buen desempeño. En el acumulado abril-mayo la faena bovina creció interanualmente 12,5%, explicado principalmente por las exportaciones y la fuerte demanda china. En las cosechas de 2021-2022 se alcanzaron rendimientos récord de arroz, rendimientos altos en soja y una cosecha récord de trigo acompañadas de un alza de precios de los productos agropecuarios. (Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, exposición de motivos. 2021, p.22)

Se habla del dinamismo de las exportaciones de bienes, mejora de los precios de commodities y al aumento de la demanda externa, lo que determina un superávit de la cuenta comercial de bienes, el cual se duplicó en 2021 respecto a un año atrás, alcanzando a USD 3.963 millones (Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, exposición de motivos, 2021). En este escenario de crecimiento que responde a los mercados, se suma el compromiso asumido por el PE de impulsar al sector agropecuario como motor de la economía (Compromiso por el País, 2019).

Según el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) sus objetivos son primero, implementación de cambios institucionales; segundo, desarrollo rural a través de la generación de bienes públicos; tercero, incorporar la perspectiva de género en las políticas agropecuarias y las cadenas de valor y cuarto, una renovación en la gestión de recursos humanos.

Sin embargo, al analizar grandes decisiones en el MGAP y en la institucionalidad agropecuaria, tanto a nivel de asignación presupuestal, decisiones de gestión institucional y de recursos humanos, se ha caracterizado por la fragilización del Ministerio, por el desmantelamiento de políticas públicas que deben acompañar este crecimiento y reducir las desigualdades generadas, por favorecer la concentración de los medios de producción. Se han desmantelado políticas públicas diferenciadas y con ellas las oportunidades de sostenibilidad de los productores y productoras familiares; desprotegiendo a los asalariados y asalariadas rurales tanto en el acceso a tierras como a otros recursos, como en la pérdida salarial. En esta línea, han sido el Presupuesto 2020-2024, las Rendición de Cuentas de 2020 y 2021, y la Ley de Urgente Consideración (LUC).

En el Compromiso por el País (2019) asumido por el Gobierno definió: “Fortalecer técnicas productivas y líneas de investigación que promuevan una producción ambientalmente sostenible” (p.12).

Para fortalecer las políticas públicas se requieren recursos, pero el PE desde 2020 ha disminuido la asignación y ejecución presupuestal del MGAP y se recortaron los recursos

presupuestales de toda la institucionalidad agropecuaria, tanto, en la Ley N° 19.924 de Presupuesto Nacional como en la Ley de Rendición de Cuentas de 2020 para el Instituto Plan Agropecuario (IPA), el Instituto Nacional de Semilla (INASE), Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) y el Instituto Nacional de la Leche (INALE). A esto se suma la reducción de los recursos para investigación de la Universidad de la República (UdelaR), Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC), Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), etc. Un buen ejemplo es el presupuesto cero incremental para la UdelaR en esta rendición de cuentas.

Se retiraron las leyes que permitían al Instituto Nacional de Colonización (INC) disponer de los recursos para la compra de tierras, quedando sin respuesta las familias de la producción familiar que requieren acceder a este recurso costoso y escaso. Algunos integrantes de la coalición reclaman que se le den los recursos comprometidos al INC en la rendición de 2020, ya que ellos mismos (entre ellos Sergio Botana y Guido Manini) se comprometieron en la rendición anterior y no cumplió su gobierno (El Observador, 2022).

No se asignaron recursos adecuados para el cumplimiento de la Ley N° 19.717 y el Plan Nacional de Agroecología (PNA), ley que tuvo la unanimidad de todos los partidos políticos (La Diaria, 2022). También incumplieron con el Instituto Nacional de la Granja (INAGRA) y la urgencia del Programa de la Mosca de la Bichera, que recién se definió de financiamiento en la rendición de 2021, aunque genera muchas dudas sobre la posibilidad de su cumplimiento en los plazos anunciados.

2. Temas a resaltar

2.1 Presupuesto y funcionariado

La asignación presupuestal al MGAP cayó 4% en 2020 y un 6% adicional en 2021. El recorte presupuestal acumulado en estos dos años es de USD 16 millones (\$698 millones). El crédito ejecutado total del MGAP en 2021 fue 5.2% más bajo que el monto ejecutado en 2020 y 15% menor al de 2019. En comparación con 2019, se acumulan USD 27 millones menos de ejecución.

