
La pandemia y los discursos políticos

alrededor de los productores familiares uruguayos

The pandemic and political discourses around Uruguayan family producers

Junior Miranda Scheuer

Universidad de la República, Facultad de Agronomía
Departamento de Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay
scheuerjr@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1190-422X>

Resumen

El objetivo del artículo fue analizar los discursos políticos de los gestores públicos, de las instituciones atraídas a la ruralidad y de la prensa, alrededor de las medidas llevadas a cabo junto con las familias rurales uruguayas ante la emergencia sanitaria provocada por el nuevo coronavirus. Para eso, se empleó el análisis del discurso político a partir de la revisión de los marcos normativos, políticas y acciones administrativas. Las argumentaciones prácticas de los discursos estuvieron concentradas en el Fondo Solidario Covid-19, Programa Campo Solidario, Campaña 'Estamos Contigo', acciones de prevención, políticas hacia las familias rurales y, seguridad y sistemas alimentarios sostenibles. El principal pretexto de las medidas se relaciona con la pandemia; así, las políticas fueron organizadas en el contexto del agro y su capacidad de respuesta a la emergencia sanitaria, pero en los discursos prácticos y teóricos no se constató una mirada especial a los productores familiares.

PALABRAS CLAVE: covid-19; Uruguay; discurso político; rural; agricultura familiar.

Abstract

The objective of this article was to analyze the political discourses of public managers, institutions linked to rurality and the press, around the measures carried out together with Uruguayan rural families because of the health emergency caused by the new coronavirus. For this purpose, the analysis of political discourse was based on the review of regulatory frameworks, policies and administrative actions. The practical arguments of the discourses were focus on the Covid-19 Solidarity Fund, Solidarity Field Program, "We are with you" Campaign, prevention actions, policies towards rural families and, security and sustainable food systems. The main pretext of the measures is related to the pandemic. Policies were organized in the context of agribusiness and its capacity to respond to the health emergency, but in practical and theoretical discourses family producers were not considered.

KEYWORDS: covid-19; Uruguay; political discourse; rural; family farming.

1. Introducción

La crisis sanitaria mundial provocada por el Coronavirus Disease 2019, mejor conocido como covid-19, ha generado impactos sociales y económicos severos (particularmente). Millones de vidas aniquiladas, masivas infecciones, numerosas familias afectadas, profusas complicaciones psicológicas y psiquiátricas (Ornell *et al.*, 2020), crecimiento desmedido de la pobreza, del hambre (Buheji *et al.*, 2020), de la inseguridad alimentaria y nutricional (Mishra y Rampal, 2020), entre otras terribles variables. Conforme Van Hoof (2020), la pandemia por el nuevo coronavirus ha requerido medidas drásticas como el *lockdown*, descrito como el mayor experimento psicológico del mundo.

En el ámbito económico, algunos analistas afirman que no existen precedentes modernos en el tema, y capaz sea más subversivo que los resultados de la Segunda Guerra Mundial e inclusive de la gran depresión de 1929 (Capurro *et al.*, 2020), siendo considerada como la mayor crisis en 100 años (FAO y CEPAL, 2020; CEPAL y OIT, 2020).

No aislado de ese escenario, Uruguay también ha sentido los efectos sociales y económicos de la pandemia. Decretado como emergencia sanitaria el 13 de marzo de 2020, el país fue considerado como un caso positivo en el enfrentamiento de la pandemia en Latinoamérica (Taylor, 2020). Con una población de casi 3,5 millones, el índice de muertes por la covid-19 por 100 mil habitantes se encuentra en 20, mientras en el mundo llega a 34 muertes por 100 mil (*Our World in Data*, 2021).

Los efectos económicos de la crisis sanitaria mundial en el territorio uruguayo fueron marcados por la incidencia negativa en las condiciones comerciales, tanto en el mercado interno cuanto en el externo, de bienes, servicios y financieros (Capurro *et al.*, 2020). Esta dinámica no ha exceptuado el sector agropecuario (FAO-CEPAL, 2020; CEPAL-OIT, 2020).

La contracción del Producto Interno Bruto (PIB) en 2020 llegó a 5,9%, baja empujada especialmente por los sectores de energía, comercio y otros servicios (con destaque los relacionados al turismo). Para el PIB agropecuario la reducción fue de 0,4% (BCU, 2021), resultado de la disminución del valor agregado generado por la agricultura y pecuaria ante la baja en las exportaciones, principalmente a China y Unión Europea (Cortelezzi, 2020).

De manera general, hay consenso de que la pandemia no afectó significativamente el agro uruguayo a nivel productivo, ya que la mayor parte del sistema se realiza al aire libre y el uso de mano de obra es de menor intensidad, si se se compara con otros sectores de la economía, facilitando el cumplimiento de las normativas de distanciamiento social. Además, Uruguay es un país netamente exportador de alimentos, o sea, es una cadena productiva esencial para el enfrentamiento de la crisis sanitaria (Artacker *et al.*, 2020; Capurro *et al.*, 2020; CEPAL y OIT, 2020; Cortelezzi, 2020; FAO y CEPAL, 2020; Tamber, 2020; MGAP, 2021a).

De acuerdo a los estudios del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA, 2020), la producción familiar también ha sufrido con la pandemia. La crisis sanitaria ha incidido negativamente en las relaciones productivas y comerciales, reflejo de la inestabilidad de los precios agrícolas y contracción del mercado, ocasionando la depreciación de los ingresos familiares. Según los especialistas, las perspectivas comerciales a corto plazo son poco halagüeñas para los productores familiares (IICA, 2020). Por ende, las cadenas productoras de alimentos y el rol del productor familiar fueron considerados estratégicos por varios países (Quicaña, 2020) para una convivencia transitoria y superación de la pandemia. Delante del contexto de la agricultura familiar es que surge la interrogante de ¿cómo el ejecutivo, legislativo, instituciones formales y prensa local

han tratado la temática que vincula la pandemia con los productores familiares uruguayos?

