

## ESTUDIOS

---

### Los sistemas agroalimentarios en Uruguay: un análisis desde las políticas públicas

Junior Miranda Scheuer<sup>1</sup>, Virginia Courdin<sup>2</sup>

**Resumen:** Es imprescindible para la humanidad la transformación de los sistemas agroalimentarios desde la perspectiva de la sostenibilidad. El objetivo es identificar las políticas públicas desarrolladas por el gobierno uruguayo que recogen alguna relación con los sistemas agroalimentarios sostenibles. La investigación consistió en un estudio cualitativo-exploratorio, y las políticas fueron clasificadas en un *policy mix* condicional, complementario, sinérgico y/o contraproducente. En determinadas políticas se encuentra un discurso e instrumentos que permiten una integración alrededor de los sistemas agroalimentarios sostenibles. Mientras tanto, la investigación del *policy mix* ha permitido la comprensión de que el gobierno no ha profundizado la temática, lo que se observa son acciones aisladas que priorizan un público objetivo (agricultura familiar) sin considerar a la producción agropecuaria en su conjunto. La duda y/o inseguridad es si realmente la gobernanza estatal, representada transitoriamente por una coalición de gobierno, llevará adelante el concepto de los sistemas agroalimentarios sostenibles.

**Palabras clave:** *políticas públicas, policy mix, desarrollo sostenible, seguridad alimentaria, agricultura familiar, agropecuaria, Uruguay.*

**Fecha de recepción:** 25 de julio de 2023.

**Fecha de admisión:** 11 de diciembre de 2023.

---

<sup>1</sup> Universidad de la República, <https://orcid.org/0000-0002-1190-422X>, [jscheuer@fagro.edu.uy](mailto:jscheuer@fagro.edu.uy).

<sup>2</sup> Universidad de la República, <https://orcid.org/0000-0002-8370-9220>, [vcourdin@fagro.edu.uy](mailto:vcourdin@fagro.edu.uy).

### **Agri-food systems in Uruguay: an analysis from public policies**

**Abstract:** It is essential for humanity to transform agri-food systems from the perspective of sustainability. The objective is to identify the public policies developed by the Uruguayan government that have some relationship with sustainable agri-food systems. The research consisted of a qualitative-exploratory study, and the policies were classified into a conditional, complementary, synergistic and/or counterproductive policy mix. In certain policies there is a discourse and instruments that allow integration around sustainable agri-food systems. Meanwhile, the investigation of the policy mix has allowed the understanding that the government has not delved into the issue; what is observed are isolated actions that prioritize a target audience (family farming) without considering agricultural production as a whole. The doubt and/or insecurity is whether state governance, temporarily represented by a government coalition, will really carry forward the concept of sustainable agri-food systems.

**Keywords:** *public policies, policy mix, sustainable development, food security, family farming, agriculture, Uruguay.*

### **Les systèmes agroalimentaires en Uruguay : une analyse des politiques publiques**

**Résumé :** Il est essentiel pour l'humanité de transformer les systèmes agroalimentaires dans une perspective de durabilité. L'objectif est d'identifier les politiques publiques développées par le gouvernement uruguayen qui ont un certain lien avec les systèmes agroalimentaires durables. La recherche consistait en une étude qualitative et exploratoire, et les politiques étaient classées en une *policy mix* conditionnelles, complémentaires, synergiques et/ou contre-productives. Dans certaines politiques, il existe un discours et des instruments qui permettent l'intégration autour de systèmes agroalimentaires durables. Parallèlement, l'enquête sur le *policy mix* a permis de comprendre que le gouvernement n'a pas approfondi la question ; on observe des actions isolées qui donnent la priorité à un public cible (l'agriculture familiale) sans considérer la production agricole dans son ensemble. Le doute et/ou l'insécurité sont de savoir si la gouvernance étatique, temporairement représentée par une coalition gouvernementale, fera réellement avancer le concept de systèmes agroalimentaires durables.

**Mots clés :** *politiques publiques, policy mix, développement durable, sécurité alimentaire, agriculture familiale, agriculture, Uruguay.*

## **I. Introducción**

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron elaborados bajo la coordinación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo que significó una puesta en común entre los estados miembros y la sociedad alrededor de una temática: un futuro sostenible a las presentes y futuras generaciones (UN, 2022). Desde los ODS se puede atribuir a la producción agropecuaria los objetivos 1 –fin de la po-

breza– y 2 –hambre cero–, donde la ruralidad ejerce un componente fundamental para el alcance de los cometidos.

En sincronía con los ODS se encuentran los lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que ha establecido un marco estratégico que se focaliza en la transformación de los sistemas agroalimentarios a partir de la perspectiva de la eficiencia, inclusión, resiliencia y sostenibilidad, apuntando a una mejor producción, nutrición, calidad ambiental y una vida mejor (FAO, 2021).

En ese marco se plantea la transformación disruptiva de los sistemas agroalimentarios, superando la visión productivista instituida a partir de la Revolución Verde, con el énfasis en la explotación de los recursos naturales, hacia un modelo sostenible, en que la humanidad desarrolla una relación parsimoniosa entre los límites y capacidades del medio ambiente, haciendo un uso consciente de las bondades naturales (Scheuer, 2016).

Esa visión disruptiva de los sistemas agroalimentarios sostenibles requiere un trabajo conjunto de los gobiernos, academia, instituciones privadas, sociedad civil, etc., en particular desde los *policy makers* ante la implementación de un conjunto de políticas públicas –*policy mix*– que fomente una reinterpretación de la producción agropecuaria desde los ODS.

De esa forma, el accionar gubernamental es el objeto de investigación, en particular del Estado uruguayo. Siendo así, las preguntas orientadoras que se plantearon: (i) ¿qué políticas públicas existen en la producción agropecuaria?; (ii) ¿las políticas encaminan a un sistema alimentario sostenible, o a un sistema alimentario productivista?; (iii) ¿hay un *policy mix* que fomente el desarrollo de un sistema alimentario sostenible?