La ejecución en inversiones en 2020 fue 27% menor a la de 2019, equivalente a \$131 millones menos. Esta reducción se siguió profundizando en 2021, al comparar con 2019 la reducción fue de 48% equivalente a \$232 millones. Implica una reducción importante en inversiones y acciones de políticas públicas diferenciadas.

Los gastos de funcionamiento de 2021 fueron un 7.5% menor a los de 2019. Se redujo la ejecución en funcionamiento (\$92 millones menos) y en remuneraciones (en 2021 fue 12% menor a la de 2019, equivalente a \$299 millones menos).

Para el MGAP y para el país agroexportador, las remuneraciones son fundamentales ya que hay una falta importante de recursos humanos y un número importante de funcionariado con causal jubilatoria. El MGAP no cubrió las vacantes desde 2020, ni los que estaban autorizados por el Decreto 90 (2020), ni las habilitadas por la excepción de enero de 2022 del PE para proveer 313 vacantes de ingreso y 450 de ascenso.

Cuadro 1. Ejecución general
En millones de pesos constantes de 2021

Concepto	2019	2020	2021
Asignación presupuestal	5.320	5.113	4.829
Crédito ejecutado	4.590	4.118	3.904
% ejecución	86%	81%	81%

Nota: incluye diversos créditos, Inciso 24, asociados al organismo.

2.2 Recursos humanos en el MGAP

Se ha dado el desmantelamiento tanto en pérdida de recursos humanos capacitados como de recursos presupuestales para ejecutar las políticas públicas de los servicios que mantienen el estatus sanitario (que afecta tanto a los exportadores como a la producción para mercado interno) y en políticas de desarrollo rural. También se ha dado la tercerización de la función de la inspección de la industria para el mercado interno en la Rendición de Cuentas de 2020 (artículo 157 de la Ley N° 19.996) que profundiza el desmantelamiento.

Es importante destacar que en el período del Frente Amplio (FA) 2015 a 2019, hubo 602 bajas y 319 altas en el MGAP. Por lo tanto este tema de los recursos humanos viene de varias administraciones, profundizándose en ésta (Rendición de Cuentas, 2021). El 4 de enero de 2022, se firma una resolución del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de excepción para proveer 313 vacantes de ingreso y 450 vacantes de ascenso en el MGAP (MEF, 2022). Pero no se cubrieron esas vacantes, profundizando la pérdida de funcionariado y capacidad de acción del MGAP.

El sindicato Asociación de Funcionarios de Ganadería Agricultura y Pesca (AFGAP) ha reclamado públicamente que la Administración no respetó la Ley N° 18.508 de Negociación Colectiva en el Sector Público, ya que en marzo de 2022 presentó a AFGAP el listado con la cantidad de vacantes de ingreso y ascenso con los avances del proceso, con varios perfiles definidos por los directores de las Unidades Ejecutoras (UE) ya estudiados por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), por lo cual la mayor parte del proceso estaba definido, sin participación del sindicato.

Al proyectar la edad del funcionariado se visualiza que desde 2020 al 2024, hay 795 con causal jubilatoria y 2025 al 2029 hay otros 140 en esa situación. Desde el 2020 se jubilaron 81 funcionarios/as (69 en 2020 y hasta el 4 de mayo de 2021, 12). El funcionariado con cese obligatorio (cumplen 70 años) en el periodo 2020 al 2024, son 152 y en el periodo 2025 al 2029, son 361.

2.3 Producción familiar. Pobreza y desigualdad

En el Compromiso por el País (2019) se definió: “Reactivar sectores del agro con altos niveles de productividad y calidad, que hoy se encuentran en problemas (como la lechería, el arroz, la granja, la vitivinicultura y la apicultura) así como la producción familiar y la ruralidad” (p.12). Mientras, en estos años del Gobierno de coalición ha ocurrido lo opuesto, ya que lo que ha predominado es el libre mercado y no se han generado políticas públicas diferenciadas para los sectores con mayores problemas (de escala, de sostenibilidad, de acceso a mercados, a recursos productivos y tierra) que involucran a la producción familiar.

Se redujeron de forma relevante las acciones en desarrollo rural, afectando principalmente a la producción familiar. La UE con mayor reducción presupuestal en relación a 2019 fue la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), se redujo un 52%. En 2019 esta Dirección, creada por el FA, representaba el 11% del presupuesto del organismo (\$503 millones), y en 2021 representa el 6%. El recorte presupuestal fue de \$282 millones.

