

LA INFLUENCIA MUTUA ENTRE EL ÁMBITO REGIONAL Y EL NACIONAL EN EL  
DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR.

**Resumen:** En el año 2006 fue creado, en el seno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, un espacio destinado al diseño y la ejecución de políticas públicas orientadas a un sector de la agricultura del país que durante años había sido minimizado, tanto por el Estado como por la sociedad en su conjunto: el sector de la agricultura familiar. La creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en el año 2006 y de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, a fines de 2008, sin embargo, no parecen haber sido una iniciativa aislada del Estado Nacional. Por el contrario, su surgimiento se enmarca en la instalación y desarrollo de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR, creada en 2004 e integrada por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. En el presente trabajo indagaremos acerca de la influencia –por cierto, mutua– que, como describen algunos autores, existe entre los planos nacional y regional al interior de todo proceso de integración. Para dar cuenta de ello, partiremos de la aproximación a esta área o dimensión, que resulta nueva y novedosa, tanto a nivel del MERCOSUR como a nivel de algunos de los Estados que forman parte del bloque.

**Autora:** Lic. Leticia González

**Formación:** Licenciada en Ciencia Política (UBA) – Maestranda en Estudios Latinoamericanos (UNSAM). Investigadora en formación del proyecto UBACyT “Avances y desafíos de las agendas sociales del Mercosur a partir del estudio de tres reuniones especializadas: género, agricultura familiar y cooperativas. Una contribución al fortalecimiento institucional del Mercosur Social y Ciudadano.” Código 20020090200400. Directora: Mariana Vázquez. Período 2010 – 2012.

**Pertenencia Institucional:** UBA – UNSAM.

**Email:** lgonzalez@identidadmercosur.org; lgonzalezinfantino@gmail.com

## **LA INFLUENCIA MUTUA ENTRE EL ÁMBITO REGIONAL Y EL NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA FAMILIAR.**

Desde el momento mismo de surgimiento de los Estados-nación latinoamericanos, el modelo agroexportador, basado en la producción a gran escala de materias primas destinadas al comercio mundial, se instaló como mecanismo predilecto de inserción de estos países en la economía internacional. El sector agrícola-ganadero adquirió, como consecuencia, un alto grado de desarrollo económico y social. Asimismo, se instaló como uno de los destinatarios privilegiados de las acciones impulsadas desde el Estado, tanto en lo referido a su estructura institucional como al proceso de diseño e implementación de políticas públicas.

Sin embargo, al mismo tiempo una parte de ese sector agrícola-ganadero se fue desarrollando pero al margen tanto de los grandes agricultores como del modelo agroexportador: los agricultores familiares. Este actor económico y social fue soslayado del diseño institucional estatal, al tiempo que desde el Estado no se lo concebían como destinatario de políticas públicas específicas.

En el año 2006, sin embargo, nuestro país fue testigo de la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en el seno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación. Este proceso de creación institucional, que ya había comenzado en 2004 con la instalación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF), tuvo su punto cúlmine a fines de 2008, cuando fue creada la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar dentro del nuevo Ministerio de Agricultura, Ganadería y pesca de la Nación.

El contraste entre el devenir histórico de la agricultura familiar y su inserción en la estructura estatal argentina durante casi dos siglos, por un lado, y la creación de estos nuevos espacios institucionales en la década del 2000, por el otro, nos lleva a preguntarnos acerca de los motivos que impulsaron la creación de estos espacios y, aparejado a ello, la aparición de los actores de la agricultura familiar como elementos centrales del modelo de desarrollo nacional. En este marco, en el presente trabajo indagaremos en qué medida podemos pensar que la institucionalización de estos espacios en el seno del Estado argentino estuvo influenciada por la creación de espacios destinados a la discusión, el diseño y la implementación de políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar en la región y, más específicamente, en el seno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Para explorar esta incipiente conjetura, el presente trabajo se estructura en cuatro secciones. En la primera sección se realiza una sintética descripción a partir de las principales características del modelo de inserción internacional a través del cual nuestros países