A partir de ese contexto, el objetivo fue identificar las políticas públicas vigentes que son desarrolladas por el gobierno uruguayo y que recogen alguna relación potencial con los sistemas agroalimentarios desde el horizonte de los ODS, con especial atención en el proceso productivo.

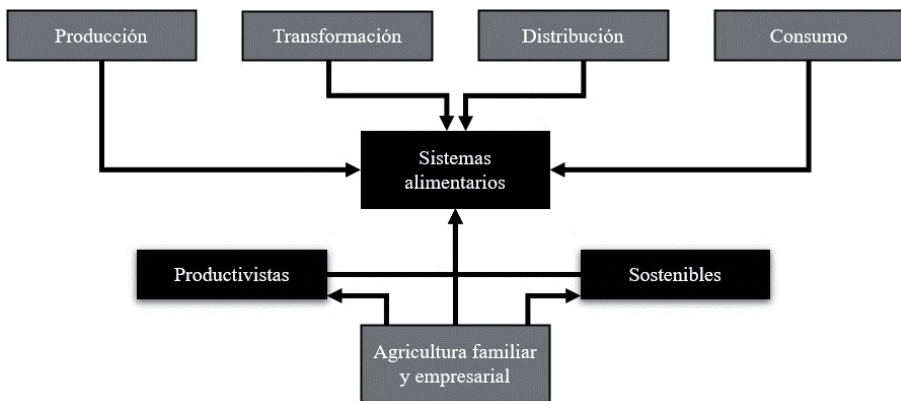
El artículo está organizado, además de la introducción del tema y objetivo, en otras cuatro partes: (i) revisión del concepto de sistemas agroalimentarios productivistas y sostenibles; (ii) proceso metodológico utilizado; (iii) las políticas públicas y su relación con los sistemas agroalimentarios; y, (iv) consideraciones transitorias sobre las políticas hacia los sistemas agroalimentarios sostenibles.

## 2. Sistemas agroalimentarios productivistas y sostenibles

Los sistemas agroalimentarios son conformados por actores y poderes de diferentes niveles económicos, sociales y geopolíticos en ambientes multidimensionales interactivos y dinámicos, en lo cual involucra un abanico de actividades interrelacionadas de producción, transformación, distribución y consumo (Granados et al., 2017; Intini et al., 2019).

Desde la óptica de la producción, los sistemas agroalimentarios abarcan indistintamente la agricultura empresarial y familiar en una mecánica mayormente dominada por un reducido grupo de corporaciones, que ejercen una fuerte influencia de las reglas del sistema (Niederle y Wesz Junior, 2018). Por ende, el modelo de producción puede ser analizado, básicamente, como productivista o sostenible (Figura 1).

FIGURA 1. Modelo de producción de los sistemas agroalimentarios



Fuente: organizado por los autores (2023).

El recorte temporal de los sistemas agroalimentarios productivistas se caracteriza por la implementación del paquete tecnológico de la Revolución Verde, fruto del escenario *post* Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría (Jesus y Ommati, 2017). Esa modernización agropecuaria fue sustentada ante insumos químicos, biológicos y mecánicos extremadamente dependientes de capital, lo que generó una alta concentración de tierras y se convirtió en uno de los principales responsables de los problemas ambientales mundiales (Le Coq et al., 2022; Willett et al., 2019).

Este modelo implementado por la Revolución Verde también influyó negativamente en la dinámica comercial, favoreciendo las economías de escala, la verticalización y las grandes redes de distribución, en detrimento de las economías subdesarrolladas, locales e inclusive de la agricultura familiar (Intini et al., 2019; Le Coq et al., 2022).

El pretexto de esta revolución encontró justificación en la necesidad de erradicar el hambre a través de una mayor producción/oferta de alimentos, lo que derivó en la discusión inicial de seguridad alimentaria (Grisa et al., 2022). En su momento, la industrialización agropecuaria logró aumentar la ración media *per cápita* de comida (Rastoin, 2020), pero resultó en una mayor facilidad de consumo de productos altamente procesados e hipercalóricos poco nutritivos/saludables (HLPE, 2017; Popkin y Reardon, 2018), contribuyendo así, a la inseguridad alimentaria.

De acuerdo con Willett et al. (2019, p. 447), “los sistemas agroalimentarios tienen el potencial de nutrir la salud humana y apoyar la sostenibilidad ambiental; sin embargo, actualmente los sistemas agroalimentarios están amenazando a ambos” (traducción libre). Aún, el desafío del presente siglo es seguir produciendo alimentos para una creciente población, pero alimentos saludables y sostenibles y, para eso, “se necesita urgentemente una transformación del sistema alimentario global” (traducción libre).

La discusión alrededor de la sostenibilidad no es reciente. Tras las incursiones de la Revolución Verde, diversos científicos han manifestado la necesidad de “hacer algo” en cuanto el manejo de los recursos naturales, y más recientemente sobre el rol de la agricultura en el cambio climático, como ejemplos se menciona la Conferencia de Estocolmo (1972), Convención de Viena (1985), informe de Brundtland (1987), Río-92 (1992), Cúpula del Milenio (2000), Río+20 (2012), Cop21 (2015), Acuerdo de Koronivia (2017), Cúpula del Clima (2021), Cop27 (2022), entre otros.

Presente en la introducción, en los ODS discutidos por FAO se plantea de forma inequívoca que la permanencia del actual modelo es incoherente, por lo que un camino viable sería la adopción de un sistema alimentario sostenible. La defensa de ese modelo, al contrario del productivista, permite una mirada más integral del sistema, una interrelación sostenible entre los recursos naturales (medio ambiente) y dietas saludables (bienestar humano), quiere decir, una “nueva” perspectiva de producción, transformación, distribución y consumo de las cadenas de valor sostenibles.

