Agrociencia Uruguay 2025 | Volume 29 | Number NE4 | Article e1646
DOI: 10.31285/AGRO.29.1646
ISSN 2730-5066

Agricultura familiar: desafíos y perspectivas

Registros de la agricultura familiar en Uruguay y los países del Mercosur

Sganga, F.[1]; Cabrera Lamanna, C.[1]

[1]*Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Dirección General de Desarrollo Rural, División Fomento y Extensión Rural, Montevideo, Uruguay*

Resumen

Los registros administrativos de la agricultura familiar fueron creados en los países del Mercosur a partir de la discusión en el ámbito de la REAF, consolidada en la Resolución GMC 25/07. Esta norma establece los criterios comunes para el reconocimiento y la identificación de los agricultores familiares y, adicionalmente, para la creación de un sistema de registros voluntarios con el objetivo de acreditar esta condición frente a políticas públicas diferenciadas para su focalización. Estas herramientas que constituyen los registros han evolucionado en forma dispar en cada uno de estos países a partir de sus procesos de gestión y la aplicación efectiva de políticas concretas, que, según la FAO, el caso de esta región es una referencia global. El caso uruguayo no escapa a esta lógica. En este trabajo se realizará un análisis comparativo de la evolución de los registros en la región vinculado con diferentes hitos, así como de las políticas públicas aplicadas hacia este sector y los modelos de gestión utilizados, con foco en el caso del registro de productores y productoras familiares de Uruguay y con referencias a otros casos de la región. Existen algunas evidencias que muestran que los registros administrativos se consolidan en la medida en que existe un volumen de políticas públicas que los utilicen y cuando se desarrollan procesos de gestión de la información protocolizados. Finalmente, se observó una importancia estratégica de estos registros en la focalización y la eficacia de aplicación de las políticas públicas.

Palabras clave: agricultura familiar, registros administrativos, política pública diferenciada

Editor

Matías Carámbula
Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

Received *26 Dec 2024*
Accepted *5 Aug 2025*
Published *27 Nov 2025*

Correspondence

Fernando Sganga
fsganga@mgap.gub.uy

CC BY

Sganga F, Cabrera C. Registros de la agricultura familiar en Uruguay y los países del Mercosur. Agrociencia Uruguay [Internet]. 2025 [cited dd mmm yyyy];29(NE4):e1646. Doi: 10.31285/AGRO.29.1646.

Family farming registries in Uruguay and the Mercosur countries

Abstract

Family farming registries are a type of administrative registry designed to identify the different subjects of family farming with the purpose of implementing public policies and potentially planning various instruments. These administrative registries were created in the Mercosur countries from the discussion within the REAF and consolidated through Resolution GMC 25/07. This standard establishes the common criteria for the recognition and identification of family farmers and, additionally, for the creation of a system of voluntary registers with the objective of accrediting this condition against differentiated public policies for its targeting. These tools that constitute the registries have evolved unevenly in each of these countries based on their management processes and the effective application of specific policies, which, according to FAO, the case of this region is a global reference. The Uruguayan case does not escape this logic. In this work, a comparative analysis of the evolution of the registries in the region linked to different milestones will be carried out, as well as the public policies applied to this sector and the management models used, focusing on the case of the registry of family producers in Uruguay and with references to other cases in the region. There is some evidence that shows that administrative records are consolidated to the extent that there is a volume of public policies that use them and when protocolized information management processes are developed. Finally, a strategic importance of these records was observed in the targeting and effectiveness of public policies implementation.

Keywords: family farming, administrative registries, differentiated public policy

Cadastros da agricultura familiar no Uruguai e nos países do Mercosul

Resumo

Os cadastros da agricultura familiar são um tipo de registro administrativo destinado a identificar os diferentes sujeitos da agricultura familiar para fins de implementação de políticas públicas e, potencialmente, de planejamento de diversos instrumentos. Esses registros administrativos foram criados nos países do MERCOSUL após o debate na REAF e foram consolidados na Resolução GMC 25/07. Essa norma estabelece critérios comuns para o reconhecimento e a identificação dos agricultores familiares e, ainda, a criação de um sistema de registro voluntário com o objetivo de credenciar essa condição para políticas públicas diferenciadas a eles destinadas. Essas ferramentas de registro evoluíram de forma desigual em cada um desses países, com base em seus processos de gestão e na implementação efetiva de políticas específicas. Segundo a FAO, o caso desta região é uma referência global. O Uruguai não é exceção a essa lógica. Este artigo realiza uma análise comparativa da evolução dos registros na região, vinculada a diferentes marcos, bem como das políticas públicas aplicadas a este setor e dos modelos de gestão utilizados. Este artigo se concentra no registro de produtores familiares no Uruguai e faz referência a outros casos na região. Há algumas evidências mostrando que os registros administrativos são consolidados na medida em que um grande número de políticas públicas os utiliza e quando processos padronizados de gestão da informação são desenvolvidos. Finalmente, foi observada a importância estratégica desses registros no direcionamento e na implementação efetiva de políticas públicas.

Palavras-chave: agricultura familiar, registros administrativos, política pública diferenciada

1. Introducción

Si bien históricamente han existido diferentes aproximaciones desde la academia a la conceptualización de la agricultura familiar, la movilización social, particularmente en el cono sur de América, ha llevado a la caracterización institucional del sujeto para la implementación de políticas públicas para la agricultura familiar. En tal sentido, en primer lugar se generaron definiciones operativas utilizando los criterios clásicos señalados por la academia y su normalización, para posteriormente iniciar la construcción de registros administrativos que los identifican de forma de poder aplicar estas políticas públicas diferenciadas, focalizadas y priorizadas[(1)].

La Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur ha tenido un rol destacado, desde su creación en 2004, en el fortalecimiento de las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar y la promoción y facilitación del comercio de sus productos. Se entiende que, a través de políticas diferenciales, es posible una mejora en la calidad de vida de la población rural, que promueva la vinculación de las generaciones futuras con la producción a través de la AF[2].

Los registros de la agricultura familiar en los países del Mercosur se comienzan a implementar básicamente a partir de la Resolución del GMC 25/07[3] realizada a partir del debate en la REAF, donde se establecen los criterios comunes para reconocer a los agricultores y agricultoras familiares en el bloque, así como la implementación de registros voluntarios para la identificación de estos a los efectos de la aplicación de políticas diferenciadas. A partir de este momento, se comienzan a generar las definiciones operativas en Argentina, Paraguay y Uruguay, con normativas ajustadas a esta definición regional, mientras que Brasil mantiene la ley 11.326 de agosto de 2006, que es precursora en la región y el mundo.

Posteriormente al proceso de diálogo político y técnico entre los referentes institucionales de los registros y el intercambio con la sociedad civil organizada de REAF Mercosur, se alcanzó el reconocimiento mutuo de los registros nacionales y eso permitió avanzar en la identificación común de estos agricultores como familiares en la región, lo que se consolida en las decisiones 59/12[4] y 20/14[5] del Consejo de Mercado Común del Mercosur.

Los registros de la agricultura familiar se caracterizan como registros administrativos. Estos, según CEPAL[6], se definen como todo registro resultante de necesidades fiscales, tributarias u otras, creado con la finalidad de viabilizar la administración de los programas de gobierno o para fiscalizar el cumplimento de obligaciones legales de la sociedad. También afirma esta organización que para su utilización con fines estadísticos es preciso evaluar su base conceptual y metodológica, clasificaciones, cobertura alcanzada, variables investigadas, calidad de las respuestas, procesamiento de los datos y frecuencia de disponibilidad de ellos. Por lo tanto, se puede definir estos registros como el conjunto de datos relativos a personas físicas o jurídicas, bienes y viviendas, en posesión de las instituciones públicas, y que estas recolectan como parte de sus obligaciones legales institucionales. Estos elementos marcan diferencias importantes con otros sistemas de información trabajados por el Estado, y particularmente por los Ministerios de Agricultura, como son los censos agropecuarios nacionales, que se encuentran muy internalizados en estas instituciones, por lo que importa marcar estas diferencias[7].

Este trabajo revisa algunas experiencias de registros de la agricultura familiar en países de América Latina: particularmente Uruguay y países miembros plenos del Mercosur. En función de lo anterior, se sistematizan datos oficiales y se analizan los resultados desde una perspectiva interpretativa y crítica; adicionalmente, se pretende desarrollar un análisis de los procesos y los métodos seleccionados. La experiencia latinoamericana, y particularmente de los países del Mercosur, en el desarrollo de esta herramienta es referencia global según indica la FAO[8], por lo que es importante conocerla y analizarla de forma de poder ponerla en valor para utilizarla en procesos semejantes de aplicación de políticas públicas diferenciadas hacia la agricultura familiar fuera de la región.

Es importante señalar que la herramienta de los registros de la agricultura familiar tiene como fin la facilitación y mejora del acceso a las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar, los/as agricultores/as familiares y sus organizaciones, de forma tal de focalizarlas y que los procesos sean más eficientes. Por tanto, si bien estos registros no son un fin en sí mismo, son imprescindibles para la aplicación de políticas diferenciadas hacia la agricultura familiar; estos requieren una serie de procedimientos ordenados y adecuados al contexto de aplicación, reglas claras e institucionalización necesaria que denominamos buenas prácticas de gestión de los registros de la agricultura familiar.

2. Materiales y métodos

Se realizó una revisión de informes anuales de los registros nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, de acuerdo con los informes elevados al Grupo Mercado Común (GMC Mercosur) y que constan en las actas de las reuniones realizadas bajo la presidencia *pro tempore* de la REAF Mercosur en el último semestre de cada año[9]. Este informe se realiza de acuerdo con el artículo 3 de la Decisión CMC 59/12 y el artículo 3 de la Decisión 20/14 del CMC Mercosur, que plantean la responsabilidad de la REAF de monitorear los datos y las informaciones considerados fundamentales para el mantenimiento de la validez de los registros, donde se le encomienda elaborar un informe de evaluación de los registros de los Estados partes[4][5].

Estos informes mantienen una estructura permanente que permite acumular y analizar información, entre estos: marcos normativos, estado de situación y análisis de los datos, cobertura de registros respecto a universo, herramienta de recolección de datos y formularios utilizados, procedimientos de control y acceso a datos, vínculo con políticas públicas. Estos informes para el Mercosur son elaborados por la Comisión de Registros de la Agricultura Familiar de la REAF, a partir de los informes anuales realizados por el organismo competente de cada país, y, si bien son de carácter técnico, tienen aval de las autoridades de gobierno de turno vinculadas a la REAF, particularmente coordinadores nacionales ante este órgano asesor del GMC Mercosur.

En lo referente al estado de situación de los registros de la región, se identifican unidades productivas que son gestionadas por agricultores y agricultoras familiares, y por otro lado las personas físicas que tienen esta condición, realizando en alguna oportunidad un desglose desde una perspectiva de género y generaciones, pero que no es consistente y continua.

