

La agricultura familiar, un enunciado con múltiples contenidos

Family farming, a statement with multiple contents

José Sciandro Larriera*

* Abogado (Universidad de la República de Uruguay), con Maestría en Derecho de Aguas (Universidad de Granada); maestrando en Políticas Ambientales y Territoriales (Universidad de Buenos Aires). Docente de Derecho Ambiental asistente del Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero Integrado del Cono Sur (C-MIC-Sur), Centro Universitario Regional Este (CURE), Udelar.

✉ jose.sciandro@gmail.com

[https://orcid.org/0000-0001-](https://orcid.org/0000-0001-7057-3144)

7057-3144

RECIBIDO: 30.9.2022

ACEPTADO: 6.12.2022

Resumen

La agricultura familiar es una forma de producción cuya significación evoluciona con las diferentes perspectivas que introduce el conocimiento: desde una alternativa subvencionada, pasando por una política de integración regional, hasta una manifestación de biodiversidad cultural y ambiental que habilita la sostenibilidad. Se hizo un lugar en la agenda política nacional, regional y global como un concepto abierto que se caracteriza por la vulnerabilidad de sus actores, pero que tiene el potencial de convertirse en una alternativa real de producción de alimentos compatible con los discursos ambientales actuales. Partiendo de las organizaciones sociales y políticas contestatarias, su conceptualización se abrió camino hasta llegar a las principales agendas de las organizaciones internacionales. En Uruguay se observa ese mismo proceso en la evolución jurídico-institucional; sin embargo, la continuidad de la implementación de las nuevas agendas persiste como desafío. En este contexto, aparece la necesidad de una verdadera apropiación de estas políticas por los actores directamente vinculados con el territorio, que asegure su reivindicación.

Palabras clave: agricultura familiar, soberanía alimentaria, agroecología, Uruguay.

Abstract

Family farming is a form of production whose significance has developed according to different perspectives introduced by knowledge, shifting from a subsidized alternative, through a regional integration policy, to an expression of cultural and environmental biodiversity that enables sustainability. It earned a place in the political agenda at national, regional and global spheres, as an open concept characterized by the vulnerability of its actors, yet with the potential to become a real alternative for food production compatible with current environmental discourses. Its conceptualization has made its way, from social and political organizations contesting hegemonic positions, to the main agendas of international organizations. In Uruguay, the same process is taking place in terms of legal and institutional evolution. However, the implementation of these new agendas persists as a challenge. In this context, the need for a real appropriation of these policies by the actors directly linked to the territory to ensure their vindication arises.

Keywords: family farming, food sovereignty, agroecology, Uruguay.

Introducción

La agricultura familiar (en adelante, AF) siempre ha sido un sector muy sensible, tanto para los gobiernos como para la sociedad en su conjunto, por tres causas principales: la vulnerabilidad económica de sus integrantes, el papel que desempeña en materia de asentamiento de la población en el medio rural y su importancia en la producción de alimentos.

Es la forma predominante de producción alimentaria y agrícola, ya que produce más del 80% de los alimentos del mundo en términos cualitativos (FAO [Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura] e IFAD [Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola], 2019). Esta realidad vincula directamente el tema con la seguridad y la soberanía alimentarias. Debemos tener presente que estos dos conceptos tienen en común lo siguiente: destacan la necesidad de aumentar la producción de alimentos para una demanda creciente; tratan sobre el acceso a los alimentos, lo que implica la necesidad de políticas públicas redistributivas desde el ámbito del ingreso así como del empleo; señalan la articulación necesaria entre alimentos y nutrición; refieren a la protección social para enfrentar crisis alimentarias temporales o programas de transferencias condicionadas como parte de programas de combate a la pobreza (Gordillo y Méndez Jerónimo, 2013).

En el ámbito regional, la AF fue objeto de una especial atención por el Mercado Común del Sur (Mercosur); este organismo tuvo como marco conceptual la política internacional determinada por la apertura comercial, el multilateralismo, la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la teoría del «regionalismo abierto» de la

CEPAL (Ramos et al., 2014). Es un hecho que las iniciativas de integración latinoamericana son de carácter intergubernamental, con muy poco espacio para la construcción de un proyecto de integración regional «desde abajo»; se ha identificado un marcado déficit democrático en las etapas iniciales de los procesos de integración en la región, en cuanto son producto de decisiones presidenciales, basadas en el asesoramiento de tecnócratas y funcionarios gubernamentales (Podestá et al., 2000; Vázquez, 2007). A partir del siglo XXI, como señala Kan (2016), los países de la región comenzaron a dejar de lado las premisas comercialistas de raigambre neoliberal para vincularse mediante proyectos políticos de integración. En esa etapa de la evolución, con el claro impulso de Brasil, apareció en la agenda la AF como un tema novedoso que se abrió al diálogo político intergubernamental; lo diferencial es que ello ocurrió con participación de los actores sociales que pretenden representar a quienes deberían ser los destinatarios finales de las políticas públicas regionales. En este sentido, la AF aparece como una alternativa a la producción de alimentos con un paradigma diferente al del *agronegocio*. Actualmente existe un marco de creciente fragmentación en la región, en función de cambios de orientaciones políticas de los gobernantes, lo que plantea la interrogante de si será posible consolidar la política sobre AF.

