

Entre la Región y la Nación: Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR – El caso de los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar

*Between Region and Nation: Family farming public policy process
in MERCOSUR – The case of National Registers on Family Farming*

Leticia González¹

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.52598

Recibido en: 17/05/2020
Aprobado en: 04/10/2020

Resumen: Se analiza el proceso de construcción de las políticas públicas regionales (PPR) en el ámbito de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, para reconocer las particularidades de este proceso en el ámbito regional e identificar los diferentes actores y actoras (con sus particulares necesidades, intereses, valores e ideas) involucradas en él. Se pone el foco en el caso de los Registros Nacionales de Agricultura Familiar en tanto a) ha resultado una PPR exitosa cuya elaboración ha involucrado un amplio número de actores y actoras y b) a diferencia de lo que ocurre con otras PPR, para el caso de los Registros se observa un proceso inédito de evaluación y reelaboración de la política a nivel regional. De esta forma, se espera que el trabajo contribuya al estudio de las PPR planteando preguntas en torno de las posibilidades y limitaciones de la región para funcionar como un espacio de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas. En términos metodológicos se recurre a investigación documental, entrevistas a actoras y actores clave e instancias de observación participante.

Palabras claves: MERCOSUR; Políticas Públicas; Participación social; Agricultura Familiar.

Abstract: The article analyzes the regional public policies (PPR) process in the Specialized Meeting on Family Farming (REAF) in MERCOSUR, recognizing the particularities of this process at the regional level and identifying the different actors and the needs, interests, values and ideas involved on it. It focuses on the case of the National Registers of Family Farmers, as a) it has been a successful PPR whose elaboration has

¹ Universidad de Buenos Aires (UBA) – E-mail: lgonzalezinfantino@gmail.com.

involved a large number of actors and b) it implied a process of evaluation and rethinking of the policy at the regional level. In this way, it seeks to contribute to the study of PPRs by posing questions about the possibilities and limitations of the region to function as a space for the elaboration, implementation, and evaluation of public policies. Methodology is based on documental research, interviews to key actors and participant observation.

Keywords: MERCOSUR; Public Policy; Social Participation; Family Farming.

1. Introducción

Este trabajo analiza el proceso de construcción de las políticas públicas regionales (PPR) para la agricultura familiar en el ámbito de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con el objetivo de reconocer las particularidades de este proceso en el ámbito regional e identificar los diferentes actores y actoras² involucradas en él. El foco de análisis está puesto en los Registros Nacionales de Agricultura Familiar (ReNAF).

La selección del caso de los ReNAF se asienta en dos elementos interrelacionados. El primero es que ha resultado una PPR exitosa en el ámbito de la REAF, en el sentido de que ha logrado atravesar diferentes instancias hasta la formulación y adopción de la política. Este largo proceso de elaboración ha involucrado un amplio número de actores y actoras tanto gubernamentales como sociales, mostrando de esta forma la articulación de intereses que ha sido necesaria para arribar al resultado buscado. El segundo, en vinculación con ello, resulta que, a diferencia de lo que ocurre con otras PPR diseñadas para el sector, para el caso de los ReNAF ha tenido lugar la evaluación y reelaboración de la política en el nivel regional. Este elemento fue inédito en el ámbito de la REAF: en tanto el MERCOSUR no tiene capacidad para implementar de forma directa a nivel nacional este tipo de políticas, sino que lo hace a través de los Estados, las evaluaciones también suelen realizarse en las arenas domésticas de cada uno de los países. De esta forma, si bien la elección de una PPR exitosa en los sentidos señalados podría dar lugar a ciertos sesgos, la particularidad que ofrece el ReNAF en relación con la evaluación de

² En este artículo se utiliza una escritura no sexista (o no androcéntrica) a partir de la duplicación del sustantivo y/o el artículo. Al utilizar denominaciones dobles acompañadas de otras palabras que tienen que concordar en género y número no se utiliza una forma doble sino que, con el objetivo de facilitar la lectura, se utiliza una forma única y se la hace concordar con el sustantivo más próximo (Genuínes, s. f.). La forma gramatical usual mantiene estereotipos vinculados con los roles de género tradicionales. Ello es particularmente visible en el ámbito de la agricultura, donde se ha tendido a invisibilizar el papel de las mujeres en las organizaciones gremiales. De esta forma, el lenguaje no sexista o no androcéntrico busca ganar exactitud sin excluir ni invisibilizar (Castro Vázquez, 2010).

la política en el nivel regional permite analizar elementos hasta ahora poco observados. De esta forma, se espera que este trabajo contribuya al estudio de las PPR planteando preguntas en torno de las posibilidades y limitaciones de la región para funcionar como un espacio de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.