buscaron alcanzar el desarrollo nacional –el modelo agroexportador–, haciendo hincapié en el papel que la agricultura familiar ocupó dentro del mismo. El segundo apartado se concentra en la discusión acerca de la vinculación entre los procesos de integración regional y las políticas que se implementan al interior de los Estados que los conforman, en especial sus modelos de desarrollo nacionales. La tercera sección contiene una breve descripción de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR, organismo creado en el año 2004 en el seno de este bloque regional. Esta reunión es estudiada en tanto posible antecedente de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación. Por último, el cuarto apartado incluye una reflexión acerca del modo en que los modelos de desarrollo nacional y regional se influyen mutuamente a la hora de diseñar e implementar políticas públicas tanto nacionales como regionales.

#### **EL MODELO AGROEXPORTADOR Y EL PAPEL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL DESARROLLO ARGENTINO**

Pensar en un modelo de desarrollo nacional implica una reflexión de fondo acerca de los esquemas teóricos, ideas y premisas que guiarán y moldearán las políticas a implementar para llevar a una determinada población a mantener o incrementar su calidad de vida. Actuar en pos del desarrollo de una nación implica reflexionar acerca del tipo de acciones políticas, económicas, sociales y culturales que se llevarán a cabo desde el Estado y que permitirán a los ciudadanos de un determinado país producir, desenvolverse en la sociedad, convertirse en ciudadanos plenos en los diferentes aspectos que conlleva ese término.

La noción de desarrollo se estructura, en general, en torno a una actividad económica a partir del cual se busca alcanzar las demás dimensiones del desarrollo. Asimismo, suele llevar aparejada una estrategia o un modelo desde el cual se insertará la economía nacional en el escenario mundial.

A lo largo de la historia de un país podemos encontrar diferentes modelos de desarrollo, estructurados alrededor de diversas actividades económicas que se constituyen en el motor del proceso de acumulación en diferentes períodos históricos. Sin embargo, el mecanismo en el que se basó el posicionamiento internacional de las otrora colonias hispanoamericanas durante gran parte de su historia ha sido el modelo agroexportador. Incluso desde antes de su conformación como Estados Nacionales, los países latinoamericanos –en especial los del Cono Sur– estructuraron su crecimiento en torno a la producción de grandes cantidades de

materias primas para su comercialización en el mercado mundial<sup>1</sup> (Halperín Donghi, 2005). Así, durante muchos años primó en nuestros países la producción de productos primarios (en especial cereales y oleaginosas) derivados de una agricultura a gran escala, que trabaja sobre grandes extensiones de tierra (latifundios) –concentradas por lo general en pocas manos–, con un uso intensivo de tecnologías y con un cada vez más bajo uso de mano de obra.

En este modelo productivo, la agricultura familiar y campesina, caracterizada por la producción a partir de pequeñas parcelas de tierra y con un uso intensivo de mano de obra, fue soslayada tanto económica como políticamente. Ello se debió, entre otros motivos, a la percepción de este tipo de producción como una mera actividad de subsistencia. En efecto, en el marco del modelo agroexportador, la contribución (en términos económicos) que se puede realizar desde estas pequeñas unidades de producción al desarrollo nacional aparecía como mínima. Sin embargo, gran parte de la producción de estos actores se orienta al abastecimiento del mercado interno a través de la comercialización de alimentos.

Como consecuencia de esta perspectiva acerca del modelo de inserción internacional (pese a diferencias históricas en cuanto al modelo de desarrollo), desde el Estado no fueron diseñadas políticas públicas destinadas a atender las necesidades de éste sector agrícola, tanto en lo que refiere a aspectos económicos como políticos. Por el contrario, quienes desarrollaban esta actividad fueron, en general, abordados a partir de políticas compensatorias, que buscaban paliar los efectos negativos que podía acarrear la implementación de un modelo de desarrollo económico y político que no los tenía en cuenta.