En Uruguay, el proceso regional repercutió directamente en su legislación interna, que acogió con amplitud la conceptualización de la AF; se creó una institucionalidad específica como complemento de un marco regulatorio que la fomentó mediante diversos incentivos. Hoy esa tendencia regional está recogida por una creciente incorporación de la AF en la agenda global. La Asamblea General de las Naciones Unidas en su 72.^a reunión¹ proclamó el periodo 2019-2028 como Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar (UNDFE, por sus siglas en inglés). El UNDFE es un marco de referencia para desarrollar políticas en favor de la agricultura familiar que contribuyan a los objetivos de la Agenda 2030² para el desarrollo sostenible. Hoy se observa que los agricultores familiares han demostrado su capacidad de producir alimentos dando respuestas positivas a los retos ambientales que enfrenta la humanidad. El Plan de Acción Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar (2019-2028) es el resultado de un proceso de consulta mundial que abarca a múltiples de organizaciones sociales y agencias públicas en todo el mundo (FAO e IFAD, 2019).

La propuesta implica abordar simultáneamente las dimensiones ambiental, económica y social del desarrollo agrícola y rural. Para supervisar la implementación del UNDFE, se creó un Comité Directivo Internacional, compuesto por representantes de

1 El 20 de diciembre de 2017, la Asamblea General de la ONU, en su 72.^a sesión, a través de la resolución A/RES/72/239 (Naciones Unidas, 2017).

2 Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, n.º 70/1, de 25 de septiembre de 2015, titulada «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», en la que adoptó un amplio conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015).

Estados miembros y organizaciones de agricultores familiares (ISC UNDF, por sus siglas en inglés). El pilar 7 del Plan de Acción Mundial propone «Fortalecer la multidimensionalidad de la agricultura familiar para lograr innovaciones sociales que contribuyan al desarrollo territorial y a sistemas alimentarios que salvaguarden la biodiversidad, el medio ambiente y la cultura» (FAO e IFAD, 2019, p. 68). Este pilar permite enfoques integrados para metas ambientales de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible: ODS 2, 14 y 15, sostenibilidad y resiliencia de los asentamientos rurales y urbanos; ODS 11, respeto y promoción del patrimonio cultural, y ODS 12, conocimientos tradicionales aplicados a la alimentación. En la actualidad se acepta mayoritariamente que los agricultores familiares tienen el potencial de promover el crecimiento endógeno y preservar la diversidad de los ecosistemas, los recursos genéticos y la cultura (FAO e IFAD, 2019).

El objetivo de este trabajo es analizar, en el contexto del Cono Sur y de Uruguay, cómo evoluciona la conceptualización política y jurídica de la AF.

Estrategia de investigación

Como fuentes de análisis y metodología se emplearon la revisión de bibliografía (artículos científicos, revisiones, normas, políticas), la interpretación inductiva de documentos emanados de organismos internacionales de diferente orden y la legislación de Uruguay.

La estrategia incorpora el análisis de políticas públicas, insumo clave para comprender la lógica que encierra la acción o la omisión del Estado enfrentado a problemas comunes o colectivos. Una política pública es vista por Oszlak (2006) como una «secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas que actúan en nombre del Estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública» (p. 5).

Resultados y discusión

Implicaciones de seguridad, soberanía alimentaria y agricultura familiar como temas

Los conceptos de *seguridad alimentaria* y *soberanía alimentaria*, si bien convergen alrededor del mismo campo de las preocupaciones sobre la alimentación, tienen diferente significado. Su elemento común es que ambos conceptos refieren al derecho a la

alimentación como un derecho fundamental del ser humano (Gordillo y Méndez Jerónimo, 2013).