Para el caso de Uruguay, la base de información son estos mismos informes realizados anualmente para ser presentados ante la REAF. Estos informes son elaborados por el Departamento de Registros de Productor Familiar de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), particularmente el informe analizado para 2024[10]. La información allí presentada surge del Registro de Productores/as Familiares, creado por el artículo 311 de la ley 19.355[11] con el fin de ser considerado a los efectos de políticas públicas diferenciadas. Para esto se utiliza como definición de «productor/a familiar» lo establecido en la Res. 1013/16 del MGAP[12].

Adicionalmente, para el desarrollo de este trabajo se realizaron una serie de entrevistas en profundidad a varios actores vinculados a registros nacionales, así como una revisión de documentación normativa, instructivos operacionales, publicaciones informativas y material bibliográfico de apoyo. Esto nos permite un análisis de los registros de estos países, tanto en los resultados como en los procedimientos operacionales y dispositivos dispuestos, así como las políticas públicas que se encuentran vinculadas con los registros administrativos y los procedimientos aplicados.

Estos registros administrativos de la agricultura familiar del Mercosur se realizan mediante el consentimiento del administrado y, en general, se trabaja bajo la figura de declaración jurada. En el caso del agricultor o agricultora familiar esta declaración se realiza como persona física o natural y en el caso de la organización como persona jurídica. Esto difiere de otros levantamientos de información realizados por los Ministerios de Agricultura, donde se sigue el formato de encuesta o censo y/o relevamiento de datos, que es otro instrumento estadístico y muchas veces dificulta posteriormente la posibilidad de aplicación de políticas públicas diferenciadas a una población específica que acredite una condición como la de «agricultor/a familiar», donde además en estos casos los relevamientos tienen algunas debilidades legales al no tener el consentimiento del administrado bajo firma.

Otra característica fundamental de los registros de agricultura familiar es que deben certificar la condición de tal, ya sea personas físicas o jurídicas. Esta certificación implica que el Estado establece que una persona

natural o física cumple las condiciones establecidas en la normativa para ser considerada agricultor/a familiar, así como una persona jurídica en una organización de la agricultura familiar. Por tanto, el Estado para brindar esta condición debe basarse en evidencia para realizar esta afirmación. Esta evidencia se documenta en la totalidad de los registros de la agricultura familiar en funcionamiento en la región por la firma de una declaración jurada de parte del sujeto o sus representantes legales, que es validada por un funcionario público o agente acreditado para ello[7].

3. Resultados

3.1 Registros de la agricultura familiar en el Mercosur

Se incluyen en la sistematización los datos tanto de las unidades productivas de la agricultura familiar como las personas físicas que son consideradas como tales en estos registros. En la siguiente tabla se presenta la evolución de los datos entre 2013 y 2024, de acuerdo con los informes oficiales elevados desde la REAF al GMC Mercosur (materiales obtenidos de fuentes no publicadas por el Mercosur; no referenciado).

Tabla 1. Datos de las unidades productivas en el Registro de Agricultura Familiar en el Mercosur

	Cantidad de unidades productivas familiares en los Registros Nacionales de AF					
	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Argentina	96.223	86.721	109.189	117.534	132.648	141.373
Brasil	4.806.248	5.124.328	5.045.122	4.365.267	3.703.867	3.288.329
Paraguay	S/D	170.316	177.686	196.383	212.312	249.021
Uruguay	21.645	22.858	23.446	20.334	21.059	21.752
Total	**4.924.116**	**5.404.223**	**5.355.443**	**4.699.518**	**4.069.886**	**3.700.475**

	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Argentina	141.373	160.072	189.932	209.168	220.617	151.095
Brasil	2.646.994	2.753.534	3.292.269	2.502.178	3.200.342	3.089.512
Paraguay	243.793	297.102	269.235	442.824	442.894	454.067
Uruguay	21.600	21.426	17.785	16.856	15.891	15.863
Total	**3.053.760**	**3.232.134**	**3.769.221**	**3.171.026**	**3.879.744**	**3.710.537**

Fuente: Con base en informes nacionales de registros de la agricultura familiar (materiales obtenidos de fuentes no publicadas por el Mercosur; no referenciado).

Los datos presentados en la tabla anterior muestran que existe una tendencia descendente en el total de las unidades productivas registradas de los últimos 10 años en la región, más allá de oscilaciones observadas y explicadas por la importancia que tiene Brasil en los grandes números de la región. Por otro lado, es de destacar la información de Paraguay, superior en cantidad de unidades productivas que Argentina, y un número inferior en Uruguay. La evolución de cantidad de unidades productivas registradas en Argentina obedece a que el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) si bien ha sido considerado por todos y los diferentes gobiernos, no ha logrado un desarrollo semejante al conseguido en el resto de la región. Esto lleva a tener problemas de cobertura de acuerdo con las estimaciones del universo realizadas en los informes presentados, y una de las principales razones que se encuentran en las entrevistas realizadas tiene que ver con la menor vinculación a la política pública de la herramienta y la jerarquía de las políticas vinculadas.

En la **Tabla 2** se muestra la sistematización de los datos correspondientes a las personas físicas que son consideradas como tales en los registros de la agricultura familiar del Mercosur. Se puede observar la evolución

de los datos entre 2013 y 2024, con base en la misma información de referencia que el cuadro anterior (materiales obtenidos de fuentes no publicadas por el Mercosur; no referenciado).