De acuerdo con el *High Level Panel of Experts* (HLPE), grupo de expertos en segu-

ridad alimentaria y nutrición en el marco de FAO, los sistemas agroalimentarios sostenibles se organizan sobre un proceso productivo que proporciona la

*[...] seguridad alimentaria y la nutrición [estable] para todas las personas de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permiten proporcionar seguridad alimentaria y nutrición a las generaciones futuras (HLPE, 2014, p. 34).*

El concepto de seguridad alimentaria y nutricional también se ha transformado a lo largo del tiempo, migrando de una visión productivista (disponibilidad) hacia una percepción de derecho humano en el acceso de alimentos saludables en cantidad, calidad, nutritivos e inocuos, con respeto a la ciudadanía y preservación de los recursos naturales (FAO, 2011; Maluf et al., 2020). La alimentación saludable y sostenible –sostenibilidad alimentaria (Le Coq et al., 2022)– es un acto político, un derecho de todos (Portilho, 2020).

Autores como Willett et al. (2019) discutieron que existe un fuerte e indisoluble vínculo entre la salud de la población y la sostenibilidad de los recursos naturales. De igual manera, el sistema alimentario global debe observar un equilibrio entre la salud humana a partir de dietas saludables, mediante la capacidad de producción y posterior disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y utilidad de comida ante sistemas agroalimentarios sostenibles (Cuadro 1).

El cambio disruptivo del sistema alimentario no es una tarea sencilla y de fácil implementación. Según Barrera (2020), la búsqueda de modelos de desarrollo alternativos requiere un conjunto de políticas públicas (Costantini et al., 2017) en un reaccionar social y colectivo (Nabarro, 2019).

El estado es un actor elemental en ese proceso justamente por tener el poder de “[...] normatizar, regular y direccionar la implementación de un sistema alimentario [...] sostenible en el tiempo [...]” (Granados et al., 2017, p. 4), con perspectivas a la inclusión social, cultural, económica... inocuidad, calidad, funcionamiento de los mercados, alimentación saludable, etc. (Le Coq et al., 2022). Por tanto, el accionar del estado tiene el desafío de desarrollar políticas públicas con enfoque sostenible (Shekar y Popkin, 2020).

La consolidación institucional de una estructura estatal proporciona el desarrollo de habilidades y competencias (Bentancur y Busquets, 2017) para enfrentarse a los problemas públicos y diseñar un *policy mix* con el fin de alcanzar un determinado objetivo (Milhorance et al., 2019), en este caso los sistemas agroalimentarios sostenibles.

**CUADRO I. Variables de diferenciación entre sistemas agroalimentarios productivistas y sostenibles**

Variables	Sistema alimentario productivista	Sistema alimentario sostenible
Sistema productivo	Agricultura modernizada por la Revolución Verde.	Agroecológica, orgánica, regenerativa, intensificación sostenible.
Relación con el sistema	Centralizado en la producción de <i>commodities</i> hacia la industria.	Conjunta hacia la producción, transformación, distribución y consumo.
Objetivo del sistema	Rendimiento y rentabilidad de las producciones.	Producción de alimentos con relación a recursos utilizados.
Recursos naturales	Explotación ante la preservación.	Parsimonia entre los límites y capacidades.
Tipo de agricultor	Rol principal de la agricultura empresarial.	Rol de la agricultura familiar.
Gobernanza	Global desde las corporaciones; economías desarrolladas.	Local, territorial; economías emergentes.
Mercado	Monopolios comerciales con predominio del "fast food".	Circuitos cortos de comercialización desde el "slow food".
Seguridad Alimentaria y Nutricional	Énfasis en una mayor disponibilidad de alimentos.	Más allá de la disponibilidad: acceso, asequibilidad, estabilidad y utilización.
Rol del consumidor	No se releva el consumidor; dinámica rural-urbana.	El consumidor es clave en el sistema; dinámica urbana-rural.
Género	Importancia secundaria en el sistema.	Importancia primaria en el sistema.

Fuente: organizado por los autores (2023) a partir de Granados et al. (2017), IFPRI (2016), Intini et al. (2019), Le Coq et al. (2022), Niederle y Wesz Junior (2018), Rastoin (2020), Willett et al. (2019).

### 3. Proceso metodológico

El proceso metodológico adoptado para la investigación consistió en un estudio exploratorio cualitativo, basado en la revisión y discusión de información generada con anterioridad (Batthyány; Cabrera, 2011): (i) publicaciones académicas sobre el eje de sistemas agroalimentarios; (ii) documentos y/o informes institucionales

relacionados a las políticas públicas (organizado por el Estado uruguayo); (iii) acceso a datos secundarios disponibles virtualmente en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) (Uruguay, 2022).

La elección de una investigación exploratoria se justifica ante la necesidad de generar conocimiento alrededor del objeto, es decir, estudiar un fenómeno poco abordado previamente y que despierta interés delante su problemática. Por esta razón, la investigación busca la exploración del tema como un mecanismo de acercamiento y comprensión del problema, no directamente para dar respuestas concluyentes sobre el objeto de análisis (Ramos, 2020).

El mismo se enmarcó en el análisis de la acción pública desde el ángulo del *policy mix*, quiere decir, del conjunto/articulación de políticas públicas que “interactúan” entre sí. Según varios autores, el *policy mix* es definido por un objetivo común, aliado por la combinación de diferentes instrumentos logrados ante procesos políticos, gobernanza, temporalidad, territorialidad, etc. De esa forma, se espera que ese *mix* promueva una transformación del *status quo* de un determinado problema/condición, con efectos generalmente observados a mediano/largo plazo (Bagattoli y Silva, 2020; Costantini et al., 2017; Milhorange et al., 2019; Rogge et al., 2017; Rogge y Reichardt, 2016; Wu et al., 2014).