Este mecanismo de atención compensatoria se acentuó en la década de los años 90. Con la implementación del modelo económico y político neoliberal<sup>2</sup>, el mercado adquirió una centralidad sin precedentes, que implicó, por un lado, la reducción de la intervención del Estado en la regulación de la economía y, por el otro, el aumento de la relevancia del comercio como motorizador del desarrollo nacional. En este contexto, la importancia de la

---

<sup>1</sup> Tal como señalan Oszlak (1982) y Halperín Donghi (2005), fueron los recursos originados por este tipo de producciones (en especial por la comercialización de materias primas y alimentos para el mercado mundial) los que permitieron a los países de la región erigirse en Estados independientes de la Corona Española, en un primer momento y, en un segundo momento, insertarse en el sistema económico mundial vigente.

<sup>2</sup> El neoliberalismo es una propuesta política y económica, en boga en nuestra región durante los años '90, que parte de considerar que el desarrollo económico de los países de la región está atado fundamentalmente a la liberalización del comercio mundial, es decir, a la apertura de las barreras comerciales y a la desregulación de los mercados. La expresión máxima de las propuestas neoliberales está dada por el Consenso de Washington, programa suscripto por la mayoría de los países latinoamericanos en el que se establecían los mecanismos que se debían seguir para alcanzar el desarrollo en la región. Este Consenso en particular es visto frecuentemente como el símbolo de la materialización en propuestas de las consignas del neoliberalismo. (Donisa, Genovese y González, 2010; Donisa y González, 2009; Obaya, 2007)

agricultura familiar para el modelo que buscaba implantarse fue minimizada cada vez con mayor fuerza.

A pesar de ello, la agricultura familiar no perdió relevancia ni al interior del país ni en la región. De acuerdo con datos del Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR), en los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) la agricultura familiar representa más del 80% del total de explotaciones agrícolas existentes, abarcando a aproximadamente 5.727.163 de grupos familiares. Asimismo, la agricultura familiar representa al sector de la agricultura más empleador, al punto de ser los principales responsables de la ocupación en el campo. Por último, este sector produce la mayoría de los alimentos que tienen a nuestra región como punto de origen (REAF, 2010).

La Argentina no fue ajena a este proceso. Por el contrario, nuestra nación fue una de las pioneras en la aplicación del modelo agroexportador como esquema de inserción internacional. En este sentido es dable recordar la concepción que resalta a nuestro país como “granero del mundo”, es decir, como centro productor de grandes cantidades de materias primas –con bajo valor agregado– para el mercado mundial. En sintonía con esta situación, el comercio mundial –especialmente con Inglaterra– fue uno de los elementos centrales para alcanzar la prosperidad económica y, se creía también, el desarrollo de la sociedad en su conjunto (Halperín Donghi, 2005).

En consonancia con la implantación de este modelo, y al igual que sucedió en otros países de la región, la agricultura familiar y campesina fue un sector económico y social totalmente soslayado por parte del Estado argentino, pero también por su sociedad.

En los últimos años, sin embargo, nuestro país ha sido testigo de un profundo cambio en este sentido. Si bien el modelo basado en la agricultura a gran escala no parece haberse agotado, otros sectores productivos han ido tomando mayor relevancia, entre ellos particularmente el sector de la agricultura familiar. En este sentido son dos los fenómenos a destacar. En primer lugar, aquellas cuestiones ligadas al diseño de políticas públicas. En este plano, vemos que la agricultura familiar ha comenzado a ser objeto de políticas, no sólo económicas sino también sociales, en línea con un nuevo modelo nacional que sostiene la noción de integralidad de las políticas públicas. Ello parece indicar que este tipo de producción ha dejado de ser concebido en términos de mera subsistencia para comenzar a ser considerado un actor central en el desarrollo del país. Asimismo, los sujetos que forman parte de ella han comenzado a ser reconocidos como interlocutores válidos a la hora del diseño de las políticas públicas para el sector; políticas, como decimos, no ligadas meramente a lo

económico-comercial, sino vinculadas también con el sostenimiento del medio ambiente, el sustento del modo de vida campesino, etc. (Sitio web Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar).

