



**DOCUMENTO 2: Estrategias de intervención en lechería.  
Unidad Seguimiento y Evaluación de procesos colonizadores.  
Instituto Nacional de Colonización (INC). Octubre de 2018**

## **Introducción**

En el marco de las políticas públicas de tierras instrumentadas por el INC dirigidas al apoyo del sector lechero, se promueven un conjunto de actividades necesarias y articuladas para promover ciertos componentes (bienes y/ servicios) tendientes al desarrollo de emprendimientos para el acceso a la tierra y la gestión de los recursos para la producción de leche.

Se impulsan programas, cada uno con propósitos específicos, dirigidos a una población objetivo de modo de resolver un problema, limitante o necesidad identificada. Los componentes que se ofrecen en el marco de estos programas son acceso a la tierra, asistencia técnica, financiamiento y/o capacitación, en tanto se asocian con las principales restricciones que enfrenta el sector.

Históricamente, el INC ha adjudicado tierras a familias para su explotación en forma directa, mediante la apertura de llamados públicos dirigidos a la producción familiar de pequeña escala. Esta es la forma de colonización tradicional y la principal herramienta que dispone el INC que busca el aumento y mejora de la producción agropecuaria, así como la radicación y bienestar de las familias rurales.

En el año 2010 se crea en el INC un programa específico para la estabilidad y permanencia de las familias productoras del sector lechero<sup>1</sup>. El propósito del programa denominado Programa de Estabilidad a la Lechería (PEL), es fomentar el mantenimiento de las familias dedicadas a la lechería en el medio rural a través de la compra directa del predio que explotan a un particular. Entre los requisitos para acceder al programa se destaca que las personas solicitantes sean productoras familiares según la definición dispuesta por el MGAP<sup>2</sup>, que tengan menos de 50 años o en su defecto que tengan familiares directos colaborando y que aseguren la sucesión de la explotación, así como familia constituida. A su vez, que demuestren buenos niveles de productividad, sean remitentes a plantas industrializadoras de leche y cuenten con el respaldo de esta y con el de una gremial de productores de leche, entre otras. Respecto a los predios ofrecidos, se destaca que la unidad de producción resultante de la suma del predio ofrecido al

<sup>1</sup> Programa creado por resolución n.º 23 del directorio del 27 de octubre de 2010, acta n.º 5029.

<sup>2</sup> Resolución n.º 29/008 y modificación por resolución n.º 219/14 y 387/14 del MGAP.





INC y el que explota a cualquier título la persona solicitante, no sean mayores a 150 ha Coneat 100, con un 30% en menor o mayor tamaño, dependiendo de las condiciones del campo, ubicación, servicios, entre otras.

El conjunto de condiciones que deben cumplir las personas y los predios para aspirar a este programa están disponible en la web del INC. <https://www.colonizacion.com.uy/plan-estabilidad-del-lechero>

Otra de las estrategias de intervención dispuestas por el INC para fortalecer la capacidad competitiva y la sustentabilidad de la producción familiar lechera son los campos de cría lecheros.

Se trata de una de las primeras experiencias colectivas del INC que surgen para responder a la necesidad de solucionar la insuficiente escala de las unidades productivas familiares lecheras.

Los campos de cría lecheros tienen como actividad principal brindar servicio de cría de vaquillonas a predios familiares, no obstante, pueden realizar como complemento otras actividades productivas de apoyo al sistema de explotación familiar.

Estos campos se insertan en contextos organizacionales más amplios y participan de un ámbito de coordinación que los nuclea, la *Mesa Coordinadora de Campos de Cría (MCCR)*<sup>3</sup>.

En los últimos 10 años adquieren mayor relevancia novedosas propuestas de emprendimientos asociativos integrados por familias dedicadas a la producción lechera.

Estos emprendimientos gestionan en forma colectiva predios del INC que se adjudican en arrendamiento con la finalidad de apoyar actividades productivas que complementan los sistemas de producción familiar a nivel predial.

Tienen como principal objetivo incentivar una mayor especialización productiva, liberar áreas del tambo, mejorar la escala, bajar costos y aumentar la productividad de los predios familiares.

