

Disputas de sentido:

La agroecología y sus abordajes en la Comisión

Honoraria del Plan Nacional de Agroecología

Informe de pasantía

Cecilia Muniz Rodríguez

Tutora de la pasantía: Cristina Zurbriggen

Referente de Taller: Javier Taks

Dedicatoria

Quiero dedicarle este trabajo final de grado a la salud mental. En particular, a la atención en salud mental en la Universidad.

Me gustaría recordar que si bien le decimos “carrera”, no es un proceso individual y con quiénes y de qué forma la transitamos es de suma importancia.

Me gustaría traer a esta reflexión el concepto africano “ubuntu”: soy porque somos. Es en el entendido de la vida en comunidad y la educación en comunidad que podemos volver el foco a que no formamos profesionales, sino personas con una profesión.

Índice

Índice de figuras	4
Resumen	5
Capítulo I. Introducción	6
Capítulo II: La agroecología como contexto de la pasantía: definiciones y trayectorias	7
II. 1. Agroecología en Uruguay	9
II. 2. Controversias alrededor del Plan Nacional de Agroecología	12
Capítulo III: La pasantía	15
III. 1. Centro receptor	15
III. 2. Tareas desempeñadas	16
III. 3. Marco teórico de la pasantía	19
Capítulo IV. Hallazgos dentro de la pasantía	23
Capítulo V. Análisis ex post	28
V. 1. Encuadres en vínculo con los paradigmas de desarrollo	28
V. 2. ¿Cómo se conjuga la postura posdesarrollista con una política pública?	30
V. 3. Modelo de gestión pública en la implementación de la agroecología	34
V. 4. Polígonos de interacción en transiciones	35
Capítulo VI Reflexiones epistemológicas y metodológicas sobre la pasantía	41
VI. 1. Cómo se construye el conocimiento	41
VI. 1. a. Problema	44
VI. 1. b. Motivación	44
VI. 1. c. Actores	45
VI. 1. d. Metodología	46
VI. 1. e. Tipo de conocimiento	46
VI. 2. Formar parte del mapa de actores	48
VI. 3. Trabajar en un proceso en pleno desarrollo	50
VI. 4. Cómo interpretar las representaciones	51
Capítulo VII. Reflexiones finales	52
Referencias bibliográficas	56

Índice de figuras

Figura 1. Polígonos de interacción	37
Figura 2. Polígonos de interacción en la agroecología en Uruguay	39
Figura 3. Formas en y fuera de la ciencia	43
Figura 4. Formas de producción de conocimiento científico	48
Figura 5. Manos dibujando	54

Resumen

El siguiente informe tiene como objetivo analizar la pasantía de egreso de la Licenciatura en Desarrollo realizada en el Instituto SARAS entre los meses de junio a diciembre de 2021, que consistió en la incorporación de la estudiante Cecilia Muniz al proyecto de investigación “Generar capacidades y herramientas para la promoción de la Agroecología en el Uruguay” llevado adelante desde dicho instituto. Se describe el centro receptor donde se realizó la pasantía, el marco teórico en la cual estuvo inserta y se analiza el contenido conceptual, que versa sobre la gobernanza y los diferentes encuadres de la agroecología que se encontraron en Uruguay durante la investigación. Adicionalmente, se reflexiona sobre los modelos de desarrollo y las interacciones entre actores que participan en las transiciones. Finalmente, se reflexiona sobre aspectos metodológicos y epistemológicos de la pasantía.

Palabras clave: agroecología, gobernanza, modelos de desarrollo, construcción del conocimiento, metodología de la investigación

Capítulo I. Introducción

Este informe presenta el trabajo realizado, en el marco de la pasantía final de la Licenciatura en Desarrollo, entre los meses de junio a diciembre de 2021 en el proyecto de investigación *“Generar capacidades y herramientas para la promoción de la Agroecología en el Uruguay”* en el Instituto SARAS. El objetivo del informe es analizar, por un lado, la agroecología, sus posibles sistemas de gobernanza y cómo se vinculan los modelos de desarrollo con las distintas concepciones de la agroecología. Por otro lado, se hará una reflexión metodológica sobre la pasantía, usando esta experiencia como puntapié para una reflexión más general de los diversos desafíos que pueden ocurrir en una investigación, o proceso de intervención en los estudios del desarrollo.

El informe introduce en un primer capítulo los abordajes conceptuales de la agroecología, su historia a nivel mundial y en particular en Uruguay, con un foco en la Ley 19.717 “Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas”, base para el proyecto en el que se realizó la pasantía. Cabe aclarar que este informe recoge lo sucedido hasta principios de 2022. Han habido posteriores avances en la trayectoria de la agroecología en el país, que no se encuentran reflejados en este informe.

Los siguientes capítulos muestran el contexto y objetivos de la pasantía, así como los resultados alcanzados. Los restantes capítulos vinculan los resultados obtenidos en la pasantía con contenido teórico de la Licenciatura en Desarrollo y finalmente ofrece un análisis epistemológico de la pasantía, reflexionando los aportes de la misma en la formación de grado. En este sentido se cuestiona cómo generar conocimiento, cómo trabajar en conjunto con la sociedad y la posibilidad de la neutralidad en una investigación; aspectos metodológicos presentes en la formación en Desarrollo que fueron puestos en práctica en la pasantía.

Capítulo II: La agroecología como contexto de la pasantía: definiciones y trayectorias

La agroecología tiene distintas acepciones y diversas maneras en las que se ha implementado. Como afirman Gliessman (2013) y Wezel y Soldat (2009), el concepto de agroecología apareció por primera vez en 1930 por el agrónomo ruso Bensin.

Bensin (1930) planteaba la investigación agroecológica como un sistema que tuviera en cuenta la relación de los cultivos con su entorno ambiental y con la economía de la región. Con este objetivo proponía analizar para los diferentes cultivos, las condiciones climáticas, de suelo, comportamientos de la planta, eficiencia de la maquinaria (teniendo en cuenta los costos de producción y la rentabilidad) con la finalidad de saber cómo producir de mejor manera cada cultivo para cada región. De hecho, la propuesta de Bensin era una cooperación internacional donde en distintos países realizaran y distribuyeran investigación agroecológica proponiendo este intercambio de información como una base firme para la paz mundial (Bensin, 1930), en un contexto de primera posguerra mundial.

Sin embargo, Gliessman (2013) plantea que la propuesta de Bensin se redujo en las décadas siguientes a la ecología de los cultivos, mediante la cual se obtenían los cultivos deseados por medio de modificaciones ambientales e insumos agrícolas.

En las décadas de 1970 y 1980 el concepto de agroecología resurgió con mayor intensidad, como oposición a la Revolución Verde. La misma significó la intensificación en la producción agrícola por medio de tecnologías, fertilizantes químicos y semillas híbridas de alta productividad, con el objetivo de “hacer que el individuo pasase a dominar la naturaleza, con todo lo que el progreso podría traer” (Ceccon, 2008, p. 24). En el resurgimiento de la agroecología la escala pasó del predio a lo que se llamó agroecosistemas¹, entendido como un ecosistema natural pero con las interconexiones de relaciones y alteraciones humanas, por lo

¹ concepto acuñado por Odum en 1969

que se plantea que hay que entender los “sistemas de producción de alimentos en un contexto histórico y ecológico, siendo la agricultura el resultado de un largo proceso de co-evolución entre cultura y medioambiente.” (Gliessman, 2013, p.21). Wezel y Soldat (2009) señalan que es en la década de 1990 que la agroecología se instaló como una disciplina a nivel internacional.