El conjunto de políticas puede ser visualizado de dos formas: (i) *policy mix as a construction*, resultado de la evaluación *ex ante* sobre el diseño de instrumentos de políticas antes de su implementación; (ii) *policy mix as a product*, en donde los instrumentos de las políticas interactúan en un escenario *ex post*, lo que quiere decir, luego de su implementación, se desarrolla una sinergia entre las políticas (Flanagan y Uyarra, 2016; Rogge; Reichardt, 2016).

Por tal razón, la investigación fue desarrollada a partir de la identificación de las políticas vigentes alrededor de los sistemas agroalimentarios, más bien, de las políticas ejecutadas entre los años 2018 y 2023 sobre el tema en discusión (*policy mix as a product*). Así, el relevamiento consistió en: (i) el enfoque de la política, donde se eligió la acción más representativa y difundida en la producción agropecuaria; (ii) el objetivo e instrumento de la política (éste definido conforme a la tipología de Salamon (2002)); (iii) definición de la interacción, haciendo hincapié en los sistemas agroalimentarios productivistas o sostenibles.

Para esto, se hizo una revisión de los trabajos de Costantini et al. (2017), Flanagan y Uyarra (2016) y Ring y Schröter-Schlaack (2011), llegando a cuatro caracterizaciones del *policy mix*: a) condicional: interacción dependiente de otras acciones

políticas; b) complementario: los instrumentos facilitan a otras; c) sinérgico: la interacción se ve fortalecida con otras; d) contraproducente: interacción débil con otras acciones políticas.

#### 4. Las políticas y su relación con los sistemas agroalimentarios

La necesidad de transformación del modelo productivo incita el análisis de los desafíos agroalimentarios desde las políticas públicas, o mejor, de un *policy mix* que contribuya a alcanzar la sostenibilidad de los sistemas. Según Le Coq et al. (2022, p. 12), hasta ahora el desarrollo de las políticas están concentradas en lo “[...] ‘productivo’, desde ‘arriba’ y de lo rural a lo urbano [...]”, mientras tanto, es el momento de pensar las políticas

*[...] desde el ‘consumo’, desde ‘abajo’ y de lo urbano a lo rural, que involucra a los consumidores y tiende a posicionar el tema de los sistemas agroalimentarios en la agenda política.*

Ésta agenda se genera por el trabajo conjunto entre las diferentes esferas del poder público, coordinadas por equipos intersectoriales (Grisa et al., 2022), interdisciplinarios, inter/intrainstitucionales, etc., y que valoricen una gobernanza participativa de los distintos actores sociales (Rastoin, 2020), principalmente de aquellos involucrados directamente con el tema.

El Estado juega el rol de identificar el problema, evolucionar hasta la agenda y promover las políticas públicas (además de otras atribuciones) para la producción agropecuaria y, en Uruguay la figura se materializa en el MGAP, discutida internamente entre las distintas direcciones que lo conforman.

Las acciones del MGAP se organizan bajo el paraguas del Uruguay Agointeligente, que consiste en el desarrollo competitivo del agro uruguayo a mediano y largo plazo, con particular atención al

*[...] cuidado del medio ambiente, niveles crecientes de sanidad animal, inocuidad de alimentos, confianza del consumidor final, certificaciones, mejora de las condiciones de trabajo e inversiones en el complejo investigación/innovación (Uruguay, 2017, p. 9).*

Si bien los fondos para la realización de las políticas se originan del presupuesto del gobierno uruguayo, en su mayoría han sido complementados con proyectos técnicos y/o de cooperación/préstamos con FAO, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Banco Mundial,

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), etc., los que condicionan en ocasiones las temáticas y beneficiarios a privilegiar. Al paso que, muchas de las políticas no son ejecutadas de manera centralizada por el MGAP, pero si, en cooperación intrainstitucional, interinstitucional, institucional y por otros órganos público-privados.

Es importante destacar que gran parte de las políticas vigentes son ejecutados en base a (i) disponibilidad de recursos, (ii) por períodos puntuales/específicos y, (iii) altamente dependientes de la coalición política que lleva la conducción del gobierno, lo que pone en riesgo su continuidad y la construcción de resultados duraderos.

De esta forma, se identificaron algunos ejemplos de políticas en la etapa productiva que se aproximan de los sistemas agroalimentarios (Scheuer, 2022; Uruguay, 2022) y que son/permanecen vigentes (Cuadro 2 y 3).

**CUADRO 2. Políticas públicas con interacción hacia los sistemas agroalimentarios**

Enfoque	Acción política	Objetivo*	Instrumento
<i>Género</i>	Plan Nacional de Género en las Políticas Agropecuarias (PNGAgo).	Reducir las desigualdades basadas de género en el acceso a recursos y reconocimiento, en el medio rural y el sector agropecuario y de la pesca.	Gestión directa (planes y servicios).
<i>Juventud</i>	“La Bujía”.	Disponer apoyo económico no reembolsable para financiar propuestas productivas y de desarrollo de servicios para la producción agropecuaria.	Préstamos (política crediticia no reembolsable).
<i>Crédito</i>	Programa de Microcrédito Rural (PMCR).	Satisfacer las necesidades financieras de corto plazo de la población rural que no tiene acceso al crédito formal.	Préstamos (política crediticia reembolsable).
<i>Desarrollo productivo</i>	Programa de Desarrollo Productivo Rural II (PDPRII).	Contribuir al aumento de los ingresos de pequeños y medianos productores agropecuarios, buscando incrementar su productividad a través de la adopción de nuevas tecnologías.	Gestión directa (planes y servicios).