A su vez, el objetivo del artículo fue analizar los discursos políticos de los gestores públicos, de las instituciones atrailladas a la ruralidad y de la prensa, alrededor de las medidas llevadas a cabo junto a las familias rurales uruguayas ante la emergencia sanitaria provocada por el nuevo coronavirus.

El artículo está organizado, más allá de esta introducción del tema y objetivo, en otras tres secciones: la primera trata sobre el modelo teórico-metodológico implementado para cumplir con el objetivo; en la segunda, se presenta los hallazgos de la investigación a partir del análisis del discurso; y, en la última sección se discute los discursos a modo de conclusión. Finalmente, estas secciones se cierran con las referencias bibliográficas utilizadas en el artículo.

2. Modelo teórico-metodológico

Las políticas públicas y/o acciones políticas están cargadas de complejidades estructurales ante la naturaleza de los problemas, intereses sometidos, objetivos a que se dedican, diversidad de los *policy takers* o potenciales (Stone, 2012) y, sobretodo, del juego de poder de los actores (Fairclough y Fairclough, 2012; Echeverría y Maturana, 2015).

Con base en sus complicaciones sociales, para el estudio de políticas públicas se puede emplear herramientas cuantitativas y/o cualitativas. Para Zittoun (2009), el *policy analysis* debe desprenderse de la figura objetiva del cambio e introducir la figura subjetiva, y como ejemplo de esta se menciona el análisis del discurso.

El análisis del discurso busca establecer una interpretación, quiere decir, el conocimiento y explicación ante el lenguaje empleado (White, 2013), sea escrita o pronunciada. Fairclough (2001) ha señalado que el lenguaje es concebido como

una (re)producción y transformación de la praxis social frente un problema actual.

Para Fischer (2003) y Zittoun (2009), el estudio del discurso extrapola la visión tecnocrática de los *policy makers* y pondera el constructo social y político, disminuyendo el sesgo o la simplificación del problema (origen) y de la política (producto) a partir de una perspectiva sistemática, integral e interdisciplinar del contenido y del ambiente social sumergido (Van Dijk, 2003). Así, su ‘deconstrucción’ en argumentos, explícitos e implícitos, propicia el conocimiento pormenorizado del lenguaje en acción (Bandeira y Rubaii, 2016).

El análisis del discurso no se refiere solamente a descripciones, incorpora en su cuerpo entendimientos, explicaciones, significados y sentidos (Orlandi, 1999; Saarinen, 2005). Para Echeverría y Maturana (2015: 1.488), el lenguaje dispuesto en el discurso “[...] *construye, constituye, cambia y define las estructuras sociales desde las interacciones cotidianas*”.

Para Foucault (1992), el discurso refleja los sentimientos o deseos pertenecientes en el lenguaje del emisor, por lo cual sufre modificaciones temporales (continuo proceso de transformación, Pereira, 2020) y está impregnado por circunstancias no discursivas, como ideologías, poderes y dominación política, influencias económicas (Fairclough y Fairclough, 2012; Echeverría y Maturana, 2015; González y Jaraíz, 2020), crisis sanitarias, etc.

Gutiérrez (2000: 111) manifestó que solamente el discurso “[...] *no nos proporciona por sí solo toda la información necesaria para conocer la realidad social, pero sí nos permite encontrar las claves que nos llevan a la reconstrucción de esa realidad*”. El autor ha propuesto identificar, inicialmente, el texto del discurso, confrontarlo con el contexto político y social y ubicarlo ante el pretexto de estudio, o el problema que emana una solución.

Con relación al discurso, Orlandi (1999) propone la diferenciación de la interacción social del lenguaje entre inteligibilidad (codificación del

lenguaje), interpretación (sentidos) y comprensión (articulación con el entorno), o como Fairclough (2001) ha remarcado: expresión textual, comunicación discursiva y práctica social.

Partiendo del trabajo de Fairclough (2001), Stecher (2010) explica el modelo tridimensional, anteriormente destacado, como: la expresión textual que procura la diferenciación y distinción de los hechos cargados de significados y representaciones; la comunicación discursiva se refiere a las estrategias empleadas para transmitir e interpretar el discurso; y, la práctica social permite hacer el examen de la comprensión de las acciones discursivas alrededor de la política, con especial atención al método utilizado para su comunicación.

De esa forma, la base teórico-metodológico del discurso (Jordão y Petri, 2018; Pereira, 2020) posee diferentes enfoques: análisis del discurso de la política; análisis crítico del discurso; análisis del discurso político; etc. Estas y otras representaciones pueden ser consultadas en los trabajos de Fairclough (2001), Wodak (2001), Fischer (2003), Soler-Castillo (2011), Fairclough y Fairclough (2012), Echeverría y Maturana (2015) y Guisardi *et al.* (2020).

Para esta investigación, entre los posibles enfoques, se empleó el modelo del análisis del discurso político, con énfasis en el carácter argumentativo del discurso. La elección de este modelo teórico-metodológico fue la más conveniente para la investigación, teniendo como base los discursos resultantes de las medidas implementadas para las familias rurales uruguayas ante la pandemia.

Según Fairclough y Fairclough (2012), la argumentación práctica del discurso surge en respuesta a un problema y se materializa textualmente (fundamentalmente) como una forma de acción, premisa, actividad y/o convencimiento.

