

La influencia de la REAF en la política diferenciada para la agricultura familiar en Uruguay (2005-2019)

RESUMEN

Paola Mascheroni Laport

paola.mascheroni@cienciassociales.edu.uy

Universidad de la República/ Facultad de Ciencias Sociales - UDeLaR / Departamento de Sociología. Montevideo, Uruguay.

Alberto Riella

albertoriella@gmail.com

Universidad de la República/ Facultad de Ciencias Sociales - UDeLaR / Departamento de Sociología. Montevideo, Uruguay.

La Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF) ha sido una gran usina de ideas para la innovación de las políticas públicas y la creación de instrumentos para políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el continente. Este artículo se centra en explorar las contribuciones e influencias que esta institución mercosuriana ha tenido en el diseño y ejecución de las políticas públicas para la producción familiar en Uruguay durante los gobiernos de la ola progresista entre 2005 y 2019. Se propone conceptualmente abordar los procesos que abren la posibilidad de una 'ventana de oportunidad política' para la mejor adopción y traducción de las políticas de la REAF a la situación nacional. Se observa en particular cómo se ha dado el proceso de traducción nacional de los lineamientos de la REAF en tres pilares del modelo de la política diferenciada de la agricultura familiar: a) cambios institucionales; b) reconocimiento e identificación de la producción familiar y; c) apoyos productivos y de comercio. Para ello se realiza un análisis de documentos, actas y resoluciones de la REAF, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay -en particular de la Dirección General de Desarrollo Rural-, y otros organismos vinculados a la institucionalidad pública vinculada al desarrollo rural. Se concluye que la REAF ha tenido una influencia relevante en la formulación, diseño e implementación de la política diferenciada para la agricultura familiar en Uruguay.

PALABRAS CLAVE: agricultura familiar, MERCOSUR-REAF, políticas públicas, desarrollo rural, Uruguay.

1 INTRODUCCIÓN

Con la puesta en marcha del proceso de integración regional a partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991 y la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)ⁱ se promueven espacios de diálogo político e intentos de institucionalidades específicas para abordar algunas políticas públicas en la región. En el año 2004 se crea la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), a instancias de Brasil y con el impulso de la denominada “Carta de Montevideo”, por medio de la cual las organizaciones sociales de la agricultura familiar, pertenecientes a la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM), solicitaron a las cancillerías de los países del bloque la creación de un “espacio asesor y de diálogo político” (NIEDERLE, 2016).

La REAF es una instancia mediante la cual los países del bloque intentan coordinar políticas públicas diferenciadas de apoyo a la agricultura familiar. Es un órgano asesor especializado del Grupo Mercado Común (GMC) del MERCOSUR y del Consejo del Mercado Común (CMC), principal órgano de dirección política del MERCOSUR. En sus años de funcionamiento, la REAF se constituye como uno de los pocos espacios institucionales creados por el MERCOSUR que pudo avanzar en una agenda densa y compleja, para hacer converger las normativas dirigidas a la producción familiar e impulsar acuerdos para fomentar estas directivas en los países miembros del bloque (NIEDERLE, 2016; RAMOS, 2019). Es plausible pensar que el peso de la REAF se expresa en sí mismo en una situación que muestra un proceso histórico de acumulación de fuerzas en la región, que puede ser la causa de la fortaleza institucional que adquirió este tema en los años de los gobiernos progresistas en el cono sur.

El propósito de este artículo es presentar el papel que la REAF ha cumplido en la difusión de ideas innovadoras en el campo del desarrollo rural en los países del bloque a partir del estudio de su influencia en el diseño e implementación de políticas públicas para la producción familiar en Uruguay, poniendo especial atención en las circunstancias y formas en que esas políticas fueron “traducidas” a nivel nacional. Para ello se utiliza una metodología centrada en el análisis de documentos, actas y resoluciones de la REAF, de la COPROFAM, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay -en particular de la Dirección General de Desarrollo Rural-, y otros organismos vinculados a la institucionalidad pública vinculada al desarrollo rural.

En primer lugar se presentan las consideraciones teóricas que se utilizan en el artículo. En segundo lugar se desarrollan las condiciones para que la REAF emerja como impulsora de las políticas públicas para la producción familiar en los países que integran el MERCOSUR. Tercero, se analiza la ventana de oportunidad política que permitió la adopción y traducción de las políticas públicas para la agricultura familiar al caso uruguayo. Cuarto, se discuten los tres pilares del modelo de la política diferenciada de la agricultura familiar. Por último, se presentan las reflexiones finales del artículo.

2 CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

En un contexto de creciente globalización e internacionalización donde se intensifican las relaciones de interdependencia entre los países, los organismos internacionales y regionales emergen como nuevos espacios de configuración de

las políticas públicas que tienen lugar más allá de los Estados en las que se impulsan (PÉREZ, SOLANAS y MARTÍNEZ, 2017)ⁱⁱ. Prestando atención a este fenómeno, diversos estudios empíricos constatan el aumento en la similitud de políticas públicas adoptadas por los países a lo largo de tiempo y se centran en la comprensión de los mecanismos que producen esta convergencia (GILARDI, 2012).

Desde las ciencias sociales existe un marcado interés por estos procesos de determinaciones supranacionales sobre las políticas locales, que se han conceptualizado como fenómenos de interdependencia, influencia y transferencia de políticas públicas y sus modelos de gobernanza. Se observa cada día con mayor intensidad cómo las jurisdicciones de nivel global se convierten en puntos de referencia para la formulación de políticas a nivel nacional. Las investigaciones sobre el tema ponen de manifiesto cómo estos espacios van modelando la agenda de políticas mediante la construcción de interpretaciones que defienden 'problemas' y 'soluciones' en el ámbito de acción de políticas públicas específicas como pueden ser las políticas económicas, educativas, de salud, ambiental, entre otros (DOLOWITZ, HADJIISKY y NORMAND, 2020; GILARDI, 2012).

Concomitantemente, los movimientos y las organizaciones sociales nacionales también han emprendido un camino para agruparse y actuar transnacionalmente para dialogar, interactuar y en algunos casos ser parte de estos ámbitos de internacionalización que construyen ideas y modelos de políticas. En nuestro campo de estudio se puede observar cómo se formó un Movimiento Agrario Transnacional (BORRÁS, EDELMAN Y KAY, 2008) que ha interactuado, presionado e influido en cierta manera en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). En especial, se constata cómo dicho organismo incorporó en las últimas dos décadas puntos de vista de estos movimientos en sus recomendaciones y acciones en torno a la agricultura familiar, que también influyó en los ámbitos de la REAF.

Prestando atención a estos procesos, numerosos estudios han puesto el foco en remarcar la importancia que han ganado estos distintos ámbitos supranacionales y bloques regionales en la transferencia de políticas de acción pública (SOLANAS, 2009; DE LIMA, 2011; PERROTA, 2017; PÉREZ, SOLANAS y MARTÍNEZ, 2017; PEREIRA et al, 2018). En sentido general, se entiende por transferencia al “proceso mediante el cual ideas, estándares normativos, políticas e instituciones son esparcidos en el tiempo y el espacio” (BÖRZEL y RISSE, 2012:5).

Börzel y Risse (2012) identifican dos mecanismos principales mediante los que se produce la transferencia de políticas públicas. Por un lado, mecanismos de influencia directa, cuando un agente de difusión supranacional promueve activamente determinadas políticas o instituciones modelos en sus interacciones con un actor receptor, como por ejemplo, los procesos de ‘europeización’ en el cual los miembros y no miembros de la Unión Europea se adaptan y cambian las instituciones nacionales en respuesta a las reglas y regulaciones que la misma establece. Por otro lado, se observan mecanismos indirectos de difusión cuando los Estados necesitan resolver un problema o superar una crisis y buscan en las instancias superiores ejemplos de "mejores prácticas" y soluciones que atiendan sus necesidades.

Los estudios en América Latina sobre los procesos de difusión transnacional de normas, ideas y políticas han distinguido en este fenómeno dos grandes formas de influencia. Uno de orden más “coercitivo”, que estaría asociado a la influencia

directa, cuando los organismos supranacionales manejan recursos o mecanismos del poder (capacidad de líneas de crédito u otorgamiento de donaciones); y otro de orden más “difuso” o indirecto cuando esto se hace a partir de la producción y transmisión de un conocimiento autorizado y/o “consensuado” a nivel global ⁱⁱⁱ.