Enfoque	Acción política	Objetivo*	Instrumento
<i>Agroecología</i>	Plan Nacional para el fomento de la producción con bases Agroecológicas (PNA).	Promover y desarrollar sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica, tanto en estado natural como elaborado, con el objetivo de fortalecer la soberanía y la seguridad alimentaria, contribuyendo al cuidado del ambiente, de manera de generar beneficios que mejoren la calidad de vida de los habitantes.	Regulación social (plan de agroecología).
<i>Viabilidad productiva</i>	Fondo de Emergencia Agropecuaria (FEA).	Atender las pérdidas en las materias involucradas en la actividad productiva de los establecimientos afectados por emergencias agropecuarias.	Seguros gubernamentales (no/económico).
<i>Control de calidad</i>	Bioseguridad e Inocuidad Alimentaria (BIA).	Desarrollar políticas de especialización productiva de corte sectorial y, promover el acceso a mercados internacionales.	Regulación social (calidad alimentaria).
<i>Promoción productiva y comercial</i>	Ley de Compras Públicas (LCP).	Fomentar el desarrollo de la agricultura familiar, buscando asegurar una parte de sus ventas y mejorando sus ingresos.	Contratación (reserva de mercado).
<i>Actores sociales</i>	Mesas de Desarrollo Rural (MDR).	Articular la descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental.	Gestión directa (territorialización de servicios).
<i>Innovación</i>	Sistema Nacional de Innovación y Desarrollo Rural (SNIDER).	Promover el diseño e implementación de procesos de desarrollo rural sostenibles con enfoque territorial.	Gestión directa (servicios de desarrollo).
<i>Recursos naturales</i>	Planes de Uso y Manejo Responsable del Suelo (PUMRS).	Promover y regular el uso y la conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios.	Regulación social (plan ambiental).

\*Texto literal. Fuente: organizado por los autores (2023) a partir de Uruguay (2022).

**CUADRO 3. Descripción de las principales variables de interacción**

Acción política	Nivel de interacción
PNGAgro	1: registro de productores familiares agropecuarios condicional al acceso a otras políticas; fondo de garantía estatal; BIA.
	2: Empodera (crédito productivo para mujeres rurales); Modelo de Calidad con Equidad de Género en el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria; Somos Mujeres Rurales; Camino Mujer.
	3: Instituto Nacional de las Mujeres (política nacional de igualdad de género institucional); PNA (sostenibilidad productiva); LCP (canales comerciales y organizativo); SNIDER y PDPRII (perspectiva de género en las políticas y sostenibilidad); Murú: Trabajo de Mujeres rurales (política comercial); MDR; llamados específicos del Instituto Nacional de Colonización para el acceso a tierra (co-titularidad); PUMRS.
	4: no observado.
"La Bujía"	1: no observado.
	2: extensión y asistencia técnica.
	3: BIA, PUMRS.
	4: no observado.
PMCR	1: registro de productores familiares agropecuarios condicional al acceso a otras políticas.
	2: no observado.
	3: MDR.
	4: asistencia técnica; PNA.
PDPRII	1: registro de productores familiares agropecuarios condicional al acceso a otras políticas.
	2: SNIDER (producción sostenible); extensión y asistencia técnica.
	3: PNGAgro, "La Bujía" (equidad e inclusión social); PNA; BIA; PUMRS.
	4: posible tendencia al modelo productivista.
PNA	1: registro de productores familiares agropecuarios condicional al acceso a otras políticas.
	2: PDPRII, SNIDER (producción sostenible); LCP (compras estatales); extensión y asistencia técnica; Sistemas Participativos de Garantía; Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's).
	3: PNGAgro, "La Bujía" (equidad e inclusión social); BIA (bioseguridad e inocuidad alimentaria); MDR (gobernanza descentralizada); PUMRS.
	4: destinado particularmente a la agricultura familiar (sin mayores cambios en la agricultura empresarial); PMCR (línea de crédito específica).

Acción política	Nivel de interacción
FEA	1: declaración gubernamental de emergencia agropecuaria.
	2: materializado en apoyo financiero, infraestructuras productivas o insumos agropecuarios, de acuerdo con la declaración; no observado entre las presentes acciones.
	3: MDR.
	4: no observado.
BIA	1: no observado.
	2: LCP, PNA (bioseguridad e inocuidad alimentaria); MDR (discusión territorial).
	3: SNIDER; PDPRII.
	4: no observado.
LCP	1: registro de productores familiares agropecuarios condicional al acceso a otras políticas; Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas; Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera; BIA.
	2: PNGAgro (canales comerciales específicos).
	3: PNGAgro (organizativo).
	4: inserción de la agricultura empresarial; transparencia pública; PMCR; PNA (comercialización agroecológica).
MDR	1: registro de productores familiares agropecuarios condicional al acceso a otras políticas.
	2: PNGAgro, "La Bujía", PMCR (organización a nivel local), PNA, FEA, SNIDER.
	3: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable; BIA y PUMRS.
	4: no observado.
SNIDER	1: MDR (discusiones desde los actores territoriales).
	2: PNGAgro, PNA, BIA, PUMRS.
	3: MDR (representación territorial).
	4: no observado.
PUMRS	1: no observado.
	2: "La Bujía", PMCR y PDPRII y PNA (manejo del suelo).
	3: BIA.
	4: no observado.

Leyenda: 1: Condicional; 2: Complementario; 3: Sinérgico; 4: Contraproducente.  
Fuente: organizado por los autores (2023).

En la interacción condicional se subraya un instrumento político específico hacia la agricultura familiar, determinado por el MGAP y que se encuentra vigente desde 2008. Se trata del registro nacional de productores familiares agropecuarios, de carácter voluntario, pero que constituye una herramienta obligatoria para el acceso a políticas públicas por la población objetivo (Uruguay, 2022), lo cual viabiliza la implementación de políticas diferenciadas (Torres et al., 2018).