En segundo lugar, encontramos el bosquejo de espacios institucionales orientados al diseño y ejecución de esas políticas o, podríamos decir, la cristalización formal-institucional de esta visión novedosa acerca de los agricultores familiares. En este marco, en el año 2006 fue creada la Subsecretaría de Agricultura Familiar en el seno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación. Si bien desde años anteriores venía trabajándose con este sector económico-social a partir del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (creado desde el Estado pero impulsado en gran parte por la Federación Agraria Argentina), la creación de esta subsecretaría representó un salto cualitativo en lo que a atención de las demandas del sector se refiere. Con la elevación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos al rango de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en el año 2008, se produjo un reordenamiento institucional. Este cambio redundó en la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, dentro de la cual se ubica actualmente la Subsecretaría de Agricultura Familiar (Sitio web Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación).

Si bien la construcción de estos espacios representó un gran avance para este sector, se abre la pregunta acerca de los motivos que llevaron a la construcción de los mismos en un país caracterizado por la fuerza con la que el modelo agroexportador se arraigó como motor del desarrollo. En este sentido, la explicación parece estar dada, en parte, por la influencia del ámbito regional en el diseño político-institucional nacional.

### **LA REGIÓN COMO PARTE CENTRAL DE LOS MODELOS DE DESARROLLO**

En los años '30 del Siglo XX, el mundo fue testigo de una fuerte crisis económica que tuvo sus orígenes en los Estados Unidos. Entre otras consecuencias, esta crisis acarrió el cierre de los mercados mundiales, que puso en jaque al modelo agroexportador ya que implicó que las materias primas que se producían en los países de la región no pudieran ser comercializadas libremente (Thorp, 1984).

Esta nueva situación llevó a la búsqueda de alternativas que permitieran a los países de la región alcanzar el desarrollo. Desde algunas perspectivas teóricas se comenzó a pensar en la integración regional como respuesta a los nuevos problemas que surgían como corolario de esta crisis, y también como mecanismo a través del cual evitar o minimizar el impacto que podrían tener futuras crisis. De la mano de Raúl Prebisch y la Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (CEPAL), en los años '50 se comenzó a pensar la integración económica en tanto uno de los mecanismos centrales para alcanzar el desarrollo de los países latinoamericanos. La integración, se afirmaba en ese entonces, contribuía a superar los estrechos márgenes que otorgaban al comercio los mercados nacionales y a generar economías de escala que hicieran más rentables las producciones nacionales. (Briceño Ruiz y Álvarez de Flores, 2006; Gurrieri, 1982).

En parte como resultado de estos desarrollos teóricos, desde mediados del Siglo XX han sido numerosas las iniciativas y propuestas de integración que han tenido lugar entre los países latinoamericanos. Entre ellas podemos nombrar a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960 y a su reemplazo, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de 1980, como mecanismos a través de los cuales se intentó llevar adelante la integración de todos (o la mayoría) de los países latinoamericanos. También hubo intentos más acotados geográficamente, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), integrada en principio por Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia; la CARICOM, que reúne a los países del Caribe; o el MERCOSUR, bloque regional compuesto por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y creado en 1991.

El denominador común de todos estos bloques regionales fue el hecho de hacerse eco, tanto en lo que respecta a sus estructuras institucionales como a las políticas públicas propuestas, de los mecanismos de desarrollo nacional y de inserción internacional desplegados por los países que los conforman. Ello resulta inevitable, ya que no podemos pensar que los bloques regionales se erijan como entes completamente independientes de los lineamientos nacionales de los países que los integran. Por el contrario, estos bloques son herramientas de desarrollo diseñadas y dirigidas por los Estados miembros de cada uno de ellos y, en ese sentido, no podemos pensarlos como entes supranacionales sino como organismos eminentemente intergubernamentales, en el sentido de que son diseñado y dirigidos desde los mismos Estados que los conforman<sup>3</sup>.

En este sentido, como señala Perrotta (2010b), la vinculación existente entre los modelos de desarrollo nacional y los modelos de desarrollo concebidos regionalmente, resulta sumamente estrecha. En efecto, no podemos comprender cabalmente las características de los modelos de integración regional sin comprender los fines, objetivos y mecanismos que se plantean como necesarios para alcanzar el desarrollo nacional en los países que forman parte de los mismos. Sin embargo, ello no significa que al interior de estos bloques no se planteen

---

<sup>3</sup> Para profundizar en el debate entre lo supranacional y lo intergubernamental, ver Vázquez, 2003.

y desarrollen mecanismos novedosos que permitan pensar y actuar en pos de alcanzar ese desarrollo. Por el contrario, en variadas ocasiones (y con diferentes sentidos) los procesos de integración regional han servido como espacios de transmisión de experiencias y han permitido que mecanismos de acción implementados en un determinado país comiencen a ser adaptados y desarrollados en otros<sup>4</sup>. Como veremos en el siguiente apartado, el caso de la creación de instituciones orientadas al fortalecimiento de la Agricultura Familiar en la Argentina parece haberse visto profundamente influida por el surgimiento, en el año 2004, de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR.