Para estos mecanismos de influencia indirecta, se proponen una serie de clasificaciones que permiten diferenciar analíticamente los distintos procesos que abarca y su magnitud. El primero de ellos, “policy learning”, refiere a la divulgación de nuevas formas de definir los problemas y representa un cambio importante en las ideas y creencias acerca de una política. El segundo, “policy diffusion”, da cuenta de aquellos elementos vinculados a la diseminación de una política y sus principales instrumentos y conceptualizaciones. Tercero, la noción de “policy transfer” abarca las acciones tendientes a replicar un programa o instrumentos de una política de un sistema político a otro en búsqueda de alcanzar una “policy convergence”, que llevaría a confluir patrones parecidos de políticas entre ambos sistemas, lo que permitiría alcanzar efectos estructurales similares en los países que las adoptan (RUBIO BARCELÓ, 2002; STONE, 2003)

Los conceptos de policy learning y policy diffusion hacen referencia a la divulgación de conocimientos reconocidos y legitimados para la definición de los problemas. En tanto que las nociones de policy transfer y policy coverage se vinculan directamente al proceso de “hacer la política” ya que implican el diseño e implantación concreta de dicho programa en determinado país. Si bien todos ellos pueden considerarse como elementos del mismo proceso de influencia, analíticamente el proceso de transferencia puede ser más objetivable y reviste mayor impacto desde el punto de vista político del país o sociedad en cuestión. En este sentido, la transferencia de políticas públicas no es un proceso de ‘todo o nada’ sino que es un proceso gradual, y el contenido de la transferencia va a variar caso a caso. Es decir, una política pública puede ser adoptada en su integralidad o su transferencia puede estar limitada a ciertos objetivos, instrumentos y programas. Inclusive puede combinar ciertos elementos externos con aquellos que ya existen en cada país (DOLOWITZ y MARSH, 2000).

El uso de la noción de “transfer” o transferencia de políticas permite analizar de manera adecuada las acciones que conllevan al cambio de una política pública. Este mecanismo analítico resalta el factor agencial de quien “traduce” la política a nivel local ya que el elemento intencional es definitorio en todo proceso de transferencia y traducción (HASSENTEUFEL y DE MAILLARD, 2013). Por ello, los estudios se sustentan en la presunción implícita de que la transferencia o traducción es el resultado de un proceso de aprendizaje político, y que el elenco técnico y político del país receptor es el actor principal en el proceso de importación de las políticas (RUBIO BARCELÓ, 2002). En este sentido, la noción de traducción pone el acento en los ajustes de las políticas difundidas en base a las particularidades de los contextos y las reinterpretaciones de los actores sociales (GRISA y NIEDERLE, 2018; DOLOWITZ y MARSH, 2000).

Otro aporte conceptual que debe considerarse, es que desde esta perspectiva, el proceso de transferencia implícitamente se da en un “momento” político determinado que hace posible introducir esos cambios. De esta forma, la “policy transfer” puede ser analizada entonces desde una mirada más amplia que abarca las teorías sobre los cambios en las políticas públicas. En esta dirección, interesa retomar para estudiar los efectos de la REAF, la teoría de la ‘ventana de oportunidad política’ para comprender mejor el cambio que se operó en las

políticas públicas dirigidas al desarrollo rural y a la producción familiar en Uruguay bajo la influencia de dicho espacio regional. Para este modelo de “ventana política” existen tres condiciones básicas o procesos que deben darse para que ocurra un cambio en la política pública (KINGDON, 1996). Primero, la inclusión del tema en la agenda, lo que supone la aparición de un problema nuevo que presiona al sistema político para ser tenido en cuenta. Se refiere a las formas o condiciones a través de las cuales una cuestión determinada tema accede a la agenda, sea por la magnitud del problema, el impacto que genera y las repercusiones o el aprendizaje derivado de la observación de otras experiencias similares, ya sean propias del país o de otros países. Segundo, la existencia de ideas de cambio y red de actores. La existencia de propuestas de cambio debe representar una acumulación de conocimientos y la expresión de un consenso en cuanto a los valores que ella representa. Y que estas propuestas e ideas envuelvan a una red de actores del sistema de representación interés para que sean defensores de las mismas (burocracias especializadas, cuadros de partido o dirigentes de los grupos de interés, académicos y asesores nacionales o internacionales). Tercero, cambios en el sistema político, atendiendo las relaciones de fuerza entre los partidos y en el estado de la opinión pública, que se refleja en la representación parlamentaria y en relevos en la administración ejecutiva (CHAQUÉS, 2004).

Cuando en un periodo de tiempo determinado estos tres factores se acoplan, se genera una “ventana política” que da la oportunidad para impulsar la reforma requerida. En este escenario, el proceso decisorio que busca realizar los cambios - aunque pueda tener que enfrentar contingencias y dificultades- tendrá importantes chances de lograrlo. Por tanto, en esta transferencia y cambio de una política, un país determinado tiene cierta “autonomía relativa” y sus logros dependen sus capacidades. Por ello, la aplicación de los mismos lineamientos de política puede generar resultados muy diferentes (FRANCO y LANZARO, 2006).

En este sentido, parece plausible establecer que con la creación y puesta en marcha de la REAF en 2004 se inicia un proceso de aprendizaje, difusión, transferencia y convergencia de políticas que modifica sustancialmente el diseño y los instrumentos de las políticas públicas de desarrollo rural en los países del bloque. Estos cambios se producen en un escenario de conflicto y de competencia, en el marco del cual cada país irá seleccionando temas y conformando una agenda y prioridades de acción para aprovechar las oportunidades creadas para su puesta en marcha.

3 LA REAF Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PRODUCCIÓN FAMILIAR EN EL BLOQUE REGIONAL

Desde su creación, la REAF se convirtió en una institución central en la difusión, transmisión y articulación de las políticas públicas para la agricultura familiar (NIEDERLE, 2017; GRISA y NIEDERLE, 2018). Varias políticas de los diferentes países del MERCOSUR muestran cómo en estos años, en casi todos ellos, se aprobaron medidas legislativas para el reconocimiento de la importancia de la producción familiar y se entablaron diferentes medidas o programas tendientes a dar apoyo a este colectivo (FIDA- COPROFAM, 2019).

Los ejes básicos que fueron impulsados desde este ámbito regional para la elaboración de la política diferenciada hacia la agricultura familiar son el

reconocimiento e identificación de las agriculturas familiares, la creación de una institucionalidad estatal para el diseño y coordinación de las políticas diferenciadas, el apoyo a los procesos productivos, el acceso a la tierra, las reservas de mercados y una acción con énfasis en el territorio. Estos ejes son acompañados transversalmente por las dimensiones de género, de juventud, la preocupación ambiental y la producción ecológica. Para su funcionamiento se crearon diferentes comisiones temáticas en los temas centrales de su actuación entre los cuales están: Facilitación del Comercio; Juventud Rural; Género; Registro de la Agricultura Familiar; Acceso a Tierra; y Cambio Climático y Gestión del Riesgo (FAO - REAF/MERCOSUL, 2016).

Con estos insumos se fue construyendo una agenda regional nutrida e integral que con el transcurso de los años se fue trasladando a las agendas nacionales, mediante un proceso de adaptación a las circunstancias, necesidades y posibilidades de cada país, lo que produjo una traducción específica de dichas recomendaciones a las políticas nacionales. Como señalan Grisa y Niederle (2019) se produjo una "convergencia divergente" en el que se manifiesta un proceso de traducción de las políticas públicas con reinterpretación por parte de los actores sociales de cada país.