En el estudio, las acciones políticas diferenciadas (direccionadas a la agricultura familiar) fueron el PNGAgro, PDPRII y MDR –gestión directa–, PMCR –préstamos–, PNA –regulación social– y LCP –contratación–, instrumentos dependientes directamente (Milhorance et al., 2019) del registro de productores familiares agropecuarios. De acuerdo con las teorías de Ollaik y Medeiros (2011) y Salamon (2002), el registro asume contornos de regulación social pues, conforme a lo anteriormente mencionado, es condicional a otras acciones políticas.

En los instrumentos que generan una integración complementaria, se observa dos grupos “paralelos”. El primero, el PNGAgro, “La Bujía”, PMCR y FEA no comparten directamente los instrumentos (distintos entre sí) de las acciones políticas seleccionadas, mientras tanto, facilitan otras iniciativas (con excepción del PMCR). Ante ese punto se ejemplifica el PNGAgro, ya que sus instrumentos de gestión directa, donde el gobierno promueve bienes/servicios hacia la población objetivo (Ollaik y Medeiros, 2011; Salamon, 2002), viabilizan otras acciones, como el crédito productivo, gestión inclusiva y proyectos de desarrollo.

Además, los cometidos del PNGAgro se relacionan con los ODS 1 –fin de la pobreza–, 2 –hambre cero–, y 5 –igualdad de género–, y contiene características que asocian a los sistemas agroalimentarios sostenibles (UN, 2022), al impulsar cambios en las pautas culturales de las cadenas de valor. No obstante, también se interpreta desde el reaccionar social y colectivo (Nabarro, 2019) de las mujeres rurales frente a las políticas públicas.

El segundo grupo se constituye de políticas que sus instrumentos facilitan a otras políticas abarcadas en el estudio: PDPRII, MDR, SNIDER –gestión directa–, PNA, BIA, PUMRS –regulación social– y LCP –contratación–. Como análisis se discute el PNA, en que sus instrumentos proporcionan un complemento técnico hacia la implementación del PDPRII y SNIDER desde los principios de producción sostenible de los sistemas agroalimentarios (FAO, 2021). Indirectamente, favorece la extensión y asistencia técnica, Sistemas Participativos de Garantía, las TIC’s y las compras estatales, lo que podría interactuar con la LCP (luego discutido).

Las políticas públicas con mayor interacción entre sí se encuentran en los instrumentos sinérgicos, permitiéndonos la identificación de cuatro grupos: el primero es formado por los instrumentos de gestión directa, como el PNGAgro, PDPRII, MDR y SNIDER; el segundo de regulación social – PNA, BIA y PUMRS; el tercero de préstamos no reembolsables (“La Bujía”) y reembolsables (PMCR); y el cuarto grupo es formado por instrumentos disímiles, como el de seguros gubernamentales (FEA) y contratación (LCP). En estos grupos se refleja las interacciones positivas entre los instrumentos y como ello se reverbera en la integralidad de la acción pública.

La sinergia del primer grupo es caracterizada, como ejemplo del PDPRII, alrededor de la equidad de género e inclusión social desde el PNGAgro, “La Bujía” y del PNA, en que los instrumentos (distintos) se ven fortalecidos al paso de la implementación de otras políticas, con hincapié en la sostenibilidad. En ese sentido, se subraya el BIA (calidad alimentaria) y el PUMRS (plan ambiental) intrínsecas a los sistemas agroalimentarios de los agricultores, y que poseen una tendencia hacia la sostenibilidad productiva, de acuerdo con las variables presentadas en el Cuadro 1.

Situación particular es la de las MDR, donde la mayor sinergia es verificada en otra política de enfoque territorial, compartiendo la amplia participación de la sociedad rural (Torres et al., 2018), quiere decir, de los distintos actores de los sistemas agroalimentarios (Intini et al., 2019). La interacción con BIA y PUMRS se interpreta a nivel de discusión descentralizada, no necesariamente de la implementación de acciones.

En el segundo grupo, la sinergia de regulación social es reforzada sobre el control de calidad (BIA) en la producción agroecológica (PNA) y manejo del suelo (PUMRS), elementos que se espera contribuyan hacia una producción agropecuaria sostenible (PNA); entre otras interacciones.

El tercer grupo, representado por los instrumentos de préstamos, tratan del estímulo a actividades de interés público y económico (Ollaik y Medeiros, 2011) de los jóvenes, rurales o no (urbanos), y de las pequeñas unidades productivas familiares. En particular al PMCR, la concesión del crédito es realizada desde la gestión social, fortalecida a partir de los vínculos que se generan de la organización local y/o gobernanza descentralizada – MDR (gestión directa) (Courdin et al., 2022; Vázquez et al., 2020).

No obstante, el actual sistema de crédito mantiene un modo de pensar agropecuario que conlleva a un sistema alimentario productivista (Cuadro 1), ya que sus instrumentos no priorizan las técnicas alternativas (Granados et al., 2017), sino la

incorporación de tecnologías de insumo para la conquista de mayor productividad (Grisa et al., 2022).

Por fin, el cuarto grupo presenta una sinergia heterogénea entre los instrumentos, como el caso del FEA con las MDR, y de la LCP con el PNGAgro (organización social).

Para el último nivel de interacción, no encontramos un marco contraproducente de las acciones políticas investigadas, en particular el PNGAgro, “La Bujía”, FEA, BIA, MDR, SNIDER y PUMRS. Mientras tanto, el PMCR (préstamos), PDPRII (gestión directa), PNA (regulación social) y LCP (contratación) poseen mecanismos, o inclusive ausencia, que encaminan a una débil relación y/o aislamiento entre los instrumentos analizados (Capano y Howlett, 2020).