### **LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA REGIÓN: EL MERCOSUR Y SUS INTEGRANTES**

Como señalamos en el apartado anterior, los modelos de desarrollo que se proponen y las políticas que se diseñan al interior de los bloques regionales están íntimamente relacionados con los modelos de desarrollo pensados y llevados adelante en los países que conforman estos bloques. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), acuerdo de integración regional suscripto por los presidentes de Argentina (Menem), Brasil (Collor de Melo), Paraguay (Rodríguez) y Uruguay (Lacalle) en marzo de 1991, no es una excepción en este sentido. En efecto, este bloque regional reprodujo en su estructura institucional y en su modelo de toma de decisiones esta característica central de los cuatro países que lo conforman desde el inicio: el estar basados en el modelo agroexportador como modelo de desarrollo<sup>5</sup>.

Como elemento central de los modelos de desarrollo nacionales, esta agricultura orientada a la producción de materias primas para el mercado mundial fue incluida en el proceso a través de la creación de diferentes mecanismos y espacios dentro de su estructura institucional. En 1991 se dio forma al Subgrupo de Trabajo 8 “Agricultura”<sup>6</sup> (SGT 8), coordinado por los Ministerios de Agricultura (o similares) de los Estados Parte, que se orientaba a armonizar la legislación de los cuatro países en relación a cuestiones zoonitarias y fitosanitarias. Asimismo, en la reunión de Las Leñas (Argentina) del año 1992 se institucionalizó la Reunión de Ministros de Agricultura<sup>7</sup> (en adelante, RMA), organismo

---

<sup>4</sup> Un ejemplo en este sentido lo constituye el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM). Sobre esta cuestión, ver Perrotta, 2010a.

<sup>5</sup> Para un detalle pormenorizado de la estructura institucional del MERCOSUR y sus modificaciones a través del tiempo, ver entre otros Vázquez, 2006; Identidad MERCOSUR, 2010.

<sup>6</sup> Los Sub grupos de trabajo son organismos dependientes del Grupo Mercado Común, creados para colaborar con esta institución en el cumplimiento de sus objetivos, de acuerdo a áreas específicas de trabajo. Los mismos fueron creados por el Tratado de Asunción, en cuyo anexo V presenta la lista de Subgrupos de trabajo establecidos.

<sup>7</sup> Declaración N° 11/92.

tendiente a armonizar las políticas agrícolas de los Estados Partes a través de propuestas elevadas al CMC.

Sin embargo, desde comienzos de la década del 2000 se ha producido un giro en el modelo de integración que ha llevado a la inclusión de nuevas dimensiones de la integración. Estas dimensiones se vinculan con los modelos de desarrollo regional, pero ya no lo hacen desde una perspectiva meramente economicista. Por el contrario, el desarrollo es concebido en términos multidimensionales (Vázquez, 2006). En este sentido, el bloque vivió, desde el año 2000, una doble dinámica estancamiento-profundización. Mientras que la dimensión comercial, en la que se había apoyado la lógica de construcción del MERCOSUR, se vio paralizada -más no eliminada-, nuevas dimensiones y agendas tomaron impulso, determinando el predominio de una novedosa forma de pensar estos procesos y, sobre todo, de pensar el desarrollo, ya no ligada exclusivamente al crecimiento en términos de intercambios comerciales (Identidad MERCOSUR, 2010; González, 2011a).