En el entendido de que la agroecología tiene un alcance mayor al del predio y estudia todo el agroecosistema, incluyendo la dimensión social, es que Gliessman (2013) llega a la siguiente definición:

La agroecología es más que un modo de practicar la agricultura, como la producción orgánica o ecológica. La agroecología es también un movimiento social con una fuerte base ecológica que fomenta la justicia, las relaciones, el acceso, la adaptación, la resistencia y la sostenibilidad. La agroecología pretende unir las culturas sociales y ecológicas que ayudaron a la sociedad humana a crear agricultura por primera vez. (p. 19)

Zabala (2020) plantea que las tres dimensiones que tiene la agroecología son: el enfoque científico, el sistema productivo y la visión de los movimientos sociales. Estas dimensiones están interrelacionadas. Además, cabe destacar que el enfoque científico de la agroecología es particular, basado en la transdisciplina, la incorporación de conocimientos locales y la Investigación Acción Participativa (Méndez et al, 2013).

En línea con las dimensiones esbozadas por Zabala, Wezel et al (2009) afirman que la agroecología puede ser entendida como una disciplina científica, como una práctica agrícola o un movimiento social y/o político. En la actualidad, no hay un consenso en lo que refiere al concepto de la agroecología. Un motivo que explica la diversidad de acepciones que tiene la agroecología es el origen que la misma tuvo en diversos países y regiones. De este modo,

según la historia particular de cada territorio, las diferentes definiciones incorporan en mayor o menor medida las dimensiones planteadas por Zabala.

En América Latina en las décadas de 1980 y 1990 el concepto fue apropiado por movimientos sociales y ONG, incorporando visiones campesinas, indígenas y locales (Altieri, 2015). En esta región, la historia de la agroecología fue de resistencia, proviniendo en su mayoría de organizaciones sociales. Goulet y Meynard (2014) plantean disimilitudes del caso argentino con el francés, en el que señalan que en Francia, a diferencia de las generalidades del caso latinoamericano, la agroecología surgió a raíz del personal técnico, por lo tanto su abordaje en las políticas públicas implementadas tuvo un carácter más técnico que político. Así mismo, se plantea que ciertas políticas pueden haberse considerado agroecológicas pero no lo fueron en un primer momento, precisamente porque ésta no partió de la presión de la ciudadanía o de los movimientos sociales.

La diferencia entre los casos latinoamericanos y el caso francés tiene implícito que en las diferentes regiones los distintos actores generan distintas demandas, por esto es importante analizar qué dinámicas ocurren entre los diversos actores, ya que es “en la correlación de fuerzas políticas en una sociedad, como se pueden explicar no sólo los cambios políticos, sino la estabilidad, la “gobernabilidad” y las políticas y normas públicas.” (Errejón Galvan, 2012, p. 6). Adicionalmente, para entender cómo se instauró la agroecología en cada territorio es necesario entender sus especificidades, sus instituciones y la trayectoria de dichas instituciones.

II. 1. Agroecología en Uruguay

En Uruguay la trayectoria de la agroecología fue de abajo hacia arriba, en contraposición a un modelo de producción dominante; impulsada por organizaciones sociales, la academia,

agricultores y consumidores (Gazzano y Gómez, 2015). El surgimiento de la agroecología en Uruguay se remonta a 1980. En esta década fueron apareciendo diversas ONG que se nuclearon en 1987 en la Mesa de Agroecología con el apoyo del Consorcio Latinoamericano de Agroecología (CLADES): un grupo de ONG de países latinoamericanos dedicado a promover el desarrollo rural agroecológico. Adicionalmente, en la década del 2000 se crearon diferentes colectivos que tenían como uno de sus ejes a la agroecología (Red de Agroecología del Uruguay, Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas, entre otras). Paralelamente, la discusión se fue llevando a cabo en la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República, en un inicio con mayor resistencia, para luego pasar a un reconocimiento que igualmente no tiene predominancia en la lógica y currícula de la Facultad (Gazzano y Gómez, 2015).

A nivel de políticas públicas, no existieron políticas nacionales hasta la aprobación de la Ley 19.717. Sin embargo, se pueden reconocer diversos instrumentos vinculados a la agroecología tales como el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica, creado en 2008, o el apoyo brindado por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) a la Red de Agroecología y a la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas, mediante el Programa de Fortalecimiento Institucional (Zabala, 2020).

Además, a nivel departamental, hubo experiencias concretas en Treinta y Tres, Montevideo y Canelones.

Finalmente, en 2018 fue aprobada la Ley N° 19.717 “Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas.” El proyecto de ley iniciado en 2015 y presentado en 2016, fue llevado adelante por la Red de Agroecología del Uruguay, Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas del Uruguay, Redes Amigos de la Tierra, Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología Red de Grupos de Mujeres Rurales y algunas facultades de

la Universidad de la República (Zabala, 2020).

Esta Ley declara de interés general promover y desarrollar sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica con el fin “de fortalecer la soberanía y la seguridad alimentaria, contribuyendo al cuidado del ambiente, de manera de generar beneficios que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la República” (Ley N° 19.717, 2019) y como sujeto principal del cambio hacia la agroecología se establece a “los productores familiares agropecuarios, así como los sistemas de producción agrícola urbana y sub urbana.” (Ley N° 19.717, 2019)

A su vez, define la agroecología como “la aplicación de los conceptos y principios ecológicos al diseño, desarrollo y gestión de ecosistemas agrícolas sostenibles” (Ley N° 19.717, 2019). Esta definición remite mayoritariamente al componente de práctica agrícola planteado por Wezel et al (2009), asimilandose al ejemplo de Francia. Esta definición no contempla el componente científico ni el político-social, la ausencia de este último en particular generó rispideces en la ejecución de la Ley, como posteriormente se mencionará. Por último, la Ley establece la creación de la Comisión Honoraria del Plan Nacional de Agroecología para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas (en adelante CHNPA), a la cual se le da el cometido de elaborar, coordinar, implementar y monitorear la ejecución del plan. Esta comisión está integrada por:

“Siete delegados serán designados por cada uno de los siguientes organismos:

A) Un delegado del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)

quien la presidirá.

B) Un delegado del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

C) Un delegado en representación de los Ministerios de Salud Pública (MSP) y de Desarrollo Social (MIDES).

- D) Un delegado en representación de la Universidad de la República (UDELAR), del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).
- E) Un delegado en representación de la Universidad Tecnológica (UTEC) y de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
- F) Un delegado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).
- G) Un delegado del Congreso de Intendentes.

Los seis delegados restantes y sus suplentes serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil con reconocido trabajo en áreas vinculadas a la temática. Durarán cuatro años en sus funciones, efectuándose renovaciones parciales cada dos años y pudiendo ser reelectos.” (Ley N° 19.717, 2019)

Durante el periodo analizado las representaciones por la sociedad civil fueron: la Red Agroecológica del Uruguay, la Comisión Nacional de Fomento Rural, la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas, Asociación de Fruticultores de Producción Integrada y la Asociación Nacional de Productores de Leche. Por sus objetivos, formas de funcionamiento e historia en el proceso agroecológico del Uruguay, se diferencia para el análisis las primeras cuatro (llamándolas de aquí en adelante organizaciones del movimiento agroecológico) de las últimas dos.