Para el análisis de la argumentación práctica se requiere el estudio de los textos políticos, publicidad

política, operaciones administrativas, declaraciones partidarias, opinión pública (Wodak, 2001), informes gubernamentales, debates parlamentares y políticos (Fairclough y Fairclough, 2012), etc.

La argumentación alimenta la toma de decisiones y acciones con el fin de tratar la problemática insertada en el cotidiano socioeconómico de la población. Fairclough y Fairclough (2012) han subrayado dos tipos de sentidos: práctico y teórico. En el sentido práctico predomina la razón para actuar (toma de acción – qué hacer), mientras que en el sentido teórico la razón para creer (búsqueda por respuestas – cómo hacer).

De este modo, para el análisis del discurso político se consideró como sentido práctico lo que el gobierno uruguayo ha hecho para enfrentar la pandemia, a través de medidas junto a los productores familiares. El modelo fue organizado desde la revisión de los marcos normativos y, por políticas y acciones administrativas ejecutadas por los gestores públicos.

Para el sentido teórico se consideraron los puntos relacionados con el sentido práctico, complementados por la visión de las instituciones, prensa y/u otros (escrita o pronunciada). Este procedimiento ha posibilitado una mirada interdisciplinar de la expresión del discurso, del contexto y del pretexto en que se inserta el estudio.

La investigación asumió un diseño exploratorio alrededor de los discursos concernientes entre políticas, pandemia y productores familiares, partiendo del examen de los documentos (argumentos prácticos) que surgieron a partir de la emergencia sanitaria decretada el día 13 de marzo de 2020. En la recolección de los datos se consultó los sitios relacionados con el gobierno nacional de Uruguay (ejecutivo), del parlamento (legislativo), de instituciones sociales locales e internacionales y de la prensa uruguaya.

En la búsqueda de los materiales se utilizaron como palabras clave agricultura, productor, fami-

liar, rural, agro, covid, pandemia, coronavirus y sus posibles variantes. En la presentación de los resultados no se ha nombrado la personalidad del discurso con el fin de mantenerse imparcial, y se adoptó en las transcripciones el género masculino clásico.

3. Las medidas adoptadas por el gobierno

Ahora se presentan las providencias adoptadas por el gobierno nacional para el enfrentamiento de la covid-19, así como su relación con los productores familiares. Oportunamente se ha estudiado el Fondo Solidario Covid-19, el Programa Campo Solidario, las acciones de prevención al contagio, las políticas hacia los productores familiares y la seguridad y sistemas alimentarios sostenibles.

3.1. Contribución del agro al Fondo Solidario Covid-19

La primera acción implementada por el gobierno uruguayo, después de la declaración de la emergencia sanitaria, fue la creación del Fondo Solidario Covid-19. A través de la ley n.º 19874, del 8 de abril de 2020, se establecieron las medidas para enfrentar la pandemia y, también, la constitución de los recursos para dicho Fondo.

Entre los distintos orígenes del Fondo se destaca el proveniente del sector agropecuario (ley n.º 19878, del 22 de abril de 2020), con aporte de unos US\$ 100 millones, aproximadamente 25% del total del Fondo. En ese aspecto, se subraya la contribución de US\$ 40 millones del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), US\$ 20 millones del Instituto Nacional de Carnes (INAC) y US\$ 40 millones que serán recaudados por un impuesto en la comercialización del ganado (Uruguay, 2020a), con plazo final a mayo de 2021.

En consecuencia, es importante la problematización de los aportes del agro al Fondo, una vez

que las medidas adoptadas pueden impactar a los productores familiares.

Inicialmente, el INIA tiene como misión la investigación e innovación, la generación y adaptación de conocimientos y sus tecnologías, la promoción de la competitividad de las cadenas agropecuarias e inclusión social de las familias rurales, acciones que miran hacia el desarrollo sostenible (INIA, 2021).

Los recursos aportados por INIA al Fondo son públicos y vendrían de una “[...] *condonación o diferimiento de la deuda que el Estado tiene con el INIA, y que suma 30 millones de dólares*”, y otra parte “[...] *proveniría del Fondo de Promoción de Tecnología Agropecuaria*” (Lagos, 2020: 1), que focaliza el financiamiento de investigaciones agropecuarias.

La misión del INAC se relaciona con la promoción colectiva de operaciones generales con el intuito de promover políticas, junto al Estado (Política Nacional de Carnes), que resultan en el agregado de valor y desarrollo sostenible del sector cárnico, más allá del financiamiento de algunas investigaciones (INAC, 2021). Los recursos del INAC provienen de las contribuciones privadas (impuestos) frente el comercio exterior y doméstico de carne por productores, frigoríficos, tiendas comerciales y adquisiciones por los consumidores (MGAP, 2021a).

Tanto el INIA como el INAC, “[...] *son organismos públicos que tienen como objetivo proponer y desarrollar políticas sectoriales*” (Esponda, 2020: 1). De esta forma, la retención de los recursos probablemente impactará en el desarrollo de acciones a los potenciales beneficiarios – las familias rurales –, “[...] *podría afectar [con relación al INIA], y así comprometer gravemente la investigación sobre agro en el país*” (Lagos, 2020: 1).

En la última parte que constituye el Fondo, la recaudación a través del impuesto se da por la suspensión de un crédito fiscal a favor de los productores, disposición que lo tenían como un

beneficio social en los aportes patronales junto al Banco de Previsión Social (BPS), (Scheuer, 2020).