El análisis de aquellas dimensiones del proceso de integración del MERCOSUR que exceden la dimensión económico-comercial ha sido prolífico durante los primeros años del siglo XXI. Ello se corresponde con dos elementos, uno de la dimensión material y otro de la dimensión analítica. En el primero de estos sentidos, el bloque se inició en 1991 con un objetivo primariamente económico-comercial -la construcción de un mercado común para el año 1994-. Sin embargo, a medida que fue avanzando, se incorporaron nuevas dimensiones, agendas y temáticas que, aunque eran relevantes para alcanzar el mencionado objetivo, habían sido soslayadas. Alrededor del año 2004, la incorporación de estas nuevas agendas sociales y políticas se intensifica (Vazquez & Perrotta, 2013). En relación con la dimensión analítica, en el nuevo siglo proliferaron los análisis que reconocen una nueva etapa en el proceso de integración regional latinoamericana en general y en el MERCOSUR en particular. Si bien muchos estudios elaborados por estos años se orientaron a analizar las características de los nuevos procesos de integración que surgieron en la región durante la década del 2000, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o la Alianza Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (Aponte García & Amézquita Puntiel, 2015; Riggiozzi & Tussie, 2012; Sanahuja, 2008), otro conjunto no menor de trabajos se focalizó en el análisis del MERCOSUR para reconocer los cambios que se dieron en el proceso con la llegada de nuevas actoras y actores sociales y políticos a los países de la región (Briceño, 2011; Caetano, 2011; Perrotta & Porcelli, 2016; Vazquez, 2011). Así, el surgimiento de nuevas agendas de la integración en las más diversas áreas políticas, productivas, sociales y culturales y la importancia de estas dimensiones para la reconfiguración del proceso de integración regional del MERCOSUR ha sido ampliamente abordado y destacado (Caetano, 2011; Gorosito & Alvariza, 2017; Luna Pont, 2016; Vazquez & Perrotta, 2010, 2013). También ha sido abordado el contenido de estas nuevas o renovadas agendas³.

³ Algunos esfuerzos para destacar en este sentido son los trabajos sobre las agendas de educación (Perrotta, 2013), cooperativas (Lagar, 2012), ciencia y tecnología (I. González, 2015), género y empleo (Espino & Salvador, 2007), migraciones (Brumat, 2019) y salud (Bianculli & Hoffmann, 2015).

Partiendo de este segundo grupo de estudios y siguiendo el trabajo de Perrotta (2013), este trabajo se propone analizar las PPR como

aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (es decir, en el marco del peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados Nación que han formado y participan de ese proceso de integración regional, así como de las instituciones de gobierno regional que tienen o no capacidad decisoria (Perrotta, 2013, p. 198).

La elaboración de políticas públicas en el ámbito regional del MERCOSUR presenta una serie de particularidades, en especial si buscamos establecer comparaciones con el proceso de elaboración de políticas públicas domésticas que se ha cristalizado en el denominado “ciclo de las políticas públicas” (Parsons, 2007; Subirats, 1989). Así, las primeras etapas que componen este ciclo (definición del problema, ingreso en la agenda, construcción de alternativas y toma de decisiones) ocurren -aunque de forma peculiar y particularizada para cada agenda temática- en los diferentes espacios institucionales que conforman el sistema de gobernanza del bloque regional. Sin embargo, la implementación de las políticas, su evaluación y la eventual redefinición de los problemas y de las acciones no suele ocurrir en el espacio regional, en tanto el MERCOSUR no cuenta con esta capacidad sino a través de los Estados que lo conforman.

A su vez, el proceso de construcción de políticas públicas en la región no está (no puede estar) desanclado de las realidades nacionales. En primer lugar, porque la construcción de bloques regionales constituye una estrategia de los Estados Nación para alcanzar su desarrollo (Ferrer, 2007). En este sentido, tanto las agendas que se incluyen en los procesos de integración como las iniciativas que se ponen en marcha en este ámbito se vinculan con las dimensiones y estrategias que cada uno de los Estados considera necesarias para encarar los procesos nacionales de desarrollo (Perrotta, 2010). En segundo lugar, porque la cristalización de iniciativas en el ámbito regional parte de un proceso de puesta en común, debate y discusión a partir de las experiencias que cada uno de los países ha atravesado.

Los elementos hasta aquí mencionados se manifiestan particularmente en el proceso de elaboración, evaluación y reelaboración de los Registros de la Agricultura Familiar. Para dar cuenta de ello, este trabajo se estructura en tres apartados. En el primero, se analizan las características particulares de la REAF en tanto espacio de

elaboración de PPR para el sector. El segundo apartado se focaliza en los ReNAF, profundizando en el proceso de elaboración y evaluación de esta política en el ámbito regional y en las reelaboraciones y nuevas políticas a las que dio lugar este proceso. Por último, se presentan algunas reflexiones en torno del proceso de construcción de PPR en la REAF que contribuyen a pensar acerca de las posibilidades y limitaciones que ofrece el MERCOSUR para funcionar como un espacio de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.

En términos metodológicos, se recurre a a) *investigación documental* a través del análisis de las actas de las reuniones y otros documentos de la REAF y de la normativa del MERCOSUR, b) *20 entrevistas semiestructuradas* a actoras y actores clave que han participado de la REAF: funcionarios, funcionarias, técnicos y técnicas de los Estados Parte, expertos y expertas en las temáticas que se abordan la reunión y miembros de las Organizaciones de la Agricultura Familiar (OAF) de la región, y c) 11 instancias de *observación participante*, tanto en reuniones preparatorias como decisorias de la REAF. El trabajo de campo realizado para este artículo se basa en el trabajo de tesis de la autora⁴.

2. La elaboración de políticas públicas regionales en la REAF.

La creación de la REAF se inscribe en el proceso de incorporación de nuevas agendas de trabajo en el MERCOSUR que se dio desde comienzos del siglo XXI. En este proceso, se buscó incluir actoras, actores, dimensiones y tópicos que se consideraban relevantes para alcanzar el desarrollo de las economías y las sociedades de los países de la región pero cuya importancia había sido desconocida hasta el momento (Caetano, 2011; Vazquez & Perrotta, 2013).

