

9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

Montevideo, Uruguay
26, 27 y 28 de julio de 2017

Panel "Diseminación regional de las políticas de agricultura familiar y seguridad alimentaria de Brasil en América Latina"

Múltiples modalidades difusas de diseminación internacional de las políticas de desarrollo territorial en Uruguay.

Área temática 17. **Política Internacional, Relaciones Internacionales, Política Exterior e Integración Regional**

Código del trabajo: 7544618

Autores

Eric Sabourin, Cirad Art-Dev y Universidad de Brasilia-CDS, coordinador de la Red PP-AL eric.sabourin@cirad.fr

Pedro Arbeletche, UDELAR, Facultad de Agronomía, Departamento de Ciencias Sociales de la FEAGRO, arbe19@hotmail.com

Maria Fernanda de Torres Alvarez, Cirad, Umr Art –Dev, mfdetorres@gmail.com

Virginia Courdin, UDELAR, Facultad de Agronomía, Departamento de Ciencias Sociales, virginia.courdin@gmail.com

Hermes Morales Grosskopf, Director del Plan Agropecuario, Miembro del Comité de Coordinación de la Red PP-AL hmorales@planagropecuario.org.uy

Doris Sayago, Universidad de Brasilia, Centro de Desarrollo Sostenible, doris.sayago@gmail.com

Trabajo preparado para su presentación en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

Montevideo, Uruguay
26, 27 y 28 de julio de 2017

Panel "Diseminación regional de las políticas de agricultura familiar y seguridad alimentaria de Brasil en América Latina"

Múltiplas modalidades difusas de disseminação internacional das políticas de desenvolvimento territorial no Uruguai

Resumen: el artículo analiza los modos de la difusión Sur-Sur en Uruguay del “modelo” brasileño de política pública de desarrollo territorial rural (DTR). La hipótesis es que esa difusión presenta una “hibridación” de diversas modalidades de internacionalización de políticas: i) el enfoque de los *policy-transfers*; ii) la circulación transnacional de normas mediante agencias internacionales; y, iii) la regionalización y la integración regional por medio de diversos canales de la sociedad civil. El método asoció revisión bibliográfica, análisis de archivos y entrevistas de gestores, beneficiarios y mediadores de las políticas de DTR en Brasil y Uruguay. El texto está dividido en tres partes: i) la presentación del contexto y de la formulación de las políticas de DTR en Uruguay; ii) el referencial teórico-metodológico movilizado y su aplicación con el análisis de las modalidades de difusión sur-sur de la política brasileña de DTR en Uruguay; iii) la discusión de los resultados a la luz de la implementación de la política de DTR en Uruguay constituye la tercera parte.

Palabras clave: Desarrollo territorial, políticas públicas, mesas de desarrollo rural, diseminación regional

Abstract: The paper analyzes the south-south diffusion in Uruguay of Brazilian policy “model” for regional rural development in Latin America. The main hypothesis of the research is that these south - south diffusion process reveal an "hybridization" of several forms of policy internationalization: i) the policy-transfers approach; ii) the transnational circulation of norms and standards through international organizations mediations; iii) regionalization and regional integration, especially with different expressions of civil society and social movements. The methodology associates literature review, documentary research and interviews with policy makers, beneficiaries and mediators in Brazil and in Uruguay. The paper is divided into three parts: i) a presentation of the context and elaboration of DTR the policy in Uruguay; ii) the theoretical-methodological framework and its application to the case of DTR policies in Uruguay; iii) the discussion of the results at the light of the implementation of DTR policy in Uruguay.

1. Contexto de las políticas de Desarrollo Territorial Rural en Uruguay

A partir del 2005 con la victoria en las elecciones nacionales del partido político de la principal coalición de izquierda (Frente Amplio), la nueva administración ha puesto particular atención en los grupos sociales menos favorecidos y cambiando las orientaciones de las políticas y del gasto público hasta entonces trazadas (Vassallo, 2008).

La argumentación y justificación de la nueva política se basó en varios instrumentos: El Ministerio de Agricultura pasa a integrar progresivamente la categoría de Agricultura Familiar, a través de la creación de un Registro Nacional de Productores Familiares en base a las definiciones acordadas a partir del 2006 en el seno de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar - REAF, localizada en la sede del MERCOSUR en Montevideo (MGAP, 2011).

El estudio sobre pobreza rural, financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA (Paolino y Perera, 2008), encontró una correlación de los índices de mayor pobreza o de menos renta con la agricultura familiar del Norte y del Este del país, en particular asociados a la ganadería familiar de la zona del basalto (al norte de Uruguay). Por supuesto, es difícil oponerse, principalmente por parte de organizaciones internacionales, a las definiciones de la pobreza rural, pero, sin embargo, ciertos técnicos de campo se sorprenden cuando se considera pobre a alguien que de hecho tiene una renta monetaria reducida, pero que vive rodeado de un capital considerable en ganado y/o del capital tierra cada vez más valorizado (entre ellos, pequeños pluri-activos criadores de bovinos). Seguramente hay ricos y pobres en el campo uruguayo, aun así, no cabe duda que la mayor pobreza hoy habita en las zonas urbanas.