La capacidad de difusión y transferencia que tuvo la REAF en la construcción de políticas públicas hacia la agricultura familiar en los países miembros se sustenta en un conjunto de factores generales de la región y particulares del ámbito rural. El primer factor que se puede considerar es la forma particular en la que emerge la REAF que permitió su enraizamiento en la sociedad civil desde el momento mismo de su creación. En los años considerados, los movimientos indígenas, campesinos, y de la agricultura familiar en el continente^{iv} irrumpieron en la escena política colocando sobre la mesa las necesidades y demandas específicas de las formas familiares de producción, con una agenda básicamente anti neoliberal, anticapitalista y nacionalista (RUBIO, 2017). En especial, la REAF puede considerarse como producto de un largo proceso de acumulación de fuerzas políticas y sociales de la agricultura familiar y campesina a nivel regional, que tiene su origen a mediados de los 90, cuando se firman los acuerdos de creación del MERCOSUR. En esos años las principales organizaciones nacionales de pequeños y medianos productores y campesinos se reúnen para presionar a los gobiernos de la época de corte neoliberal, para tener un espacio institucional para plantear sus reclamos ante el proceso de integración regional que se comenzaba a tratar en esos años^v (CARVALHO, 2011; MARIN, 2011). Ante las fuertes tensiones que imponía el inminente avance hacia el proceso de integración económica (zona de libre comercio), los planteos de estas organizaciones alcanzaron una rápida legitimidad ante la opinión pública. Ello, sumado a la capacidad de movilización que lograron dichas organizaciones en algunos de los países, especialmente Brasil, hizo que sus reclamos fueran considerados una vez conformada la institucionalidad del MERCOSUR. Fue así que se creó un grupo especial, donde los técnicos de los gobiernos y las organizaciones, entablaron un espacio de diálogo y análisis conjunto de las situaciones más críticas en cada país, dando así origen a la institucionalidad que años después crearía la REAF. Este enraizamiento con la sociedad civil permite una transmisión más eficaz de la esfera regional a la nacional, dado que las organizaciones nacionales ejercerán un importante control y seguimiento de las resoluciones y los compromisos asumidos por los estados en ese ámbito.

El segundo factor regional es la emergencia, desde los gobiernos progresistas que asumen el poder en esos años, de un nuevo paradigma sobre las políticas públicas. La mayoría de las organizaciones de la producción familiar y campesina de cada país fueron parte de la ‘irrupción plebeya’ que señala de Sierra (2017), que se produjo con la llegada de los nuevos gobiernos y marcó la entrada en escena de actores subordinados o marginados, articulados con movimientos sociales y con diferentes partidos políticos. Este proceso, provocó una renovación de las formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, así como con el mercado. El nuevo enfoque de gestión de las políticas públicas se caracteriza por “una visión activa y presente del rol del Estado, más regulador en su relación con el mercado, y articulador de las demandas y movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos” (GARCÍA DELGADO, 2013:15).

El tercer elemento importante, es el impulso brindado por los organismos internacionales como la Organización Mundial de la Agricultura (FAO), el Banco Mundial, el Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola (IICA) el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), entre otros, que promovieron el debate sobre las políticas públicas para la agricultura familiar y financiaron programas específicos para este grupo social en diversos países (SABOURIN y GRISA, 2019)^{vi}.

Y por último, pero no menos importante, es que en estos años los países del MERCOSUR atravesaron un largo ciclo de crecimiento económico, con buenos precios internacionales para el sector agrario, aumentos de los salarios reales y políticas sociales muy activas. La confluencia de estos factores económicos permitieron mitigar los conflictos por la apropiación de los excedentes, dando lugar a una coexistencia “tensionada” en los territorios rurales entre las formas más avanzadas del desarrollo capitalista en el agro con las formas familiares, campesina e indígenas de producción (KAY y VEGARA-CAMUS, 2018).

Estos cuatro factores generaron un escenario favorable para que la REAF se convirtiera en un ámbito central para la construcción y legitimación de la nueva generación de políticas públicas para el desarrollo rural y de los cambios institucionales necesarios para la instrumentación de dichas políticas (GRISA y NIEDERLE, 2018). Fue así que en estos años fueron convergiendo los principales ejes conceptuales de las políticas diferenciadas a la vez que se construyó un núcleo de instrumentos que permitieron llevar varias de ellas adelante en Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Pero dichos instrumentos de las políticas públicas se institucionalizaron de forma diferenciada en cada país mediante una reinterpretación que los actores sociales y políticos hicieron a la realidad de cada país (GRISA y NIEDERLE 2019). Por tanto para transformar las recomendaciones en iniciativas parlamentarias o diseños de política, éstas sufrieron un proceso de “traducción adaptativa” para ajustarlas a las particularidades de sus productores familiares, sus formas de producción, la estructura agraria del país y fundamentalmente a la negociación con los actores del sistema de representación de intereses agrarios y los movimientos sociales involucrados.

4 URUGUAY Y LAS CONDICIONES PARA LA TRADUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

Uruguay es, junto con Brasil (GRISA y SCHNEIDER, 2015)^{vii}, el país de la región donde se puede ver cómo paso a paso se va innovando en política pública en sintonía con los debates que se establecieron en la REAF constatando una fluida transmisión y adaptación de estas conceptualizaciones e instrumentos a la arena legislativa e institucional (FIDA-COPROFAM, 2019). En el caso uruguayo se producen tres procesos que abren la posibilidad de una ‘ventana de oportunidad política’ para la mejor adopción y traducción de las políticas de la REAF a la situación nacional.

El primero de ellos refiere a la aparición de nuevas ideas sobre el desarrollo rural y la existencia de un conjunto de redes de actores que las impulsan. Por una parte, Uruguay cuenta con la particularidad de una representación unificada a nivel nacional de los productores en la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), que es ampliamente reconocida como representante legítima por parte de los actores políticos^{viii}. El ejercicio de representación monopólico de los intereses de la producción familiar le ha permitido construir un capital simbólico relevante que fue puesto en juego para impulsar las políticas públicas orientadas por las recomendaciones de la REAF. Por otra parte, los elencos técnicos y las jerarquías burocráticas que asumieron la responsabilidad en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) contaban con una gran acumulación académica y programática respecto a estas nuevas ideas. La confianza de los equipos técnicos con las organizaciones y sus representantes fueron la base para lograr articular una constelación de instituciones del Estado, en diferentes ámbitos y escalas, que junto con el diálogo y cogestiones con las organizaciones sociales formaron una densa red de política pública que fue enraizando las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el país. Estos factores dieron a la sección nacional de la REAF una fortaleza importante para agenciar e impulsar y adaptar las recomendaciones como políticas efectivas.

El segundo elemento lo constituye el cambio de gobierno en el país en el año 2005. En la primera administración progresista se dará un nuevo impulso a las políticas y se renovará el elenco político y agencias del Estado dando posibilidades para una nueva orientación en las intervenciones estatales en varios órdenes. También este cambio de gobierno implicó una modificación importante en la correlación de fuerzas dentro del Parlamento, donde la coalición de gobierno obtuvo la mayoría absoluta, lo que facilitó la aprobación legislativa de varias de las iniciativas dirigidas a la agricultura familiar.

El tercer proceso se refiere a la aparición en la agenda del sistema político uruguayo de la necesidad de crear políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar ante los procesos de concentración y extranjerización de la tierra, avance las cadenas globales de valor y la descomposición de la pequeña producción (CARÁMBULA, 2015). Si bien esto ya era parte de la agenda propuesta por el nuevo gobierno, su instalación como un tema prioritario, puede afirmarse que se dio a consecuencia de la creación de la REAF. Los compromisos que como Estado miembro del bloque recomendaba la novel institución mercosuriana, permitieron incluir sin mayores inconvenientes este tema en la agenda del MGAP. Esto dio un fuerte respaldo a las demandas de las organizaciones y se convirtió en un factor de legitimación decisivo para que se conjuguen el resto de los elementos

y se construya una amplia “ventana de oportunidad política” que permanecerá abierta por más de una década, renovada por cada cambio de gobierno, por el fortalecimiento de la red de intereses y por el flujo de nuevas ideas que se fue acrecentando en el transcurso de los años.

5 LA ‘TRADUCCIÓN’ DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN URUGUAY (2005-2019)

A menos de un año de creada la REAF, en el país comienza una redefinición del diseño de las políticas de desarrollo rural donde ya se pueden observar esfuerzos por adoptar y traducir las recomendaciones de la REAF, de manera de converger con las principales líneas de trabajo de la nueva institucionalidad regional. Desde el año 2005 al 2019, se despliega un abanico de legislaciones, políticas y programas que buscaron generar instrumentos y acciones que consolidaron la instalación de la nueva forma de políticas para la producción familiar y los cambios institucionales necesarios para su implementación (RIELLA y MASCHERONI, 2017).