La armonización de políticas en torno de la agricultura⁵ fue un área de trabajo central para el MERCOSUR, en tanto ese sector constituyó desde el nacimiento de los Estados de la región un importante eje estructurante en términos sociales, culturales, políticos y económicos (Barsky & Gelman, 2009; Bisang, Anlló, & Campi, 2008; L. González, 2018; Ramos, 2010a; Stedile, 2011). Sin embargo, el foco de acción estuvo puesto en aquellos bienes agrícolas que se orientan principalmente a la exportación y que

⁴ Las entrevistas y observaciones fueron realizadas entre 2011 y 2018. Por razones de espacio no se incluyen las referencias a los actores y actoras entrevistadas, las preguntas realizadas y las fechas de las instancias de observación participante. Estos puntos pueden consultarse en la tesis de la autora, disponible en <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/5377>.

⁵ Salvo indicación contraria, por razones de fluidez, en este trabajo se utilizará el término “agricultura” para referirse a todas las actividades productivas que se realizan en el sector agropecuario.

se producen en el marco del modelo de los *agronegocios* (Gras & Hernández, 2013, 2017; Palau, Cabello, Maeyens, Rulli, & Segovia, 2007; Stedile, 2013). Por el contrario, las problemáticas, necesidades, intereses y realidades del sector de la agricultura familiar no fueron abordadas en el bloque durante la primera etapa del proceso, pese a que las políticas emanadas del mismo contribuyeron a la modificación de las reglas de juego (en particular de los modos de producción y comercialización pero también, por ejemplo, de los modos de representación político-gremial en el sector) de todas las producciones agrícolas de la región (L. González, 2015, 2018; Manzanal & Schneider, 2011; REAF, 2006, 2010).

En el año 2004, con la aprobación por parte del Grupo Mercado Común (GMC) de la Resolución N°11/04, se cristalizó un proceso largamente demandado por actores y actoras pertenecientes a organizaciones sociales, organismos internacionales y Estados de la región (L. González, 2012, 2016). Con la creación del REAF, el MERCOSUR se propuso diseñar estrategias para “fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de la agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos oriundos de la agricultura familiar de la región” (Res. GMC N°11/04. Art 1). De estos primeros objetivos se desprende la agenda de la REAF, que no se planteó de una vez y para siempre, sino que fue evolucionando y consolidándose reunión a reunión. Pero este nuevo órgano no resultó novedoso sólo por su agenda y objetivos, sino principalmente por la dinámica de trabajo establecida en el marco de una institucionalidad regional restrictiva (L. González & Lagar, 2014). Esta dinámica se aborda a continuación, haciendo hincapié en dos elementos centrales: los límites y posibilidades otorgados a la REAF en el marco de la lógica institucional del MERCOSUR y los desafíos a esos límites en las prácticas en torno de la participación de actores y actoras sociales en el proceso de toma de decisiones de esta reunión.

2.1. El proceso de toma de decisiones.

En términos institucionales, el espacio destinado al tratamiento de cuestiones relativas a la agricultura familiar adquirió la forma institucional de Reunión Especializada (RE). Las RE no son un instrumento creado en la nueva etapa del bloque. Por el contrario, la primera normativa que establece su existencia es la Decisión Consejo Mercado Común (CMC) N°09/91, del año 1991. Para alcanzar la constitución del Mercado Común, se advirtió la necesidad incluir el tratamiento de tópicos no previstos a la hora de diseñar los

Subgrupos de Trabajo (SGT)⁶. Se consideró que, además, estas temáticas no incluidas podrían requerir “modalidades operacionales diferentes a aquellas de los SGT, tanto en lo que se refiere al asunto del análisis como al carácter de los participantes y periodicidad de las reuniones” (Dec. CMC N°09/91). Es por ello que se estableció la posibilidad de que se creen RE, dependientes del GMC.

De entre las características de las RE, son tres las que se vinculan directamente con el proceso de elaboración de PPR.

La primera es que estos espacios son consultivos y asesoran al GMC en el proceso de toma de decisiones. Es decir, en el ámbito de las RE, las conclusiones a las que se arribe -por unanimidad- luego de las discusiones y debates, se cristalizan en Recomendaciones que luego se elevan para ser tratadas y eventualmente aprobadas en los órganos del bloque que sí cuentan con capacidad decisoria (GMC y CMC).

La segunda refiere a su forma de funcionamiento. Las RE son coordinadas por las autoridades nacionales (ministros y ministras o similares) de las áreas de incumbencia, pero están integradas por técnicos y técnicas de diferentes instituciones de cada Estados Parte, pudiendo participar también representantes de los Estados Asociados. Cada uno de los y las participantes representa a su propio Estado, aportando a la reunión la mirada nacional de los procesos y temas que allí se discuten. Así, se organizan en el seno de la Reunión bajo la forma de Secciones Nacionales. Las RE, además, cumplen sus actividades en dos etapas: una preparatoria y otra decisoria. En la etapa preparatoria pueden participar diversos actores y actoras (como se menciona a continuación) y también pueden desarrollarse seminarios para ampliar los temas a abordar en la etapa decisoria, que queda reservada a quienes representan a los Estados.

La tercera se vincula con quiénes están legitimadas y legitimados para participar de proceso de discusión, además de las y los representantes de los Estados. La normativa habilita la participación de representantes de movimientos sociales y organizaciones vinculadas con los tópicos que se abordan en la reunión. Estos actores y actoras son convocados por cada país para aportar sus perspectivas en los temas que se aborden y forman parte de las Secciones Nacionales. Sin embargo, la participación de las

⁶ Cabe resaltar que la agricultura sí había sido incluida en la estructura institucional del MERCOSUR desde sus inicios, a partir del Subgrupo de Trabajo N°8. No obstante, como se señaló, en este espacio se soslayó a gran parte del agro de la región.

organizaciones reviste carácter meramente consultivo (tiene facultad para emitir sus opiniones, pero no su voto) y sólo se habilita en las etapas consultivas.