Los datos allí presentados muestran la importancia en cantidad de personas que son parte de la agricultura familiar en la región, donde Brasil tiene una jerarquía mayor. El análisis de los datos refleja problemáticas en la información presentada en los informes nacionales, básicamente debido a que no existe entre países la misma consideración de a quién se considera como persona física agricultor o agricultora familiar. En tal sentido, Paraguay solo toma al jefe de familia como agricultor familiar y así lo informa sistemáticamente con iguales datos de unidades productivas como personas. Esto dista del criterio utilizado en Uruguay, donde todas las personas que trabajan en la unidad productiva y son mayores de edad son consideradas agricultores familiares a los efectos de las políticas públicas dirigidas a las personas físicas.

Otra observación de interés es la tendencia al descenso en la cantidad de agricultores/as familiares que son considerados como tales en los registros nacionales, donde claramente Brasil es determinante en el total del bloque. Esta tendencia también se observa en Uruguay; sin embargo, los casos de Paraguay y Argentina merecen otra lectura, debido a que algunos datos informados tienen interpretaciones diversas.

Tabla 2. Datos de los/as agricultores/as familiares en el Registro de Agricultura Familiar en el Mercosur

	Cantidad de agricultores/as familiares en los Registros Nacionales de AF					
	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Argentina	-	-	384.030	S/D	387.500	473.841
Brasil	-	-	9.694.455	6.747.535	5.926.187	11.050.715
Paraguay	-	-	177.686	196.383	212.312	249.021
Uruguay	-	-	31.408	32.603	35.118	37.109
Total	**-**	**-**	**10.287.579**	**6.976.521**	**6.561.117**	**11.810.686**

	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Argentina	473.841	338.429	433.022	531.287	313.358	456.304
Brasil	8.494.615	8.669.942	3.875.619	7.425.521	5.415.434	5.230.000
Paraguay	243.793	297.102	269.235	442.824	442.894	454.067
Uruguay	37.932	37.502	30.993	29.426	27.657	27.642
Total	**9.250.181**	**9.342.975**	**4.608.869**	**8.429.058**	**6.199.343**	**6.168.013**

Fuente: Con base en informes nacionales de registros de la agricultura familiar (materiales obtenidos de fuentes no publicadas por el Mercosur; no referenciado).

Esta variabilidad de los datos puede estar explicada si analizamos el funcionamiento de cada uno de estos registros administrativos. Un aspecto a considerar es la vigencia temporal. De acuerdo con normas establecidas por cada país, varía entre uno y cinco años la condición de activo en estos registros. Esto puede condicionar los análisis interpretativos de las **Tabla 1** y **Tabla 2**, que refieren a la condición de activos en los registros, debido a que el objetivo principal de estos registros es ser útiles a la aplicación de políticas públicas diferenciadas.

A partir de demandas de las comisiones de Género y Juventud de la REAF, existió un reporte en algunos años de los países que desglosaban la cantidad de mujeres y jóvenes agricultores familiares en cada país. Esto, salvo el caso de Uruguay, no fue sostenido por los diferentes países. El último informe regional donde se reportó información desglosada sobre mujeres y jóvenes de la agricultura familiar fue elevado en 2018 (material obtenido de una fuente no publicada por el Mercosur; no referenciado); allí se observa que entre 44 y 53% de las personas consideradas agricultoras familiares son mujeres, mientras que los jóvenes agricultores o agricultoras

familiares estaban entre 10 y 30% en estos informes. Lamentablemente no se dispone de este desglose en las series de datos posteriores para analizar cómo han evolucionado estos datos.

El propósito principal de los registros es su aplicación en las políticas públicas, prestan los servicios de identificación como sujetos de dichas políticas, siendo variables en cada país. En general no solo aplica para acciones desarrolladas por los propios Ministerios de Agricultura, sino para una batería de políticas de acceso a financiamiento, asistencia técnica, comercialización e incluso tributación diferenciada. En todos los casos son estos ministerios quienes los gestionan y desarrollan sistemas de reportabilidad de beneficiarios o potenciales beneficiarios de las diferentes políticas públicas[7].

Sin lugar a dudas, el acceso al Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) de Brasil es la política pública más potente en cantidad de beneficiarios y montos adjudicados de la región. Inicialmente el registro brasileño se denominaba localmente Declaración de Aptitud al PRONAF (DAP), con origen en 1995, y en la actualidad se encuentra migrando hacia el Catastro de la Agricultura Familiar (CAF), creado en 2017 y que recién se comenzó a instrumentar en 2021[7]. Actualmente una decena de políticas públicas diferenciadas están vinculadas, como el acceso diferenciado a crédito, seguros, comercialización, asistencia técnica, garantía de precio mínimo, entre otras.

En Uruguay también existe una importante batería de políticas que utilizan los registros de la agricultura familiar, según la información establecida en el documento del Plan Nacional de Agricultura Familiar (2024-2028)[13]. Sin embargo, para los casos de Argentina y Paraguay el vínculo es actualmente escaso, según los últimos informes elevados, de acuerdo con lo establecido en el Acta de la XLI REAF Mercosur (materiales obtenidos de una fuente no publicada por el Mercosur; no referenciado), donde se diseña un programa de cooperación horizontal para la mejora de RENAF en Paraguay, de forma de mejorar el acceso a alimentos de la agricultura familiar en el plan «Hambre cero en las escuelas», diseñado por ese país.