El hito en este sentido lo constituye en plan de trabajo 2004-2006, impulsado por la Presidencia pro t mpore<sup>8</sup> de Uruguay, en manos de su Presidente, Tabaré Vázquez, y aprobado por la Decisión 23/03 del Consejo del Mercado Común (en adelante, CMC). Desde estos sentidos no-tradicionales, esta nueva etapa se caracteriza por la profundización de las dinámicas democráticas, el aumento de la participación social y la inclusión de nuevas agendas en los mecanismos formales del bloque. Asimismo, asistimos a la revitalización de antiguas agendas que, si bien existían, no revestían mayor importancia dentro del proceso<sup>9</sup>. Ahora bien, ello no implica que las agendas comerciales tradicionales hayan sido abandonadas. Por el contrario, junto con ellas fueron jerarquizadas otras agendas de corte social y nuevos actores antes excluidos de los procesos de discusión y toma de decisión adquirieron relevancia. Y todo ello en un proceso general de cambio de mirada acerca del concepto de desarrollo (nacional y regional) y de las dimensiones necesarias para alcanzarlo.

Este viraje que se produjo en la visión de la integración sostenida por el bloque a principios de la década del 2000 tuvo fuertes repercusiones en términos de políticas regionales para el campo de la agricultura familiar. En parte como consecuencia de estos cambios, dentro de la estructura institucional del MERCOSUR se dise n  un espacio destinado a la discusión y elaboración de políticas públicas regionales para el sector. La novedad de este espacio fue

---

<sup>8</sup> El Consejo Mercado Común (CMC), una de las principales instituciones del MERCOSUR, funciona al ritmo de presidencias pro t mpore: cada seis meses, uno de los cuatro Estados Parte del bloque ejerce la presidencia de bloque (TA – Art. 12). Ello no implica mayor relevancia a nivel decisión, sin que conlleva la responsabilidad de poner en marcha las instituciones que forman parte del MERCOSUR

<sup>9</sup> Tal es el caso, por ejemplo, del Sector Educativo del MERCOSUR (Perrotta, 2010a)

que no sólo dio nueva relevancia a un sector antes soslayado del proceso de integración, sino que, además, dio voz a los protagonistas directos de esta actividad: los pequeños agricultores familiares.

El espacio al que nos estamos refiriendo es la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)<sup>10</sup>, creada en 2004 por medio de la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) 11/04 e integrada por los cuatro países miembros plenos del bloque (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), a los que se suman, en calidad de Países Asociados, Bolivia y Chile. El proceso de constitución de la misma fue largo y actuaron en él dos tipos de actores: los actores sociales y los actores gubernamentales.

Los actores sociales, reunidos en torno a la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM), comenzaron a organizarse casi con el inicio del bloque, bregando ininterrumpidamente durante toda la década para alcanzar el objetivo de ver reflejado al sector, sus deseos y necesidades, en el proceso de integración.

Asimismo, los actores gubernamentales también trabajaron durante un largo tiempo para alcanzar la constitución de este nuevo y novedoso espacio. En este sentido, el papel del gobierno brasileño en la instalación de la REAF es fundamental. En un contexto de reorientación de la política externa del gobierno brasileño (REAF, 2006) el Ministerio de Desarrollo Agrario, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño, presentó ante el GMC la propuesta de creación de la REAF “con la intención de incluir a la producción familiar en el proceso de integración regional por medio del fortalecimiento de las políticas públicas y de la generación de renta por la facilitación del comercio de los productos de la agricultura familiar.” (REAF 2006:16).

A partir de la acción paralela de estos dos grupos de actores (sociales y gubernamentales), entonces, en el año 2004 se crea la REAF, espacio en el que se busca diseñar y fortalecer las políticas para el sector concibiendo a la agricultura familiar como un actor fundamental en los procesos de desarrollo económico y social nacionales y regionales.