Por último, es dable señalar que el MERCOSUR no cuenta con capacidad de implementación en los ámbitos nacionales de las PPR que se diseñan a partir de los acuerdos alcanzados en estas reuniones. Por lo tanto: a) la implementación de las políticas queda en parte sujeta a la voluntad de cada Estado y b) ello obstaculiza la evaluación de la implementación de las políticas, que también queda reservada a los ámbitos nacionales.

En el caso de la REAF, esta estructura general es respetada: cada uno de los Estados Parte y Asociados se organiza en Secciones Nacionales y lleva adelante periódicamente (al menos una vez por semestre), secciones preparatorias (nacionales y regionales) y reuniones plenarias en las que se toman las decisiones (regionales). La etapa preparatoria está integrada, además de reuniones en el seno de los GTs, por seminarios y talleres en los que se busca conocer más a fondo las diferentes posiciones en torno de las temáticas que se abordan (REAF, 2006). En la etapa decisoria, por su parte, se llevan adelante discusiones que, si se plasman en acuerdos, pueden ser elevados como recomendaciones a las instancias decisoras del bloque (GMC y CMC). En esta etapa también se consensuan documentos y proyectos que son llevados adelante en el ámbito doméstico de los países que integran la reunión.

Sin embargo, otros elementos que hacen a su organización y dinámica interna superan los límites establecidos en las mencionadas normativas. El principal elemento a destacar en torno a la dinámica de acción de la REAF es el rol que han tenido las OAF a su interior, que contribuye en gran medida a reducir los déficits de *accountability*, transparencia y legitimidad democrática presentes en la institucionalidad del MERCOSUR, como se analiza a continuación (Caetano, 2009; Caetano, Vazquez, & Ventura, 2009; Ventura et al., 2006).

2.2. La participación de actores y actoras sociales y gubernamentales.

Como se mencionó precedentemente, la participación de actores y actoras sociales en el ámbito del MERCOSUR en general y de las RE ha estado fuertemente limitada. Sin embargo, la REAF ha sabido sortear estas restricciones empleando estrategias innovadoras para la participación de actoras y actores sociales en su seno, que se describen a continuación. El análisis de esta participación requiere hacer foco en dos componentes: 1) quiénes son los actores y las actoras legitimadas para integrar cada uno

de los espacios o instancias de la REAF; 2) cuál es la incidencia de la participación de las OAF a lo largo del proceso de toma de decisiones.

En relación con el primer punto, es importante señalar que son los propios Estados los que convocan a las organizaciones para que asistan a las reuniones de la REAF. Si bien cada uno de los Estados ha utilizado diferentes estrategias a la hora de realizar estas convocatorias o de conformar las secciones nacionales, en términos generales, ello implica que los vínculos internos entre los Estados y las organizaciones revisten fundamental importancia. No obstante, a partir de las entrevistas realizadas (en particular a miembros de las OAF) se advierte que en los diferentes países y momentos esta convocatoria fue más o menos extensa. En este análisis se da cuenta particularmente del involucramiento de algunas organizaciones con lazos débiles con el Estado, ya fuera por una decisión interna de las propias entidades o por conflictos explícitos con los gobiernos. Estas afirmaciones son refrendadas en las actas de las reuniones, donde se observa que la representación de las organizaciones supera en muchos casos en número a los y las representantes de los Estados. Esto además es revalorizado en diversos documentos que caracterizan a la REAF como un importante espacio de diálogo político entre los gobiernos y el sector (Ramos, 2010b; REAF, 2010). Para ello garantizar esta participación, además, los Estados han recurrido a diversas fuentes de financiamiento. La principal se vincula con la provista desde el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola en su división para el MERCOSUR (FIDA MERCOSUR), que brindó durante muchos años asistencia financiera y técnica para la instalación y desarrollo de la REAF (Perrotta, González, Porcelli, & Mary, 2018).

Con respecto a su incidencia, las y los representantes de las OAF no sólo han podido participar en las secciones nacionales o en las reuniones preparatorias, sino que se han podido expresar en todas las instancias de la Reunión, incluyendo las decisorias. Ello es visible tanto en las actas de las reuniones que se llevan adelante en el ámbito regional, donde se enumera quienes han participado, como en las instancias de observación participante. Pero, además, ello es resaltado en las entrevistas realizadas tanto los y las representantes de los gobiernos como las y los miembros de OAF. Esta amplia participación no implica que las OAF sean capaces de tomar decisiones en el ámbito de la REAF, porque esa limitación está explícitamente establecida en la reglamentación del bloque. Ello va en línea con que las OAF representan a grupos de interés en torno de las temáticas de discusión y, como tales, tienen una mirada interesada

que no puede reemplazar a la mirada del Estado (que condensa el interés nacional) en relación con una determinada temática. Sin embargo, el rol de estas organizaciones es centrar para nutrir y complementar la posición del Estado, reforzando de este modo su rol como hacedor de políticas públicas. En muchas de esas temáticas al interior de la REAF, la participación de actores y actoras diferentes del Estados es una pieza fundamental para comprender la evolución de las agendas y las decisiones de política pública adoptada.

Figura 1: *Funcionamiento de la REAF*



Fuente: González (2018, p. 211).

A pesar de las limitaciones mencionadas en el proceso de toma de decisiones, la REAF es un espacio donde se han elaborado una serie de PPR que, si bien se diseñan en el ámbito regional, buscan resolver problemáticas presentes en el ámbito nacional de los Estados Parte. Así como la reunión ha promovido la participación de actores y actoras sociales de forma tal que se diferencia en gran medida de lo que sucede en otros espacios del MERCOSUR, también se encuentran innovaciones en lo que refiere al diseño, implementación y evaluación de PPR.