Este conjunto de acciones, definen la ‘política diferenciada para la agricultura familiar del progresismo uruguayo’, orientada a poner de manifiesto la importancia que tienen las formas familiares en el sector agrario para la producción de alimentos, el empleo, la preservación de los bienes comunes y la sostenibilidad social y cultural de los espacios rurales en el país, en consonancia con las ideas que difundidas desde la REAF para la legitimación de sus políticas (CABRERA, 2019). El objetivo de esta política diferenciada fue brindar apoyos estratégicos a estas formas de producción no estrictamente capitalistas, para tratar de mitigar la dinámica que tiende a su exclusión social y fortalecerlos como sujeto social en el país.

Con este objetivo se desarrolló una transformación en la política que abarcó tres grandes pilares que intentan adaptar el modelo de gestión de política pública alentado desde la REAF: a) cambios institucionales; b) reconocimiento e identificación de la producción familiar y; c) apoyos productivos y de comercio (SABOURIN, SAMPER y SOTOMAYOR, 2015; FIDA-COPROFAM 2019). A continuación, se expondrán los principales componentes y acciones que conforman cada uno de los tres ejes.

5.1 Cambios institucionales

En los distintos países miembros de la REAF se avanzó en la conformación de ámbitos institucionales en los que recayera la responsabilidad de velar por los intereses de la agricultura familiar. Cada uno de ellos fue adaptando estos ámbitos, en función de la prioridad que dio al tema, a las estructuras institucionales de cada Estado y en particular en las áreas en la que éste se articula con la producción agraria (FIDA, 2015).

En Uruguay, en el primer Plan quinquenal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca del nuevo gobierno, los agricultores familiares pasan a ser reconocidos y definidos como sujetos prioritarios del desarrollo rural, y se compromete a “apoyar sus iniciativas apuntando a su permanencia en el mundo rural y sostenibilidad como productores” (MGAP, 2005). De esta forma se

comienza a procesar el cambio institucional más relevante de este periodo con la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) en el MGAP en 2005^x. El objetivo de esta dirección será el de promover la integralidad y transversalidad de las políticas públicas de desarrollo rural, en especial las dirigidas a la producción familiar^{xi}. De esta manera se constituye de forma temprana en la nueva administración una centralidad institucional para promover acciones, establecer diálogo y recoger demandas directas de la producción familiar y sus asociaciones en el país. Al mismo tiempo, esta nueva Dirección se transformará en la interlocutora oficial del Estado uruguayo ante la REAF y animará la puesta en marcha y funcionamiento de la sección nacional de la REAF, como espacio de coordinación y diálogo entre el gobierno y las organizaciones.

La DGDR se convertirá de este modo en una usina de ideas y proyectos que nucleará a un grupo de técnicos y políticos calificados y comprometidos con el fomento de la producción familiar y con sus organizaciones. Con el primer presupuesto se le otorgó fondos propios, además de autorizarla a canalizar todos los proyectos de cooperación en su área de acción. Entre 2008-2018, la DGDR financió obras, inversiones y asistencia técnica a más de 10.000 proyectos prediales y más de 500 proyectos de organizaciones de productores familiares, lo que implicó una cobertura de estas acciones de casi la mitad del número de agricultores familiares registrados en el país (MGAP, 2018)^{xii}.

La Dirección desplegará también una actividad de articulación con otros espacios estatales, municipales, de empresas públicas y universitarios, para potenciar y coordinar los esfuerzos y apoyos para cumplir sus objetivos. Esta articulación contribuirá a la formación de una red de actores, con un entramado denso que servirá como sostén para sus políticas y sus acciones. Este accionar en red fue una innovación importante que empoderó y afirmó el protagonismo de la DGDR y fortaleció el objetivo general de instaurar una política diferenciada para la producción familiar institucionalmente densa, articulada e integral, muy alineada con las metas de la REAF.

El segundo cambio institucional es pasar a trabajar territorialmente con Mesas de Desarrollo Rural (MDR) a escala municipal, lo que fue posibilitado con la creación de la ley “Descentralización y coordinación de las políticas agropecuarias con base departamental” en el año 2007, como un instrumento de política pública para el desarrollo rural territorial. Esta orientación territorial, si bien ya existía, se profundizó y tomó una centralidad en este período que no había tenido hasta el momento.

Las MDR articulan en el territorio a representantes de organizaciones de productores familiares, de sindicatos rurales, de organizaciones de la sociedad civil y de la institucionalidad pública agropecuaria, así como de organismos públicos encargados de brindar servicios a la población rural. Este componente fue un instrumento que facilitó incorporar a los temas de la agricultura familiar con otros más transversales que propone la REAF como género, juventud e identidades territoriales. Las mesas se constituyeron en espacios de diálogo donde se discuten las principales problemáticas de los territorios, se gestiona información y trámites, se realizan propuestas productivas y técnicas para atender las demandas emergentes de los productores familiares. Se conformó así un entramado de Mesas que cubrió todos los territorios productivos del país^{xiii}, que se transformó en el tiempo en un eslabón clave de la DGDR para el diseño y ejecución de las

políticas diferenciadas y su cogestión con las organizaciones de base (VILLALBA, 2015; GONZÁLEZ y BRENES, 2015).

Un tercer arreglo institucional para fortalecer a la agricultura familiar como un sujeto diferenciado para la formulación de políticas públicas fue crear una unidad específica dentro del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), organización que históricamente ha sido el centro de acción y presión de los sectores empresariales para la generación de tecnología. El Programa Nacional de Producción Familiar (PPF), creado en el 2006, funcionará como una unidad especial para promover la investigación y el desarrollo de tecnología orientada a la producción familiar. Esta iniciativa busca atender los reclamos de las organizaciones y técnicos de la producción familiar nacional que venían solicitando la posibilidad de dirigir parte de la investigación agronómica para obtener tecnologías adaptadas a las necesidades y especificidades de este tipo de explotaciones. Este era uno de los primeros reclamos de las organizaciones del COPROFAM y es incorporado en las recomendaciones de la REAF. Estas ideas forman parte del Programa REAF sobre Cooperación e Intercambio de Experiencias y Políticas Públicas para el Acceso y Desarrollo de Tecnologías para la agricultura familiar. En el caso de Uruguay existía un déficit marcado en esta materia, por lo que el nuevo gobierno no tardó en seguir estos lineamientos (PROCISUR-IICA, 2010)^{xiv}. Esta unidad, en articulación con la DGDR, promueve el programa “Más Tecnologías para la Producción Familiar” como un instrumento basado en la colaboración entre el ámbito público y privado para el desarrollo de tecnologías apropiadas a esta escala de producción, en donde también participó la Universidad de la República^{xv}.

También es importante señalar un cuarto cambio institucional, aunque de distinta envergadura que los anteriores, que se produce en el sistema educativo con la creación de la Tecnicatura en Producción Agropecuaria Familiar en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)^{xvi} en el año 2012. Esta iniciativa es una forma de incorporar las nuevas ideas y de traducir las recomendaciones de Educación Rural de la REAF y del Grupo Temático Juventud. Esta medida es una alternativa de formación para un grupo de jóvenes con intereses en la realidad social de estas formas de producción rural, reviste además una relevancia simbólica importante para la construcción de la identidad de este sujeto social y para sus capacidades de reproducción social (Comunicación e Información del MERCOSUR -REAF-UCIM).

5.2 Reconocimiento de identidad y promoción de la acción colectiva

La acción de reconocimiento de la identidad y los derechos de los agricultores familiares como su relevancia social, económica y ambiental se consagran a través de la adopción en 2008 de la Ley de definición oficial y la creación un año después de un Registro Nacional de Productores Familiares. Este reconocimiento legislativo de su identidad tiene una fuerte implicancia en el sistema de representación de intereses y en las disputas simbólicas. En Uruguay el pensamiento rural hegemónico sostiene, desde hace más de un siglo, que la única diferencia entre los productores agropecuarios es sólo un problema de tamaño y que sus intereses son los mismos y están bien representados por las Asociación Rural del Uruguay (ARU) y Federación Rural (FR)^{xvii} (RIELLA y ANDIOLI, 2004). La falta de una marcada tradición campesina, como en otros países de la región, hizo que las discusiones y

recomendaciones de la REAF fueran un elemento importante y oportuno para legitimar la identidad propia de la agricultura familiar y reforzar sus acciones colectivas.