Han estado ausentes las políticas para el fomento de la producción agroecológica, para la granja y para la producción familiar en general. A esto se suma la fragilidad e incerteza desde la LUC en la políticas de la granja y la inacción en las políticas de acceso a la tierra por el desmantelamiento de Colonización, ambas herramientas fundamentales para la producción familiar y para la soberanía alimentaria.

Es de destacar que en 2020 se crea con un artículo de la LUC el INAGRA, pasaron los años y no han cumplido con el compromiso de campaña electoral, es más, se pospuso a diciembre de 2023.

Tampoco cumplieron con fortalecer con mayores recursos al Fondo Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG) (Ley N° 17.503 y modificativas), el fortalecimiento de este fondo ha sido una reivindicación de las organizaciones granjeras y un compromiso público no cumplido del Presidente y del ministro Fernando Mattos. En la Rendición 2021, se le asignaron recursos que no llegan ni a actualizar el valor por IPC. A esta situación se suma que existe un nuevo compromiso de hasta 13 millones de UI en el art. 16 de Ley N° 20.052 de la Central Hortícola del Norte con cargo a las disponibilidades del FRFG.

La institucionalidad agropecuaria sufrió reducción presupuestal, por lo tanto se redujeron sus acciones directas a la población objetivo. Tanto el Instituto Plan Agropecuario (IPA), como el Instituto Nacional de la Leche (INALE) y el Instituto Nacional de Semillas (INASE), presentan en 2021 una caída del gasto de casi el 30% en comparación con 2019. Al INC lo dejaron sin recursos propios y no transfirieron lo que se comprometieron para la compra de tierra.

2.3.1 Instituto Nacional de la Granja (INAGRA)

A dos años de la creación en la LUC del INAGRA (promesa de campaña electoral del Presidente), no hay ningún avance, ni proyecto de estructura y ni fuentes de financiamiento. El discurso del gobierno ha sido poco preciso. El ministro Fernando Mattos el 18 de mayo de 2022 dijo que no se armaría por ahora y que van a fortalecer el FRFG (congelado en el

presupuesto) (El Observador, 2022) y por otro lado el 5 de junio de 2022, el Presidente se comprometió con recursos, recién para la Rendición de 2023 (El Observador, 2022).

En la Rendición de 2021 pospusieron su creación hasta el 31 de diciembre de 2023, más de tres años de prórroga, algo que se entendió urgente para poner en la LUC sin discusión con las organizaciones. Esta situación con el INAGRA ha generado incertezas en el accionar de la Dirección de la Granja y en su funcionariado, ausencias en las políticas para la granja que tiene un peso relevante en la producción familiar, que también se ven perjudicados por las definiciones tomadas en relación a la reducción presupuestal del MGAP, en especial a la DGDR y a las decisiones en el INC. Sumado a la reducción del FRFG.

2.3.2 Instituto Nacional de Colonización (INC)

En el Compromiso por el País (2019) se definió: “Adecuar el Instituto Nacional de Colonización a las necesidades actuales”(p.12). En estos años el proceso de debilitamiento y desfinanciamiento en el largo plazo del INC comenzó con la LUC, mediante cambios fundamentales en la Ley N° 11.029 y continuó en el Presupuesto Nacional que redujo en un 90% la partida presupuestal para la compra de tierras desde 2021 al 2024. Y el golpe final al INC fue en la Rendición de Cuentas de 2020 donde el Gobierno de coalición termina de desfinanciar totalmente, quitándole las leyes que daban los recursos para compra de tierras, leyes creadas en los gobiernos del FA para hacer una política de tierras de largo plazo, fortalecer al INC y a la producción familiar y asalariada del país, a los productores y productores lecheros, ganaderos, granjeros, cañeros, entre otros, actores fundamentales en la generación del producto agropecuario, de las redes sociales en el territorio, de la fuerza de trabajo, fundamentales para la economía del país y para la soberanía alimentaria.

El Gobierno de coalición votó una propuesta inaceptable, que le saca las leyes de financiamiento del INC (creadas por el FA) y presenta una propuesta que reduce de USD 30 millones anuales a lo largo de la vida del INC (en el largo plazo) por un flujo de hasta USD 15 millones, o sea de 0 a 15 millones, dependiendo de la voluntad política del gobierno de turno.

El INC pierde autonomía en la compra de tierras, va a tener que buscar la voluntad política del gobierno de turno, inhabilitando, así, mantener una política pública de acceso a la tierra del Estado que se había construido en los 15 años del FA.