3. Entre la nación y la región: El caso de los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar.

Desde la tercera reunión de la REAF, realizada en Paraguay en 2005, la medición del impacto de la agricultura familiar en el PBI de los Estados Parte del bloque se define como una preocupación central que se mantiene hasta la actualidad. Este tópico ocupó la agenda de las primeras reuniones del Grupo Técnico (GT) de Facilitación de Comercio de la reunión y fue incluida ya en el primer plan de trabajo de la REAF. Esta preocupación

no estuvo vinculada a registrar los aportes (sociales, económicos) del sector como un fin en sí mismo, sino a disponer de mayor y mejor información para elaborar políticas públicas focalizadas, tanto a nivel regional como a nivel nacional. Para ello, sin embargo, se contaba con una limitante central: ni los Estados de la región (exceptuando a Brasil) ni las OAF contaban con una definición clara de la agricultura familiar.

Este déficit se vinculaba con que el reconocimiento de la existencia de una agricultura familiar como un sector diferenciado del agro en la región se dio a partir de la instalación de la REAF (Grisa & Niederle, 2019) y, en estrecha relación con ello, con la inexistencia de espacios destinados a la atención del sector en las estructuras gubernamentales nacionales (con excepción nuevamente de Brasil). Por un lado, ello implicaba que no era posible extraer datos de los instrumentos nacionales de medición, como por ejemplo los censos agrícolas en tanto a) no se sabía exactamente cuál era la información relevante para analizar al sector y b) algunos elementos que se podían considerar importantes no eran relevados por estos instrumentos. Pero, por el otro lado, abría la posibilidad de consensuar una definición sobre el sector entre los países y sus organizaciones que capturara las particularidades de la agricultura familiar en la región y diera lugar a la elaboración de PPR.

Esta posibilidad fue rápidamente retomada y se incorporó en el plan de trabajo de la REAF el desafío de la caracterización de la agricultura familiar. Durante el siguiente año, las secciones nacionales, integradas por representantes de los Estados y las OAF, trabajaron en la elaboración de una propuesta que partió de la experiencia brasileña y contó con los aportes de las organizaciones, en particular de la Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (CONTAG), del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) de Argentina y de la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM).

Cabe señalar que en el ámbito regional en general y en la REAF en particular, la elaboración de PPR parte de un proceso investigación y puesta en común de las diferentes herramientas nacionales a partir de las cuáles se abordan estas cuestiones, con el objetivo de poder diseñar criterios comunes. Si bien ello parece hacer más lento el proceso, los avances que se logran alcanzar se vuelven sólidos, ya que parten de un rico intercambio y debate en el que todos los países (tanto sus representantes gubernamentales como sociales) tienen injerencia (Perrotta, 2012). En este sentido, la experiencia brasileña fue central, porque en este país se contaba ya desde el año 1994 con un instrumento de

medición para el sector: el Programa de Valorización de la Pequeña Producción Rural (PROVAP), que se transformó a partir de 1995 en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Este programa se orientó a otorgar líneas de crédito al sector de productores y productoras agropecuarias más marginalizadas. Es por ello que, desde el comienzo, requirió el establecimiento de una definición operativa que le permitiera delimitar el público objetivo. Cabe señalar que desde su creación hasta el año 2005, que es cuando el tema comienza a debatirse en el ámbito de la REAF, la definición establecida en el marco del PRONAF fue ajustándose para hacerse más cercana a los requerimientos y necesidades tanto de los y las productoras como del Estado Brasileño (Blixen, Cabrera, González, & Rodríguez, 2015). En el resto de los Estados Parte del bloque y en aquellos Estados Asociados que participan activamente de la reunión no se contaba con experiencias de este tipo ni tampoco, como se mencionó, con espacios institucionales orientados a atender al sector en los que se contara con algún tipo de caracterización.

La situación se modifica de plano cuando se pone el foco en las OAF de cada país. Estas organizaciones se nuclearon a nivel regional en el año 1994 y, desde allí, llevaron adelante una serie de discusiones que los llevaron a tener una mirada colectiva y compleja del sector (L. González, 2012, 2016). Ello no implicó necesariamente que contaran con una definición operativa, pero lo cierto es que sus avances en esta área eran mayores que los de los Estados.

En el corto plazo, el trabajo emprendido en el MERCOSUR derivó en el proyecto “Bases para el reconocimiento y la identificación de la Agricultura Familiar”, que la REAF elevó al GMC en el segundo semestre de 2006. Este fue el primer proyecto de recomendación elevado desde la REAF y resulta interesante observar que la falta de experiencia en los mecanismos institucionales del bloque y las particularidades del proceso de elaboración de PPR del MERCOSUR llevaron a cometer errores (de forma) en el proceso de envío de la norma para su aprobación en los espacios decisorios. Es por ello que la REAF debió revisar y reenviar el Proyecto de Recomendación en la siguiente reunión, que fue aprobado en el GMC con el N°25/07 bajo el título “Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el MERCOSUR”. La definición acordada fue la siguiente:

Los Agricultores/as destinatarios de las políticas públicas diferenciadas dirigidas al sector de la Agricultura Familiar serán aquellos cuyos

establecimientos cumplan, como mínimo, con todos y cada uno de los siguientes criterios:

- I) La mano de obra ocupada en el establecimiento corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados.
- II) La familia será responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias y residirá en el propio establecimiento o en una localidad próxima.
- III) Los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país.