En el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que se celebró en Roma en 1996, se alcanzó la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Las organizaciones sociales y territoriales que participaron en la Cumbre, por su parte, sostuvieron que, ante los problemas del hambre y la crisis de los alimentos a escala planetaria, debería plantearse un modo alternativo de solución a la situación. En este contexto, postularon la expresión *soberanía alimentaria* de los pueblos, que tiene su origen en la organización social Movimiento Campesino Internacional La Vía Campesina (LVC). La LVC es un movimiento internacional de carácter global que agrupa a pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo (Álvarez, 2017). Su principal objetivo es la defensa de la agricultura sostenible a pequeña escala como un modo de promover la justicia social y la dignidad. Su visión es contraria a los agronegocios y las multinacionales de los alimentos, que a su juicio atentan contra la naturaleza y la vida sociocultural de los pueblos. La LVC promueve la abolición del modo en el que se producen, distribuyen y consumen los alimentos en las sociedades capitalistas contemporáneas. La LVC no firmó la declaración final del Foro de 1996 porque a su juicio el compromiso final no era lo que esperaba, y elaboró su propia declaración (Desmarais, 2007, citado por Álvarez, 2017).

Con posterioridad a 1996, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil (OSC), sin la presencia de la FAO, organizaron diferentes foros: el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria de La Habana, en agosto de 2001; el Foro de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria de Roma, en junio de 2002; el Foro Internacional sobre Soberanía Alimentaria Nyéléni, en Mali, en 2007. Estos foros fueron un escenario global de actores y sujetos sociales subalternos y militantes (campesinos y pequeños productores, entre otros) que hicieron públicas sus experiencias organizativas para el ejercicio de la soberanía alimentaria en sus territorios.

Los conceptos actuales que la soberanía alimentaria integra refieren a las siguientes cuestiones: las políticas públicas deben garantizar los alimentos para los pueblos y concebir la comida como algo más que una mercancía; valorizar a los proveedores de alimentos mediante el apoyo a modos de vida sostenibles y el respeto a todos los proveedores de alimentos; localizar los sistemas alimentarios a una menor distancia entre proveedores y consumidores de alimentos; rechazar el *dumping* y la dependencia de corporaciones privadas globales e irresponsables; fomentar el control de los proveedores locales de alimentos y reconocer la necesidad de habitar y compartir territorios; rechazar la privatización de los recursos naturales; promover el conocimiento y las habi-

lidades tradicionales y la investigación para apoyar y transmitir este conocimiento a generaciones futuras; rechazar las tecnologías contrarias a los sistemas alimentarios locales; compatibilizar con la naturaleza al maximizar las contribuciones de los ecosistemas, mejorar su capacidad de recuperación, evitar el uso intensivo de energías, de monocultivos y métodos destructivos (Álvarez, 2017; Gordillo y Méndez Jerónimo, 2013; Nyéléni, 2007).

El concepto de *seguridad alimentaria* implica que no se prejuzga la concentración de poder económico en el comercio internacional de alimentos, ni en la propiedad de medios de producción clave, como la tierra, el agua o el acceso a la información, ni en los distintos eslabones de la cadena alimentaria. Por el contrario, el concepto de soberanía alimentaria supone cierta la asimetría en las relaciones de poder vinculadas con los distintos mercados y espacios involucrados. Desde esta perspectiva, se pretende que el Estado cumpla el papel equilibrador en la negociación, dentro del paradigma de que los alimentos son algo más que mercancías. La FAO, por su naturaleza como organismo intergubernamental y multilateral, no puede adoptar una posición única respecto a las formas de producir alimentos. En cambio, el concepto de soberanía alimentaria implica que la mejor forma de producir alimentos es a través de la agricultura en pequeña escala (incluidas las actividades ganaderas, forestales y pesqueras), no industrial, que se relaciona sobre todo con la agroecología (Gordillo y Méndez Jerónimo, 2013).

Desde el punto de vista doctrinario existen varias definiciones de AF; todas refieren básicamente a las siguientes características: es ejercida por personas que viven en el medio rural y trabajan en la agricultura junto con su familia en forma preponderante; abarca a una gran diversidad de formas de hacer agricultura, según el lugar donde se desarrolla; el tamaño de la parcela que se trabaja es de pequeña o mediana escala; el aporte familiar no solo es laboral, sino también el medio por el que se transmiten conocimientos tradicionales (Manzanal y González, 2010).

Las distintas demandas de las organizaciones sociales de pequeños productores rurales o agricultores familiares por sus reclamos históricos (de tierra, agua, condiciones ambientales, infraestructura) encuentran en la soberanía alimentaria un marco de referencia que las incluye a todas conjuntamente y que les marca un sendero de práctica política. El hecho de que estas demandas sean satisfechas o atendidas, o bien sean atravesadas por diferentes modalidades de cooptación de distintos políticos y gobiernos, dependerá de los grados de autonomía que las organizaciones vayan logrando. Esto en el ámbito de la AF puede expresarse a través de las luchas por una soberanía alimentaria que se opone a las prácticas productivas, de comercialización y de consumo dominantes (Manzanal y González, 2010).