1.1. Nuevas políticas para la agricultura familiar y el desarrollo rural

La descentralización de la política del MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) y la relación con los movimientos sociales del campo generó la constitución de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR). Las mismas procuran la integración de Sociedades Rurales –gremiales de productores- de base o locales, lo que es interpretado como un cambio en la selección del interlocutor histórico del mundo rural con el Estado. Durante el siglo XX la Asociación Rural y la Federación Rural, integradas

básicamente por medianos y grandes productores, fueron quienes monopolizaron la voz rural para captar recursos del Estado y donde los principales reclamos estaban en las políticas impositivas. Moraes (2008), sugiere que estas gremiales de ganaderos tuvieron un activo intangible en la jefatura directa del MGAP durante dicho período. Incluso Cabara (2008) en su estudio afirma que estas gremiales llevan a cabo una legitimación casi continua del lugar que ocupan en la sociedad y de los intereses que dicen representar, lo que los lleva a conservar la atención política correspondiente.

Actualmente, la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) es quien sostiene mejor diálogo con el gobierno y los legisladores de izquierda, y ha sido beneficiada a través de los fondos para el fortalecimiento institucional de la acción colectiva. Sin embargo, la dinámica territorial ha demostrado que la frontera entre las gremiales no es tan clara y se confunden las inscripciones a una y otra gremial entre los productores.

De hecho, en realidad, Uruguay mantiene, desde el propio MGAP, dos líneas de políticas públicas en relación al desarrollo y crecimiento de su sector primario. Por un lado, se continúa promoviendo la intensificación a gran escala a través de legislación excepcional para la forestación, la agricultura de secano y la minería (aquí la Ley de inversiones del año 1996, ha jugado un papel importante) y por otro se promueven los apoyos a la agricultura familiar desde la Dirección General de desarrollo Rural (DGDR). Esto llevo a introducir en los 12-15 últimos años, nuevos actores globales y regionales en el ámbito doméstico, lo que renueva las controversias sobre la representación de la voz rural para la demanda de recursos del Estado.

El gobierno promueve la competitividad de los productores familiares a través de la homogeneización de la racionalidad hacia una del tipo empresarial a través de políticas específicas.

El proyecto de desarrollo nacional busca compatibilizar dos imágenes: *Uruguay Natural* y *Uruguay Productivo*, donde en el contexto del primer referente es la ganadería a cielo abierto ubicada en un paisaje de campos naturales, y la productiva puja por la intensificación y renovación de las actividades rurales posibles, con la incorporación del riego, los corrales de engorde, y tecnologías intensivas en el uso de agroquímicos. En las controversias por el uso del suelo, entre el *Uruguay Natural* y la intensificación del *Uruguay Productivo*, está también la cuestión de la identidad cultural de las familias rurales más tradicionales del paisaje uruguayo y los nuevos actores del capital agrario.

Aunque las manifestaciones públicas que resisten a la expansión de la minería y otras producciones intensivas han juntado ambientalistas, ganaderos y políticos de oposición, bajo el lema de la defensa de la familia rural y de los recursos naturales, la gremial de la producción familiar ha participado tímidamente. La producción familiar, al presentarse como el inverso del latifundio, y así colocarse en un esquema de interpretación histórica en la cuestión rural, ofrece una imaginación distinta para el futuro agrario y político del mundo rural.

La política de “agricultura familiar” del gobierno está vinculada a una imagen nacional que crece en la capital, que asocia este actor a la dinámica social rural que puebla el continente y sobre la que se puede zurcir agendas latinoamericanas. En otras palabras, la producción familiar y los asalariados rurales son vistos como actores equivalentes a los campesinos latinoamericanos en términos políticos, aun cuando la academia se resiste a esta analogía.

La atención al productor familiar, a pesar de la imagen antes referida, es el producto de la convergencia con las agendas sociales regionales (Brasil y Argentina), en este sentido la creación de la REAF en 2003 y la incorporación de un eje de investigación sobre la agricultura familiar por el programa regional PROCISUR, son una muestra de ello. Sin embargo, en la investigación científica los temas específicos de agricultura o ganadería familiar siguen siendo una proporción pequeña de los presupuestos institucionales, en el marco de una confusión que no diferencia agricultura familiar de agricultura intensiva/empresarial.