En evidencia la LCP, el instrumento de contratación pública (adquisición de bienes o servicios del Estado por una entidad privada – Ollaik y Medeiros, 2011; Salamon, 2002) se refiere a la reserva de mercado para los productos provenientes de la agricultura familiar, pero no prevé la producción y comercialización de alimentos sostenibles, crédito rural diferenciado ante el cometido de fortalecimiento productivo, limitaciones de transparencia pública (ODS 16 – paz, justicia e instituciones sólidas– UN, 2022) e inserción de agricultores empresariales en un instrumento con foco en la agricultura familiar (Scheuer, 2022). El conjunto como un todo de la LCP se asocia a los sistemas agroalimentarios productivistas.

Desde el estudio, se observa que la combinación de instrumentos de políticas públicas (Wu et al., 2014) genera interacciones distintas (condicional, complementario, sinérgico y/o contraproducente) hacia la consecución de los objetivos de las acciones políticas, aunque se debería revisar la coherencia de esos objetivos –comunes– alrededor de los sistemas agroalimentarios sostenibles (Bagattolli y Silva, 2020).

Visualizamos, de esa forma, algunas acciones políticas que sus instrumentos se aproximan a la sostenibilidad productiva, mientras otras poseen vacíos en el discurso que se traducen en una fragilidad de diseño, deficiencia en la consideración de determinadas acciones, y tendencia (consciente o subconsciente) hacia los sistemas agroalimentarios productivistas.

Según Rogge y Reichardt (2016, p. 1.623), “[...] strategy definition addresses the principal plans for achieving these objectives”. El análisis permite considerar que, por lo general, no se encontró claramente un plan o estrategia gubernamental que direcciona el modelo productivo a la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios.

## 5. Consideraciones transitorias

En determinadas políticas públicas promovidas por el Estado uruguayo se encontró un discurso en torno a la sostenibilidad y la existencia de algunos instrumentos que permiten una integración hacia los sistemas agroalimentarios sostenibles. Mientras tanto, la investigación del *policy mix* ha permitido la comprensión de que el gobierno parece no tener claro o no ha profundizado el problema de los sistemas agroalimentarios sostenibles. Lo que se observa son acciones aisladas, que priorizan un público objetivo, la agricultura familiar, sin considerar a la producción agropecuaria en su conjunto, donde conviven el modelo familiar con el empresarial.

Éstos puntos nos llevan a cuestionar sobre (i) la real voluntad de hacer un giro en el sistema productivo desde la visión productivista (más *commodities*) a la sostenible (alimentos y calidad), lo que implicaría un cambio de paradigma en la etapa productiva, (ii) cómo las políticas van a interaccionar entre sí y con el público objetivo, de manera de no generar “conflictos”, (iii) las medidas de transparencia pública, que garanticen el cumplimiento de los objetivos, (iv) las herramientas de evaluación del sistema... y, tal vez lo más importante, cómo/cuál es el diseño de política (*policy mix*) a corto, mediano y largo plazo hacia las cuatro etapas de un sistema alimentario sostenible: producción, transformación, distribución y consumo.

La duda y/o inseguridad es si realmente la gobernanza estatal, representada transitoriamente por una coalición de gobierno, llevará adelante el concepto de los sistemas agroalimentarios sostenibles, es decir, ¿podrá equilibrar la presión de los actores que tienen más peso en las discusiones políticas, y adoptar una agenda de un mundo rural/urbano-urbano/rural más equitativo, inclusivo, sostenible, saludable, con la producción de alimentos –calidad–, al contrario de la producción de *commodities* –cantidad–?

La salud de la naturaleza y de sus habitantes no soportarán la perpetuación del modelo productivista de los sistemas agroalimentarios. Esto ya es un consenso en la academia y por los defensores de un mundo más sostenible. Cabe a los gobiernos, en un constante intercambio con la sociedad y diferentes sectores, el quiebre del paradigma y desarrollo de un *policy mix* que promueva la seguridad alimentaria y nutricional a partir de los sistemas agroalimentarios sostenibles.

Las limitaciones de la presente investigación se constituyen en nuevas rutas de investigación del *policy mix* hacia los sistemas agroalimentarios sostenibles: se

requiere una profundización de los procesos políticos, de los instrumentos, de la gobernanza política, la temporalidad y territorialidad de construcción de estas, es decir, una investigación más allá de lo exploratorio y que involucre distintos actores de la sociedad.

## 6. Bibliografía

BAGATTOLLI, C. y SILVA, A. C. J. (2020). "Policy mix e governança multinível em políticas de desenvolvimento regional no Nordeste: o caso do setor automotivo em Pernambuco". *Redes*, 25(3), 1.212–1.232.

BARRERA, M. (2020). "Turismo rural, un amortiguador en tiempos de covid-19 y una oportunidad para el desarrollo sostenible". En R. D. AGOSTA, ET AL. (Eds.), *Pos-pandemia: 53 políticas públicas para el mundo que viene*, pp. 118–120. Buenos Aires: Universidad Torcuato.

BATTHYÁNY, K. y CABRERA, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Udelar.

BENTANCUR, N. y BUSQUETS, J. M. (2017). "Capacidades estatales y cambio en las políticas públicas: el caso de Uruguay bajo los gobiernos del Frente Amplio (2005–2015)". *Sociedade e Cultura*, 20(1), 127–146.

CAPANO, G. y HOWLETT, M. (2020). "The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes". *Sage Open*, 10(1), 1–13.

COSTANTINI, V., CRESPI, F. y PALMA, A. (2017). "Characterizing the policy mix and its impact on eco-innovation: A patent analysis of energy-efficient technologies". *Research Policy*, 46(4), 799–819.

COURDIN, V. ET AL. (2022). "Rural Development Forums in Uruguay: participation and political change". *International Journal of Development Research*, 12(3), 54.859–54.866.

FAO (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION) (2011). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. Roma: FAO.

FAO (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION) (2021). *Marco estratégico para 2022–2031*. Roma: FAO.