Los posicionamientos de los actores y sujetos sociales identificados con la soberanía alimentaria, si bien pueden ser considerados opuestos o contradictorios con las vi-

siones de los organismos intergubernamentales y multilaterales, en momentos estratégicamente considerados se pueden alinear con la seguridad alimentaria para conseguir los objetivos pretendidos que no resulten incompatibles (Álvarez, 2017). Con ese consenso, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la resolución 66/222, por la que 2014 se proclamaba Año Internacional de la Agricultura Familiar; en ese contexto se afirmó: «La agricultura familiar es mucho más que un modo de producción de alimentos: también es una forma vida» (FAO, 2015).

La agricultura familiar como un tema de integración regional

La etapa del Mercosur denominada *comercialista* (Gudynas, 2005; Rapoport, 2008; Kan, 2010b, 2013a, 2013b) entró en crisis a comienzos de la primera década del siglo XXI. Varios países de la región empezaron a repensar sus ejes de vinculación (Kan, 2016). Luego de la crisis política, económica y financiera de los años 2000 al 2002, la conducción del bloque se alineó sobre la premisa de que lo comercial era instrumental a lo político. Lo esencial del proceso de integración regional se orientó a lograr una fuerte presencia e impronta política en el concierto internacional y regional (Ramos et al., 2014).

Estos cambios están asociados al crecimiento económico por la suba del precio de los *commodities*, la asunción de gobiernos centroizquierdistas y el planteo socialista de la Venezuela de Chávez (Kan, 2016). Sin perjuicio de esta tendencia hacia una mayor vinculación política en el proceso de integración, el afán comercialista nunca dejó de estar presente en el Mercosur (Kan, 2016).

En esta etapa se introdujo en el Mercosur una agenda social que tuvo su inicio en el marco de la XXX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, de julio de 2006, realizada en Córdoba, y a través del espacio Somos Mercosur (Vázquez, 2007).

Como parte de este proceso, se pasó de afirmar que «existe una sola agricultura» a conceptualizar que existen otras formas de hacer agricultura vinculadas con actores sociales y económicos que habitan los territorios rurales. Desde una perspectiva regional, hasta entonces el modelo agrícola comercial era el único que gozaba de reconocimiento. Los agricultores familiares eran destinatarios de políticas compensatorias y de subsidios sociales, cuya finalidad era asegurar su asentamiento en las zonas rurales, garantizar un nivel de subsistencia mínimo y reducir el conflicto. Paulatinamente y por diferentes causas, se reconoció la existencia de al menos dos tipos de agricultura, distinguibles fundamentalmente por el origen de la fuerza de trabajo aplicada para producir y por la forma de organizar ese trabajo: la agricultura comercial o el *agronegocio* y la AF.

Ambas categorías presentan diferentes puntos de partida en sus relaciones con los mercados, con los insumos, productos, bienes de capital, financieras, tecnológicas, de tierras y del trabajo (Ramos et al., 2014).

En este contexto, se llevó a cabo una armonización de políticas públicas diferenciadas para la AF a través de la creación y la consolidación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) como parte de ese proceso de integración. La REAF fue creada por resolución del Grupo Mercado Común del 31 de marzo de 2004 (MERCOSUR/GMC/RES.N.º/04). La conforman representantes sectoriales de gobierno de los cuatro Estados parte, por los órganos nacionales que cada Estado parte determine, e integrantes de entidades representativas de la sociedad civil; esta última representación, y especialmente la de las organizaciones de productores familiares, es una de las características distintivas de la REAF. Sus objetivos son: fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de productos originarios de la agricultura familiar, y facilitar la comercialización de los productos originarios y la producción de base familiar en la región.

Como consecuencia de la pequeña escala económica de la AF, su producción resulta incompatible con lógicas de funcionamiento de los mercados; la rentabilidad solo podría lograrse por medio del «asociativismo» y la integración de los agricultores familiares en empresas de economía social o solidaria, que operen a otra escala y que además se amparen en «reglas» que reduzcan asimetrías en las condiciones de negociación y acceso a factores productivos y de mercados. Se parte de la idea de que solo a través de un proceso de asociación se puede lograr el acceso a inversiones y tecnología necesarias para cumplir con las normas y regulaciones que en el comercio internacional y regional rigen en materia sanitaria, fitosanitaria, de inocuidad alimentaria y ambiental (<http://www.reafmercosul.org/>).