1.2. Proyectos para producción familiar con financiamiento externo

Desde el 2005, el MGAP promueve tres programas dirigidos a productores familiares y ampliados también a productores medianos, a saber: el Programa Uruguay Rural (PUR)¹, financiado por MGAP-FIDA; Programa de Producción Responsable (PPR) con fondos MGAP- Banco Mundial (BM) y el Programa Ganadero (PG) sostenido por MGAP-Banco Interamericano de Desarrollo – BID (Rearte, 2011). Durante el 2012 se revisaron los programas a partir de evaluación y a la luz de nuevos fondos de desarrollo y con mayor conocimiento de la población objetivo, se rediseñaron los planes, aunque persistió el apoyo a los productores medianos y familiares. Esta política ha sido

¹ Dicho programa fue ejecutado solo durante el primer período de gobierno del Frente Amplio y reformulado luego dentro de la Dirección General de Desarrollo Rural.

sostenida con el BM y el BID, a través de deuda pública, y de donaciones del FIDA y más recientemente del Fondo de Adaptación del IPCC, ya sea a través de ventanillas globales de sustentabilidad, de desarrollo o de adaptación al cambio climático.

En la priorización del gobierno por la producción familiar se organizó un Registro de Productores Agropecuarios Familiares², donde de manera voluntaria se declara entrar en la categoría definida por la cartera, aunque dicha herramienta está aún en construcción, ha servido de base de selección para las intervenciones públicas. El registro cuenta hoy con más de 22250 productores familiares.

El registro de productores familiares ha sido utilizado para otras intervenciones contingentes, como el Fondo de Emergencia Agropecuaria en el contexto de sequías (2008-09 y 2010-11) dónde se financió la compra de semillas, fertilizantes y raciones para la alimentación animal para la lechería y ganadería. Así también, se subsidió a la ganadería para bajar la carga animal en otoño 2009, y para atender las heladas en el sur en la viticultura (2009) o la reconstrucción productiva de la granja (2008-09).

También, el registro de productores agropecuarios familiares ha sido utilizado en la coordinación de servicios con otras dependencias del Estado. En este sentido, se diseñó un trato excepcional para la normativa de uso de semillas propias por pago de ‘royalties’; condiciones favorables en la competencia para las compras del Estado; financiamiento diferenciado para infraestructura productiva a través del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre en el medio Rural (MEVIR); reducción impositiva; acceso a operaciones oftalmológicas que coordinó el Ministerio de Desarrollo Social y un trato diferenciado para el endeudamiento con la banca nacional (Sabourin et al; 2015).

Las políticas diferenciadas inducirán al trabajo de grupo y organización de base en zonas de población dispersa y aislada, conformada en su gran mayoría por productores familiares o medianos.

1.3.-Implementación de las políticas de DTR

En Uruguay coexisten dos políticas de DTR, el programa de Ordenamiento territorial y sustentable del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

² La definición del MGAP de producción familiar es: área hasta 500 ha IC 100; mano de obra familiar o el pago de un máximo de 500 jornales zafrales de asalariados; radicar en el predio o a menos de 50 km; y que el ingreso declarado provenga esencialmente de la actividad agrícola (ingresos nominales extraprediales inferiores a 14 BPC). (Ver Definición de Productor Familiar del MGAP).

(MVOTMA) y el Programa de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) (Tabla 1).

Tabla 1. Políticas de desarrollo territorial rural estudiadas en Uruguay

Marco nacional	Política de DTR	Institución de tutela	Órgano de ejecución	Año
Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible 18.308/2009	Programa de ordenamiento territorial	Ministerio de Vivienda, ordenamiento Territorial y medio Ambiente MVOTMA	Dirección de Ordenamiento territorial	2009
Programa Uruguay Rural PUR (FIDA y MGAP)	Mesas de Desarrollo Rural	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	Dirección de Desarrollo Rural y Unidad de Descentralización	2007 2011

Fuente: Investigación propia

Aunque las políticas públicas por definición modelan las relaciones entre las personas y entre las personas y su ambiente, existe un conjunto de gestos del ejecutivo y el legislador que tienden a regular la expansión de la intensificación agraria. El gobierno promovió recientemente tres leyes: la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (2008), que busca promover planes de manejo entre los privados, la Ley de Aguas (2009), que busca centralizar la regulación y planificación sobre los recursos hídricos, ya sea para uso productivo como de consumo o servicios ambientales; y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2009), que busca una regulación regional y departamental de la planificación del uso del territorio.

Este conjunto de leyes organiza una serie de políticas públicas que, aunque tienen sus resistencias entre distintos grupos de actores, ya sea porque significan una intervención estatal en una parte del territorio que siempre impulsó el liberalismo económico, o porque la heterogeneidad del campo actual genera posiciones contrarias al interior de la ruralidad, tiene una mayoritaria aceptación de las organizaciones del mundo agrario.

En paralelo a la *Ley de Descentralización*, que regula la creación de municipios según las juntas e intendencias departamentales, fue también promulgada en 2009 *La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)*. La LOTDS fue elaborada desde el MVOTMA, por un grupo de técnicos, especialmente conformado por arquitectos. Este factor, sumado al proceso inconsulto de su elaboración (tanto de la sociedad civil, colectividades regionales, como otros ministerios), provocó varias críticas; en particular el desconocimiento de la dinámica de la vida rural.