Finalmente, en el capítulo regional, cabe agregar que con la incorporación formal de Bolivia al Mercosur, el trabajo permanente de Chile y de los últimos años de Colombia como estados asociados, y de acuerdo con las cifras preliminares que han intercambiado en la Comisión de Registros de la REAF a partir de la estimación de unidades productivas familiares en los censos agropecuarios de estos países, existe un salto cuantitativo en las dimensiones de la agricultura familiar en la región (materiales obtenidos de una fuente no publicada por el Mercosur; no referenciado).

3.2 Registros de la agricultura familiar en el Uruguay

El registro de productores/as familiares viene funcionando en Uruguay desde marzo de 2009, inicialmente sostenido en la Res. 527/08 del MGAP mediante la administración de las declaraciones juradas de productor/a familiar que gestiona la Dirección General de Desarrollo Rural. Este ha evolucionado asociado a los diferentes instrumentos de política pública que se ofrecen en forma diferenciada, en los que sin dudas la exoneración parcial de aportes patronales a la seguridad social mediante esta herramienta fue muy importante para su desarrollo inicial[9]. Posteriormente se fueron incrementando una serie de políticas públicas que toman la información relevada en este registro administrativo, lo que hace esta herramienta más potente. Así, en el artículo 311 de la ley 19.355[11] se establece el marco legal de este registro. El nuevo escenario llevó a construir mecanismos asociados al control, procedimientos establecidos en las resoluciones MGAP 1013/16[12] y DGDR 9/17[14] y 1/24[15], y, mediante algunos mecanismos habilitados legalmente, llevó a realizar cruzamiento de información para la validación de datos.

Más allá de la evolución de los datos que se muestra en las **Tabla 1** y **Tabla 2** para Uruguay, existe información de valor que está plasmada en los informes de estado de situación de los registros de la agricultura familiar que

fueron elaborados anualmente desde 2013; los datos analizados en este capítulo refieren a los presentados en el último de estos informes[10]. El momento de elaboración de informes en general es durante los meses de setiembre y octubre de cada año, de acuerdo con la pauta establecida en la Comisión de Registros de la REAF, por lo que la información es la instantánea de esos momentos. La información publicada en estos informes constituye una serie de datos de interés para realizar un análisis más profundo de cómo han evolucionado las unidades productivas, así como las personas que cumplen los criterios establecidos para ser productor/a familiar en Uruguay.

La definición vigente de «productor/a familiar»[12] contiene dos variantes: agropecuario y pesquero; nos vamos a concentrar en los primeros, ya que los productores familiares pesqueros registrados son muy pocos, dadas las pocas políticas públicas que los beneficien en forma diferenciada.

Por tanto, la información presentada será básicamente de productores familiares agropecuarios que se encuentran activos en el registro. En tal sentido, inicialmente se muestra la distribución geográfica de las unidades de producción familiar. De acuerdo con la información establecida en el informe para 2024[10], el departamento de Canelones concentra la mayor cantidad de unidades, 26,45%, mientras que Flores tiene solamente 0,93% del total. Tal como se observa en la **Figura 1**, la mayoría de las unidades se concentran en el sur del río Negro (64,5%), pero existe una importante cantidad en los departamentos del noreste limítrofes con Brasil, como Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo, que alcanzan el 16,44%.