La Ley 19.717 por lo tanto genera una política pública nacional destinada a la agroecología, y le asigna la elaboración del documento del Plan Nacional de Agroecología (PNA) a la CHNPA.

II. 2. Controversias alrededor del Plan Nacional de Agroecología

Se detallarán ahora las controversias que hubo en torno al PNA, en particular en el periodo en el que transcurrió el proyecto. Para comenzar, se debe tener en cuenta que el PNA fue

aprobado al final del tercer gobierno del Frente Amplio, quien en sus bases programáticas de 2015-2020 se había comprometido a implementar un Plan Nacional para la promoción de la Agroecología y la Agricultura Orgánica.

Luego de aprobada la Ley, comenzaron en 2019 las reuniones de la CHNPA y la elaboración del documento del Plan Nacional de Agroecología, aprobando por unanimidad un documento preliminar en febrero de febrero de 2020. (CHNPA, 2020a)

Sin embargo, con el cambio de gobierno en 2020 se generó una primera interrupción al generarse una demora de meses para asignar la delegación del MGAP a la CHNPA, quien además tenía que cumplir el rol de presidirla. Esto generó que por un periodo de seis meses la Comisión quedara acéfala, con lo cual la frecuencia de reuniones formales se vio detenida y generó un descontento por parte de quienes ya formaban parte de la misma.

A finales de agosto de 2020, la incorporación del nuevo presidente de la Comisión generó conflictos de forma inmediata. Eduardo Blasina, nuevo representante por el MGAP, estuvo en desacuerdo con el documento preliminar del Plan que había elaborado la Comisión a comienzos de 2020. Según dijo Blasina a La Diaria (Méndez, 2021), el Plan no debería excluir a los agroexportadores ni hablar de neoliberalismo, argumentando que el Plan preliminar no era laico. Esto generó una disconformidad al entender que hubo “un ninguneo y un no reconocimiento del trabajo que se hizo hasta fines de febrero de 2020” (Bértola en Cianelli, 2021) además de no respetar lo que la Comisión ya había aprobado.

Las discusiones tenidas al respecto en las reuniones de la Comisión (CHNPA, 2020b) permiten ver que el concepto que los diversos actores manejaban acerca de la agroecología no era el mismo y no siempre refería al planteado por la propia Ley 19.717. Se planteó que uno de los problemas era quién era el actor principal, con las organizaciones del movimiento agroecológico haciendo mayor énfasis en los productores familiares. El Plan fue finalmente

publicado en 2021 y presentado en 2022, con un “diagnóstico más liviano, más general de la situación de la agroecología y la producción orgánica” (Bajsa en Méndez, 2022).

Adicionalmente, el MGAP suspendió en junio de 2021 la habilitación de la Red Agroecológica para la certificación orgánica y participativa, siendo históricamente quien se encargaba de esa gestión y se pasó a usar el reglamento de la Comunidad Europea para la certificación, por decisión del MGAP. (La Diaria, 2021)

Finalmente, en noviembre de 2021 se concretó un préstamo del Banco Mundial a Uruguay para acompañar el desarrollo de la agroecología con un presupuesto de 35 millones de dólares (Banco Mundial, 2021). En este marco se creó en octubre de 2021 el Comité de Transiciones Agroecológicas. Esto fue causa de nuevas tensiones por múltiples motivos. Por un lado, las y los integrantes del CHNPA no formaron parte de la discusión y se enteraron sorpresivamente de la creación del nuevo Comité, que el propio Blasina iba a presidir (Amesti, 2021).

Cabe aclarar también que había una discusión acerca de si los 35 millones iban a ser destinados en su totalidad para la agroecología, o irían además a otros proyectos y serían 3 millones de dólares los destinados a la agroecología. De todos modos, ambas cifras eran significativas dado que la CHNPA tenía un presupuesto anual de un millón y medio de pesos. En suma, este acontecimiento generó múltiples descontentos. “Las organizaciones civiles no sabemos con exactitud si estamos volcando conocimientos de décadas para que el MGAP los utilice y luego no nos destine recursos” (Picos en Almesti, 2021)

En resumen, la agroecología en Uruguay al momento de hacer la pasantía, estaba en un momento efervescente, tanto por ser el momento en el que se estaba elaborando el Plan Nacional de Agroecología como por los conflictos inherentes a esa propia elaboración y la rapidez en que aparecían cambios y tensiones entre actores.

Capítulo III: La pasantía

III. 1. Centro receptor

La pasantía fue realizada en el Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad (SARAS por sus siglas en inglés) en el periodo de junio a diciembre de 2021. SARAS es un centro internacional de investigación interdisciplinario, radicado en Uruguay, que busca construir conocimientos y capacidades para la sostenibilidad de servicios ecosistémicos (SARAS, s.f.a).

La gestación de SARAS comenzó en el año 2005. En 2008 comenzó la vida académica del Instituto y en 2012 se constituyó como fundación, a modo de darle una formalidad administrativa y legal al instituto (SARAS, s.f.a). La sede está ubicada en Bella Vista, Maldonado.

La creación de SARAS fue una iniciativa conjunta de la Universidad de Wageningen (Países Bajos), la Universidad de la República (Uruguay), Resilience Alliance (EEUU), el Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay) y la Intendencia de Maldonado (Uruguay).

En la actualidad, la estructura de gobierno del Instituto cuenta con un Directorio Ejecutivo, un Consejo Asesor y un Consejo de Administración. Este último Consejo también está a cargo de la Fundación y está compuesto por representantes del Consejo Asesor, de la Universidad de la República, la Intendencia de Maldonado, Investigadores Asociados a SARAS y el Ministerio de Ambiente de Uruguay.

El objetivo del Instituto es colaborar, junto con actores sociales tales como académicos o tomadores de decisiones, para generar acciones que lleven a la sustentabilidad.

SARAS tiene un enfoque de estudio sistémico, que integra ciencia básica con ciencia aplicada y se caracteriza por una mirada a los problemas desde más de un campo disciplinar.

Tiene un énfasis en la combinación de saberes, tanto de las ciencias sociales con las naturales, como de la interacción del arte con la ciencia.

Algunos antecedentes de SARAS a mencionar en relación a la agroecología y a la gobernanza son el ciclo temático “Alimentos y sostenibilidad” y el proyecto Governagua: “Transformando la gobernanza del agua en América del Sur: de la reacción a la adaptación y anticipación”, respectivamente. El ciclo de Alimentos y sostenibilidad fue llevado a cabo entre 2019 a 2021 con el objetivo de trabajar la resiliencia y sostenibilidad en los sistemas alimentarios, a través de los ejes de pesquerías, agroexportación y agroecología (SARAS, s.f.b). Por otro lado, Governagua fue un proyecto que se realizó de 2019 a 2022 y tuvo la finalidad de fortalecer capacidades de adaptación, anticipación y co-creación de conocimientos para mejorar la gobernanza anticipatoria del agua en América del Sur (SARAS, s.f.c). Ambas experiencias requirieron de trabajo en conjunto con actores e instituciones nacionales e internacionales.