Algunos gobiernos departamentales han optado por realizar gestos públicos, a través de los mecanismos que prevé la ley, para prohibir el cultivo de árboles y de soja en sus territorios, y de esta manera, responder a la demanda de la base electoral de tipo ganadera o lechera. Subrayamos el hecho de llamarlos gestos, porque están dirigidos a plasmar una voluntad que no puede extremarse por falta de recursos humanos para la fiscalización. En éste último rasgo es común para la implementación de todas las leyes antes mencionadas, dado que el Estado ha retaceado los fondos para la fiscalización durante la década de los noventa, y es lenta la capacitación y reorganización del trabajo entre las carteras.

La consulta sobre las directrices de la Ley fue realizada a posteriori a los otros ministerios bajo la animación de la DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial) en el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial. A lo largo de tres años se reunieron una vez por semana con todos los ministerios y/o directores, con el objetivo de coordinar las diversas políticas públicas en los territorios.

Para el MGAP, la LOTDS concede capacidades de ejecución a los departamentos e intendencias, pero no contempla las Mesas de Desarrollo Rural que resultaron de la descentralización de la política agraria, y donde éstas tienen el papel de coordinación dentro del territorio. De hecho, si hay tensión entre el MVOTMA y los Ministerios sectoriales como Economía, Industria o Ganadería, la asimetría de poder no es a favor del medio ambiente y ordenamiento territorial.

Un ministerio como el MGAP dispone de representantes y funcionarios locales, que le confieren una capacidad de intervención en el conjunto de territorio, lo que no es el caso de la DINOT. De hecho, la relación privilegiada entre el MGAP y la profesión agropecuaria puede mantener efectos neo-corporativistas que constituyen frenos al diálogo, a la coordinación y a la necesaria incorporación de dimensiones rurales a la aplicación de la nueva Ley. Se trata de un pasaje obligatorio que la DINOT percibió, buscando alianzas locales o regionales con el MGAP y las Mesas de Desarrollo Rural, allí dónde éstos tienen mayor experiencia e interlocución con los actores locales. De hecho, un rasgo del despoblado territorio rural es la repetición de los mismos representantes de base en las distintas institucionalidades de descentralización del Estado. Por lo tanto, el problema de la coordinación interinstitucional resulta vital para el crecimiento de capacidades locales y por esta misma razón, una debilidad del proceso actual.

En efecto, la descoordinación redundaba en tensiones entre la DINOT, DINAGUA, RENARE-MGAP³ y con las Intendencias Departamentales. Existen ejemplos de coordinación, como en el departamento de Cerro Largo, donde ésta dependió del liderazgo y el compromiso del gobierno departamental, y del apoyo de la cooperación internacional a través de fondos dirigidos estrictamente a la articulación.

1.4. Las Mesas de Desarrollo Rural

En relación al acceso de los productores familiares a los programas específicos antes referidos, es necesario puntualizar que el Estado desde el 2005 emprendió un proceso de descentralización. Para ello se constituyeron varias Mesas de diálogo interinstitucional e inter-actoral en todo el territorio nacional. El MGAP organizó Mesas de Desarrollo Rural (MDR), mientras que otras carteras desplegaron sus espacios en paralelo. En las MDR se prevé un lugar de voz y voto a los gobiernos locales, la representación del ejecutivo para la coordinación de intervenciones (electricidad, salud, educación, tierras etc.), las gremiales rurales y un lugar, pocas veces ocupado, para las organizaciones colectivas de asalariados rurales. La elaboración de proyectos para aplicar a los fondos de los distintos programas se hace en las sociedades rurales y las intendencias junto con los productores. Una vez presentados, la MDR repasa los proyectos para garantizar la pertinencia de cada propuesta y los eleva al MGAP para su aprobación (Villalba, 2015). Por otro lado, las MDR son un campo de batalla por el protagonismo del gasto presupuestal entre el gobierno local y el nacional, más aún cuando son del signo opuesto. El enfoque de las mesas sobre el mundo rural es mayoritariamente productivo y responde a líneas pensadas desde el gobierno central, lo cual deja poco espacio para un enfoque territorial del desarrollo.

En el norte del país la gran mayoría de los proyectos solicitados por las MDR no fueron productivos sino sociales o de infraestructuras de interés social. Sin embargo, es posible pensar que estos nuevos nodos de descentralización están en un proceso reciente de instalación, por lo cual se podría esperar un desempeño que aumente la inclusión de demandas desde lo local para atender especificidades concretas. En la evaluación del PG se pudo ver cómo a través de cada ventanilla (Planes de Gestión, Planes de silvo-pastoreo, Planes de infraestructura, entre otros) la demanda de recursos de los

³ y dentro del MGAP con los otros servicios o divisiones productivas.

productores familiares parece seguir una estrategia expansiva, es decir, de la reiteración de una demanda en todas las oportunidades abiertas por el MGAP.