Se transfirieron los recursos de las leyes del INC que provienen de lo rural a lo urbano, desprotegiendo otra vez a los sectores del medio rural que necesitan apoyo y políticas de tierras, al igual que los pobladores urbanos de los asentamientos los requieren. En la comparecencia en el Senado del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) en 2022, se informó que dichos fideicomisos no estaban en funcionamiento.

No están los recursos para compra de tierras en el INC para responder a la lechería, ni a los otros rubros de la producción familiar. A más de dos años de Gobierno se ha incumplido con el Programa de Gobierno de Lacalle Pou, que en su compromiso en la acción a impulsar 38 plantea:

Conformar una política estatal de tierras destinadas a cuenca lechera. Más de la mitad del área de los tambos es arrendada. El Instituto Nacional de Colonización tendrá aquí un rol protagónico. Se apoyarán campos asociativos entre productores, como campos

de forrajes y de recría. También se generarán mecanismos para resolver aspectos como la gestión de efluentes, el bienestar animal, la gestión de recursos humanos y la seguridad laboral. (Programa de Gobierno, 2019, p.60)

Un conjunto de organizaciones rurales y urbanas, sociedades de fomento, organizaciones de segundo grado, sindicatos de asalariados y asalariadas se expresaron en contra del desfinanciamiento del INC (La Diaria, 2021). Hasta integrantes de la coalición, como Botana, reclaman hoy que cumplan con el compromiso que votó y votaron (El Observador, 2022).

Referencias

Compromiso por el país (2021).

<https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>

Decreto N° 90 (2020) Fijación del límite máximo de ejecución presupuestal de los incisos que se determinan del presupuesto nacional. Ejercicio 2020

<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/90-2020>

El Observador (2022) *Rendición de cuentas: Botana pide cumplir compromisos con Colonización y plantea impuestos para financiar al deporte.*

<https://www.elobservador.com.uy/nota/rendicion-de-cuentas-botana-pide-cumplir-compromiso-con-colonizacion-y-plantea-impuestos-para-financiar-al-deporte--2022712162921>

El Observador (2022) *El instituto que creó la LUC y naufraga por falta de recursos.*

<https://www.elobservador.com.uy/nota/el-instituto-que-creo-la-luc-y-naufraga-por-falta-de-recursos-202251815828>

El Observador (2022) *Inagra, la promesa de Lacalle para 2023 y la crítica a Astori por \$200 millones de déficit en el Fondo de la Granja.*

<https://www.elobservador.com.uy/nota/inagra-la-promesa-de-lacalle-para-2023-y-la-critica-a-astori-por-200-millones-de-deficit-en-el-fondo-de-la-granja-202266155252>

La Diaria (2021) *“Un país sin gente en su territorio es un país que se entrega”: colonos, pequeños productores y trabajadores rurales se movilizaron.*

<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/9/un-pais-sin-gente-en-su-territorio-es-un-pais-que-se-entrega-colonos-pequenos-productores-y-trabajadores-rurales-se-movilizaron/>

La Diaria (2022) *¿Qué dice el Plan Nacional de Agroecología que se presenta este jueves?*

<https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2022/5/que-dice-el-plan-nacional-de-agroecologia-que-se-presenta-este-jueves/>

Ley N° 11.029 Instituto Nacional de Colonización. Creación. Colonización de tierras (5 de febrero de 1948)

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11029-1948>

Ley N° 17.503 Creación del fondo de reconstrucción y fomento de la granja (FRFG) (16 de julio de 2009).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17503-2002>

Ley N° 18.508 Negociación colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público (16 de julio de 2019).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18508-2009/11>

Ley N° 19.717 Creación de una comisión honoraria nacional y plan nacional para el fomento de la producción con bases agroecológicas (23 de enero de 2019).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19717-2018/9>

Ley N° 19.889. Ley de Urgente Consideración (9 de julio de 2020).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Ley N° 19.924 Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2020-2024 (30 de diciembre de 2020).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020>

Ley N° 19.996 Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2020 (9 de noviembre de 2021).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19996-2021>

Ley N° 20.052 Creación de la persona jurídica de derecho público no estatal central hortícola del norte (CHN) (6 de julio de 2022).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20052-2022>

MEF (2022) Resolución 21/05/002/141/61/417. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2022/resoluciones/01/mef_547.pdf

Programa de Gobierno (2019).

<https://lacallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>

Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Exposición de motivos.(2021)

www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/exposici%C3%B3n%20de%20motivos%20R%20C2021.pdf