III. 2. Tareas desempeñadas

En el contexto nacional mencionado en el capítulo anterior, se firmó en 2021 un convenio entre SARAS y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) para trabajar sobre la agroecología en Uruguay. El proyecto acordado entre SARAS y FAO *“Generar capacidades y herramientas para la promoción de la Agroecología en el Uruguay”* tuvo como objetivo generar aportes que promovieran la producción agropecuaria sobre bases ecológicas en Uruguay y la implementación de la Ley de Agroecología N° 19.717.

El proyecto contó con cuatro componentes:

1. Revisión del marco jurídico e institucional vinculado directa o indirectamente a la

promoción de la producción agroecológica.

2. Análisis del sistema de gobernanza vinculado a la implementación de la Ley de Agroecología.

3. Revisión de la producción y evidencia científica, experiencias exitosas y buenas prácticas desarrolladas en el Uruguay que aportan al fomento de la agroecología.

4. Formulación de Proyecto de implementación y fomento de la producción agroecológica que permita obtener los apoyos financieros para el desarrollo de las capacidades e incentivos necesarios en el marco de los planes de desarrollo sostenibles nacionales, de la cooperación internacional y de las alianzas público-privadas.

Para llevar a cabo el proyecto se conformó un equipo de trabajo general y cuatro subgrupos que atendieron a cada uno de los distintos componentes. La pasantía realizada significó un involucramiento en el segundo componente “Análisis del sistema de gobernanza”, con un equipo integrado por profesionales de las siguientes disciplinas: Economía, Sociología, Ciencia Política y Psicología Social. Adicionalmente, el grupo general contó con formaciones de Ciencias Biológicas, Jurídica y Agronomía.

Dentro de la pasantía los objetivos específicos fueron:

- Conocer los distintos posicionamientos de los actores y argumentos en torno a la implementación del plan
- Identificar principales controversias, sinergias y vínculos con otras visiones sobre la búsqueda de sostenibilidad de los sistemas agro-alimentarios

El funcionamiento de la pasantía consistió inicialmente en reuniones semanales con el equipo del componente de Análisis de la gobernanza, con el fin de determinar la metodología a efectuar y la forma de organización del grupo. Algo a tener en cuenta es

que precisamente por lo dinámico de los acontecimientos coyunturales del país, el plan de acción fue variando a medida que se iban generando distintas disputas entre los actores. Por lo tanto, el propio diseño metodológico fue cambiando a medida que transcurría la investigación. De hecho, se cambió de enfoque y se decidió que lo mejor sería tener reuniones semanales con el equipo general y empezar a delegar las tareas a cada componente porque la coordinación y articulación, que en primera instancia se podía realizar de forma asincrónica, tuvo una mayor urgencia.

Es entonces que las tareas realizadas fueron en primer medida una discusión de la metodología a utilizar. Se decidió la metodología de frame analysis y modelos mentales de Johnson-Laird (2005) y ElSawah et. al (2013). Luego las actividades consistieron de la realización de entrevistas a actores clave (participación en cuatro entrevistas), relevamiento y análisis bibliográfico, análisis documental de prensa e informes técnicos. A partir de estos insumos se trabajó en equipo en identificar y plantear las controversias en torno a la agroecología y los posibles modos de gobernanza que podría tener el país con respecto a la temática.

Además, hubo tareas de planificación y apoyo en un taller realizado con distintos actores, en el marco del proyecto general (en particular del componente 4), presentando propuestas de acción del equipo para ver la receptividad de los actores y la posible puesta en práctica. El taller realizado fue variando de objetivos y modalidades a medida que transcurrían diversas disputas, para poder realizarse de una manera que pudiera ser de utilidad para todas las personas involucradas.

La pasantía se llevó a cabo durante la emergencia sanitaria por lo que la mayoría de las reuniones y entrevistas fueron en modalidad virtual. A modo de evaluación, se lograron cumplir la mayoría de objetivos y actividades planteadas. Sin embargo, por cómo se llevó a cabo el proyecto no se logró realizar un entregable individual, como se había planificado en

un principio, sino que los aportes al proyecto fueron insumos que se integraron al informe final del equipo. Este informe fue presentado a la FAO en diciembre de 2021 y publicado en 2022, con acceso libre al público.²

III. 3. Marco teórico de la pasantía

El marco teórico de la pasantía siguió el enfoque del SARAS. Éste está basado en los conceptos de sistemas socioecológicos y resiliencia.

Los *sistemas socio ecológicos* son sistemas que relacionan la sociedad humana con la naturaleza, de forma interconectada e interdependiente, eliminando la separación, entendida como arbitraria, que existe entre ellas (Biggs et al, 2021). El sistema socio ecológico no es la suma de sistemas sociales y ecológicos, sino que son sistemas integrados, “están definidos más por las interacciones entre las partes que por las partes en sí mismas (...) contemplan las dimensiones sociales, ecológicas y económicas de una forma integrada” (SARAS, s.f. d).

Por otro lado, la *resiliencia* puede ser entendida desde diversos marcos interpretativos. Folke (2006) presenta cómo desde un enfoque de la ingeniería, la ecología o las ciencias sociales la resiliencia significa la capacidad de un sistema de retornar a su estado inicial, función o identidad después de sufrir disturbios o impactos. Sin embargo, lo que plantea Folke, y el marco interpretativo que SARAS utiliza, es el del abordaje de la resiliencia en los sistemas socioecológicos. Se plantea que más allá de la persistencia que un sistema pueda tener ante un disturbio, la importancia está en las oportunidades que dicho disturbio genera, pudiendo crear cambios, renovaciones y emergencia de nuevas trayectorias (Folke, 2006). Por lo tanto, el enfoque de resiliencia entendido de esta manera enfatiza en mayor medida la capacidad

² Alsina et. al, 2022. Disponible en: <https://saras-institute.org/wp-content/uploads/2023/03/Consultoria-SARAS-FAO-Agroecologia.pdf>

adaptativa, la flexibilidad, la innovación y el aprendizaje en el cambio por sobre la capacidad de mantener la estabilidad (Folke, 2016).

El proyecto específico estuvo delimitado por el marco conceptual de transiciones sostenibles y particularmente por la gobernanza.

Ollivier at 2018 afirma que para entender las **transiciones sostenibles** hay dos grandes marcos conceptuales, el de las transiciones sociotécnicas y el de sistemas socio ecológicos. La pasantía estuvo en su mayor parte centrada en el segundo enfoque ³.

Las transiciones sociotécnicas refieren al proceso por el cual el régimen se reconfigura bajo las variables exógenas del sistema como economía, política, cultura y la capacidad de los nichos, como espacios de innovación en los márgenes del régimen dominante, de integrarse al régimen dominante (Ollivier, 2018).

Por otro lado, el marco conceptual de los sistemas socio ecológicos incluye el enfoque de resiliencia y el de Análisis Institucional y Desarrollo (IAD, por sus siglas en inglés) de Ostrom. El enfoque de IAD presenta un marco basado en cuatro subsistemas, a saber: actores, sistema de gobernanza, recursos y condiciones biofísicas. (Ostrom y Cox, 2010) El IAD se utiliza para analizar una situación de acción, evaluando cuáles fueron los actores, cómo se comportaron, patrones de comportamiento y resultados. Este marco provee de variables para estudiar la sostenibilidad de los sistemas socio ecológicos, identificando qué factores pueden favorecer que ciertas políticas conduzcan hacia la sustentabilidad con ciertos tipos de condiciones y recursos, y no con otros (Ostrom, 2009).