Todo lo dicho impulsó a las organizaciones sociales rurales representativas de la AF de la región a la creación de la Coordinadora de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM), en procura de coordinar, armonizar y articular políticas públicas e instrumentos que facilitaran la integración regional en el Mercosur y, al mismo tiempo, mitigaran sus riesgos. A instancias de la REAF, el Mercosur estableció una definición que permite a los Estados parte del bloque la identificación y el registro de los agricultores familiares, destinatarios de las políticas públicas diferenciadas. Para ello, en un territorio con tantas diferencias productivas, histórico-culturales, económicas y sociales como el que conforman Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, la aproximación del Mercosur ha sido política. Se han definido criterios generales para acotar el universo a la AF, habilitando luego a cada país en la aplicación de parámetros de la misma categoría pero de diferente magnitud, lo que permite un reconocimiento mutuo de aquellos que forman parte de la AF (<http://www.reafmercosul.org/>). El carácter político de estos cambios

pone en riesgo su continuidad, dadas la dinámica de los ciclos electorales y las alternancias del poder en la región.

Agricultura familiar como objeto de regulación jurídica en Uruguay

En coincidencia con el proceso regional, en 2005 se creó en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR),³ que comenzó a funcionar en abril de 2008, asumiendo y centralizando los programas y competencias preexistentes para atender a la población rural y mejorar su calidad de vida. Desde su creación se aplicaron políticas diferenciadas que atienden aspectos productivos y sociales en procura de una inclusión equitativa y sostenible de la producción familiar en las cadenas productivas, así como para lograr una participación justa en el reparto de riqueza (Bizzozero, 2020). En marzo de 2007 se votó la ley 18.126,⁴ que establece los fundamentos de la «Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental» que dio origen a los Consejos Agropecuarios Departamentales y a las Mesas de Desarrollo Rural.

Por resolución del MGAP 527/008, de 29/7/2008, se definió por primera vez a los *productores familiares*. Más tarde, el decreto 385/009, de 18/8/2009,⁵ conceptualizó a los *pequeños agricultores* como aquellas personas físicas que sean agricultoras y que cumplan simultáneamente determinados requisitos.

La ley 18.362, de 6/10/2008 (Uruguay, 2008c), creó el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo. En ese marco podrán emplearse regímenes y procedimientos de contrataciones especiales, adecuados a los objetivos de desarrollar proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios. Como se refirió, el MGAP estableció por resolución los requisitos que deben reunir los pequeños productores familiares para ser incluidos en estos programas (Bizzozero, 2020).

Actualmente el MGAP (2016), por resolución 1013/16, define como *productores familiares* a personas físicas que, con o sin la ayuda de otras, gestionan directamente

3 Creada por los artículos 161 a 163 de la ley 17.930, del Presupuesto Nacional 2005-2010, de 19/12/2005 (Uruguay, 2005); 184 de la ley 18172, de 31/8/2007 (Uruguay, 2007b), y decreto 67/008 (Uruguay, 2008a).

4 Reglamentada por el decreto 217/007, de 18/6/2007 (Uruguay, 2007a).

5 A los efectos de lo dispuesto en el literal B del artículo 72 de la ley 16.811 (Uruguay, 1997), de 21 de febrero de 1997, en la redacción dada por el artículo 1.º de la ley 18.467, de 27/2/2009 (Uruguay, 2009).

una explotación agropecuaria o realizan una actividad productiva agraria que no requiere el uso directo de la tierra. Estas personas, en conjunto con su familia, deben cumplir los siguientes requisitos en forma simultánea:

- Realizar la explotación con la contratación de, como máximo, dos asalariados no familiares permanentes o su equivalente en jornales zafrales no familiares (500 jornales al año).
- Explotar en total hasta 500 hectáreas (CONEAT 100) bajo cualquier forma de tenencia.
- Residir en la explotación o a una distancia no mayor de 50 km de esta.
- Generar un promedio de ingresos familiares nominales mensuales extraprediales inferiores o iguales a 14 bases de prestaciones y contribuciones (BPC).

La producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal fueron declaradas de interés general en el marco de la ley 19.292, de 2014 (Uruguay, 2014).⁶ Las compras estatales de productos de base agroecológica familiar podrían constituir un eje importante de las compras públicas y la nueva política de compras públicas sostenibles (Bizzozero, 2020).

La DGDR ha creado un Registro de Productores Familiares. Según la información disponible, existían 20.828 explotaciones en 2014, las que involucraban a unos 33.600 productores familiares registrados (Sganga et al., 2014).