De hecho, este tipo de proceso consultivo y participativo pasa por un lento aprendizaje y no puede funcionar apenas por decreto. Se nota que la experiencia de descentralización del desarrollo rural del MGAP mediante las MDR, acompaña (o antecede) el propio proceso de descentralización administrativa del país, así como la preocupación por aspiraciones sociales de participación y nuevas normas ambientales.

2. Referencial y modalidades de diseminación

2.1. Tres mecanismos de difusión referenciados en la ciencia política

El estudio en el cual se encuadra esta investigación partió de la hipótesis de una diseminación regional de las políticas de agricultura familiar de Brasil en América Latina, siguiendo la imbricación de tres modalidades referenciadas en la literatura: la transferencia de políticas, la circulación de normas vía las agencias internacionales y la difusión de políticas por medio de la integración regional.

La transferencia de políticas públicas

Transferencia de política pública es una noción que se refiere a los procesos por los cuales conocimientos sobre políticas públicas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en una configuración política (pasada o presente) son usados para el desarrollo de políticas públicas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro contexto político (Dolowitz y Marsh, 2000; Evans, 2009). Según esa perspectiva se considera que un modelo de política pública puede ser transferido a partir de un país o de una organización internacional, a otro país (Dolowitz y Marsh, 2000; Evans, 2009).

En el caso del apoyo a las políticas de DTR en América Latina, cabe indicar las intervenciones directas e indirectas de la Unión Europea para transferir el modelo del Programa Leader (Misialkowska, 2006). Esa transferencia fue intermediada por organizaciones internacionales (FAO, PNUD, FIDA) y por agencias interamericanas como el Banco Interamericano de Desarrollo - BID (Champetier, 2003; Serrano e Fernandez, 2005) y el Banco Mundial (Valderrama, 2004). Posteriormente, en un

contexto puramente latino americano y de relaciones Sur - Sur, el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) asumió un papel privilegiado apoyando tanto políticas nacionales como programas regionales o interamericanos, a ejemplo del PROCISUR- *Programa de cooperación en investigación agrícola del Mercosur* y de la *Estrategia centro-americana de Desarrollo Rural Territorial-ECADERT* (Sepulveda et al, 2003).

La internacionalización mediante la circulación de normas

Según algunos autores, la adopción de nuevas políticas depende menos de la transferencia directa de modelos entre países que de la producción y difusión de normas bajo la influencia de áreas internacionales (Meyer et al, 1997), redes académicas y redes de especialistas que producen “configuraciones transnacionales” (Hassenteufel, 2008:134; Dumoulin, 2010). Risse-Kappen (1995) proponen entender la internacionalización de las políticas por medio de la “*socialización de normas internacionales en las prácticas domésticas*”. Otros autores se refieren a la existencia de regímenes internacionales de normas políticas. Moravcsik (1997: 5) propone integrar las teorías de la política doméstica y de la política internacional en una categoría que él califica de “inter-gubernamentalismo liberal”.

La internacionalización mediante la integración regional “por abajo”.

La regionalización por bajo o diseminación “de abajo hacia arriba” (Pasquier, 2002; Pasquier y Wesblein, 2004) se refiere principalmente a la actuación y articulaciones de representantes de la sociedad civil organizada para intercambio de experiencias y aprendizajes en términos de políticas públicas. Se destacan aquí las aspiraciones de cambios político-institucionales de los movimientos sociales, en particular por los representantes de los sectores que fueron “olvidados” por el crecimiento económico y agrícola en las últimas décadas, y que están organizados al nivel regional e internacional, a ejemplo de la Vía Campesina, de la Alianza de los Pueblos para la Seguridad Alimentaria en América Latina y de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el MERCOSUR, la REAF.

2.2. El rol de las agencias internacionales y de cooperación

En el origen de las dos políticas de desarrollo territorial de Uruguay encontramos el apoyo técnico y financiero de las agencias de cooperación internacional asociando a la circulación internacional de normas, una transferencia de modelos externos (europeos, latinoamericanos brasileños).

Fue, en primer lugar, el caso del FIDA para el Proyecto Uruguay Rural focalizado en la agricultura familiar y la reducción de la pobreza rural (Paolino y Pereira, 2008) con la introducción de una doble dimensión de participación (Mesas de Desarrollo Rural por departamento) y de descentralización del MGAP, a partir de unidades delegadas del ministerio en los departamentos.

El abordaje territorial rural fue así asociado a políticas públicas de reducción de la pobreza y del éxodo rural con las Mesas de Desarrollo Rural, y los proyectos de apoyo a la producción familiar. Pero hasta la fecha, son programas dependientes de fondos externos internacionales: junto al PUR financiado por el FIDA, hubo programas financiados por el BIRD y la FAO (De Torres et al, 2015).

La Unión Europea y la Cooperación Española fueron las más influyentes para el diseño de la política de ordenamiento territorial, mediante el envío al Uruguay de misiones de urbanistas. Como consecuencia la Ley de 2009 presenta un fuerte componente urbano y fue elaborada por urbanistas e planeadores de la Facultad de Arquitectura de la UdelaR, con la asesoría de urbanistas españoles.