De los diversos aspectos a considerar dentro de las transiciones sostenibles, la pasantía se centró en la gobernanza. En términos de la resolución de problemas sociales, Pierre y Peters

³ Se trabajó con el enfoque de transiciones sociotécnicas en ciertos componentes del proyecto, pero no en el que se realizó la pasantía.

(2000) y Meuleman (2009) entienden a la **gobernanza** como la interacción entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil con el fin de resolver los conflictos o generar nuevas oportunidades (Pierre Peters y Meuleman en Zurbriggen, 2011).

A su vez, Jessop (1998) entiende tres modelos de regular una sociedad con distintos tipos de racionalidad. Un modo de coordinación de mercado, donde prima la economía, otro jerárquico donde prima la autoridad, y por último un modelo heterárquico, que consta de una racionalidad reflexiva. Esta heterarquía es la que Jessop refiere a la gobernanza, en el cual se da un diálogo entre actores e instituciones.

La gobernanza de los bienes comunes ha sido ampliamente discutida en la teoría y en la práctica. “La tragedia de los comunes” de Hardin (1968) plantea mediante un ejemplo que los bienes de uso común deben ser regulados porque no se puede dejar librado a la responsabilidad del conjunto de individuos. Este planteo de Hardin ha estado presente en la economía y en la gestión de bienes públicos, fundamentando la idea de que deben ser gestionados por el gobierno o el mercado. El marco de sistemas socio ecológicos sin embargo, plantea otro tipo de gobernanza para las transiciones hacia la sostenibilidad. En la teoría de Ostrom se debate cómo la propia comunidad puede ser partícipe de la gestión de los bienes comunes. Ella plantea el poder de la acción colectiva y la importancia de la gobernanza policéntrica. La gobernanza policéntrica es una combinación de múltiples niveles y diversos tipos de organización provenientes del sector público, el privado, la sociedad civil. Se caracteriza por tener múltiples autoridades de gobierno, que se distribuyen en diferentes niveles, en oposición a una unidad central (Ostrom en Kioupkiolis, 2018). De esta manera, el enfoque de IAD plantea la gobernanza policéntrica y la acción colectiva como mecanismo de gobernanza en las transiciones sostenibles (Ollivier, 2018).

Finalmente, la gobernanza adaptativa, sostenida por el marco de la resiliencia, refiere a la capacidad de un sistema socio ecológico a reorganizarse frente a cambios, mediante flexibilidad de procesos institucionales, con participación de múltiples actores, acción colectiva y procesos de aprendizaje (Folke et al. 2005).

En resumen, el marco teórico de la pasantía entendió a la gobernanza como elemento clave para interpretar las transiciones a la sostenibilidad, desde una perspectiva de sistemas socio ecológicos.

Capítulo IV. Hallazgos dentro de la pasantía

Este capítulo presenta algunas conclusiones a las que se arribaron dentro del marco de la pasantía. Debe ser considerado que estas conclusiones son de autoría del grupo, en las que hubo aportes personales.

Dentro del componente de la gobernanza, el enfoque estuvo puesto en analizar qué tipos de gobernanza podría tener la implementación de la agroecología en Uruguay.

Particularmente, desde el enfoque de sistemas socio ecológicos de las transiciones sostenibles, se evaluó la posibilidad de que la agroecología en Uruguay pueda tener un sistema de gobernanza adaptativa o policéntrica.

La conclusión que se esgrimió es que se puede llegar a una gobernanza participativa de índole policéntrica o adaptativa pero hay diferencias en los encuadres que dificultan que eso efectivamente pueda suceder, por lo que “resulta clave generar espacios de interacción y confianza que permitan la superación de las divergencias y generar mínimos acuerdos posibles que permitan avanzar en algún sentido”(Alsina et. al, 2022, p.34).

De acuerdo a Kolkman et al (2005) los encuadres (o marcos, indistintamente), contienen el conocimiento, sistema de creencias de los actores y guían cómo le atribuyen significado a la información, determinando qué es de interés y qué puede ser conflictivo. Es en estos marcos que se procesan y problematizan los hechos y se buscan soluciones.

En el proyecto se encontraron dos distintos encuadres de los actores involucrados con la agroecología dentro de la CHNPA: el de la agroecología como estrategia de transformación del sistema agroalimentario (encuadre 1) y el de agroecología como instrumento de innovación tecnológica (encuadre 2).

Es pertinente recordar que los marcos aquí expresadas son resultado de las personas ya involucradas de alguna manera con la agroecología y pertenecientes a la CHNPA, por lo que

un tercer marco no recogido podría ser la del agronegocio sin ningún tipo de cambio, donde no se visualice la existencia de problemáticas o la necesidad de cambios, sino la continuidad del régimen dominante. Este encuadre, aunque existe en la actualidad, no fue recogido y no se ve reflejado porque no fue mantenido por ninguna de las personas de la CHNPA. A su vez, resaltar que las atribuciones que se le da son las que las propias personas le atribuyen, no reflejan un juicio de valor de quienes la construyeron. Por último, cabe aclarar que los encuadres aquí presentados son las dos maneras de entender la agroecología que se presentaron en el transcurso del proyecto, cada cual mayormente sostenido por uno o varios actores sociales. Sin embargo, puede haber actores que no tengan una postura tan marcada entre sostener uno u otro.

De los marcos recabados, la **agroecología como instrumento de innovación tecnológica** remite a un cambio técnico productivo en los sistemas agroalimentarios, con un énfasis en la innovación que transforme prácticas de cultivo a otras más sostenibles. Los productos están dirigidos hacia el mercado externo, si bien no se excluye el interno. Este encuadre tiene por objetivo proveer al mercado de productos con valor agregado orgánico, producidos de una manera más ecológica. Este valor agregado le genera un potencial de inserción en mercados especializados de consumo. Este marco tiene una preocupación por lo ambiental y generar un menor impacto, al mismo tiempo que lograr productos con mayor valor agregado. Remite a la definición de la agroecología como la ecología aplicada al agro y al resaltar la innovación enfatiza la necesidad de mostrar el diferencial que puede tener Uruguay en el mundo, de este manera aumentando la competitividad del país. Al basarse en la dimensión más técnica y productiva, entiende que cualquier productor podría ser agroecológico con ciertas prácticas agronómicas, sin importar el tamaño del predio que maneje. Durante el transcurso de la pasantía este encuadre fue sostenido por la representación del MGAP.