Como impacto positivo a las familias rurales, la constitución del Fondo ante la venta del ganado eximió a las familias rurales (80% de las explotaciones ganaderas son familiares) y los pequeños productores lecheros de esa contribución, que mantuvieron el crédito fiscal con el BPS (MGAP, 2020; MGAP, 2021a).

Referido a la renuncia del beneficio crediticio, un parlamentario expuso que los productores rurales, “[...] *reunido por sus gremiales más representativas [...] ha decidido proponer – y así se lo comunicó a las autoridades – que se haga uso de un beneficio fiscal para donar al Fondo Solidario Covid-19. [...] somos [el campo uruguayo] el hombro del país*” (Uruguay, 2020b: 573).

Por ello, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) ha remarcado que la colaboración al Fondo fue algo espontáneo de los productores, o sea, “[...] *este aporte solidario [...] que no se pidió y nos hace sentir orgullosos*” (MGAP, 2021a: 1). Así, se destaca que “[...] *el campo uruguayo está a la altura de las circunstancias, como siempre [...]*” (Uruguay, 2020c: 3), o sea, “*Uruguay se salva con el agro o con él perece*” (Uruguay, 2020b: 574).

3.2. Programa Campo Solidario y campaña ‘Estamos contigo’

Como punto de partida tras la contribución del agro al Fondo Solidario Covid-19, la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), brazo operacional del MGAP en los temas de políticas públicas diferenciadas a los productores familiares, lanza el Programa Campo Solidario.

El Programa posee una inclinación solidaria y de fortalecimiento de los emprendimientos sociales (Quicaña, 2020) a través de la recaudación y donación de alimentos al Sistema Nacional de Emergencia, a los comedores del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y a otras iniciativas locales,

como las ollas populares, canastas inteligentes, etc. (MGAP, 2021a).

Hasta entonces, y sin mayor transparencia pública, se han recaudado 150 mil litros de leche, 90 toneladas de trigo, 75 toneladas de harina, 60 toneladas de papa, 50 toneladas de arroz, 23 toneladas de miel, US\$ 1 millón del INC en carne vacuna, porcina y ovina, destinada a los fondos de asistencia en alimentación (plan de abastecimiento de carnes en comedores de INDA), US\$ 167 mil en donaciones diversas, 100 mil mascarillas, canastas de alimentos, servicios de logística y otras donaciones de alimentos perecederos, animales y servicios (MGAP, 2021b).

En el marco del Programa Campo Solidario el MGAP/DGDR ha organizado la campaña ‘Estamos contigo’, canal abierto desde los productores agropecuarios hasta la población, con la transmisión de mensajes de que el campo suministrará alimentos de forma continua a los consumidores (MGAP, 2021a).

El espíritu motivacional del ‘Estamos contigo’ ha movilizado distintos comunicadores agropecuarios de la prensa nacional en el desarrollo del eslogan “[...] *Uruguay se salva con el agro, o con él perece*”, refiriéndose a la importancia del campo para el enfrentamiento de la pandemia (Mestre, 2020: 1).

3.3. Acciones de prevención al contagio

Tras la emergencia por la pandemia, el gobierno nacional, junto con el Ministerio de Salud Pública, Dirección General de Servicios Agrícolas (vinculado al MGAP) y otros actores del sector, ha desarrollado y promovido una serie de orientaciones generales sobre el coronavirus. Los protocolos sanitarios se destinan a los diferentes eslabones del agro, a los productores familiares y trabajadores rurales, particularmente, en el sentido de prevenir la diseminación comunitaria de la covid-19.

Entre las recomendaciones previstas en los protocolos sanitarios se subrayan la constante desinfección de las manos, del equipo de trabajo y de la maquinaria, el uso frecuente de mascarilla, no compartir el mate (bebida típica y tradicional de los uruguayos), mantener el distanciamiento social, etc. (MGAP, 2021a).

Paralelo a los protocolos, en el Proyecto Ganadería y Clima, promovido por el MGAP, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Facultad de Agronomía (Universidad de la República), se ha elaborado un conjunto de procedimientos técnicos a los extensionistas del Proyecto con miras a prevenir el contagio y seguir con las actividades (adaptadas a la nueva normalidad) en los territorios y con los participantes (MGAP, 2021a).

Otra acción estimulada por el gobierno nacional se refiere a las innovaciones digitales –Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC’s)–, muy probablemente responsables por la disminución de los contagios en las cadenas productivas y en la comercialización.

Como ejemplo de innovaciones digitales se identificó el sitio ‘Ferias.uy’, plataforma digital gratuita que aproxima los feriantes de calle (comercialización de productos mayormente de los productores familiares) con los vecinos (FAO, 2020a). Otras iniciativas son los servicios de *delivery*, *takeaway* y estímulos al consumo de alimentos sanos y de origen local (Scheuer, 2021).

En resumen, los protocolos adoptados tuvieron la orientación de asegurar la salud de todos los actores sociales y seguir activamente con las actividades productivas del campo y de las cadenas alimenticias, manteniendo los empleos, garantizando el abastecimiento de alimentos y mirando la superación de la pandemia (Uruguay, 2020a).

3.4. Políticas hacia los productores familiares

Conforme el relevamiento, se observó la continuidad de las políticas llevadas a cabo antes de la pandemia, con la introducción de nuevas miradas y ampliación en otros enfoques. En el informe del MGAP (2020: 28), la institución remarcó que “[...] se han mantenido las acciones que se han llevado delante de política pública hacia los agricultores familiares [...]”.

En la carta del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe, enviada al presidente de la república, la institución ha destacado algunas acciones implementadas por el gobierno, como el apoyo a los pequeños y medianos productores agrícolas, programas de emergencia ante las pérdidas/desperdicios de alimentos, monitoreo de las cadenas de valor, estímulo al uso de las plataformas digitales para el comercio de los géneros alimenticios, con efecto en la disminución de los intermediarios, etc. (ODA, 2020).