El IICA tuvo una influencia indirecta en la formulación de la política de desarrollo territorial rural del MGAP mediante actividades de información y capacitación técnica para los diferentes agentes ministeriales, en prioridad del MGAP, pero también para las administraciones departamentales y locales. Conto con el apoyo del programa PROCISUR que reúne una cooperación regional de los institutos de investigación agronómica de los países del Mercosur. Localizado en Montevideo y administrado por el IICA, abrió en el período de los años 2000 una plataforma regional sobre innovación institucional que difundió el medio técnico académico de la investigación y extensión rural, el enfoque del desarrollo territorial.

La FAO también tuvo su participación, mediante un programa de Formación de Líderes Rurales que se realizó en varios países de América latina entre los años 2010 y 2012, con un papel trascendente de la COPROFAM y de la CONTAG de Brasil y con apoyo de la Cooperación española e inspiración en el programa Leader.

2.3. Mediadores en la academia

La Universidad participo también, indirectamente de la difusión de las referencias europeas (del programa Leader) o aún del modelo de DTR de Brasil, en particular invitando académicos brasileños, por ejemplo, el geógrafo Bernardo Mançano de la UNESP.

Aun si puede parecer paradójal, en la UDELAR, las Ciencias Sociales en general o aun en la Facultad de Agronomía mantienen hoy todavía una postura muy crítica al modelo del latifundio, cuando este se ha tornado muy relativo en la zona ganadera con el acaparamiento o concentración de tierra por inversiones en la agricultura o plantación forestal en gran escala. Por lo tanto, el modelo político de referencia en materia de desarrollo rural para ese sector académico, es el de la reforma agraria y del movimiento de los sin tierra de Brasil. La dificultad en Uruguay es encontrar trabajadores sin tierra que adhieran a esa visión y a ese modelo brasileño, aun en las gremiales tradicionales o en sindicato de peones de estancia (De Torres, 2013, 2017). Por otra parte, en Brasil, el Movimiento Sin Tierra es el único que se ha negado a compartir los debates en los consejos territoriales (equivalente de las Mesas) por privilegiar a otros modos de presión u otros canales de negociación más directos con el poder público federal (Sabourin, 2009). En Uruguay, por el contrario, las organizaciones de asalariados no tienen representantes en las Mesas de Desarrollo Rural.

2.4. Difusión por la integración regional

La dimensión de integración regional fue esencial para la adopción y construcción de la política de DTR en Uruguay y se dio tanto por medio de la integración intergubernamental encima como “por debajo” mediante la sociedad civil organizada.

El MERCOSUR intento transformar a supranacionales algunas políticas públicas: infraestructuras, energía, pero también, más recientemente políticas territoriales con la creación del FOCEM (Fondo de Cooperación Económica del Mercosur), transferencia directa de modelo de los fondos estructurales europeos. Se trata todavía, de un embrión de políticas de desarrollo regional al cual puede ser agregado el programa PROCISUR.

Pero esa iniciativa integra marginalmente las preocupaciones de desarrollo rural. La demanda de la constitución de un fondo regional de apoyo al desarrollo rural por los

movimientos nacionales de agricultores familiares reunidos en la REAF (Reunión Especializada de la Agricultura Familiar) fue aprobada; pero ese fondo, alimentado principalmente por Brasil y Argentina es todavía modesto: solo puede asegurar el funcionamiento de la secretaria ejecutiva de la REAF en Montevideo. Hubo una tentativa de promoción de territorios fronterizos entre Brasil y Uruguay (Conterato et al, 2012) en la frontera con el Estado brasileño de Rio Grande do Sul, en particular en el sector de la salud (Bontempo et al 2013).

Hubo un cálido proceso de difusión de las referencias de la política de DTR del Brasil, promovido como modelo en América Latina por el gobierno brasileño con apoyo del IICA y de la FAO que inspiró la Dirección de Desarrollo Rural del MGAP y la evolución de las Mesas de Desarrollo Rural a partir de 2012. Pero esa difusión por abajo se dio de hecho por medio de las organizaciones sindicales de la agricultura familiar de Brasil como la CONTAG y la FETRAF (Brasil), por la COPROFAM (Confederación de las Organizaciones de Agricultura Familiar del Mercosur) y la Comisión Nacional de Fomento Rural (Uruguay). Pero ha sido favorecida por un espacio mixto contando con presencia gubernamental y de la academia al lado de las gremiales: el de la REAF. El proceso fue aún más intenso para las gremiales de Uruguay en la medida que la secretaria técnica de la REAF está localizada junto con el FIDA y al lado del IICA en el edificio Mercosur en Montevideo. Por otra parte, el primer Presidente pro-tempore de la REAF en los años 2005-2010, fue el Director de Desarrollo Rural del MGAP de Uruguay.