Los emprendimientos generalmente son gestionados por grupos u organizaciones vinculadas a la producción lechera, y en su mayoría asumen distintas formas jurídicas tales como Cooperativas Agrarias, Sociedad de Fomento Rural, Sociedades o Asociaciones Agrarias.

Se impulsan así una variedad de emprendimientos que conjugan diferentes formas organizativas, modelos de gestión, grado de involucramiento de las personas beneficiarias, tipo de financiación, entre otros aspectos. Más adelante se detallan sus características principales.

---

<sup>3</sup> Por mas información ver <http://mccr.com.uy>





En este documento se presentan las nuevas estrategias de intervención desarrolladas en los últimos 10 años por el INC para dar respuesta a las necesidades y problemáticas que se constatan en el sector de la lechería familiar de pequeña escala: 1) Programa de Estabilidad a la Lechería (PEL) y los 2) Campos de apoyo a la lechería.

### Programa de Estabilidad a la Lechería (PEL)

<b>Inicio</b>	Año de 2010.
<b>Institución</b>	Instituto Nacional de Colonización.
<b>Fin</b>	Contribuir a la estabilidad de familias de productoras lecheras en el medio rural.
<b>Propósito</b>	Crear un instrumento alternativo que permita generar oportunidades para que familias productoras lecheras con buenos niveles de productividad y que realizan su actividad en predios rurales, mayoritariamente bajo la forma de arrendamiento, puedan lograr estabilidad en la permanencia en dichos predios.
<b>Población Objetivo</b>	Familias productoras lecheras de pequeña escala.
<b>Componentes</b>	Acceso a la tierra en calidad de arrendamiento con el INC.

El PEL surge como resultado de la evaluación realizada desde el directorio del INC respecto a la realidad que atravesaba la producción lechera en ese entonces. En particular, se analizan las dificultades para la estabilidad en la producción vinculadas a la situación de tenencia de la tierra. Gran parte de la tierra en la que se asienta la producción lechera es arrendada y las familias no tienen posibilidad de compra de esa tierra por la alta competencia sobre el recurso y principalmente por la presión de la agricultura.

El principal argumento para la definición de un programa específico que atienda esta problemática es contrarrestar esta tendencia y promover mayor estabilidad en el sector mediante el pasaje de tierra al INC y así contribuir a la permanencia de las familias en la tierra.

Desde su creación, al programa se le realizaron algunas modificaciones producto de la evaluación respecto a la recepción que tuvo en sus orígenes y en función de las demandas que planteaba el sector. El proceso de monitoreo de los resultados del programa propició la realización de instancias de intercambio con las gremiales lecheras, equipos técnicos y organizaciones públicas y privadas vinculadas al sector, realizadas con el apoyo del Instituto Nacional de la Leche