Por otro lado, la **agroecología como estrategia de transformación del sistema agroalimentario**, encuadre sostenido por delegados de las organizaciones del movimiento agroecológico en la CHNPA, plantea cambios que exceden lo técnico-productivo y tienen como fin transformar aspectos socio-políticos. En este encuadre se plantea la soberanía alimentaria, donde el acceso y la distribución del alimento cobran gran relevancia, así como el derecho de la participación popular para la toma de decisiones sobre los alimentos. En este marco el mercado al que se dirige es el interno y postula críticas a las relaciones de poder en el sistema alimentario dominante. También busca reducir las desigualdades socio económicas, siendo una respuesta al agronegocio. Oyhançabal y Narbondo (2008) caracterizan al agronegocio por ser una vía del avance del capitalismo en el campo. Este se hace mediante flujos de capitales y paquetes tecnológicos estandarizados. Además, lo que señalan los autores es que el esquema agro exportador en el que se inserta el agronegocio se basa en el concepto neoclásico de las ventajas comparativas que llevan a los países de América del Sur a concentrarse en la producción de las materias primas, y no industrializarse, sino retomar el crecimiento hacia afuera. Este modelo hegemónico de producción agraria ha sido criticado por las consecuencias ambientales y alimenticias que conlleva. Gazzano et al (2021) asocian fenómenos de hambruna, sobreproducción de alimentos, malnutrición y pérdida de diversidad a las consecuencias globales y locales que tiene el despliegue extractivista y a los efectos de la modernidad en el sistema capitalista actual.

Svampa (2012) plantea que una de las consecuencias de la inflexión extractivista es la explosión de conflictos ambientales, estos conflictos son entendidos como aquellos vinculados al acceso y control de recursos naturales, disputando conceptos de desarrollo y democracia.

En este sentido, este encuadre entiende a la agroecología como una forma de

contrahegemonía, un modo de resistencia, una “propuesta transformadora, constituyendo así uno de los proyectos sociales con mayor vitalidad en América Latina” (Gazzano et al 2021, p. 21). Esta resistencia no implica únicamente un cambio en la forma de producción sino una visión de justicia social, soberanía alimentaria y un cambio de enfoque de la relación sociedad-naturaleza. La agroecología más que plantear un cambio de producción

propone un paradigma alternativo que marca la transición a sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles necesarios para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, que contribuyan a disminuir las desigualdades socioeconómicas, aumentar la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos de los cuales depende la agricultura (Bizzozzero, 2020, p. 7)

Entre estos dos encuadres, es la dimensión socio-política la que genera controversias. Desde el encuadre 1, se entendía que la discusión política no correspondía a la agroecología y desde el encuadre 2 se entendía que esa discusión era parte fundamental del propio concepto de la agroecología. Más aún, según las definiciones del encuadre 2

“Se está dando un proceso de cooptación del concepto de agroecología, tirándolo hacia lo que se llama agricultura inteligente, agricultura sostenible. Es ponerle enmiendas al sistema de agricultura industrial para que sea ambientalmente más sostenible. La agroecología no plantea eso” (Galeano en Méndez, 2021).

Las disputas entre estos dos encuadres fueron puestas de manifiesto de diversas maneras, siendo una de las más explícitas la formulación del propio Plan Nacional de Agroecología. Éste, en su primera versión, cuestionaba al neoliberalismo y hacía mención a los pequeños productores, mientras que las críticas que obtuvo fueron sobre que estos conceptos no debían aparecer al no ser pertinentes.

La manera en que se logren acompasar estos dos marcos repercute en el tipo de gobernanza que se pueda obtener. En el período en el que fue realizada la pasantía se dieron diversos intercambios que no propiciaron una gobernanza policéntrica. Más allá de la formulación del Plan, los acontecimientos asociados al cambio de responsabilidad para otorgar el certificado agroecológico generó grandes tensiones. Particularmente, esa decisión fue tomada directamente desde el Ministerio, por lo que la Comisión quedó relegada a una posición consultiva. Esto contribuyó en la práctica a una gobernanza de índole jerárquica.

Desde el grupo de trabajo de SARAS se entendió que había consensos que se podían realizar, pero las divergencias sobre la base de a qué concepto refiere la agroecología hizo que la construcción de objetivos comunes fuera casi imposible. Adicionalmente, desde el equipo se entendió que desde la perspectiva institucional del Uruguay hay elementos que favorecen los intercambios multiactoral y multinivel necesarios para fomentar una gobernanza participativa y generan co-diseño de políticas públicas, pero en el período analizado estas posibilidades se vieron limitadas, con dificultades “en la construcción participativa, multiactoral e interinstitucional que han debilitado el potencial de trabajo que el marco normativo permite” (Alsina et. al, 2022, p. 34).

Capítulo V. Análisis ex post

Una vez presentados y analizados algunos de los resultados durante la pasantía, en este capítulo se profundizará en un análisis posterior para este informe final. Este análisis buscó vincular los marcos de la agroecología encontrados en la pasantía con los modelos de desarrollo y cómo esto se conjuga a la hora de traducirse en una política pública.

V. 1. Encuadres en vínculo con los paradigmas de desarrollo

Al igual que la agroecología, el desarrollo puede ser entendido de diversas maneras y ha tenido cambios conceptuales a lo largo de la historia. El paradigma de desarrollo dominante en la actualidad es el del desarrollo humano sostenible, que afirma que “está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias” (Naciones Unidas, 1987, p. 23). Este paradigma trae consigo respuestas a críticas de paradigmas anteriores. El surgimiento del concepto de desarrollo vino asociado a la economía del desarrollo, la cual fue criticada por ser economicista y eurocentrista. Un nuevo paradigma con base en la filosofía de las capacidades de Amartya Sen puso a las personas en el centro, con el llamado desarrollo humano (Anand y Sen, 1994). En simultáneo se le hacían críticas al desarrollo con documentos tales como los Límites del Crecimiento (Meadows et. al, 1972), donde se ponía en cuestión la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Es en la unión del desarrollo humano y el desarrollo sostenible que se llegó al concepto de desarrollo humano sustentable que aboga por una solidaridad intra e intergeneracional. Sin embargo, este concepto no está exento de disputas.

Gudynas (2014) propone tres tipos de disputas sobre el desarrollo. Las del tipo I enfocadas en problemáticas o temas específicos donde los estilos de desarrollo no están en discusión. Las

disputas de tipo II son de carácter más amplio y buscan opciones dentro del desarrollo, son **desarrollos alternativos**. Por último, las disputas de tipo III cuestionan las bases conceptuales que sostienen al desarrollo, buscan opciones más allá de la concepción del desarrollo, son **alternativas al desarrollo**.

Las alternativas al desarrollo basan su postura epistemológica en la transmodernidad y la decolonialidad. Según Bautista Segalés (2014) la transmodernidad implica ampliar horizontes hacia otras racionalidades, no negar la racionalidad como en la posmodernidad, sino aceptar la razón del otro. Por otro lado, la decolonialidad implica un rechazo epistémico a que se diga lo que “somos”, la categoría que se ocupa en la humanidad y qué se debe hacer para ser reconocidos en ella, al mismo tiempo que mantiene que la regeneración de la vida debe prevalecer sobre la producción de bienes (Mignolo, 2009).

El posdesarrollo es un marco conceptual que nuclea a múltiples alternativas al desarrollo. Escobar (2005) describe al posdesarrollo con las siguientes características: la posibilidad de crear diferentes discursos que no estén mediados por la construcción del desarrollo, cambiando la posición del desarrollo como principio rector de las sociedades; cambiar las prácticas de saber y hacer, visibilizando otras formas de conocimiento y de esta manera dándole capacidad de agencia y posicionando como sujetos a quienes se podía visualizar como objetos del desarrollo.