Este nuevo órgano creado en el seno del proceso de integración fue novedoso en diferentes sentidos. En primer lugar, porque incluyó dentro de la agenda del bloque un tema que hasta el momento no había sido tenido en cuenta. En segundo lugar, el modo de funcionamiento de esta nueva reunión representó, asimismo, importantes novedades, en especial por la inclusión permanente en el proceso decisorio de la voz de los actores sociales regionales. A tan sólo

---

<sup>10</sup> Las Reuniones Especializadas fueron creadas, desde el año 1991, como órganos auxiliares al Grupo Mercado Común (GMC). A través de las mismas se busca dar cauce a tópicos no contemplados por los Subgrupos de Trabajo creados por el Tratado de Asunción.

ocho años de su creación, la REAF ha sido, dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, uno de los espacios que ha funcionado de forma más dinámica. Tanto en términos de propuestas emanadas de este órgano, como en relación a los modos de la participación interna, la REAF representa uno de los espacios con más sólidos avances dentro del bloque en los últimos años. En tercer lugar, la conformación de este órgano resultó importante debido a que en el campo de la Agricultura Familiar, mientras Brasil y Paraguay se encontraban avanzados en el proceso de involucrar las demandas de este sector en la agenda gubernamental, Argentina y Uruguay se encontraban notablemente más atrasados. En este sentido, sin lugar a duda, la estrecha relación entre modelos de desarrollo nacional y regional hizo que este cambio a nivel regional repercutiera notablemente en el nivel interno de los países que conforman el MERCOSUR, ya que una vez creada la REAF, tanto el gobierno de Argentina como el de Uruguay crearon dentro de su estructura institucional espacios dirigidos a atender las demandas de este importante sector de las economías y las sociedades de la región.

#### **LA INFLUENCIA DE LA REGIÓN EN LA CREACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR**

La creación de un organismo estatal orientado a atender, a partir de políticas públicas específicas, al sector de la agricultura familiar representó un salto cualitativo para este sector económico y social. Mientras que durante años fue minimizada la presencia y la importancia de estos actores como agentes del desarrollo económico nacional y como ciudadanos de nuestro país, en la actualidad los pequeños agricultores, los campesinos, los productores familiares encuentran un espacio institucional gubernamental destinado a atender sus demandas y problemáticas.

Si bien la agricultura familiar existió desde el momento mismo de surgimiento del país, la atención del Estado y sus instituciones hacia este sector se dio recién luego de la creación de la REAF. En este sentido, la influencia del plano regional en la política nacional parece insoslayable, reforzando la idea acerca la estrecha relación entre modelos de desarrollo nacional y regional. Esta influencia puede ser vista desde dos perspectivas que no son excluyentes sino complementarias. Por un lado, a nivel regional los países parecen poner en común y compartir experiencias exitosas. Tanto en Brasil como en Paraguay la agricultura en pequeña escala ha sido atendida desde el Estado (en diferentes formas y sentidos) a través de políticas públicas específicas, logrando en mayor o menos medida el crecimiento del sector. Esta experiencia parece haber sido transmitida tanto a Uruguay como a Argentina, dos países

en los que si bien la agricultura familiar constituía un actor importante, no había sido tenida en cuenta desde la estructura del Estado. Por otro lado, la creación de la REAF parece haberse constituido en una instancia de presión, que en cierta medida llevó a crear estos espacios para la agricultura familiar en aquellos Estados en los que aún no existían. Sólo de esta forma los Estados podrían ser parte activa de esta nueva institución creada en el seno del bloque regional. En este plano, sin embargo, cabe señalar que el carácter intergubernamental del MERCOSUR no da espacio a que los ejecutivos de los países que conforman el bloque adopten políticas o creen espacios institucionales no pensados o planificados con antelación. Esta afirmación permite dar cuenta de que, cualquiera sea la perspectiva que adoptemos para pensar en la influencia que el espacio regional tuvo a la hora de la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en el ámbito nacional, no se debe minimizar el rol jugado por el Estado nacional en este proceso, en tanto actor con una fuerte capacidad de decisión.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

**BRICEÑO RUIZ, José y Raquel ÁLVAREZ DE FLORES (2006)** *Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica*. En Cuaderno sobre las relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo. Vol. 1. N° 1. Enero-Junio 2006. Disponible en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/19003/1/articulo3.pdf>  
Consultado: Junio 2011

**DONISA, I., GENOVESE, G. y GONZÁLEZ, L. (2010)** “Reducción de asimetrías en el MERCOSUR: políticas hacia un desarrollo regional integral” Trabajo presentado en las XVIII Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM). Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina, 19, 20 y 21 de Octubre de 2010.