La definición adoptada de producción familiar traduce las ideas principales que impulsa la discusión en la REAF, mediante una adaptación de los indicadores a las características nacionales de la producción familiar más capitalizada en general y con un mayor peso de la producción familiar ganadera que en el resto de los países del MERCOSUR^{xviii}. La definición promulgada considera mayor superficie promedio de los establecimientos, permite mayor cantidad de mano de obra asalariada y de ingresos extraprediales: “Productores/as Familiares son personas físicas que con o sin la ayuda de otros gestionan directamente una explotación agropecuaria y/o realizan una actividad productiva agraria que no requiere el uso directo de la tierra. Esta persona, en conjunto con su familia, debe 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 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 a 50 km de la misma; Ingresos familiares nominales extra prediales sean inferiores o iguales a 14 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) promedio mensual^{lxxix}.”

Para el año 2014, 22.858 explotaciones cumplían estas condiciones y se habían anotado voluntariamente en el Registro (SGANGA et al, 2014). En sintonía con las recomendaciones en materia de género de la REAF, el registro permite la titularidad conjunta de la pareja^{xx}. La identificación y el registro se constituirán en una herramienta fundamental para poder focalizar las políticas de desarrollo rural que el Estado implementó en el periodo^{xxi}.

Otro componente de este pilar de reconocimiento es la legitimación otorgada a las organizaciones de los productores familiares por parte de las esferas estatales. En todo el periodo, desde la DGDR se implementaron acciones para fortalecer las organizaciones existentes y fomentar el asociativismo entre los productores. En este sentido, desde el gobierno se brinda un rol central a la Comisión Nacional de Fomento Rural como interlocutor y representante de los intereses de la producción familiar y habilitando su participación activa en las diversas instancias que generó la REAF. Este reconocimiento y legitimación operó brindándole un conjunto de representaciones en ámbitos estatales e incorporando la cogestión de las políticas públicas^{xxii} (RIELLA, SILVEIRA y MASCHERONI, 2013).

Asimismo, las organizaciones de base también pasaron a ser consideradas como unidades de co-gestión para la implementación de planes de desarrollo rural y fortalecimiento institucional. Desde la DGDR se realizan llamados especiales para las organizaciones de base, mediante los cuales se brinda apoyo para la contratación de técnicos, elaboración de planes de manejo, proyectos de riego, de comercialización, entre otros^{xxiii}. Estas diversas acciones fueron un incentivo notorio para la conformación, reactivación y fortalecimiento de organizaciones de base, lo que contribuye al modelo de gestión de política pública difundido por la REAF.

5.3 Fomento a la producción y acceso a mercados

Uno de los principales componentes de este pilar es el referido al acceso a la tierra. Éste es un tema central de las demandas de las organizaciones del MERCOSUR y tema permanente en los grupos de trabajo de la REAF, que desde su creación conformó el Grupo Temático de Tierras para discutir esta problemática, estudiar las experiencias implementadas en los distintos países y proponer recomendaciones en esta materia para los Estados miembro.

Las administraciones progresistas ya tenían entre sus prioridades mejorar el acceso a la tierra, y propusieron como medida principal la reactivación del Instituto Nacional de Colonización (INC). Este organismo estatal fue creado en el año 1948, pero hacía décadas que estaba sin financiamiento y casi nula capacidad de otorgar acceso a la tierra a pequeños productores^{xxiv}. En el marco de la política diferenciada para la agricultura familiar, se brindarán los recursos para que el INC pueda efectivamente cumplir con su responsabilidad de dar acceso a la tierra a este grupo. Para ello se reformula el Instituto, dando lugar a una nueva vía de acceso colectivo a la tierra a partir de formas asociativas de colonización y estableció con claridad que la población objetivo eran los productores familiares con dificultades de permanencia en el campo (TOLEDO, 2014). Esta nueva modalidad de entrega de tierra se inicia en el año 2005 y se irá incrementando en los años sucesivos hasta su apogeo en el año 2014. En el periodo 2005-2017, se adjudicaron 1127 emprendimientos individuales a productores familiares y 192 emprendimientos bajo la modalidad asociativa (INC, 2019). De esta forma, hay un porcentaje creciente del sector de agricultura familiar que accede a tierra por INC, fomentando el al trabajo asociativo y la organización local.

Durante los años analizados, las autoridades INC fueron parte de delegación oficial de Uruguay en las reuniones de la REAF y animaron junto con el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de Brasil, los debates en el grupo de trabajo temático sobre acceso a la tierra. Si bien en la REAF no logró que se aprobaran las recomendaciones que elaboró consensuadamente el Grupo Temático de Tierras sobre 'Políticas fundiarias y acceso a tierra' -que fue elevado en 2014 a la OCM-, los debates e ideas que circularon en esos espacios fueron incorporados en algunas de las políticas a nivel nacional. Un ejemplo de ello es que en el año 2019, se impulsa el programa 'Tierra de Jóvenes' en conjunto entre el Instituto Nacional de Colonización y el Instituto Nacional de la Juventud (Ministerio de Desarrollo Social). Este programa, puede entenderse como una traducción de las propuestas en esta temática específica elaborada por el Grupo Temático de Juventud rural y el Grupo Temático de Tierras en el marco en la REAF.

Un segundo componente del programa son los apoyos crediticios que están inspirados, entre otras fuentes, en las Directrices para la elaboración de políticas de financiamiento para la agricultura familiar que se elaboraron en la REAF, y que en Uruguay tuvieron varias aplicaciones. Una de ellas fueron los fondos concursables "Somos Producción Familiar Más Integrados", que impulsan la inserción competitiva de la agricultura familiar en cadenas de valor. En él se promovieron medidas diferenciadas para los agricultores familiares articulados con las cadenas de exportación del país, principalmente la cadena de carne vacuna y la cadena láctea, y en menor medida el complejo forestal celulósico-maderero y la cadena de cereales y oleaginosos. Estos apoyos se realizaron mediante llamados a proyectos que buscan fortalecer las organizaciones de productores familiares

para mejorar su inserción en las cadenas, desarrollando sus capacidades de gestión, logística, comercialización, asesoramiento técnico, asociaciones estratégicas y servicios por parte de las organizaciones.

Considerando las ideas y discusiones sobre estos temas en la REAF, influyeron en la implementación de un sistema de microcréditos por fuera de las exigencias bancarias para que los productores más pequeños puedan obtener capital y realizar inversiones productivas que les permitan sostener y ampliar su actividad. Desde el año 2008, el MGAP asistió económicamente al 90% de los productores familiares registrados, a través de 11 convocatorias diferentes, por un monto de 48 millones de dólares. El programa Microcrédito Rural financió con 18,7 millones de dólares a 8.969 beneficiarios (PRESIDENCIA, 2019). También el banco estatal (Banco de la República Oriental del Uruguay - BROU), en conjunto con el MGAP o el INC, implementan líneas de crédito especiales para productores individuales o colectivos, con menores tasas de financiamiento y plazos más largos. Con estos fondos se busca mejorar el acceso a la tierra y promover la realización de inversiones para atender las problemáticas que enfrenta el sector.

El tercer componente, más innovador, y producto de una traducción más directa de la REAF es el apoyo a nuevas formas de comercialización para la agricultura familiar a través de los programas de compras públicas. En el segundo gobierno del Frente Amplio, en 2014 se promulga una ley que crea un régimen de compras públicas de alimentos en la cual se reserva una cuota de mercado para los productores familiares asociados (reserva mínima de mercado del 30% para las compras centralizadas y del 100% para las no centralizadas). Esta normativa establece, además, que se prioricen las compras en circuitos de proximidad o circuitos cortos. A partir de esta ley se crea el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH) para inscribir a las organizaciones de productores interesados en participar en este nuevo régimen de compras públicas para la agricultura familiar. Actualmente hay 12 organizaciones habilitadas de 7 departamentos del país (Fuente, MGAP -Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas, 2020).

El diseño de esta política está directamente asociada a un proceso de discusión y análisis que comenzó en la REAF en noviembre de 2010 en oportunidad de su XIV Reunión. En este marco se desarrollaron varios módulos en distintos países, entre ellos Uruguay, para desarrollar la búsqueda de alternativas comerciales para las políticas públicas de abastecimiento y comercialización de productos de la agricultura familiar y campesina (MILA, 2015)^{xxv}. En la puesta en funcionamiento de esta normativa se presentan varios problemas a escala operativa, dada la escasa experiencia de venta directa de los productores en los mercados de cercanía y circuitos cortos en Uruguay y las dificultades para las compras descentralizada de las instituciones estatales. Esto generó un problema en la adaptación y traducción de esta medida a la realidad nacional y el sistema de compras públicas en Uruguay dando como resultado que se registren aún pocas experiencias, que pocas hayan mantenido su estabilidad, y que otras no han podido consolidarse. Todo parece indicar que no se ha logrado alcanzar la cobertura esperada aunque el trabajo de la DGDR y su alianza con el Ministerio de Desarrollo Social desplegaron esfuerzos institucionales relevantes.