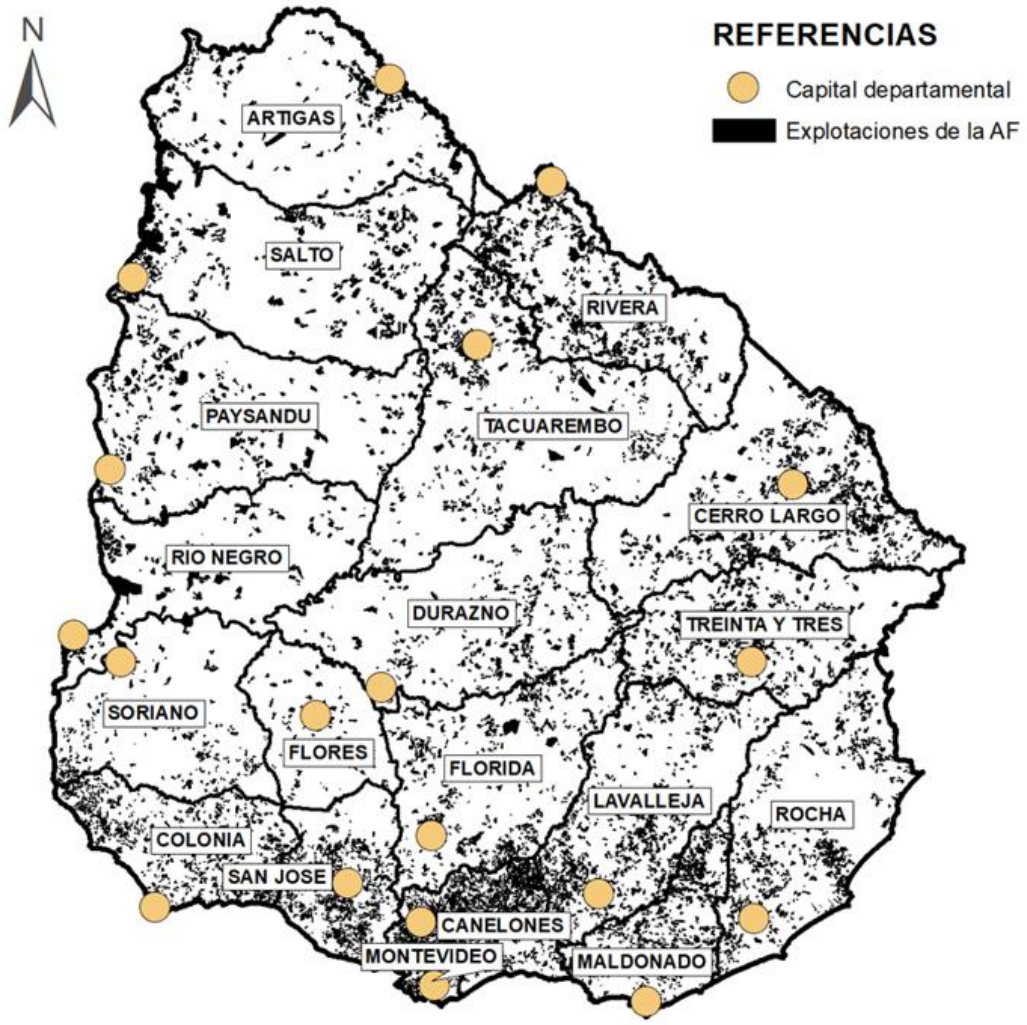


Figura 1. Distribución de las unidades de producción familiar agropecuarias registradas en Uruguay

Fuente: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (UY)[10].

En el informe mencionado[10] se observa que el tamaño de las explotaciones tiene variabilidad asociada con el tipo de actividad y la ubicación geográfica, con un promedio de las unidades productivas familiares nacionales de 65,7 ha. En tal sentido, el valor promedio mayor se observa en Rivera, con 109,7 ha, y el menor en Montevideo, con 7,4 ha; por otro lado, el valor mayor se asocia a ganadería de carne, con 96,5 ha, y el menor a floricultura, con 7 ha.

La agricultura familiar de por sí tiene actividad productiva diversa a la interna de las unidades productivas, y en los datos de este informe[10] también se observa este comportamiento, que se muestra en la **Tabla 3** con la distribución de las actividades productivas principales declaradas. Si analizamos estos datos, la gran mayoría de las unidades tienen actividad productiva principal vinculada a la ganadería de carne y la lana. Si bien existe una importante proporción que se encuentra dedicada a la producción de frutas y hortalizas, en general, de acuerdo con el trabajo de OPYPA[16], están vinculadas al abastecimiento interno de alimentos frescos, y constituyen una porción muy significativa de este.

Tabla 3. Distribución de las unidades productivas familiares (UPF) según actividad productiva principal declarada

Actividad principal	Cantidad de UPF	Porcentaje de UPF
Agricultura de cereales y oleaginosos	513	3,24
Apicultura	335	2,11
Artesanías rurales	3	0,02
Aves	295	1,86
Caña de azúcar	22	0,14
Caprinos	11	0,07
Cerdos	111	0,70
Floricultura	43	0,27
Forestación/Leña	18	0,11
Forraje para ventas	261	1,65
Fruticultura y citricultura	380	2,40
Ganadería de carne	8428	53,17
Ganadería de lana	616	3,89
Horticultura	3307	20,86
Lechería: leche fluida	334	2,11
Lechería: quesería artesanal	816	5,15
Otros	84	0,53
Tabaco	70	0,44
Turismo rural	5	0,03
Viticultura	198	1,25
Total general	15850	100,00

Fuente: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (UY)[10].

La lechería (remitente a planta como quesería artesanal) es una de las actividades importantes dentro de la producción familiar. No obstante, las unidades productivas familiares han pasado de 2925 unidades, que representaban el 12,8%, a 1150 actuales, con 7,5% del total, entre 2014 (material obtenido de una fuente no publicada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca [UY]; no referenciado) y 2024[10], según la comparación de los datos de los informes de los registros de productores/as familiares realizados para estas referencias temporales por la DGDR/MGAP.

Las personas físicas que cumplen los criterios establecidos para ser productor/a familiar, además de cumplir con dichos criterios, declaran trabajar en la unidad productiva y son mayores de edad. Sobre el total de 27623 productores familiares agropecuarios, actualmente 47,78% de estas personas son mujeres, según informe de los registros de la producción familiar en Uruguay para 2024[10]. Este porcentaje se ha incrementado en los últimos 10 años producto de campañas de autoidentificación, así como por un aumento de la visualización de las mujeres rurales y las productoras familiares particularmente. En tal sentido, si bien en el informe[10] la distribución de las actividades de las mujeres sigue la observada en la **Tabla 3**, existen algunos sectores menores

donde tienen mayor preponderancia, como floricultura, turismo rural y artesanías. Recientemente, el registro realizó una serie de ajustes en el formato de colecta de datos que podrán evidenciar de mejor forma los emprendimientos de las mujeres.

El registro de productores familiares en Uruguay realiza la identificación de todo el núcleo familiar, lo que logra identificar en el último informe de 2024[10] a 39.413 personas, mayormente residentes en sus establecimientos rurales, en un 78%, algunos de los cuales son productores familiares activos, aunque también existen pasivos y menores de edad. En el mismo informe[10] se observa que en el conjunto de población vinculada a la agricultura familiar 28,1% son menores de 29 años y de estos 2634 (9,5%) son considerados productores/as familiares. Esta cifra también ha descendido desde el primer informe con desglose por juventud; así, en el informe de 2018 se identificaban 4206 productores/as familiares jóvenes (material obtenido de una fuente no publicada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca [UY]; no referenciado).