Así, el gobierno siguió con las convocatorias de inversiones, asistencia y capacitación técnica, Fondo Agropecuario de Emergencia, seguros ganaderos y agrícolas, instrumentos crediticios (productores apícolas, lecheros, vivienda rural, infraestructura productiva), refinanciamientos de deudas bancarias, exoneraciones de impuestos (de acuerdo a criterios específicos), subsidio del aporte patronal al BPS, acceso a tierra por el Instituto Nacional de Colonización, reserva de mercado para los productores familiares en las compras públicas, distintas medidas/apoyos (energía eléctrica, royalties de semillas, etc.), (MGAP, 2020), política de agroecología, inclusión social de jóvenes y de género (Plan Nacional de Género en Políticas Agropecuarias -discusión alrededor de mayor visibilidad de la mujer (El País, 2021)), las TIC’s, cadenas de valor, inocuidad alimentaria, Buenas Prácticas Agrícolas, investigación y exten-

sión, financiamientos productivos, etc. (Tiempo Agrario, 2020).

3.5. Seguridad y sistemas alimentarios sostenibles

La seguridad alimentaria y nutricional no fue tema de estudio de esta investigación, pero hay que destacar la importancia fundamental que juegan los productores familiares ante un periodo tan crítico como es la pandemia por el nuevo coronavirus.

Afirmaciones como “*no deben interrumpirse las actividades relacionadas con la producción [...]*” (Tiensin *et al.*, 2020: 1), “[...] *nuestros productores rurales continúan su labor y no se pueden dar el lujo de detenerse*” (Uruguay, 2020d: 6) y “[...] *reducir el desperdicio [...]*” (MGAP, 2021a: 1), retratan brevemente el enunciado.

En ese sentido, las acciones implementadas por el gobierno también son relevantes para la seguridad alimentaria y nutricional. Desde el agro, la principal medida adoptada es la recaudación y donación de alimentos a través del Programa Campo Solidario, conforme exposición anterior. Además, han surgido otras iniciativas, por ejemplo, las ollas populares en el marco del Plan Básico a la Ciudadanía, donación de alimentos por medio de canastas inteligentes a la población en situación de inseguridad social, el Plan de Alimentación, con recursos financieros a las familias (Scheuer, 2020), entre otras iniciativas.

La FAO ha señalado que la composición de las canastas alimenticias debe contener géneros alimenticios frescos y sanos de los productores familiares. La recomendación se justifica como forma de apoyo a los productores locales y oferta de alimentos balanceados y nutritivos, teniendo como fin fortalecer el sistema inmunológico (FAO, 2020a).

Basándose en la prerrogativa de la FAO de alcanzar hambre cero en 2030 (segundo objetivo dispuesto en los Objetivos de Desarrollo Soste-

nible, del que Uruguay es signatario), el MGAP ha afirmado que el país sigue una trayectoria creciente hacia lo estipulado con la ejecución de políticas de producción y desarrollo sostenible, pero ha destacado el largo camino a recorrer, principalmente en la producción sostenible y comercialización (La Diaria, 2020).

Partiendo de los puntos de la seguridad alimentaria, sostenibilidad y comercialización, Uruguay aún no ha definido un marco normativo sobre la seguridad alimentaria y nutricional (Girona, 2017; Scheuer, 2021). Tras un período de paralización, el parlamento ha retomado la discusión de la Ley Marco de Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria (Uruguay, 2021).

Con mayor logro, el punto relacionado con los sistemas alimentarios sostenibles ha avanzado en cuanto a la definición de un marco normativo (ley n.º 19717, del 21 de diciembre de 2018) y su implementación a partir del presupuesto nacional 2020-2025 (Uruguay, 2020e). El marco trata sobre la producción agroecológica, comercialización en circuitos cortos y seguridad alimentaria, aspectos considerados claves para la definición de políticas públicas por el gobierno (Agreda, 2020; Cuberos, 2020).

Refiriéndose a la comercialización, en el portafolio de políticas públicas se enmarca la ley n.º 19292, del 16 de diciembre de 2014, que establece la reserva de mercado a los productores familiares y pescadores artesanales ante las compras estatales (Scheuer *et al.*, 2019), mecanismo de apoyo a la comercialización de las familias rurales (FAO y CEPAL, 2020).

Infelizmente no se dispone de datos públicos para el estudio de las acciones durante la pandemia, pero Carbajal (2020) ha levantado la adquisición de géneros alimenticios por el Estado y distribución al Sistema Nacional de Comedores (asistencia alimenticia paga/gratuita para personas en situación de vulnerabilidad social), (MIDES, 2021).

Los tres puntos fueron claves en las discusiones en el evento 'Del campo a la mesa: cultivar, nutrir, preservar juntos', promovido por FAO Uruguay, MGAP y el periódico La Diaria. En la ocasión, se destacó la premisa por sistemas alimentarios sostenibles, seguido por la seguridad alimentaria y nutricional y, comercialización agropecuaria en circuitos cortos (FAO, 2020b; MGAP, 2021a).

4. Los discursos a modo de conclusión

Las medidas implementadas por el gobierno nacional que vinculan o entrelazan los temas de la pandemia y productores familiares se resumen en el Fondo Solidario Covid-19, Programa Campo Solidario y campaña 'Estamos Contigo', acciones de prevención al contagio, políticas hacia los productores familiares y seguridad y sistemas alimentarios sostenibles.