Otro componente que se impulsó en este pilar fue tratar de lograr una mayor valorización y comercialización de los productos de la agricultura familiar mediante la creación de un Sello de la Agricultura Familiar^{xxvi} como símbolo distintivo del

sector, que sirva para la identificación de las formas propias de producción familiar asociados con las identidades locales, valores ambiental y alimentarios, como se promovió desde la REAF en su recomendación del 2014 sobre el “Sello de la Agricultura familiar en el MERCOSUR”. De esta forma, en el año 2015, desde el MGAP se inicia, en conjunto con las organizaciones de productores, el proceso de construcción del sello de la agricultura familiar como forma de diferenciar los sistemas de producción y agregarles valor. Estas iniciativas no prosperaron por diferencias con las organizaciones de productores, pero el proceso iniciado desembocó en la creación de un sello específico para las mujeres rurales. En el año 2019 se presenta así la marca “Murú”, como una iniciativa que pretende agregar valor agregado a mercaderías y servicios desarrollados por mujeres rurales de la agricultura familiar.

6 REFLEXIONES FINALES

En este artículo se presentan los cambios institucionales, reconocimiento de la producción familiar y el apoyo productivo y de comercio, que conforman los pilares analíticos que moldearon la nueva política diferenciada para la agricultura familiar desplegada por los gobiernos progresistas (2005-2019), y cómo estos reflejan trabajos de adaptación y traducción de las ideas, conocimientos y recomendaciones que desarrolló la REAF en el periodo.

Sin duda existen más iniciativas importantes que no se han enumerado, pero la intención fue señalar aquellas que a nuestro juicio tienen una importancia destacada en el cambio de la política pública de desarrollo rural y que implicó transformar a la Agricultura Familiar como sujeto de dichas acciones. Estos cambios constituyen la concreción de una nueva generación de políticas públicas en América Latina, que tiene a la REAF como uno de sus principales inspiradores. El discurso del director de Desarrollo Rural en el cierre de la XXIX Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) señala con claridad el papel que la REAF ha tenido en el desarrollo de este cambio de la política en el país “(...) si bien para lograr las políticas públicas se ha requerido de una fuerte voluntad y compromiso político, acompañado de presupuesto acorde, también muchas de las cosas que hemos implementado a lo largo de estos diez años no se podría explicar sin la REAF y sin la participación de Uruguay en la REAF” (OLASCOAGA, 2018). Estas palabras expresan con claridad la importancia conjunta de los componentes que permitieron el cambio y la transferencia de las políticas públicas. Por un lado la existencia de conocimientos, ideas y modelos en el ámbito regional y por el otro, el compromiso político y la prioridad en la agenda y la asignación presupuestal. Ambos factores posibilitan la adopción de las ideas del organismo regional y la traducción de las políticas en Uruguay.

En este sentido, también se mostró cómo en Uruguay se genera una ventana de oportunidades política que hizo posible que durante tres lustros las organizaciones sociales, los partidos en el poder y un movimiento de técnicos e intelectuales, pudieran transformar en políticas su convicción de que la agricultura familiar tiene una forma de producción más apropiada para garantizar la soberanía alimentaria y el desarrollo rural sustentable en el país.

Este cambio de políticas fue generado gracias a la formación de un frente en defensa de los intereses de la agricultura familiar que permitió involucrar una

amplitud de actores. Todos ellos se presentaron en el debate público con un discurso común, apelando a las mismas bases de legitimación y fundamentado, en varias ocasiones, con información y conceptos que circulaban en las reuniones de la REAF. La resultante de este trabajo de articulación en red de la política pública fue que la agenda de cambios no presentara mayores oposiciones públicas^{xxvii} y que no llegara a constituirse en un centro de controversia importante en estos años.

La implementación de una política diferenciada de la agricultura familiar en Uruguay en el periodo 2005-2019 muestra la importancia y relevancia que tuvo la REAF en la transferencia de políticas públicas e institucionalidades en los países del bloque, que mediante un proceso de traducción adecuaron los conocimientos, discusiones y recomendaciones de este organismo regional a su situación interna.

Hoy todo parece indicar que esta ventana de oportunidad política se ha cerrado en el país y en la región, por lo que es esperable que las políticas de transferencia y convergencia no sigan avanzando en la misma dirección. Es posible que se abra un nuevo campo de conflictos en torno a los avances de estos años, que afectarán también la difusión de políticas vinculadas a la REAF.

REAF's influence on the differentiated policy on family agriculture in Uruguay (2005-2019)

ABSTRACT

The Specialized Meeting for Family Farming (REAF) has been a great source of ideas for the innovation of public policies and the creation of different policy instruments for family farming in the continent. This article focuses on exploring the contributions and influences that this Mercosur institution had in the formulation and implementation of public policies for family production in Uruguay during the progressive phase governments between 2005 and 2019. Conceptually, it proposes to address the processes that open the possibility of a 'political window of opportunity' for better adoption and translation of REAF policies to the national situation. In particular, it can be seen how the national translation process of the REAF guidelines has been taking place on three pillars of the differentiated family farming policy model: a) institutional changes; b) recognition and identification of family production and; c) productive and commercial support. To this end, the documents, minutes and resolutions of the REAF, Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries of Uruguay - in particular the Directorate-General for Rural Development-, and other bodies linked to public institutions linked to rural development, are analyzed. It is concluded that REAF had a relevant influence on the formulation, design and implementation of the differentiated policy for family farming in Uruguay.

KEY WORDS: family farming, public policies, MERCOSUR-REAF, rural development, Uruguay.

REFERÊNCIAS

Borrás, Saturnino; Edelman, Marc y Kay, Cristóbal (2008) Transnational Agrarian Movements: Origins and Politics, Campaigns and Impact. *Journal of Agrarian Change*, Vol. 8 Nos. 2 and 3, April and July 2008, pp. 169–204.

Börzel, Tanja y Risse, Thomas (2012). From Europeanisation to Diffusion: Introduction, *West European Politics*, 35:1, 1-19

Cabrera, Gustavo (2019) Políticas públicas para la agricultura familiar. El caso de Uruguay. COPROFAM. FIDA. CLAEH. Montevideo.

Carámbula, Matías (2015) Imágenes del campo uruguayo en-clave de metamorfosis: Cuando las bases estructurales se terminan quebrando. *Revista de Ciencias Sociales*. 2015, vol.28, n.36, pp.17-36.

Carvalho, Priscila Delgado de (2011). Ação coletiva transnacional e o Mercosul. Dissertação Mestrado em Ciência Política. Brasília: UnB.

Chaqués Bonafont, Laura (2004). *Redes de Políticas Públicas*. CIS-Siglo Veintiuno Editores. Madrid.

de Lima Marin, Pedro (2011) MERCOSUL e a disseminação internacional de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania/ v. 16, n. 58*. São Paulo: 2011

de Sierra, Gerónimo (Org.) 2017 *Los progresismos en la encrucijada*. DS. FCS. UdelaR-. Montevideo

Dolowitz, David; Hadjiisky, Magdaléna, y Normand, Romuald (2020) *Shaping Policy Agendas: The Micro-Politics of Economic International Organizations*. Edward Elgar Publishing. USA.

Dolowitz, David y Marsh, David (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, January, p. 5-24, 2000

Evans, Mark y Davies, Jonathan (1999). Interpretación de la transferencia de políticas. En *Gestión y Política Pública*, VIII (2), 169-199.

FAO - REAF/MERCOSUL (2016) REAF (Reunión Especializada en Agricultura Familiar) MERCOSUR: una década de coproducción de políticas públicas entre el estado y la sociedad civil. Porto Alegre, Brasil

FIDA - COPROFAM (2019) Políticas públicas para la agricultura familiar, campesina e indígena en el MERCOSUR ampliado. Editor Universidad CLAEH Montevideo, Uruguay

FIDA (2015) Institucionalidad responsable por la agricultura familiar y las políticas públicas diferenciadas en el MERCOSUR. Programa FIDA MERCOSUR CLAEH. Montevideo

Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (Coordinadores) (2006) "Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina". FLACSO. CEPAL. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires

García Delgado, Daniel (2013) Editorial Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma. Revista Estado y Políticas Públicas Nº 1. Año 2013. FLACSO, Argentina.