4. Discusión

4.1 Los registros de agricultura familiar en América Latina

Los registros de la agricultura familiar en el Mercosur se crearon para lograr la identificación para el acceso a políticas diferenciadas. Esto se ha desarrollado ampliamente en Brasil y Uruguay, con los cambios en la orientación política en ambos países, mientras que en Argentina y Paraguay el desarrollo es menor. El vínculo entre registros y la aplicación de política pública se relaciona directamente con los grados de desarrollo de los registros en los países, así lo reconoce FAO[7][8].

La existencia de informes sistemáticamente realizados sobre el estado de situación de los registros de la agricultura familiar en el Mercosur nos permite observar algunas tendencias en plazos más cortos que la información que brindan los censos agropecuarios, y seguramente a menor costo[9]. Además, nos permite conocer en forma simple el dinamismo del sector de la agricultura familiar. Sería deseable mejorar estos informes, ya que la información que contienen es muy valiosa, pero la falta de continuidad de algunas variables relevadas dificulta el grado de análisis que sería muy importante realizar, como, por ejemplo, cómo se mueven las variables de género y generaciones en la agricultura familiar. Asimismo, desde el punto de vista comercial sería de interés analizar con mayor profundidad los sectores de importancia para la agricultura familiar de la región, esto implicaría un mejoramiento también de los informes nacionales y posiblemente de los registros nacionales en cuanto a la colecta de información.

4.2 Caracterización de la agricultura familiar en Uruguay en función de la información del registro

Si bien el registro de productores/as familiares es una herramienta que tiene por objetivo la identificación para el acceso a políticas públicas, actualmente es una fuente de información para la caracterización de algunas variables de la agricultura familiar uruguaya. Los informes realizados por el Departamento de Registro de Productores Familiares (DGDR/MGAP) son públicos y siguen la estructura establecida por el Grupo Técnico de Registros de la Agricultura Familiar de la REAF, por lo que constituyen una fuente importante para la caracterización y la actualización de datos de la agricultura familiar nacional. Esto es posible por un grado de cobertura adecuado: 80% al comparar los datos del registro de ese momento con el reprocesamiento del Censo General Agropecuario (CGA) 2011, según Sganga y otros[17]. Para 2022, según la estimación del universo que realiza Sanguinetti[16] con base en la Encuesta Continua de Hogares de ese año, la cobertura era de 65%. Adicionalmente, este registro administrativo tiene normativa de respaldo y procedimientos establecidos que aseguran su tratamiento estadístico tal como lo plantea CEPAL[6].

En relación con el análisis de los datos, estos muestran un carácter muy ganadero de la producción familiar agropecuaria, con importancia en los sectores alimenticios de abastecimiento de alimentos frescos, básicamente frutas y hortalizas, lo que coincide con el trabajo de Sanguinetti[18]. También muestran una distribución de las unidades productivas en todo el país, pero con cuencas claras en el sur y el área metropolitana, noreste y litoral. El tamaño medio de la unidad productiva es bastante inferior al promedio nacional general establecido en el CGA 2011: 65,5 ha[10] contra 365,5ha[19], sumando una superficie total registrada de 1.041.371 ha, según el último informe de 2024[10], lo que significa 6,3% del total de hectáreas reportadas por el CGA 2011[19], por lo que se observa claramente un escenario de concentración del recurso tierra.

5. Conclusiones

Los registros de la agricultura familiar son una importante fuente de información para la caracterización de las unidades productivas y las personas que las integran, esto es de interés no solamente para la aplicación sino también para el diseño de políticas públicas diferenciadas. En la medida que tengan cobertura, normativa, procedimientos y sistemas de validación de datos, tienen un potencial para convertirse en una fuente estadística reconocida.

Los datos observados en las secuencias de los últimos 10 años muestran una contracción de la cantidad de unidades productivas y de agricultores/as familiares en la región, lo que significa una alerta en la construcción de sistemas alimentarios sostenibles y resilientes en un contexto de variabilidad climática que enfrentan la seguridad y la soberanía alimentaria a nivel regional y global. Esto refuerza la idea de mejorar el diseño de las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar y su aplicación mediante estos registros administrativos.

Agradecimientos

Se agradece a la Dirección General de Desarrollo Rural (MGAP), así como a la Comisión de Registros de Agricultura Familiar; en particular, a los puntos focales de los países y la Secretaría Técnica de la REAF MERCOSUR a cargo de Lautaro Viscay.

Transparencia de datos

Los autores declaran que la mayoría de los datos de los informes son parcialmente públicos; los datos de la región se encuentran en los Anexos de las Actas de la REAF del Mercosur (fuentes no publicadas).

Los datos uruguayos parten de: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (UY). Estado de situación de los Registros de la Agricultura Familiar en Uruguay [Internet]. Montevideo: MGAP; 2024 [cited 2025 Oct 14]. 57p. https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/estado-situacion-registros-agricultura-familiar-uruguay

Por otro lado, los microdatos del Registro de Productor Familiar no se encuentran disponibles al estar categorizados como reservados por el organismo.

Declaración de contribución de los autores

	F Sganga	C Cabrera
Conceptualization	■	■
Data curation		■
Formal analysis	■	■
Investigation	■	■
Methodology	■	■
Supervision	■	
Validation	■	■
Visualization	■	■
Writing – original draft	■	■
Writing – review and editing	■	

Referencias

(1) Schneider S, Escher F. El concepto de agricultora familiar en América Latina. In: Craviotti C, editor. Agricultura familiar en Latinoamérica: continuidades, transformaciones y controversias. Buenos Aires: Ediciones Ciccus; 2014. p. 25-56.