En base a los encuadres encontrados en la pasantía se puede afirmar que el encuadre 1 se mantiene más afín al desarrollo alternativo y el encuadre 2 a las alternativas al desarrollo, dado que el primero no cuestiona las bases generales, quiere hacer cambios en el propio sistema donde se encuentra, mientras que el segundo sí cuestiona la estructura socio-política donde está inserta. De hecho en el pluriverso del posdesarrollo se menciona a la agroecología

como una de las alternativas al desarrollo: “La agroecología es, por lo tanto, un instrumento político, científico, tecnológico, intercultural y social fundamental, que afronta las crisis ecológicas y sociales del mundo contemporáneo, y aspira a alcanzar una modernidad posindustrial y alternativa” (Toledo, 2019, p.165).

Aún más, los encuadres no sólo expresan visiones contrapuestas sobre el desarrollo, sino que también configuran decisiones institucionales clave desde los marcos normativos y presupuestales, hasta los saberes que se legitiman, los actores que se incluyen o excluyen, y los indicadores que definen el éxito de las políticas. En este sentido, la coexistencia de disputas reformistas tipo II y transformadoras tipo III dentro del Plan Nacional de Agroecología evidenció los desafíos de articular una estrategia coherente. Por ejemplo, mientras ciertos sectores institucionales promovían una agroecología tecnificada compatible con modelos de intensificación sustentable, las organizaciones del movimiento agroecológico impulsaban una transformación más profunda de los sistemas agroalimentarios, basada en la soberanía alimentaria y la justicia ambiental. Estas disputas, lejos de ser meramente discursivas, inciden directamente en la coordinación interinstitucional, en la territorialización de las políticas y en la capacidad de sostener procesos participativos de largo plazo.

V. 2. ¿Cómo se conjuga la postura posdesarrollista con una política pública?

De lo discutido anteriormente surge la problemática de cómo, si es que se puede, se logra articular una postura de índole posdesarrollista con una política pública. Para esto, se tomará de referencia el análisis de Agostino y Schöneberg (2023) tomando algunas de las categorías conceptuales allí planteadas: la decolonialidad, la diversidad, la participación popular, el no

crecimiento como foco, la sostenibilidad de la vida y el Estado como facilitador de alternativas.

En cuanto a la decolonialidad, algo a reflexionar es cómo se relacionan las políticas públicas nacionales con la cooperación para el desarrollo y qué lineamientos son los que se siguen. En particular, se puede ver que la manera en que se desarrolle este asunto puede acercar o alejar las distancias entre los actores. A modo de ejemplo, la manera en la que fue articulado el acuerdo con el Banco Mundial y la creación de un Comité de Transiciones Agroecológicas sin el conocimiento de la CHNPA profundizó las discrepancias ya existentes. Asimismo, la creación de un Comité para deliberar los lineamientos del Banco Mundial sin la participación de la CHNPA, deja planteada una discusión de la incidencia de un organismo internacional en la política pública de la agroecología. De este modo, cómo se articule con organismos de cooperación del desarrollo puede generar o disminuir rispideces.

Más aún, el posdesarrollo le da una gran relevancia a la diversidad y la participación popular, ya que el progreso y el desarrollo ha tratado de borrar las diferencias, intentando transformar las posiciones inferiores (Agostino y Schöneberg, 2023), por lo que en el posdesarrollo se busca la no jerarquía de opiniones y la construcción de la diferencia. De la forma en la que está planteada la CHNPA, esta diversidad y participación popular se podría llevar a cabo. No obstante, se podría argumentar que no fue lo que efectivamente sucedió, por lo que la capacidad de incidencia que tengan las distintas voces en la CHNPA y en la implementación del Plan en general podrá hacer que se acerque más a una diversidad y participación característica del posdesarrollo.

Siguiendo con esta línea de pensamiento, Agostino y Schöneberg (2023) afirman que el Estado debería actuar como facilitador de alternativas y ejemplifican con mecanismos de

democracia directa que tiene Uruguay. Tener comisiones integradas por distintos sectores de la sociedad puede ser también una forma de facilitar alternativas, dependiendo del margen de acción que estas comisiones tengan, o si se las relega a un carácter consultivo.

Por otra parte, el posdesarrollo se caracteriza por la no centralidad del crecimiento económico en sus postulados teóricos. Por el contrario, el centro está en la sostenibilidad de la vida y la reproducción social. Como fue visto anteriormente, esta es una disputa presente entre los dos encuadres de la CHNPA, mantenido por el encuadre 2 pero no así por el 1. Esta diferencia tiene por detrás los objetivos de cada postura y es algo que efectivamente dificulta llegar a consensos.

Por lo tanto, para que una política pública pueda dialogar con posturas posdesarrollistas debería tener características de diálogo, que permitan la diversidad, la participación popular, que este diálogo efectivamente se pueda traducir en alternativas. Estas alternativas deberían ser cuestionadas en cuanto a si responden a intereses locales y adicionalmente si buscan reproducir la vida o el capital.

No obstante, el rol del Estado no es el único actor (o conjunto de actores) a tener en cuenta para pensar en cómo se puede traducir una postura posdesarrollista, otro rol es el de las organizaciones sociales. En América Latina la agroecología provino de los movimientos sociales, como un modo de resistencia. A la hora de pensar cómo se puede traducir la resistencia a un proceso institucionalizado formalmente, Rieiro, Castiñeira y Karageuzián (2020) muestran cómo dentro de la Red de Agroecología hay disenso entre el nivel de cercanía que debería tener la Red con el Estado, y también sobre el grado de politización y toma de postura que se debería tener. Dentro de los movimientos sociales hay una disputa

sobre qué se logra y qué se pierde al involucrar la lucha en lo legal y estatal. Es así que Castro afirma que

La política de mandatos supone la alteración práctica de las relaciones de mando-obediencia, desplegando una lucha escalonada y decisiva orientada a obligar a quienes gobiernan a obedecer, incluyendo en este esfuerzo la creación de mecanismos permanentes que garanticen y sostengan el mandato acordado (2022, p.24).

De esta manera, discute cómo las luchas sociales imponen un mandato que el gobierno debería obedecer. Pone como ejemplo la lucha por el agua y el cambio en la constitución de 2004 por medio del plebiscito. Sin embargo, se problematiza el hecho de que a pesar de que la reforma constitucional mandatara

a crear ámbitos de gestión de las cuencas con participación efectiva de los usuarios y la sociedad civil, el proceso de reglamentación (leyes y decretos) terminó vaciando de contenidos la posibilidad concreta de que los usuarios del agua potable la gestionaran de modo distinto (Castro, 2022, p.23).

Siguiendo con esta lógica se podría pensar cuánto se continúa el mandato de las organizaciones sociales que promovieron e impulsaron la agroecología en el país y pone en agenda la discusión sobre cómo se institucionaliza lo contra hegemónico.

Por su parte, la Agroecología en Brasil se fomenta en paralelo a las formas convencionales de producción lo que hace que paradójicamente Brasil sea exaltado como una de las potencias agrícolas del mundo, a la vez que se lo entiende como país de referencia en la agroecología (Petersen et. al 2013). Este caso muestra que la agroecología fue instrumentada de manera residual y queda planteado el cuestionamiento de cómo lo contra hegemónico afectó, o no, lo hegemónico. Quedan entonces planteadas algunas preguntas sobre qué rol puede llegar a

tener la agroecología en Uruguay, dado que ya forma parte de un Plan Nacional y qué tanta presión se puede hacer desde las luchas sociales dentro de la propia política pública.