El discurso implementado sobre la contribución del agro al Fondo Solidario Covid-19 fue direccionado desde la perspectiva humanitaria de minimizar las complicaciones derivadas del nuevo coronavirus. En suma, los gestores públicos emplearon una acción reactiva de enfrentamiento a la covid, involucrando todos los sectores de la economía, en particular el agro.

Mientras tanto, el agro (inclusive las familias rurales) fue impactado, directa e indirectamente, ante la retención de los recursos de INIA e INC, lo que puede comprometer más adelante su desarrollo socioeconómico y competitividad. Positivamente se subraya la manutención del crédito, junto al BPS, a los productores familiares como una forma de apoyo a las actividades socioproductivas.

Para el Programa Campo Solidario y campaña 'Estamos Contigo', la postura de los gestores públicos se concentró en el aspecto social, o sea, de la capacidad de producción y solidaridad de los productores (entre otros actores) en apoyar las iniciativas de

seguridad alimentaria, principalmente. Básicamente, el Programa y la campaña tuvieron un papel de sensibilización de los sectores económicos, del agro, de las familias rurales y de la población alrededor de los efectos socioeconómicos de la pandemia.

Sobre los protocolos sanitarios implementados por el gobierno, el discurso se centró en torno a la salud del trabajador rural y prevención al contagio y diseminación de la covid, o sea, actos de enternecimiento a la enfermedad y perpetuación de las actividades productivas, comerciales y extensionistas. Otra forma de respuesta del gobierno fue la adopción de las innovaciones digitales, temática de amplia discusión por la FAO, pero aún tímida y limitada en el suelo uruguayo.

En los discursos con relación a las políticas hacia los productores familiares, se desveló la argumentación de perpetuación de las políticas promovidas por el gobierno nacional e inmersión/profundización en otras temáticas. Se acentúa la ausencia de planteos institucionales y mediáticos de reducción, o no, de los montos destinados a las políticas públicas.

Para la seguridad alimentaria y nutricional, la retórica encontrada se basa en la relevancia de los productores familiares, y demás cadenas del agro, en la producción y comercialización de los géneros alimenticios, caracterizado por un conjunto de acciones ejecutadas por el gobierno.

En ese sentido, hay dos discusiones observadas. La primera es la inexistencia de un marco normativo que especifique la seguridad alimentaria y nutricional, constituyéndose por las medidas anteriormente expuestas. La segunda discusión se vincula con los sistemas alimentarios sostenibles, en lo cual el enfoque se estableció desde la Ley de Agroecología, con la defensa de la producción y comercialización de alimentos sanos a la población. Se considera que ambos temas se presentan como una oportunidad para el desarrollo de políticas hacia los productores familiares.

En definitiva, la expresión de los discursos estudiados estuvo concentrada en la adopción de marcos normativos, acciones administrativas y políticas específicas alrededor de la problemática generada por la covid-19. Con base en este sentido práctico es que se verificó el vínculo de la pandemia con los productores familiares.

Los discursos adoptados por los gestores públicos, y parcialmente la prensa, ha permitido la constatación reiterada del rol del agro para la superación de la crisis económica provocada por la pandemia, en cuanto las instituciones que

tienen que ver con lo rural han subrayado a las familias rurales ante su capacidad de producción y suministro de alimentos sanos a la población, permeando la soberanía alimentaria y nutricional.

Las medidas para enfrentar la crisis sanitaria, desarrolladas por el gobierno nacional, tuvieron como principal pretexto la problemática derivada de la pandemia. Así, las políticas fueron organizadas ante el contexto del agro y su capacidad de respuesta a la emergencia sanitaria, pero en los discursos prácticos y teóricos no se constató una mirada especial a los productores familiares.

5. Referencias citadas

- AGREDA, R. F. 2020. *Los alimentos, ingredientes centrales de la transformación económica*. (Septiembre 7). El País. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/>. [Consulta: abril, 2021].
- ARTACKER, T.; CAMPANINI, J. y E. GUDYNAS. 2020. "Extractivismos agropecuarios en tiempos de pandemia: flexibilizaciones, asimetrías, autoritarismos y otros efectos derrame". *Yeyá – Revista de Estudios Críticos*, 1(1): 89-107.
- BANDEIRA, M. L. y N. M. RUBAII. 2016. "El valor del análisis de discurso en los estudios comparativos de políticas públicas. El caso de aseguramiento de calidad en la educación superior en Colombia y Ecuador". *Estudios Políticos*, (49): 13-34.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (BCU). 2021. *Cuentas Nacionales e Internacionales y Sector Externo*. BCU. Disponible en: <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/>. [Consulta: abril, 2021].
- BUHEJI, M.; CUNHA, K. D. C. & MAVRIĆ, B. 2020. "The extent of covid-19 pandemic socio-economic impact on global poverty. A global integrative multidisciplinary review". *American Journal of Economics*, 10(4): 213-224.
- CAPURRO, A.; DEAGOSTO, G.; ITHURRALDE, S. y G. ODDONE. 2020. "Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Uruguay". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.uy.undp.org/content/uruguay/>. [Consulta: abril, 2021].
- CARBAJAL, M. R. 2020. *INDA incrementó de 8.000 a 25.000 cantidad de beneficiarios durante la pandemia por la Covid-19*. (Septiembre 28). Diario la República. Disponible en: <https://www.republica.com.uy/>. [Consulta: abril, 2021].
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA y EL CARIBE (CEPAL) y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). 2020. *El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/>. [Consulta: abril, 2021].
- CORTELEZZI, Á. 2020. "Situación y perspectivas de las cadenas agroindustriales 2020-2021". Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, 15-40. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/>. [Consulta: abril, 2021].