3. Implementación y adaptación de modelos

En Uruguay, la política de desarrollo territorial rural es, paradójicamente, bastante sectorial: ella es agrícola e implementada por estructuras que dependen del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) en la Dirección del Desarrollo Rural y la Dirección de Descentralización

Como fuera mencionado, la política de desarrollo territorial nacional administrada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tuvo más bien un enfoque de planeamiento urbano. Este ministerio interviene en la planificación nacional y las áreas naturales protegidas (lo que es diferente de la territorialización) o aun en la zonificación de macro territorios y no trata directamente del desarrollo rural.

Hubo un intento de coordinación con el MGAP por parte de la Dirección del Ordenamiento Territorial precisamente en áreas de protección ambiental. Fue después de la promulgación de las Directrices nacionales de la Ley de Ordenamiento Territorial y desarrollo Sustentable en 2013 y 2014. Las primeras experiencias coordinadas tuvieron lugar en un departamento del Este de Uruguay que cuenta con diversos problemas de tensión entre ganadería, minas y agricultura. Pero esa iniciativa tuvo que enfrentar la dominación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Sabourin, et al. 2015). Este ministerio justifica la anterioridad de su propia iniciativa de descentralización mediante la instalación en todo el país de Mesas de Desarrollo Rural, donde están invitados los representantes de los otros sectores.

Las áreas periurbanas de agricultura y horticultura intensiva o de producción de leche demandan, sobretodo apoyos productivos o fomento a la comercialización de la producción (Riella y Mascheroni, 2012). Al contrario, las áreas más aisladas de ganadería extensiva en el norte y noroeste del país presentan una demanda expresa en términos de acceso a los servicios básicos: salud, educación, electrificación y caminos rurales (Sabourin *et al*, 2015).

Puede existir una confusión algunas veces entre los diversos interlocutores, sobre los niveles territoriales o sectoriales competentes o que deberían participar en las actividades de las Mesas de Desarrollo Rural. Inicialmente para el MGAP, el nivel del departamento era pertinente, porque correspondía a su escala de desconcentración. Para los poderes locales, depende de donde están transferidos los recursos en función de la nueva ley de descentralización y creación de municipios. Para los agricultores el territorio debería corresponder al área cubierta por sus organizaciones gremiales o socio profesionales, cooperativas, colonias y sociedades de fomento. En los departamentos de Salto y de Rivera pasaron de una única Mesa departamental a tres o cuatro mesas micro regionales en función de ese proceso.

La política territorial es explícitamente dirigida al sector de la agricultura familiar y asociada a una política transversal de reducción de la pobreza iniciada con el *Programa Uruguay Rural* o aun con el *MEVIR* para mejora de la vivienda rural insalubre en medio rural. El foco de esas políticas está generalmente justificado en nombre de la inclusión social y económica de poblaciones específicas o marginalizadas. Pero, por naturaleza, es también fuente de exclusión: cuál es el límite de la definición de la categoría pobre o productor familiar, en particular en comparación con los pobres o sin techo urbanos. En Uruguay, la definición del estatuto de agricultor familiar fue forjada de manera de poder

incluir un público amplio: por ejemplo, el productor familiar puede residir en su tierra o en un radio de 50 km.

Consideraciones finales

El estudio en Uruguay muestra claramente la conjunción imbricada entre los tres mecanismos de difusión de políticas y el rol cada vez más importante de la integración regional por los movimientos sociales en ese proceso.

La experiencia uruguaya de descentralización del desarrollo rural, intenta precisamente, mediante dispositivos como las MDR, las leyes de ordenamiento territorial o ambiental, de producir un conocimiento situado y luego una “expertise” nacional y local, sobre lo que podría ser el desarrollo rural y la territorialización de los sistemas de ganadería. Eso implica colocar en el debate las opciones para la conservación de ciertos sistemas, saber-hacer, modos de vida, y para sistemas de producción y de productos, procesos y mercados agro-alimentarios que les son asociados.

Esa experiencia constituye un verdadero laboratorio propio a las especificidades históricas, culturales, demográficas, políticas y territoriales de Uruguay. Esas especificidades en un país pequeño, históricamente centralizado y aún marcado por las consecuencias de la dictadura (1970-80) y de una liberalización económica acelerada (1990-2000), contrastan bastante con las propuestas de organismos interamericanos (BID, IICA). La tendencia más fácil para esas agencias es ofrecer modelos y capacitaciones al desarrollo territorial rural, copiados de experiencias europeas como el programa LEADER (cooperación española) o brasileras (modelo difundido por IICA) concebidas en un contexto radicalmente diferente (Massardier y Sabourin, 2013).