(2) Zimmermann SA, Cohene DB, Dos Santos DF, Vacarin PR. El público de la agricultura familiar y la REAF Mercosur como experiencia colectiva. R Bras Planej Desenv. 2020;9(5):934-62. Doi: 10.3895/rbpd.v9n5.13520.

(3) Secretaría del MERCOSUR. Transacciones comerciales en monedas locales. Resolución GMC N° 26/01 [Internet]. Asunción: Mercosur; 2007 [cited 2025 Oct 14]. 1p. Available from: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/7347_DEC_025-2007_ES_FERR_TransacComercialesMonedasLocales.pdf

(4) MERCOSUR. Registros nacionales voluntarios de la agricultura familiar de los estados partes del MERCOSUR. Desición del CMC N° 59/12 [Internet]. Brasilia: Mercosur; 2012 [cited 2025 Oct 14]. 2p. Available from: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47329_DEC_059-2012_ES_Agricultura%20Familiar.pdf

(5) MERCOSUR. Registros nacionales voluntarios de la agricultura familiar de los estados partes. Desición del CMC N° 20/14 [Internet]. Paraná: Mercosur; 2014 [cited 2025 Oct 14]. 2p. Available from: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/55746_DEC_020-2014_ES_Reg%20Vol%20Agricultura%20Familiar.doc

(6) Barcellos Zacharias ML. Directorios estadísticos de empresas elaborados a partir de registros administrativos [Internet]. Santiago de Chile: CEPAL; 2003 [cited 2025 Oct 14]. 17p. Available from: https://hdl.handle.net/11362/16466

(7) Sganga F. Diseño e implementación de los registros de la agricultura familiar: guía para los tomadores de decisiones politicas. Roma: FAO; 2024. 83p. Doi: 10.4060/cd1636es.

(8) FAO. Plataforma Técnica Regional para la Agricultura Familiar [Internet]. Roma: FAO; 2025 [cited 2025 Oct 14]. Available from: https://www.fao.org/platforms/family-farming/ciclo-de-intercambios-sobre-registros-de-la-agricultura-familiar/es

(9) REAF MERCOSUR. Los registros nacionales de la agicultura familiar en los paises del MERCOSUR: el rol de la REAF en el proceso de su construcción a nivel regional: estudio de sistematización de los registros nacionales de la agicultura familiar en el marco de la REAF [Internet]. Montevideo: REAF MERCOSUR; 2016 [cited 2025 Oct 14]. 35p. https://www.indap.gob.cl/sites/default/files/2023-12/estudio-de-sistematizaci%C3%B3n-de-los-registros-nacionales-de-la-agricultura-familiar.pdf

(10) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (UY). Estado de situación de los Registros de la Agricultura Familiar en Uruguay [Internet]. Montevideo: MGAP; 2024 [cited 2025 Oct 14]. 57p. https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/estado-situacion-registros-agricultura-familiar-uruguay

(11) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (UY). Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones: ejercicio 2015 - 2019. Ley N° 19.355 [Internet]. 2015 [cited 2025 Oct 14]. Available from: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015/311

(12) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (UY). Definición del Productor Familiar Agropecuario. Resolución 1013/16 [Internet]. Montevideo: MGAP; 2016 [cited 2025 Oct 14]. Available from: https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-1013016-mgap-definicion-del-productor-familiar-agropecuario

(13) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (UY). Plan Nacional de Agricultura Familiar Uruguay (2024-2028) [Internet]. Montevideo: MGAP; [cited 2025 Oct 14]. 89p. Available from: https://descargas.mgap.gub.uy/Documentos%20compartidos/PNAF%20Uruguay%20FINAL.pdf

(14) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, DGDR (UY). Actualización Registro Producción Familiar. Resolución N° 9/017 [Internet]. Montevideo: MGAP; 2017 [cited 2025 Oct 14]. Available from: https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-9017-dgdr-actualizacion-registro-produccion-familiar

(15) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, DGDR (UY). Modificaciones realizadas al formulario de Declaración Jurada de Registro de Productores/as Familiares. Resolución N° 1/024 [Internet]. Montevideo: MGAP; 2024 [cited 2025 Oct 14]. Available from: https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-1024-modificaciones-realizadas-formulario-declaracion-jurada

(16) Sanguinetti M, Sanesteban M. Estimación de la producción de la agricultura familiar 2018-2022. In: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (UY). Plan Nacional de Agricultura Familiar Uruguay [Internet]. Montevideo: MGAP; 2024 [cited 2025 Oct 14]. 16p. Available from: https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/documentos/publicaciones/Valor%20de%20producci%C3%B3n%20de%20la%20producci%C3%B3n%20familiar%20con%20tapa.pdf

(17) Sganga F, Cabrera C, González M, Rodríguez S. Producción familiar agropecuaria uruguaya y sus productores familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares. Montevideo: MGAP; 2014.12p.

(18) Sanguinetti M. Método para una aproximación a los productores familiares en Uruguay entre 2006-2022 con la Encuesta Continua de Hogares. In: Anuario OPYPA 2023 [Internet]. Montevideo: MGAP; 2023 [cited 2025 Oct 14]. 24p. Available from: https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuarioopypa2023/estudios/4/e4web/E4Metodoparaunaaproximacion.pdf

(19) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (UY). Censo General Agropecuario 2011 [Internet]. Montevideo: MGAP; 2021 [cited 2025 Oct 14]. Available from: https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/censo-general-agropecuario-2011