Gilardi, Fabrizio (2012) 'Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies'. En: Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons (eds.), Handbook of International Relations, 2nd ed. London: Sage.

González, María Noel y Brenes, Alicia (2015) Organizaciones sociales, políticas públicas, desarrollo rural ¿y después? Organizaciones de producción familiar y los límites de la cogestión. Trabajo presentado en las XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-Udelar. Montevideo, 15, 16 y 17 de setiembre de 2015

Grisa, Catia; Sabourin, Eric y Le Coq, Jean-François (2018) As políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina e Caribe: um balanço para a construção de uma agenda de pesquisa. Raízes, Revista de Ciências Sociais e Econômicas, 38(1): 7-21.

Grisa, Catia y Sabourin, Eric (2019) Agricultura Familiar: de los conceptos a las políticas públicas en América Latina y el Caribe. Santiago du Chili: FAO, 21 p. (2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, 15)

Grisa, Catia y Sergio Schneider (2015) "Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil". En Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, organizado por Catia Grisa y Sergio Schneider, 19-50. Porto Alegre: UFRGS.

Grisa, Catia y Niederle, Paulo. (2019) Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. Dados [online]. 2019, vol.62, n.2

Grisa, Catia, y Niederle, Paulo (2018) Difusão, Convergência e Tradução nas políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da REAF MERCOSUR. En: Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de políticas y acción pública 5 (2).

INC (2019) Adjudicaciones de tierras 2005-2019. Recuperado de: <https://www.colonizacion.com.uy/adjudicacion-de-tierras-2005-2018> Fecha consulta: 10/05/2019

Hassenteufel, Patrick y de Maillard, Jacques (2013) Convergence, transferts et traduction: les apports de la comparaison transnationale. Gouvernement et action publique, v.3, p. 377-393.

Kay, Cristóbal y Vergara-Camus, Leandro (2018) La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: campesinos, agronegocio y neodesarrollismo (coordinación). - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018

Kingdon, John (1996) Agendas, Alternatives and Public Policies. HarperCollins. New York

Marin, Pedro (2011). Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 16, n. 58, p. 7-22

MGAP (2005) Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2005 - 2009. Art. 161. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005> [12/04/2020].

MGAP (2005) Ministerio de Ganadería apoyó a productores familiares con 90 millones de dólares en 10 años. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/ministerio-ganaderia-apoyo-productores-familiares-90-millones-dolares-10-anos> [12/04/2020].

MGAP -Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas. 2020. Recuperado de <http://www.mgap.gub.uy/organizaciones/organizacionesmostrar.aspx> [27/07/2020].

Mila, Fabián (2015) La Agricultura Familiar como proveedora de las Compras Públicas de productos agrícolas y alimentos Documento de trabajo. Seminario Taller 100 años de la CNFR. Montevideo.

Niederle, Paulo (2016) A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre Governos e Movimentos Sociais. Estudos Sociedade e Agricultura. v. 24 n. 2. out. 2016 a jan. 2017

Niederle, Paulo (2017) A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro. Novos Cadernos NAEA, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 67-94, jul. 2017.

Olascoaga, José (2018) La XXIX REAF MERCOSUR tuvo un emotivo cierre con la conmemoración de los diez años de la DGDR. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/xxix-reaf-mercosur-tuvo-emotivo-cierre-conmemoracion-diez-anos-dgdr> [20/07/2020].

Pereira, Alexsandro Eugenio; Bernardo, Glaucia Julião; Culpi, Ludmila Andrzejewski And Pessali, Huáscar Fialho. (2018) Facilitated governance in MERCOSUR: policy transfer and integration in education, health, and migration policies. Rev. Adm. Pública [online]. 2018, vol.52, n.2, pp.285-302

Pérez, Pedro Enrique; Solanas, Facundo; Martínez, Adriana Verónica (2017); Análisis de los procesos de transferencias de políticas públicas para el trabajo académico: mercantilización vs protección; Editorial de la Universidad Nacional de Mar del Plata; Revista de Educación; 10; 5-2017; 11-30

Perrotta, Daniela Vanesa (2017) La difusión de políticas de acreditación en el mercosur. En: Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa, vol. 8, núm. 14, 2017 Universidad de Guadalajara

PROCISUR-IICA (2010) Investigación y Desarrollo para la agricultura Familiar en el Cono Sur. Serie: Documentos. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Montevideo.

Presidencia (2019) Ganadería otorgó 66,8 millones de dólares a 38.092 productores familiares en diez años. Recuperado de: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/decenio-agricultura-familiar> [12/03/2019].

Ramos, Álvaro. (2019) Estado de las políticas diferenciadas para la agricultura familiar campesina e indígena, en siete países de América Latina. Compilación y análisis. Situación regional. COPROFAM. FIDA. CLAEH. Montevideo.

Riella, Alberto y Mascheroni, Paola (2017) Las políticas públicas y las organizaciones agrarias en el Uruguay progresista. Biblioteca Plural- UdelaR. Montevideo Uruguay

Riella, Alberto y Andrioli, Alejandra. (2004) El Poder Simbólico de las Gremiales Ganaderas en el Uruguay Contemporáneo. En: Sociologías . 2004, n.11

Riella, Alberto, Silveira, Adrián y Mascheroni, Paola (2013) “Producción familiar y acción colectiva: la agenda de la Comisión Nacional de Fomento Rural en la era progresista” en Riella, Alberto (comp.). El Uruguay desde la Sociología XI. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.

Rubio Barceló, Eulalia (2002). Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 25, 23-31.

Rubio Vega, Blanca Aurora (2017) El movimiento campesino en América Latina durante la transición capitalista, 2008-2016. En: revista de ciencias sociales, segunda época Nº 31, otoño de 2017, pp. 15-38

Sabourin, Eric y Niederle, Paulo (2017) Agricultura Familiar na América Latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e da Agroecologia. En Questões agrárias, agrícolas e rurais, conjunturas e políticas públicas, organizado por R.S. Maluf y G. Flexor G. Rio de Janeiro. NEAD e E-Papers Ltda.

Sabourin, Eric, Samper, Mario y Sotomayor, Octavio (2015) Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas. San José. IICA y Red PP-AL

Sabourin, Eric y Grisa, Catia (Organizadores) (2018) A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe. Escritos Editora. Porto Alegre

Schneider, Sergio y Manzanal, Mabel (2011) Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil Análisis comparativo, 1990-2010. En Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios 35-71 ps. V 34 2011, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA) Buenos Aires

Sganga, Fernando; Cabrera, Cecilia; González, Marina y Rodríguez, Sabrina. (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 / DGDR.

Solanas, Facundo (2009) El impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la “mercosurización” de las políticas públicas. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 17 (20).

Stone, Diane. (2003) Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. Paper presentado en la conferencia Political Economy of Policy Transfer, Learning and Convergence, Tulane University, Abril 2003.

Toledo, Martín (2014) Nuevas políticas de Colonización y Trabajo Asociativo. Tesis de Maestría en Sociología. Universidad de la República. Montevideo.

Vassallo, Miguel (1987) Reforma agraria: una estrategia de desarrollo rural. Centro Latinoamericano de Economía Humana. Ed. de la Banda Oriental, Montevideo.

Villalba, Clara (2015) Estudio de las mesas de desarrollo rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión. IICA, DGDR. Montevideo.

ⁱ El 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción, que adoptó el nombre MERCOSUR, le dio una estructura institucional básica y estableció un área de libre comercio. En junio de 1992, en Las Leñas, se estableció el cronograma definitivo hacia la constitución del mercado común.

ⁱⁱ Por ejemplo, organismos internacionales como Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Internacional del Trabajo (OIT); y en organismos regionales como la Unión Europea-UE, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), MERCOSUR.

ⁱⁱⁱ Algunos autores utilizan el concepto transferencias por “imposición” para referirse al proceso que se observó en la década de 1990 de transferencia de políticas económicas en base a “recomendaciones” de los organismos internacionales (BM, FMI) que impulsaron intencionalmente las principales desregulaciones económicas en la mayor parte de América Latina (EVANS y DAVIES, 1999).

^{iv} También organizaciones internacionales como COPROFAM, la Confédération Paysanne de Francia, la Vía Campesina Internacional, entre otras.