Son también parte de la Agricultura Familiar, siempre que se respeten los criterios enumerados supra, los productores/as rurales sin tierra, los beneficiarios/as de los procesos de reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, como también las comunidades de productores/as que hacen uso común de la tierra (Res. GMC N°25/07 – Art. 1).

Asimismo, la Resolución estableció que, a partir de esta definición, cada Estado Parte implementaría un sistema nacional de registro voluntario de agricultores y agricultoras familiares, que constituirían la base para la generación de políticas públicas diferenciadas en el nivel nacional. En tanto el MERCOSUR carece de capacidad para implementar las políticas diseñadas en el ámbito regional, se instruyó a los Estados a internalizar la norma en un plazo de 6 meses. Finalmente, se estableció que los Estados, por medio de la REAF, deberían elevar anualmente al GMC un informe acerca de las políticas públicas diferenciadas para el sector que se diseñaran como resultado de la implementación de los registros. Ello dio lugar a la evaluación de la implementación de los registros en el ámbito regional, a su revisión y a la elaboración de políticas derivadas.

De esta forma, cada uno de los países fue implementando sus propios registros, en algunos casos asistidos técnicamente por aquellos que se encontraban más avanzados en el proceso. En Argentina, el Registro Nacional de la Agricultura Familiar fue establecido en 2007 (Res. MAGyP 255/2007). En Uruguay, el Registro de Productores Familiar data del año 2009 y depende del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. En Paraguay, por su parte, el registro fue instalado recién en la década de 2010 y para ello contó con el apoyo técnico de Brasil y Argentina. En el caso de Brasil, en el marco del PRONAF se diseñó un instrumento de registro, que se fue modificando en diversas oportunidades luego de aprobada la normativa regional. Cabe destacar, asimismo, que las mencionadas directrices constituyeron la base de los registros, pero fueron discutidas y

ampliadas a nivel nacional de acuerdo con la realidad de cada territorio. A modo de ejemplos, en Argentina el registro contempla las cuatro dimensiones incluidas en la Res. GMC N°25/07 y añade elementos vinculados a los ingresos de los productores y productoras. En Uruguay, por su parte, las limitaciones referidas a la gestión de la explotación y al lugar de residencia fueron incorporadas recién en 2016, pero desde el comienzo se agregaron en la medición elementos vinculados al tamaño de las explotaciones (Blixen et al., 2015)⁷.

De acuerdo con el mandato del GMC, los avances en la implementación de los registros fueron compartidos en cada reunión decisoria de la REAF (semestrales) y desde el año 2008 se elevó anualmente un informe conjunto al GMC. Ello permitió que los países más retrasados en la aplicación de los registros solicitaran apoyo o contaran con la experiencia de aquellos más avanzados en el proceso. Pero también permitió discutir conjuntamente las potencialidades y límites del instrumento, revisar sus características e idear nuevas políticas que permitieran dar respuesta a las nuevas problemáticas advertidas en el proceso de implementación y evaluación, sorteando con ello los límites institucionales formales impuestos por el bloque.

La primera de las acciones emprendidas, a partir del año 2009, fue el establecimiento de criterios y metodologías comunes para la elaboración de los informes semestrales y anuales, de forma de generar productos comparables sobre los resultados alcanzados en cada país. A ello lo siguió un intento por alcanzar el reconocimiento mutuo de los registros de cada país y la homologación, para lo que se propuso elaborar mecanismos de evaluación técnica de los instrumentos. En el año 2012, se elaboró un Proyecto de Recomendación al respecto que no fue aprobado por las instancias decisorias del bloque. Pero una reelaboración de éste en el año 2014 se materializó en la Dec. CMC N°20/14 de Reconocimiento Mutuo de los Registros. En ella estableció que el bloque reconoce como agricultoras y agricultores familiares a todas las personas inscriptas en los Registros nacionales que se elaboraron como resultado de la Res. GMC N°25/07 y que la REAF actúa como espacio de monitoreo de los datos y de las informaciones que sean considerados fundamentales para el mantenimiento de la validez de los registros. Ello implica que la REAF se instituye como el espacio encargado de informar sobre los resultados de la aplicación de los registros, pero también de brindar herramientas para

⁷ Se sugiere consultar Grisa y Niederle (2019), que dan cuenta con mayor profundidad de estos instrumentos a nivel nacional y los analizan en forma comparada.

perfeccionar estos instrumentos. De esta forma, el espacio regional se vuelve central para la evaluación de los resultados de este proceso. Por último, se establece que la inscripción en los registros resulta un requisito para el acceso a las políticas públicas diferenciadas para el sector, marcado de esta forma un parámetro para el tratamiento del sector en el nivel nacional. A partir de esta decisión es que, en el año 2016, la REAF formula un Programa Regional de Intercambio sobre los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar y en 2017 emprende la elaboración de un Manual de Buenas Prácticas en la construcción de los Registros.

Con respecto a los registros como herramienta, en el año 2009 se estableció la importancia de contar con instrumentos y metodologías para promover el control social de su aplicación y resultados. Asimismo, se fueron incorporando indicadores que permitieran relevar cuestiones vinculadas con las relaciones de género y la juventud, en consonancia con directrices elaboradas en el marco de otros GTs de la REAF. En línea con ello, se manifestó también la necesidad de contar con registros de organizaciones. Si bien esta cuestión no cristalizó en ninguna normativa a nivel regional, sí dio lugar a la creación de registros con este objetivo tanto en Brasil (Registro de Personas Jurídicas) como en Argentina (el Registro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar – RENOAF). Por último, se establecieron líneas de trabajo con la Reunión Especializada de Estadísticas del MERCOSUR (REES) para vincular los registros voluntarios con las categorías incluidas en cada país en los censos agrícolas, de modo de poder contar con instrumentos adicionales para conocer y reconocer al sector.