Los avances obtenidos por la DGDR a lo largo de 14 años de desarrollo de políticas diferenciadas son relevantes y podrían considerarse antecedentes para incorporar la variable ambiental en referencia a esta modalidad de la producción rural. Resulta evidente que existía un claro vínculo entre la producción familiar y aquellas específicamente destinadas al desarrollo agroecológico, siguiendo la tendencia que se inició con la resolución 66/222 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que proclamaba a 2014 como Año Internacional de la Agricultura Familiar e incorporaba lo ambiental como uno de sus componentes (FAO e IFAD, 2019).

Este ciclo se completa con la ley 19.717 (Uruguay, 2018c),⁷ que declara de interés general «la promoción y el desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica», crea una comisión honoraria nacional para la elaboración de un Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas y provee lineamientos y recomendaciones de política para el desarrollo de la

6 Modificada por el artículo 311 de la ley 19.355, de 19/12/2015, que crea el Registro de Productores Familiares (Uruguay, 2015b), y por los artículos 1 y 2 de la ley 19.685, de 26/10/2018 (Uruguay, 2018b), que dan nueva redacción a los artículos 3 y 5 de la referida. Reglamentada por el decreto 86/015 (Uruguay, 2015a), de 27/2/2015, y complementada por el decreto 402/018 (Uruguay, 2018a).

7 Reglamentada por el decreto 159/019 el 04/6/2019 (Uruguay, 2019).

agroecología en Uruguay (Comisión Honoraria del Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas, 2021).

El cambio de gobierno ocurrido en Uruguay a partir del 2020 marca un viraje en la tendencia señalada: se desarticuló el sistema de certificación orgánica vigente desde 2008 (decreto 557/008, Uruguay, 2008b); se inhabilitó el Sistema Participativo de Garantía de la Red de Agroecología del Uruguay, que era la entidad autorizada desde 2015 para la certificación,⁸ a la vez que, sin participación de las ONG/OSC, se creó por resolución del MGAP 1405/021, de 7/10/2021 (MGAP, 2021c), un Comité de Transición Agroecológica, teniendo presente que el Grupo Banco Mundial apoyará a los países para que transformen los sistemas agrícola y alimentario mientras se avanza hacia la seguridad alimentaria como prioridad universal urgente. El comité está integrado por un coordinador designado por el MGAP, que lo preside; por representantes designados, respectivamente, por el director general de Desarrollo Rural, el director general de la Granja, el director general de Recursos Naturales y el director general de Servicios Agrícolas; un representante designado por la Unidad de Gestión de Proyectos y un secretario técnico designado por el coordinador. Recientemente se aprobó un nuevo decreto del Poder Ejecutivo, 175/2022, de 24/05/2022 (Uruguay, 2022), que asimila la producción orgánica con la agricultura integrada, lo cual deja afuera a la agroecología.

Los cambios ocurridos demuestran, una vez más, que los actores públicos y privados involucrados en la implementación de una política pública pueden servirse de los cambios ocurridos en las reglas institucionales vigentes, utilizando diferentes recursos, para tratar de influir en el contenido de la etapa en cuestión. De ese modo intentan «ajustar, modificar o incluso anular las definiciones, decisiones y acciones correspondientes a etapas precedentes» (Subirats et al., 2008, p. 117).

La dimensión social emergente en las políticas públicas regionales y su correlato en la legislación nacional solo colateralmente contribuyeron a impulsar y profundizar mecanismos de empoderamiento social que efectivamente posibilitaran que los verdaderos protagonistas de la AF pudieran demandar estas conquistas como derechos adquiridos. Lograr que esos avances sean internalizados como valores socialmente dominantes acerca de lo que, en determinadas circunstancias, es justo o necesario y puede, por lo mismo, ser exigido como un derecho requiere algo más que la simple aprobación de normas regionales o nacionales (Garcés, 2006; Vázquez, 2007, 2011; Garretón, 2006; Kan, 2016; Serbin, 2008).

El riesgo es el retroceso en el logro de avances en el campo de la producción de alimentos que, desde una perspectiva social y ambiental, sean más sostenibles.

8 Resoluciones del MGAP 943/021 (MGAP, 2021a) y 944/021, de 26/07/2021 (MGAP, 2021b).

Conclusiones

La política de apoyo a la AF, por su propia naturaleza, está sujeta a riesgos derivados de cambios de contexto político y de eventuales reemplazos de los dirigentes y funcionarios que oportunamente la propiciaron.

Para cumplir con las expectativas vinculadas a la integración regional, la AF deberá superar la creciente fragmentación de la región en torno a modelos y paradigmas de integración diversos en función de cambios de orientación política de sus gobernantes. Solo a través de movimientos ciudadanos con efectiva capacidad de incidencia y proposición se podrán sostener a largo plazo verdaderas políticas de integración regional.