FLANAGAN, K. y UYARRA, E. (2016). “Four dangers in innovation policy studies – and how to avoid them”, *Industry and Innovation*, 23(2), 177–188.

GRANADOS, S. ET AL. (2017). *Reflexiones sobre el sistema alimentario y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad en América Latina y el Caribe* (E-book). Santiago: FAO.

GRISA, C. ET AL. (2022). “Food policies and the politicization of food: the Latin American experience”. En J.–F. LE COQ, ET AL. (Eds.). *Public policies and food systems in Latin America*, pp. 25–66. Versailles: Quae.

HLPE (HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS) (2017). *La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial* (E-book). Roma: FAO.

HLPE (HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS) (2014). *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial* (E-book). Roma: FAO.

IFPRI (INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE) (2016). *2016 Global Food Policy Report*. Washington DC: IFPRI.

INTINI, J., JACQ, E. y TORRES, D. (2019). *Transformar los sistemas alimentarios para alcanzar los ODS. 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.

JESUS, A. S. S. y OMMATI, J. E. M. (2017). “Segurança alimentar e revolução verde: questionamentos atuais acerca da luta contra a fome no plano internacional”, *Revista do Direito Público*, 12(3), 191–215.

LE COQ, J.–F. ET AL. (2022). “Introduction”. En J.–F. LE COQ, ET AL. (Eds.). *Public policies and food systems in Latin America*, pp. 9–24. Versailles: Quae.

MALUF, R. S., BURLANDY, L. y ALEXANDRE, V. P. (2020). “Pesquisas em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: enfoques e conexões com as políticas públicas”. En P. PREISS, S. SCHNEIDER y G. S. COELHO (Orgs.). *A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*, pp. 137–154. Porto Alegre: UFRGS.

MILHORANCE, C., SABOURIN, E. y MENDES, P. (2019). *Implementação e coordenação das políticas de adaptação às mudanças climáticas no semiárido baiano e pernambucano*. Brasília, DF: UNB; CIRAD.

NABARRO, D. (14 jun. 2022). *The Food Systems Dialogues: Emerging Themes 2018–19*. San Francisco: FSS. [https://foodsystmsdialogues.org/wp-content/uploads/2020/04/191218\\_Red-Thread-themes-synthesis.pdf](https://foodsystmsdialogues.org/wp-content/uploads/2020/04/191218_Red-Thread-themes-synthesis.pdf).

NIEDERLE, P. y WESZ JR., V. J. (2018). *As novas ordens alimentares*. Porto Alegre: UFRGS.

OLLAIK, L. G. y MEDEIROS, J. J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1943–1967.

POPKIN, B. y REARDON, T. (2018). “Obesity and the food system transformation in Latin America”, *Obesity Reviews*, 19(8), 1.028–1.064.

PORTILHO, F. (2020). “Ativismo alimentar e consumo político – duas gerações de ativismo alimentar no Brasil”, *Redes*, 25(2), 12–33.

RAMOS, C. G. (2020). “Los alcances de una investigación”, *CienciAmérica*, 9(3), 1–5.

RASTOIN, J.-L. (2020). “Anclaje territorial, un activo importante para una transición alimentaria responsable y sostenible”, *Agroalimentaria Journal*, 26(50), 227–234.

RING, I. y SCHRÖTER-SCHLAACK, C. (2011). “Justifying and Assessing Policy Mixes for Biodiversity and Ecosystem Governance”. En I. RING y C. SCHRÖTER-SCHLAACK (Orgs.). *Instrument Mixes for Biodiversity Policies*, pp. 14–35. Lúpsia: Helmholtz Centre for Environmental Research.

ROGGE, K. S., KERN, F. y HOWLETT, M. (2017). “Conceptual and empirical advances in analysing policy mixes for energy transitions”, *Energy Research & Social Science*, 33, 1–10.

ROGGE, K. S. y REICHARDT, K. (2016). “Policy mixes for sustainability transitions: an extended concept and framework for analysis”, *Research Policy*, 45(8), 620–635.

SALAMON, L. M. (2002). *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxônia: Oxford University Press.

SCHEUER, J. M. (2016). "Agroecología: cuidando da saúde do planeta – palestra de Leonardo Boff", *Revista Nera*, 19(31), 166–179.

— (2022). "Public procurement from Uruguayan family producers and fishers and cross-cutting rural development policies". En J. F. LE COQ, ET AL. (Eds.). *Public policies and food systems in Latin America*, pp. 399–418. Versailles: Quae.

Shekar, M. y Popkin, B. (2020). *Obesity: Health and Economic Consequences of an Impeding Global Change*. Washington, DC: Banco Mundial.

TORRES, M. F., ARBELETCHÉ, P. y SABOURIN, E. (2018). "Agricultura familiar en Uruguay, reconocimiento y políticas públicas", *Raíces*, 38(1), 116–128.

UN (UNITED NATIONS) (8 julio 2022). *Sustainable Development Goals*. California: UN. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

URUGUAY (MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA) (11 jun. 2022). *Políticas y gestión*. Montevideo: MGAP, <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/desarrollo-rural-inclusivo>

— (11 junio 2022). *Uruguay Agointeligente – los desafíos para un desarrollo sostenible*. Montevideo: MGAP. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/2019-12/libro%20completo%20con%20hipervinculos.pdf>

VÁZQUEZ, L., MOROY, G. y SCHEUER, J. M. (2020). "Fondo Agropecuario de Emergencias: ¿una herramienta de fortalecimiento al desarrollo rural de la producción rural?", *Revista Pampa*, (22), 94–107.

WILLETT, W. ET AL. (2019). "Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems", *The Lancet*, 393(10.170), 447–492.

WU, X. ET AL. (2014). *Guía de políticas públicas: gerenciando processos* (Tradução Ricardo Avelar de Souza). Brasília: Enap.