En principio, estas discusiones se llevaron adelante en el marco del GT de Facilitación de Comercio, pero a partir del 2013 se institucionalizó un GT específico (que en términos reales comenzó a funcionar casi dos años antes) para llevar adelante estas acciones. En consonancia con la Dec. CMC N°20/14, en el año 2017 se ampliaron los ejes de trabajo de este GT para incluir cuestiones relativas al monitoreo de la información para asegurar su calidad y mejora permanente y a la provisión de información para la formulación e implementación de políticas públicas tanto en el ámbito nacional como en el regional. Como primer resultado de ello, en el año 2018 se presentó una propuesta de modificación de la Dec. CMC N°20/14 para mejorar los procedimientos de control de calidad de los registros nacionales.

Estas acciones dan cuenta de algunas estrategias posibles para el espacio regional del MERCOSUR para enfrentar los límites al diseño, implementación y evaluación de

PPR que la estructura institucional impone. El caso de los ReNAF nos muestra que la REAF no sólo ha podido diseñar PPR que impactan tanto en el ámbito nacional y regional, sino también continuar trabajando en los tópicos que se abren y en los nuevos problemas que se advierten o se definen luego de la implementación de los acuerdos alcanzados.

4. Reflexiones finales

Este trabajo profundizó en el análisis de una PPR en el ámbito de la REAF -los ReNAF- con el objetivo de reconocer las particularidades de este proceso e identificar los diferentes actores y actoras involucradas en él. En el recorrido realizado se observó que el peculiar sistema de gobernanza que el MERCOSUR ha creado para su funcionamiento establece una serie de posibilidades y limitaciones para la elaboración de PPR en el marco del MERCOSUR.

Las limitaciones están vinculadas con la normativa del bloque, que restringe la capacidad de toma de decisión de algunos espacios institucionales en detrimento de otros y establece una serie de vericuetos -poco intuitivos y difíciles de aprehender- que deben seguirse para lograr la aprobación de instrumentos de política. También se relaciona con la incapacidad de implementación de las políticas discutidas y acordadas en cada uno de estos espacios, ya sea que tengan o no poder decisorio. Las posibilidades, sin embargo, parten de la elaboración de estrategias innovadoras para superar las limitaciones impuestas por una institucionalidad restrictiva. Las estrategias diseñadas en el marco de la REAF se orientan a las dos áreas centrales para la elaboración de PPR en las que esas restricciones son más visibles: la participación de actores y actoras diferentes de los Estados en las etapas de definición de los problemas, ingreso en las agendas, construcción de alternativas e incluso toma de decisiones, por un lado, y la evaluación de las políticas públicas, por el otro.

El caso de los ReNAF pone de manifiesto que las regiones son arenas de acción en las que actúan necesariamente los Estados, pero también lo hacen otros actores y actoras y que cada uno cuenta con diferentes recorridos en torno de cada tópico, que puede poner a disposición para nutrir las decisiones a las que se arriba y los procesos que se llevan adelante. Este es un proceso dinámico de discusión y consenso en torno de las metas, las ideas, los intereses, las motivaciones, los significados y las políticas que se persiguen desde y para la región. A su vez, la experiencia de los ReNAF permite observar esas estrategias innovadoras en lo que refiere al proceso de evaluación de las políticas.

Así, los instrumentos definidos y acordados en el ámbito regional son implementados en el plano nacional, pero vuelven a la región para constituir la base de nuevas herramientas de política. Las dinámicas que se dieron con el caso de los ReNAF fueron inéditas para la REAF y permitieron establecer repertorios de acción para otras políticas emanadas de la reunión. En este sentido, no solo nos permiten analizar los límites y posibilidades de la región para el diseño, implementación y evaluación de PPR sino que marca estrategias y caminos posibles.

Referencias

Aponte García, M., & Amézquita Puntiel, G. (2015). *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. Buenos Aires: CLACSO.

Barsky, O., & Gelman, J. (2009). *Historia del agro argentino: desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.

Bianculli, A. C., & Hoffmann, A. R. (2015). *Health and Regional Integration: health governance challenges in MERCOSUR*. PRARI Working Paper 15-7, The Open University, Milton Keynes.

Bisang, R., Anlló, G., & Campi, M. (2008). Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina. *Desarrollo Económico*, 48(190–191), 42.

Blixen, C., Cabrera, C., González, M., & Rodríguez, S. (2015). *Los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar en los países del MERCOSUR. El rol de la REAF en el proceso de su construcción a nivel regional*. Montevideo: REAF, DGDR, BID, FAO.

Briceño, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR. En J. Briceño (Ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: TESEO.

Brumat, L. M. (2019). (Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 3, 10–24.

Caetano, G. (2009). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.

Caetano, G. (Ed.). (2011). *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR.

Caetano, G., Vazquez, M., & Ventura, D. (2009). *Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto*. Montevideo: CEFIR.

Castro Vázquez, O. (2010). Rebatiendo lo que otrOs dicen del lenguaje no sexista. *Ciudad de Mujeres*, 1–9.

Espino, A., & Salvador, S. (2007). *Género y oportunidades laborales en el MERCOSUR: elementos para un diagnóstico*. Oxfam.

Genuïnes. (s. f.). *Lenguaje y comunicación no sexistas*. Lleida: Universitat de Lleida.