- CUBEROS, L. 2020. *La agroecología avanza en Uruguay impulsada por una mayor 'conciencia ambiental' y demanda de productos saludables*. (Septiembre 9). Semanario Búsqueda. Disponible en: <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/>. [Consulta: abril, 2021].
- EICHEVERRÍA, G. y J. M. MATURANA. 2015. "Análisis crítico del discurso de políticas públicas en diversidad sexual en Chile". *Universitas Psychologica*, 14(4): 1.485-1.498.
- EL PAÍS. 2021. Antonella Gordillo: *Faltan políticas que muestren el valor de la producción de frutas y verduras*. (Enero 31). Disponible en: <https://rurales.elpais.com.uy/agricultura/>. [Consulta: abril, 2021].
- ESPONDA, F. 2020. *La explosión de solidaridad de las gremiales agropecuarias* (Abril 18). La Diaria. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/>. [Consulta: abril, 2021].
- FAIRCLOUGH, N. & I. FAIRCLOUGH. 2012. *Political discourse analysis: a method for advanced students*. Routledge. London, United Kingdom.
- FAIRCLOUGH, N. 2001. *Discurso e mudança social*. Edu-UnB. Brasília, Brasil.
- FISCHER, F. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University. London, United Kingdom.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO) y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA y EL CARIBE (CEPAL). 2020. *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Impactos y oportunidades en la producción de alimentos frescos*. Disponible en: <http://www.fao.org/documents/card/es/c/cb0501es/>. [Consulta: abril, 2021].
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). 2020a. *La alimentación, la agricultura de Uruguay y el mundo, frente al COVID19*. Disponible en: <http://www.fao.org/uruguay/noticias/detail/es/c/1268961/>. [Consulta: abril, 2021].
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). 2020b. *Nota conceptual - Evento Paralelo Uruguay. Título: Del campo a la mesa: Cultivar, nutrir, preservar. Juntos*. Disponible en: <http://fao.msgfocus.com/>. [Consulta: abril, 2021].
- FOUCAULT, M. 1992. *El orden del discurso*. Editorial Maxi Tusquets. Barcelona, España.
- GIRONA, A. 2017. *Experiencias universitarias presentadas en el Seminario: Desafíos para el Derecho Humano a la Alimentación y el rol de la Universidad de la República*. ODA. Disponible en: <http://www.oda-alc.org/>. [Consulta: abril, 2021].
- GONZÁLEZ, A. P. y G. A. JARAÍZ. 2020. "Las políticas de inclusión social en Andalucía desde la perspectiva discursiva y lexicométrica. Un análisis comparativo del discurso técnico-político". *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, (45): 75-111.
- GUISARDI, C. M. A. A.; CHAGAS, L. A. e A. B. PEREIRA (Eds.). 2020. *Os discursos de um Brasil efervescente em tempos de pandemia: 2020*. Syntagma Editores. Londrina, Brasil.
- GUTIÉRREZ, V. S. 2000. "El discurso político. Reflexiones teórico-metodológicas". *Cultura y Discurso*, (10): 109-125.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA). 2020. *La agricultura familiar y el abastecimiento agroalimentario ante la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://repositorio.iica.int/handle/11324/11226>. [Consulta: abril, 2021].
- INSTITUTO NACIONAL DE CARNES (INAC). 2021. *Misión y Visión*. Disponible en: <https://www.inac.uy/innovaportal/v/1115/17/>. [Consulta: abril, 2021].

- INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS (INIA). 2021. *Objetivos y Directrices*. Disponible en: <http://www.inia.uy/marco-institucional/>. [Consulta: abril, 2021].
- JORDÃO, A. B. y V. PETRI. 2018. "No entremeio da análise de discurso e da psicanálise: as bordas do real". *Entremeios: Revista de Estudos do Discurso*, 16: 133-147.
- LA DIARIA. 2020. *Secretario de Inteligencia anunció que gobierno prepara un proyecto de ley para la seguridad alimentaria*. (Noviembre 6). Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/trabajo/articulo/2020/11/>. [Consulta: abril, 2021].
- LAGOS, L. 2020. *La investigación agropecuaria corre riesgo de ser la próxima víctima del coronavirus* (Mayo 7). La Diaria. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/ciencia/articulo/2020/>. [Consulta: abril, 2021].
- MESTRE, P. D. 2020. *Mensaje de los comunicadores agropecuarios*. (Abril 13). El País. Disponible en: <https://rurales.elpais.com.uy/agro/mensaje-de-comunicadores-agropecuarios>. [Consulta: abril, 2021].
- MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA y PESCA (MGAP). 2020. *Estado de situación de los registros de la agricultura familiar en Uruguay*. Dirección General de Desarrollo Rural. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/datos-y-estadisticas/>. [Consulta: abril, 2021].
- MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA y PESCA (MGAP). 2021a. *Resultados de búsqueda para 'covid'*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/>. [Consulta: abril, 2021].
- MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA y PESCA (MGAP). 2021b. *Campo solidario*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/>. [Consulta: abril, 2021].
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES). 2021. *Sistema Nacional de Comedores*. Disponible en: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/>. [Consulta: abril, 2021].
- MISHRA, K. & J. RAMPAL. 2020. "The covid-19 pandemic and food insecurity: a viewpoint in India". *World Development*, 135: 1-12.
- OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA y EL CARIBE (ODA). 2020. *Carta enviada al Sr. Presidente de la República Luis Lacalle Pou, y Sres. Ministros de Desarrollo Social; Salud Pública; Ganadería, Agricultura y Pesca*. Disponible en: <https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2020-05/>. [Consulta: abril, 2021].
- ORLANDI, E. P. 1999. *Análise do discurso – princípios e procedimentos*. Pontes Editores. Campinas, Brasil.
- ORNELL, F.; SCHUCH, J. B.; SORDI, A. O. & F. H. P. KESSLER. 2020. "Pandemic fear and COVID-19: mental health burden and strategies". *Brazilian Journal of Psychiatry*, 42(3): 232-235.
- OUR WORLD IN DATA. 2021. *Cumulative confirmed COVID-19 deaths per million people* (Marzo 13). Disponible en: <https://ourworldindata.org/coronavirus>. [Consulta: abril, 2021].
- PEREIRA, A. B. 2020. "O governo de si e dos outros na quarentena: análise discursiva de memes circulados na internet". En: C. M. A. A. GUIARDI; L. A. CHAGAS e A. B. PEREIRA (Eds.), *Os discursos de um Brasil efervescente em tempos de pandemia: 2020*. pp. 50-75. Syntagma Editores. Londrina, Brasil.
- QUICANA, E. 2020. *Efectos de la COVID-19 en la economía rural de América Latina*. OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_760656.pdf. [Consulta: abril, 2021].