**GONZÁLEZ, Leticia (2011a)** “La incorporación de la agenda de la Agricultura Familiar en el MERCOSUR. ¿Consecuencias de un cambio en el modelo de integración?” Ponencia preparada para el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

\_\_\_\_\_ (2011b) “La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional”. En Revista Densidades N°8. Enero de 2012. PP 59-78. ISSN 1851-832X.

**GONZÁLEZ, L., HOFFAY, M., y PUJOL, G. (2010)** “MERCOSUR. Paz, democracia e integración regional” En *25 años de paz, democracia e integración regional. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR*. Mariana Vazquez y Daniela Perrota (Coords.) CEFIR – inWent – Identidad MERCOSUR. 2010.

**GURRIERI, Adolfo (1982)** “La obra de Prebisch en la CEPAL”. Serie Lecturas. Fondo de Cultura Económica. México.

**HALPERIN DONGHI, Tulio (2005)** *Historia Contemporánea de América Latina*. Alianza Editorial. Buenos Aires/Madrid.

**MASI, Fernando (2006)** “América Latina. La integración en disyuntiva”. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Disponible en <http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/fmcoyuntura.pdf> . Consultado: Mayo de 2011.

**OBAYA, Martín (2007)** “Los límites al regionalismo abierto. En busca de nuevos ejes para la integración del MERCOSUR” En *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. XI, N° 16 Verano 2007, pp. 99-103

**OSZLAK, Oscar (1982)** *La formación del Estado Argentino* Ed. Belgrano, Buenos Aires, Argentina

**PERROTTA, Daniela (2010a)**. "El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de la agenda de educación". Trabajo preparado para el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 al 30 de Julio de 2010.

\_\_\_\_\_ (2010b) “La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional en el marco de proyectos de desarrollo regional: algunas pistas para la comprensión del MERCOSUR actual”. Artículo presentado en las Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional?” Área de Relaciones Internacionales –Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

**Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) (2010)** Publicación para la XIV REAF, 15 al 18 diciembre de 2010, Brasilia / DF / Brasil Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA / Brasil). Disponible en <http://www.reafmercosul.org/reaf/pageflip/> Consultado: mayo de 2011

\_\_\_\_\_ (2006) Publicación para la VI REAF- 5 a 8 de diciembre de 2006, Porto Alegre/RS/Brasil. Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA/Brasil) Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE/Brasil) Programa Regional del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (Programa FIDA MERCOSUR). <http://www.reafmercosul.org/reaf/pageflip/> Consultado: mayo de 2011

**THORP, Rosemary (1984)** “Introducción” En *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*” Rosemary Thorp (comp). Fondo de Cultura Económica/Economía Latinoamericana, México.

**VAZQUEZ, Mariana (2006)** “Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico”, en La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria, Buenos Aires, Ediciones Debate Internacional – Serie Integración Regional, Central de Trabajadores Argentinos.

\_\_\_\_\_ (2003) “El MERCOSUR: Antecedentes, instituciones, debates” *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. VII, N° 11, pp. 87-106.

### **Sitios WEB**

- Sitio web de la COPROFAM - [www.coprofam.org](http://www.coprofam.org) . Consultado: agosto de 2011
- Sitio web del Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar – [www.fonaf.com.ar](http://www.fonaf.com.ar). Consultado: febrero 2012.
- Sitio web del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación – [www.minagri.gob.ar](http://www.minagri.gob.ar). Consultado: febrero 2012.
- Sitio web del Ministério de Desenvolvimento Agrário – Brasil - [mda.gov.br](http://mda.gov.br). Consultado: agosto de 2011
- Sitio web del Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del cono Sur – PROCISUR: [www.procisur.org.uy](http://www.procisur.org.uy) . Consultado: mayo de 2011
- Sitio web de la REAF – [www.reafmercosul.org](http://www.reafmercosul.org) .Consultado: mayo de 2011
- Sitio web del SGT N 8 “Agricultura” <http://www.armonisan.net> .Consultado: mayo de 2011

### **Legislación y otros documentos consultados**

- Actas de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)
- Decisiones del Consejo Mercado Común (CMC). Disponibles en [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int) Consultado: agosto de 2011