González, I. (2015). Políticas en Ciencia y Tecnología en el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. *XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo*. Mendoza, Argentina.

González, L. (2012). Agenda y actores de la integración regional: los agricultores familiares en el MERCOSUR de los años 2000. *Terceras Jornadas de Relaciones Internacionales FLACSO. Discutiendo las bases del diálogo regional en la dinámica de la política internacional*. Buenos Aires: FLACSO.

González, L. (2015). Abordajes del sector agropecuario en el MERCOSUR: la convivencia de modelos en disputa. *Jornadas Interdisciplinarias de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales IDAES-UNSAM*. San Martín (Bs. As).

González, L. (2016). Las organizaciones de la agricultura familiar y su participación e influencia en el proceso de integración regional del MERCOSUR. En *Pre-Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU) - "La sociología rural en la encrucijada: vigencia de la cuestión agraria, actores sociales y modelos de desarrollo en la región"*. Santiago del Estero.

González, L. (2018). *Acción social colectiva y procesos de integración regional en Sudamérica: La participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la construcción y el devenir de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (2004-2012)* (Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos). Facultad de Humanidades, Universidad de San Martín (UNSAM), Argentina. Recuperado de <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/5377>

González, L., & Lagar, F. (2014). Las Reuniones Especializadas de Cooperativas y Agricultura Familiar en el contexto del proceso cambio del MERCOSUR (2001-2013). *FLACSO-ISA Joint Conference Global and Regional Powers in a Changing World*. Buenos Aires.

Gorosito, M. M., & Alvariza, R. (2017). *La participación social en el MERCOSUR del Siglo XXI. Legitimidad social en los procesos de integración*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Lomas de amora.

Gras, C., & Hernández, V. (2013). *El Agro Como Negocio: Producción, Sociedad y Territorios en la Globalización*. Biblos. Buenos Aires.

Gras, C., & Hernández, V. (2017). *Radiografía del nuevo campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Grisa, C., & Niederle, P. (2019). Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. *Dados*, 62(2).

Lagar, F. (2012). La agenda de las cooperativas y la economía social y solidaria en el MERCOSUR: logros y desafíos de un nuevo modelo de desarrollo regional.

Luna Pont, M. (2016). *Construyendo el mapa de la participación social en el MERCOSUR*. Montevideo: UPS-MERCOSUR.

Manzanal, M., & Schneider, S. (2011). Agricultura Familiar y Políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (Análisis Comparativo, 1990-2010). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios - CIEA, FCE, UBA.*, (34), 35–71.

Palau, T., Cabello, D., Maeyens, A., Rulli, J., & Segovia, D. (2007). *Los refugiados del modelo agroexportador. Impactos del monocultivo de soja en las comunidades campesinas* (BASE Inves). Asunción.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-Miño y Dávila.

Perrotta, D, González, L., Porcelli, E., & Mary, S. (2018). La cooperación internacional para el desarrollo. El MERCOSUR como receptor. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 3(1).

Perrotta, D. (2012). *La integración regional en la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado : del Mexa*. FLACSO Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Perrotta, D. (2013). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Perrotta, D. & Porcelli, E. (2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Revista Márgenes, II*(Dossier nro. 2 “La geopolítica latinoamericana: presente y futuro2), 53–87.

Ramos, Á. (2010a). La seguridad alimentaria, un gran desafío para los gobiernos regionales. *Revista Agrópolis*, (Cosecha gruesa/zafra de invierno 2010), 8–15.

Ramos, Á. (2010b). *Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF-MERCOSUR). Constitución, Funcionamiento, Resultados*. Brasilia.

REAF (2006). Publicación para la VI REAF. 5 aL 8 de diciembre de 2006. (M. del D. A. (MDA/Brasil) M. de R. E. (MRE/Brasil) P. R. del F. I. para el D. de la A. (Programa F. MERCOSUR), Ed.). Porto Alegre.

REAF (2010). Publicación para la XIV REAF. 15 al 18 diciembre de 2010. (M. de D. A. (MDA) Brasil, Ed.). Brasilia.

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi & D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*.

The case of Latin America (Vol. 4, pp. 1–16). Dordrecht: Springer.

Sanahuja, J. (2008). Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En L. Martínez, L. Peña, & M. Vázquez (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.

Stedile, J. P. (2011). Introdução. En J. P. Stedile (Ed.), *A questão agrária no Brasil: o debate tradicional 1500-1960* (Vol. 1, pp. 15–33). Sao Paulo: Expressao Popular.

Stedile, J. P. (2013). *A questão agrária no Brasil. Debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. Série Estudos Rurais* (Vol. 8). Sao Paulo.

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de la Adiministración Pública.

Vazquez, M. (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En G. Caetano (Ed.), *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR-Trilce.

Vazquez, M., & Perrotta, D. (2010). *El MERCOSUR de las Políticas Públicas Regionales. Las Agendas en Desarrollo Social y Educación* (Vol. Documento). Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional.

Vazquez, M., & Perrotta, D. (2013). Paz, democracia e integración regional en América del Sur. Buenos Aires: Identidad MERCOSUR.

Ventura, D., Rattón Sánchez, M., Rolim, M., Vazquez, M., Botto, M., & Geneyro, R. (2006). *Participación de la Sociedad Civil y de Gobiernos Subnacionales en el MERCOSUR (Informe Final)* (No. Estudio N°001/06). Montevideo.

Fuentes documentales

Tratado de Asunción

Actas y anexos de la REAF (2004-2019)

Decisiones CMC N°04/91, N°09/91, N°59/00, N°12/12 y N°20/14

Resoluciones GMC N°11/04 y N°25/07