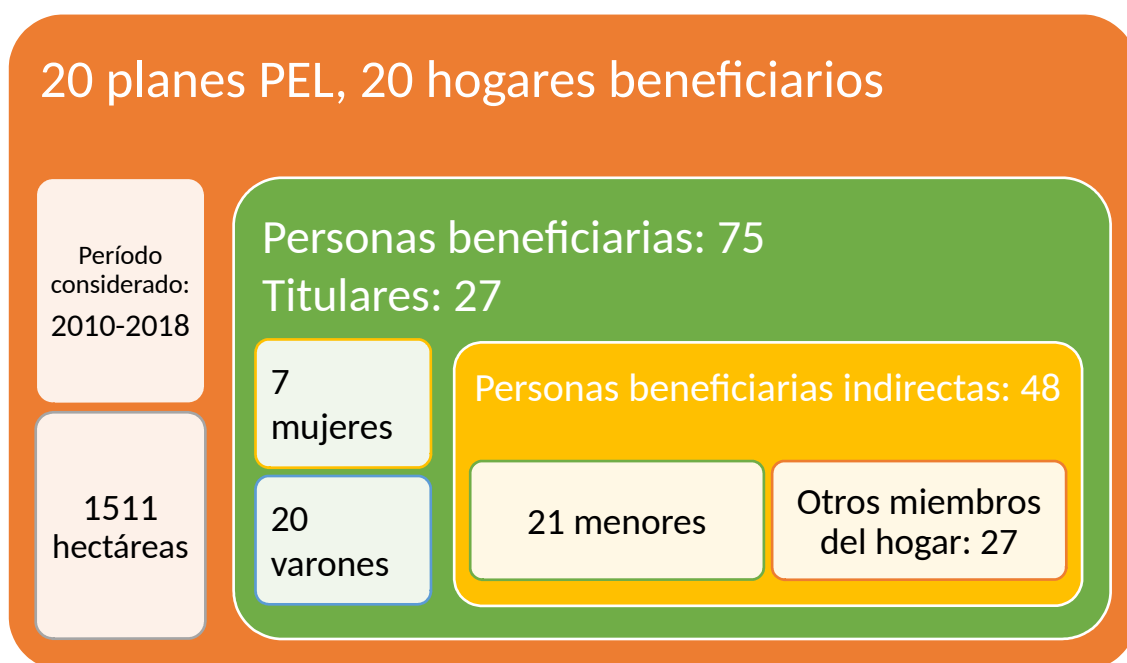


(INALE). Esto permitió identificar algunos obstáculos para la escasa demanda inicial, así como arribar a algunos cambios en las condiciones que debían cumplir las personas que aspiraban al programa así como los predios ofertados<sup>4</sup>.

A continuación, en la figura 1 se muestran algunos datos sobre el programa, desde su inicio hasta junio del 2018.

Adicionalmente a los datos presentados aquí, cabe señalar que actualmente se registran 20 planes en trámite y en proceso de estudio por parte de los servicios técnicos del INC.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC

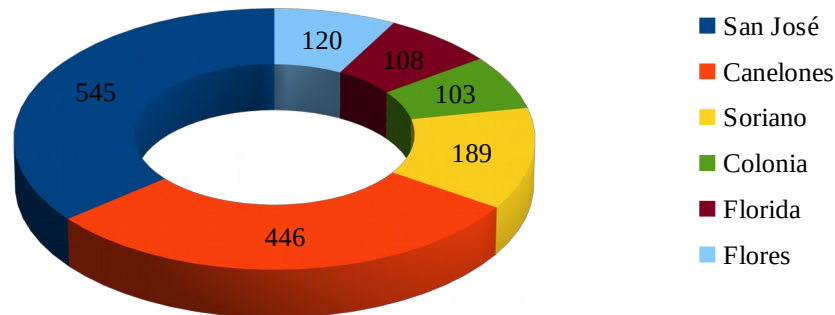
Respecto al precio de la tierra ofrecido inicialmente al INC, en promedio era de US\$ 6.881 por hectárea, el precio promedio final de compra fue de US\$ 6.596 por hectárea. En cuanto a la superficie total de tierra adquirida, en la gráfica 1 muestra la cantidad de hectáreas compradas para cada una de las regionales del INC, en el marco del PEL.

<sup>4</sup> Las principales modificaciones se vinculan con las condiciones que deben cumplir los predios para el ingreso al PEL y respecto al cálculo para el pago de la renta por resolución de directorio n.º 16 del acta n.º 5292 de fecha 24 de febrero de 2016.





Gráfica 1  
Compra de tierra con destino PEL (en ha), por regional  
(Período 2010-junio 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC

### Emprendimientos asociativos de apoyo a la lechería

Como se señaló más arriba, el interés aquí es presentar algunos datos globales de las distintas estrategias que dispone el INC para apoyar a la lechería familiar. Para ello, se comparten las categorías de referencia y algunas aclaraciones que aportan a la comprensión de sus particularidades.