- SAARINEN, T. 2005. "Quality in the bologna process: from competitive edge to quality assurance techniques". *European Journal of Education*, 40(2): 189-204.
- SCHEUER, J. M. 2020. *Uruguay in Covid-19 time: what about family farmers?* (Mayo 25). Disponible en: <https://www.pp-al.org/en/noticias/uruguay-ante-el-covid-19-y-los-productores-familiares>. [Consulta: abril, 2021].
- SCHEUER, J. M. 2021. "Políticas de desenvolvimento rural sustentável à agricultura familiar uruguaia diante da Covid-19". *Revista Verde Grande: Geografia e Interdisciplinaridade*, 3(1): 68-86.
- SCHEUER, J. M.; BOZA, M. S. e N. RODRÍGUEZ. 2019. "Compras públicas governamentais: uma análise dos programas brasileiro, uruguaio e chileno". En: A. W. BERTHOLI e G. H. C. FERREIRA (Eds.), *Espaço agrário em questão*. pp. 255-275. Paco Editorial. Jundiaí, São Paulo.
- SOLER-CASTILLO, S. 2011. "Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación". *Forma y Función*, 23(1): 75-105.
- STECHER, A. 2010. "El análisis crítico del discurso como herramienta de investigación psicosocial del mundo del trabajo. Discusiones desde América Latina". *Universitas Psychologica*, 9(1): 93-107.
- STONE, D. 2012. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W. W. Norton y Company. New York, Estados Unidos.
- TAMBLER, A. 2020. *Presentación: anuario 2020 OPYPA*. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (pp. 9-14). Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/>. [Consulta: abril, 2021].
- TAYLOR, L. 2020. "Uruguay is winning against covid-19". *This is how*. *BMJ*, 370. <https://doi.org/10.1136/bmj.m3575>
- TIEMPO AGRARIO. 2020. *MGAP evalúa políticas públicas impulsadas por Uruguay durante su presidencia pro tempore del Mercosur*. (Diciembre 30). Disponible en: <https://www.tiempoagrario.com/>. [Consulta: abril, 2021].
- TIENSIN, T.; KALIBATA, A. y M. COLE. 2020. *Tener lo suficiente para comer en la era de la covid-19*. (Mayo 12). *Diario la República*. Disponible en: <https://www.republica.com.uy/tener-lo-suficiente-para-comer-en-la-era-de-la-covid-19-id765268/>. [Consulta: abril, 2021].
- URUGUAY. 2020a. *Fondo Coronavirus recibirá aporte del sector agropecuario por 100 millones de dólares*. Presidencia. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/>. [Consulta: abril, 2021].
- URUGUAY. 2020b. *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores* (10.ª sesión extraordinaria). Parlamento del Uruguay. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/>. [Consulta: abril, 2021].
- URUGUAY. 2020c. *Sector agropecuario – contribución al fondo solidario covid-19*. (Repartido n.º 46). Parlamento del Uruguay. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/>. [Consulta: abril, 2021].
- URUGUAY. 2020d. *Diario de sesiones de la Cámara de Representantes*. (13.ª sesión extraordinaria). Parlamento del Uruguay. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/>. [Consulta: abril, 2021].
- URUGUAY. 2020e. *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*. (43.ª sesión ordinaria). Parlamento del Uruguay. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/>. [Consulta: abril, 2021].

- URUGUAY. 2021. *Ficha Asunto: Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria. Derecho. Ley Marco. Aprobación*. Parlamento del Uruguay. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/>. [Consulta: abril, 2021].
- VAN DIJK, T. A. 2003. *Racismo y discurso de las elites*. Gedisa Editorial. Barcelona, España.
- VAN HOOFF, E. 2020. *Lockdown is the world's biggest psychological experiment - and we will pay the price* (Abril 09). Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/this-is-the-psychological-side-of-the-covid-19-pandemic-that-were-ignoring/>. [Consulta: abril, 2021].
- WHITE, J. D. 2013. *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, México.
- WODAK, R. 2001. "The Discourse-Historical Approach". En: R. WODAK & M. MEYER (Eds.), *Methods of Critical Discourse Analysis*. pp. 63-94. Sage Books. London, United Kingdom.
- ZITTOUN, P. 2009. "Understanding policy change as a discursive problem". *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1): 65-82.

Lugar y fecha de finalización del artículo:
Montevideo, Uruguay; abril, 2021
Revisión y corrección del artículo: agosto, 2021;
Montevideo, Uruguay