Agradecimientos

Parte de los resultados presentados son del proyecto TRANSBRASIL (Disseminação de modelos brasileiros de políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina) financiado pelo CNPq Universal 2014 N° 443245/2014-2 y del proyecto MESAS (Funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural N°U14H01), financiado por el programa ECOS-Sud (Francia) y la Universidad de la República de Uruguay

Bibliografía

- Bontempo C. G., Nogueira V. M., Fagundes H.S., 2013. Atención básica à saúde na fronteira Brasil-Uruguai: um olhar a partir dos gestores, *Cad. IberAmer. Direito. Sanit.*, Brasília, v.2, n.2, jul./dez. 2013
- Cabara, P. 2008. El discurso del sector ganadero. Estructura histórica y composición actual. *En: Riella, A. y Vittelli, R. [Eds.]. Organizaciones rurales y acción colectiva en Uruguay: estudios en tiempos de crisis (2002-2004).* Facultad de Ciencias Sociales. pp. 15-52.
- Champetier, Y. 2003. La Estrategia de Microrregiones: une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté dans les territoires les plus en difficulté du Mexique Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Conterato, M. A. ; Schneider, S. ; Oliveira, D. 2012. Gestão Social de Territórios Rurais Fronteiriços. Brasília, IICA.
- De Torres Alvarez, M F. 2013. Guardianes de la Pradera. El origen de la legitimidad de la ganadería en Uruguay. Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.
- Dolowitz, D.; Marsh, D. 2000. Learning from abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance- an International Journal of Policy Administration and Institutions*, 13:5-24.
- Dumoulin, D. 2010. Configurations sociales transnationales : quelles compétences pour les passeurs d'échelles? Exemples des politiques de la conservation de la nature. La fabrique multi-niveaux des politiques. Les approches multi-niveaux des politiques publiques, CIRAD. Montpellier. 6-10/09/2010.
- Evans, M. 2009. *Policy transfer in critical perspective*, Policy Studies 30 : 243-68.
- Hassenteufel, P. 2008. Sociologie de l'Action Publique, Paris, Armand Colin.
- Massardier, G. 2008. Politiques et actions publiques, Armand Colin, Paris.
- Massardier G.; Sabourin E. 2013. A Latin-American way of regionalization through policy making: Between globalization, policy transfer and regional production of policies, the case of territory rural development in: *ICPP International Conference on Public Policy, Policymaking in Latin America*, Grenoble, 26-28 June 2013.
- Meyer, J. W. 1997. The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990, *International Organization*, Vol. 51, No. 4, pp. 623-651.
- MGAP. 2011. Informe sobre Registro de Productores/as familiares Oficina del Registro de Productores Familiares. Dirección General de Desarrollo Rural, Montevideo.
- Moraes M.I. 2008. La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760-1970. Linardi y Risso, Montevideo.
- Moravcsik, A. 1997. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, *International Organisation*, Vol.51, n°4, automne 1997, pp. 513-553.
- Musiałkowska, I 2006. Transfer of the European Regional Policy to Latin America, European Consortium for Political Research (ECPR), Colchester, University of Essex.
- Paolino C.; Perera, M. 2008. La pobreza rural en el Uruguay: la situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo.
- Pasquier, R. 2002. L'eupéanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne », in J. Fontaine, P. Hassenteufel, *To change or not to change ? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes,

- Pasquier, R. ; Weisbein, J. 2004. L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire, Politique européenne, n°12, p. 5-21.
- Rearte D. H. 2011. Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos 1643/OC-UR Informe Evaluación Final, MGAP, Montevideo.
- Riella A. ; Mascheroni, P. 2012. *Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay*. In.: Riella, A. (coord). El Uruguay desde la sociología. Facultad de Ciências Sociales, Dep. de Sociología. Montevideo.
- Risse-Kappen T. 1995. Bringing transnational relations back in. *Non-state actors, domestic structures and international institutions*, Cambridge University Press.
- Sabourin E., De Torres M. F. ; Arbeletche P.; Massardier G., Courdin V. ; Morales H. ; Tourrand J.F. 2015. Politiques publiques et élevage en Uruguay : premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial in *Revue Vertigo*, V. 15, n°1. DOI :10.4000/vertigo. <http://vertigo.revues.org/16125>
- Sepulveda, S.; Rodriguez, A.; Echeverri R.; Portilla, M. 2003. El enfoque territorial de desarrollo rural, San José, C.R. IICA,180 p.
- Serrano, C.; Fernandez, I. 2005. Estudio Comparativo Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina, Washington DC-BID serie Dialogo Político 137p.
- Valderrama, M. 2004. Los procesos de descentralización en América Latina y la cooperación europea, in José Luis Rhi-Sausi, *Desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Recal-Cespi, p. 49-62.
- Vasallo, M. 2008. Estado y agricultura en el Uruguay. En: CHIAPPE, M., CARAMBULA, M. Y FERNANDEZ, E. (comp). El campo uruguayo. Una mirada desde la Sociología Rural. Montevideo, Dpto. Publicaciones, Facultad de Agronomía.
- Villalba Clavijo C. 2015. Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión, Montevideo, IICA, MGAP-DGDR.