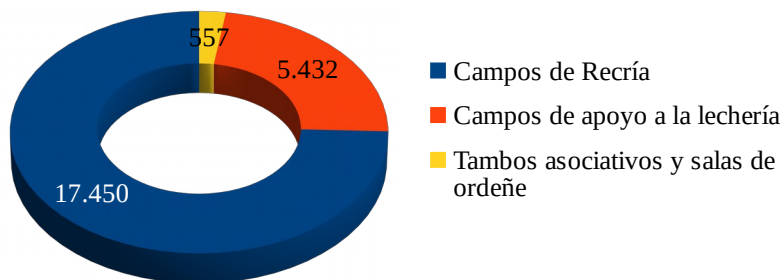
<b>Campos de apoyo a la lechería</b>	Predios gestionados por grupos u organizaciones que tienen como actividad principal la producción de forraje, grano, reservas o pastoreo de vacas secas. Pueden realizar la recría de vaquillonas, aunque no como actividad principal.
<b>Tambos asociativos y salas de ordeño</b>	Predios gestionados por grupos o familias colonas que manejan la infraestructura de la sala de ordeño en forma colectiva y/o realizan en conjunto la gestión productiva del tambo.
<b>Campos de Recría (MCCR)</b>	Predios gestionados por organizaciones que gestionan tierras de colonización y tienen como actividad principal brindar servicio de recría de vaquillonas a predios lecheros familiares. Pueden realizar como complemento otras actividades productivas de apoyo a los sistemas de explotación familiares.





En la gráfica 2 se muestran la distribución de las 23.439 hectáreas afectadas al INC que se destinan al apoyo de la producción lechera, según el tipo de emprendimiento de apoyo.

Gráfica 2  
Superficie adjudicada (en ha) según tipo de campo de apoyo



Elaboración propia en base a datos del INC

Los campos de apoyo a la lechería y los campos de recría permiten mejorar la productividad predial, intensificar el uso de los factores de producción a nivel de los predios (especialmente el uso la tierra), liberar áreas en el establecimiento para aumentar la superficie de pastoreo lechero y la cantidad de las vacas en ordeño, lo cual permite el incremento del ingreso bruto. Estos sistemas generan escala de producción. Para las familias que integran estos emprendimientos se trata de una forma indirecta de ampliar el área del sistema de producción predial/familiar.

Si bien se tratan de emprendimientos que comparten éstas y otras características en común por lo cual muchas veces es difícil establecer sus diferencias para categorizarlos, tienen objetivos distintos: uno busca la recría de los reemplazos (futuras vacas en ordeño) y el otro la producción de reservas.

Adicionalmente, los campos de apoyo manejan una superficie promedio menor respecto a los campos de recría (ver figura 2). Los primeros, se ubican más próximos a los establecimientos que asisten, en el entorno a los 40 km de distancia entre el predio familiar y el campo colectivo, logrando así reducir costos y una lógica de funcionamiento más local. Tienen mayor presencia en los departamento de Canelones, San José, Florida y Soriano. Mientras que los campos de recría se ubican mayoritariamente en la zona que abarca la cuenca lechera y sobre el litoral del país.





La finalidad de los campos de apoyo es la recría de los reemplazos y/o actividades de apoyo a familias lecheras de pequeña escala. Su utilización debe ser prioritaria para la producción familiar para afectar las categorías directamente productivas. La población objetivo incluye además a productores/as en las zonas de influencia del campo.

Una de las condiciones para la adjudicación de un campo colectivo es la existencia de un conjunto de personas o una organización que adquiera la titularidad de la tierra y realice la gestión colectiva del predio. En el caso de los campos de apoyo, no necesariamente tienen que tener una organización vinculada, pero si requiere de un grupo de personas organizadas.

En el caso de los campos de recría, se requiere de la existencia de una organización que sea depositaria de la adjudicación para que gestione el campo y el servicio que brinda a su masa social, entre otras actividades. La organización designará una comisión que asumirá la administración del campo. Una de las condiciones estipuladas en el contrato de arrendamiento del INC refiere a la modalidad de priorización que debe realizar la organización, en primer lugar beneficiará a los/as productores/as de la organización y se establece una preferencia entre sus socios/as para la atención de menor a mayor escala de producción.

En la figura 2 se muestran algunos datos generales de los distintos emprendimientos, según la clasificación de referencia.

Figura 2