^v Entre 1994 y 2007 las organizaciones de agricultores familiares y campesinos de América del Sur realizan seis asambleas generales. En la asamblea de 2007 se aprueba el estatuto constitutivo para obtener la personería jurídica de la COPROFAM. Como un antecedente de la COFOFRAM puede ubicarse Red Internacional de Agricultura y Democracia (RIAD) constituida en 1992, de la cual participan personas, organizaciones campesinas, indígenas y no gubernamentales del continente, a partir de un trabajo iniciado años antes por el Programa de Agriculturas Campesinas y Modernización desarrollado por CEDAL (Chile), IBASE (Brasil) y la FPH (Francia). Recuperado de <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-4406.html> [14/03/2020].

^{vi} El año 2014 fue declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el ‘Año Internacional de la Agricultura Familiar’ (AIAF) y más recientemente, el ‘Decenio para la Agricultura Familiar 2019-2028’, como marco para promover políticas públicas que permitan el desarrollo de la agricultura familiar y contribuir a poner fin al hambre y la pobreza y al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles-ODS. Estas declaraciones, permitieron la articulación mundial de diferentes organizaciones estatales y civiles para impulsar planes de acción concretos en cada país (Comité de Coordinación Mundial del AIAF+10).

^{vii} En Brasil la política diferenciada hacia la agricultura familiar tuvo un desarrollo temprano y un renovado impulso con la asunción del Partido dos Trabalhadores al gobierno y jugó un rol protagonista en la difusión de políticas públicas para la agricultura familiar en el continente y en especial en la REAF (Schneider y Manzanal, 2011; Sabourin y Grisa, 2018).

^{viii} Esta organización nuclea a múltiples organizaciones locales de productores familiares reunidos en sociedades de fomento rural y cooperativas.

^{ix} La agricultura familiar en Uruguay trabaja básicamente con mano de obra familiar, en predios de menores de 100 hectáreas. Más de la mitad son unidades dedicadas a la ganadería, en tanto el resto se distribuyen en rubros más intensivos en mano de obra y más pequeños en superficie en la producción lechera, hortifrutícola y en animales de granja. Representan al 75% de los predios rurales, produce el 20% del valor de producción del sector y son más del 50% de la población rural del país (SGANGA et al, 2014).

^x La DGDR se crea como Unidad Ejecutora del MGAP en la Ley de Presupuesto de 2005, aunque comienza a funcionar en abril de 2008.

^{xi} Esta integralidad se logra gracias a un periodo de crecimiento económico, expansión y formalización del empleo, y ampliación de las políticas sociales y de derechos.

^{xii} Según datos del último Censo Agropecuario, en Uruguay hay 41.356 explotaciones comerciales. De éstas, unas 25.285 explotaciones son gestionadas por productores familiares, lo que representa el 61,1% de las explotaciones comerciales. La producción familiar ocupa el 13,8% de la superficie total. El 61,7% de las explotaciones familiares se dedica a la producción ganadera (vacuna y ovina), el 12,2% a la lechería, y el resto a la horticultura y granja (SGANGA et al, 2014).

^{xiii} Se pusieron en funcionamiento 40 mesas de Desarrollo Rural, con la participación de más de 500 organizaciones de productores, asalariados y representantes de comunidades rurales (DGDR, MGAP).

^{xiv} En el año 2004 el PROCISUR promueve la creación de la Plataforma Tecnológica Regional de Agricultura Familiar con el objetivo de generar, adaptar, validar y transferir capacidades tecnológicas e institucionales, entre países para la inclusión y el desarrollo sustentable de la Agricultura Familiar.

^{xv} Es así que se entiende pertinente adoptar procesos de “co-innovación” y de “co-adaptación” como propuesta metodológica. Se pide a las organizaciones de productores familiares y a las entidades de investigación que presenten propuestas en conjunto, de desarrollo de tecnologías apropiadas a la producción familiar (tecnologías en su concepción amplia: de proceso, de insumos, blandas, duras y organizativas).

^{xvi} La UTU es la institución pública a cargo de la educación técnica y tecnológica de nivel medio y terciario no universitario, así como de la formación profesional (básica y superior). La Tecnicatura en Producción Agropecuaria Familiar se desarrolla en el departamento de Canelones, zona geográfica con el mayor peso de producción familiar y pequeña producción del país.

^{xvii} Organizaciones que tradicionalmente han representado los intereses de los sectores empresariales y terratenientes del agro.

^{xviii} En la VIII REAF de octubre de 2007 se aprobaron las “Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el MERCOSUR” : Art. 1 - Los agricultores / receptores de políticas públicas diferenciadas dirigidas al sector agrícola serán aquellos cuyos establecimientos cumplan, al menos, todos y cada uno de los siguientes criterios: I. la fuerza laboral empleada en el establecimiento corresponderá principalmente a la familia, estando limitado el uso de trabajadores contratados; II la familia será directamente responsable de la producción y gestión de las actividades agrícolas; y residirá en el establecimiento mismo o en una ubicación cercana; III. Los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, según la realidad de cada país.

^{xix} Esta definición es revisada en el año 2014.

^{xx} Se puede registrar más de un productor por unidad productiva por lo que hay 27.465 productores y productoras familiares anotados (SGANGA et al, 2014). Ello ha permitido un mayor registro de mujeres productoras y su acceso a las diferentes políticas públicas y de seguridad social asociadas al registro.

^{xxi} Esta definición es paulatinamente adoptada en las diferentes políticas para el sector para otorgar apoyo beneficios a los productores familiares. En el año 2008, la Ley del Sistema Tributario establece un subsidio del 50% a los contribuyentes que cumplan con los requisitos de la definición de productor familiar, con lo cual se inicia un proceso de validación de esta definición a nivel de las diferentes políticas públicas dirigidas para este estrato de productores. En el año 2009, esta definición es asimilada por el Instituto Nacional de Semillas (INASE) en la excepcionalidad del pago de ‘royalties’ para los productores familiares que reserven y siembren semillas para uso.

^{xxii} Como parte del fomento y reconocimiento de la agricultura familiar se le otorga lugar en la dirección del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y por primera vez desde la fundación del instituto, la Comisión Nacional de Fomento Rural ingresa como representante de este segmento de productores.

^{xxiii} Entre los años 2012 y 2018, desde la DGDR se apoyaron 472 propuestas de organizaciones rurales. El fomento a las estrategias asociativas llevó a que se crearan los Agentes Territoriales de Desarrollo Rural para que las sociedades de fomento rural y otras organizaciones pudieran en asociación con el DGDR y la institucionalidad agropecuaria, brindar asesoramiento técnico y actuar como facilitadores para que las unidades de producción familiar postulen y accedan a los apoyos diversos brindados por el MGAP (GONZÁLEZ y BRENES, 2015).

^{xxiv} El INC es el propietario de la tierra y se hacen arrendamientos a largo plazo (durante la vida del colono) con una renta subsidiada. Este derecho puede ser transferido a los familiares. No es una política de mercado basada en créditos para la adquisición de tierras (VASALLO, 1987; TOLEDO, 2014).

^{xxv} Ver GRISA y NIEDERLE (2018) donde se desarrolla el caso de la convergencia divergente de políticas de compras públicas de la agricultura familiar en el ámbito de la REAF.

^{xxvi} Vinculado a la idea de identificar los productos de la agricultura familiar para crear un mercado específico para este sector se puede incluir también la promulgación de la Ley de fomento a la agroecología en el año 2018, que crea un plan nacional de fomento de la producción con bases agroecológicas donde se establece a los productores familiares agropecuarios como uno de los sujetos principales de estos sistemas de producción con bases agroecológicas.

^{xxvii} Las mismas se orientaron al componente de regulación de los mercados de trabajo.

Recebido: 02 out. 2020.

Aprovado: 10 nov. 2020.

DOI: 10.3895/rbpd.v9n5.13517

Como citar: LAPORT, P. M.; RIELLA, A. La influencia de la REAF en la política diferenciada para la agricultura familiar en Uruguay (2005-2019). **R. bras. Planej. Desenv.**, Curitiba, v. 9, n. 5, p.841-865, Edição Especial Agricultura Familiar no Mercosul, dez. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Paola Mascheroni Laport

Constituyente 1502 5º piso / 11200 / Montevideo, Montevideo , Uruguay

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