En el ámbito nacional, la sostenibilidad de las políticas referidas a la AF a largo plazo siempre va a depender de la participación real de los actores directamente vinculados con ella. El desafío es que las políticas públicas y sus instrumentos de financiamiento, acceso a la tecnología y las compras públicas no sean apropiados por aquellos productores que de antemano están mejor adaptados a los modelos hegemónicos.

Lo deseable sigue siendo que exista una voluntad genuina y democrática de los gobiernos para una verdadera participación que incorpore decididamente a los movimientos sociales en el diseño de las políticas y no meramente en su legitimación.

En cualquier caso, resulta fundamental asegurar la representatividad de los actores convocados al diálogo, que exista un flujo de información efectiva y reducción sistemática de las asimetrías entre los interlocutores. Para que ello ocurra, los grupos de agricultores familiares y, en última instancia, ellos mismos tienen que sentirse representados y recibir los beneficios que se procuran con la institucionalidad creada. Será necesario disponer de recursos y de instrumentos idóneos para disminuir todo lo posible la brecha que naturalmente se produce por el ejercicio de las acciones de representación entre la cúpula dirigente de las organizaciones y las asociaciones de base y sus miembros. Si esta brecha se hace muy ancha, conspira contra la visibilidad de los resultados, en cuanto los supuestos principales beneficiarios de las políticas públicas no pueden percibir que estas son precisamente el producto del diálogo político y la movilización social. Esta es la única forma de consolidar toda la institucionalidad creada y sobrevivir a los vaivenes de la política.

La incorporación de las dimensiones ambientales a la AF, propiciada por las organizaciones internacionales, abre una gran posibilidad para diversificar formas de producir más sostenibles. Ellas implican una oportunidad real para los pequeños productores que todavía se mantienen en los territorios rurales de Uruguay y el Mercosur.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, G. H. (2017). Geografías sociales y políticas de la soberanía alimentaria: Disputas de territorio en torno a significados, actores, procesos y escalas geográficas anudadas. *Revista Universitaria de Geografía*, 26(2), 73-110.
- Bizzozero, F. (2020). *Lineamientos y recomendaciones de política para el desarrollo de la agroecología en Uruguay*. Montevideo: PNUD.
- Comisión Honoraria del Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas. (2021). *Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-para-fomento-produccion-bases-agroecologicas/plan-nacional>
- Garcés, M. (2006). La democracia, la ciudadanía, las políticas públicas y los movimientos sociales en la región Mercosur. En M. Garcés, S. Giraldez, M. R. Goldar, M. do Carmo Albuquerque, Q. Riquelme, y T. Buroni, *Democracia y ciudadanía en el Mercosur* (pp. 597-637). Santiago: LOM.
- Garretón, M. A. (2006). Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual. En I. Cheresky (Comp.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política* (pp. 45-59). Buenos aires: Miño y Dávila.
- Gordillo, G., y Méndez Jerónimo, O. (2013). *Seguridad y soberanía alimentarias: Documento base para discusión*. Roma: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/ax736s/ax736s.pdf>
- Gudynas, E. (2005). *El «regionalismo abierto» de la CEPAL: Insuficiente y confuso*. Recuperado de <http://integracionsur.com/wp-content/uploads/2016/10/Gudynas-RegionalismoAbiertoIrc.pdf>
- Kan, J. (2010b). De la apertura comercial a la soberanía y autonomía regional: Un análisis de las tendencias de la integración latinoamericana de las últimas décadas: El caso de UNASUR. *Ideação: Revista de Educação y Letras da Unioeste do Paraná*, 12(1), 79-100.
- Kan, J. (2013a). *Integrarse desde arriba: La relación entre la clase dominante, los gobiernos, y los proyectos Mercosur y ALCA en la Argentina reciente* (Tesis de doctorado). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Kan, J. (2013b). ¿Mercosur o ALCA? Clase dominante, gobierno e inserción regional en los inicios del kirchnerismo. *Sociohistórica, Cuadernos del CISH*, (32), 47-76.
- Kan, J. (2016). Desde arriba y desde abajo: Gobiernos, clases dominantes y movimientos obreros y sociales en el rediseño de la integración latinoamericana. *Trabajo y Sociedad*, (26), 193-224.
- Manzanal, M., y González, F. (2010). Soberanía alimentaria y agricultura familiar: Oportunidades y desafíos del caso argentino. *Realidad Económica*, 255, 12-42.

- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2016). *Resolución 1013/016: Definición del productor familiar agropecuario*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-1013016-definicion-del-productor-familiar-agropecuario>
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2021a). *Resolución 943/021: Procedimiento de evaluación y gestión de productos orgánicos de origen vegetal importados*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-943021-mgap-procedimiento-evaluacion-gestion-productos>
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2021b). *Resolución 944/021: Certificación de la producción orgánica (DGSA)*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-944021-mgap-certificacion-produccion-organica-dgsa>
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2021c). *Resolución 1.405/021: Comité de Transiciones Agroecológicas*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-1405021-mgap-comite-transiciones-agroecologicas>
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Naciones Unidas. (2017). *Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar (2019-2028)*. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/468/08/PDF/N1746808.pdf?OpenElement>
- Nyeléni. (2007). *Foro para la soberanía alimentaria*. Recuperado de https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyelni_SP.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2015). *El legado del AIAF 2014 y camino a seguir*. Recuperado de <https://www.fao.org/publications/card/es/c/5941f871-2e0c-4b7c-a832-c20c06bdf04f/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. (2019). *Decenio de las naciones unidas para la agricultura familiar 2019- 2028: Plan de acción mundial*. Roma: FAO.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *POSTData*, 11, 11-56.
- Podestá, B., González Galán, M., y Jácome F. (Coords). (2000). *Ciudadanía y mundialización: La sociedad civil ante la integración regional*. Madrid: CIDEAL.
- Ramos, A., Márquez, S., González, R., y Mermot, C. (2014). El desarrollo institucional de la agricultura familiar en el Mercosur: La experiencia de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) del Mercado Común del Sur (Mercosur). En S. Salcedo, y L. Guzmán (Eds.), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política* (pp. 463-472). Santiago, FAO.

- Rapoport, M. (2008). Argentina y el Mercosur: ¿Dilema o solución? *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 17(33-34), 3-18.
- Sganga, F., Cabrera, C., González, M., y Rodríguez, S. (2014). *Producción familiar agropecuaria uruguaya y sus productores familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares*. Montevideo: MGAP.
- Serbin, A. (2008). ¿Convidados de piedra? Ciudadanía e integración regional. En L. Martínez Alfonso, L. Peña, y M. Vázquez (Coords.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 109-138). Buenos Aires: CRIES. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Uruguay. (1997). *Ley 16.811: Declaración de interés nacional: Ley de semillas*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16811-1997>
- Uruguay. (2005). *Ley 17.930: Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones 2005-2009*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005>
- Uruguay. (2007a). *Decreto 217/007: Reglamentación de la ley 18.126 relativa a las bases de la descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/217-2007>
- Uruguay. (2007b). *Ley 18.172: Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal: Ejercicio 2006*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18172-2007>
- Uruguay. (2008a). *Decreto 67/008: funcionarios contratados: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/67-2008>
- Uruguay. (2008b). *Decreto 557/008: Creación del sistema nacional de certificación de la producción orgánica*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/557-2008>
- Uruguay. (2008c). *Ley 18.632: Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal: Ejercicio 2007*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18362-2008>
- Uruguay. (2009). *Ley 18.467: Ley de semillas: Modificación*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18467-2009>
- Uruguay. (2014). *Declaración de interés general: Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19292-2014>
- Uruguay. (2015a). *Decreto 086/015: Reglamentación de la ley 19.292 relativo a la producción familiar agropecuaria y pesca artesanal*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/86-2015>

- Uruguay. (2015b). *Ley 19.355: Declaración de interés general: Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015>
- Uruguay. (2018a). *Decreto 402/018: Reglamentación del art. 23 de la ley 18.834 y arts. 81 y 82 de la ley 18.362, relativas a la política de compras públicas sostenibles*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/402-2018>
- Uruguay. (2018b). *Ley 19.685: Modificación de normas relativas a la promoción del desarrollo con equidad de género: Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19685-2018>
- Uruguay. (2018c). *Ley 19.717: Declaración de interés general y creación de una comisión honoraria nacional y plan nacional para el fomento de la producción con bases agroecológicas*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19717-2018>
- Uruguay. (2019). *Decreto 159/019: Reglamentación de la ley 19.717, relativo a la creación de la comisión honoraria del plan nacional de producción con bases agroecológicas*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/159-2019>
- Uruguay. (2022). *Decreto 1405/2022: Reglamentación del art. 215 de la ley 17.296, relativa a la certificación de los productos agropecuarios orgánicos, de acuicultura orgánica y producción integrada*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/175-2022>
- Vázquez, M. (2007). Cambio político, integración regional y participación social: El caso del Mercosur. En A. Serbin, P. Isa-Contreras, y L. Peña (Coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007-2008* (pp. 201-214). Buenos Aires: CRIES. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/Anuario-2007.pdf>
- Vázquez, M. (2011). El Mercosur social: Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En G. Caetano (Coord.), *Mercosur 20 años* (pp. 166-185). Montevideo: CEFIR.