V. 3. Modelo de gestión pública en la implementación de la agroecología

En pos de profundizar el análisis se puede considerar el modelo de gestión pública que tiene el Estado en el diseño e implementación de políticas públicas en Uruguay, que impacta directamente en el tipo de gobernanza al que se puede llegar. Se tomará la distinción que hace Larrouqué de los formatos de estado en cuanto a la imagen asociada, concepción del individuo y modalidades de gestión.

Una óptica weberiana se asocia con un Estado burocrático, tiene modalidades de gestión arriba-abajo y entiende al individuo como ciudadano. Por otro lado, el paradigma de nueva gestión pública tiene una lógica empresarial, en la que entiende al individuo como cliente o consumidor y su gestión pretende ser eficiente y administrativamente ágil. Por último, desde un paradigma neoweberiano se entiende al individuo como ciudadano-usuario, sus modelos de gestión son de cogestión y participación (Larrouqué, 2018).

El Plan Nacional de Agroecología, al establecer una Comisión Honoraria para su ejecución se adecúa más a un tipo de burocracia neoweberiana, donde el ciudadano también es visto como usuario y tiene participación. Sin embargo, algunas caracterizaciones del modelo neoweberiano entienden a la participación únicamente en la evaluación de los servicios; en cambio el PNA, al integrar a ciertas organizaciones de la sociedad civil a la Comisión tiene en cuenta a la participación en el proceso, no solo en la evaluación.

Se podría decir que cuánto más se asocie a una lógica neoweberiana más posibilidades habrá de tener una gobernanza policéntrica, con mayor participación de la ciudadanía. De lo

contrario, si las formas de gestión se dan de forma más vertical, en una lógica weberiana, dificultará más una gobernanza policéntrica.

Más aún, si se piensa en el componente de evaluación de políticas públicas, también influye la concepción y el encuadre de agroecología que se esté tomando. Si hay un encuadre del tipo 1, los indicadores de resultado serán los más importantes, porque el objetivo será tener la mayor producción agroecológica posible. En cambio, con un encuadre de tipo 2, los indicadores de gestión aumentan la relevancia, ya que la forma en la que se está llegando al resultado, la participación que haya en el camino, será algo a ser evaluado.

Finalmente, la gobernanza adaptativa no se basa únicamente en la flexibilidad o descentralización, sino en la capacidad del Estado de sostener procesos iterativos de coordinación, legitimación y mediación entre visiones en disputa. Al analizar los límites y ambivalencias del proceso de implementación del PNA, queda evidenciado que el avance de la agroecología como política pública depende tanto de factores institucionales como de dinámicas políticas más amplias.

V. 4. Polígonos de interacción en transiciones

Otro aspecto a considerar es quiénes participan de los procesos de transformación, innovación y transición y cómo esto se puede representar analíticamente. A la hora de entender cómo se dan las innovaciones, Sábato y Bottana (1975) proponen un triángulo de relaciones entre gobierno, ciencia–tecnología y estructura productiva. Este modelo es utilizado para poder explicar diversos procesos de la estructura científica de los países, analizando las relaciones intra e inter vértices. Adicionalmente, se plantea la necesidad de estudiar cómo dialoga un triángulo nacional con triángulos de otros países.

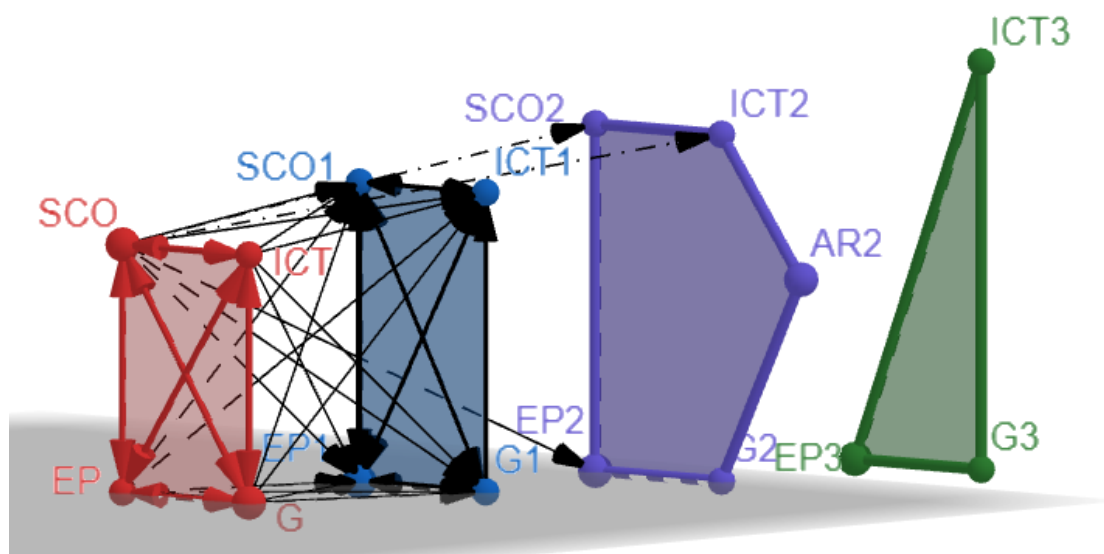
Partiendo de esa idea es que se propondrá aquí adaptar el concepto del triángulo a “**polígonos de interacción**”, como una herramienta analítica para entender las transiciones, en especial desde la mirada de la gobernanza.

De la historia de la agroecología y el caso uruguayo en particular, se puede ver cómo un actor social que no queda contemplado en el triángulo de Sábato y Botana es la sociedad civil organizada.

Adicionalmente, si bien el planteo de Sábato y Botana enfatiza la necesidad de generar vínculos exógenos, plantean siempre el modelo para una escala nacional. Por el contrario, la propuesta aquí planteada de los polígonos de interacción aluden a poder generar diversos polígonos en las distintas escalas territoriales correspondientes (global, regional, nacional, departamental, municipal, etc.) entendiendo que cada vértice puede tener diversas relaciones inter escala. A modo de ejemplo, las organizaciones sociales tienen una postura y un planteo a nivel nacional, pero dialogan a su vez con organizaciones a nivel local y a nivel regional.

Se deja planteado entonces los polígonos como posible herramienta a ser utilizada. Se dice polígonos y no se hace alusión a ninguna figura en particular en el entendido de que para estudiar cada transición o proceso de innovación pueden aparecer -o no- diversos actores. A su vez, esas ausencias pueden ser algo a analizar. A la hora de estudiar la problemática concreta se tendrá que pensar en qué actores participan, en qué escala y qué conexiones hay, entre actores y escalas.

Figura 1. Polígonos de interacción



Fuente: elaboración propia

EP: Estructura Productiva, ICT: Infraestructura Científico Tecnológica, G: Gobierno, AR: Ámbito Religioso, SCO: Sociedad Civil Organizada

En rojo se representa la escala municipal, en azul la departamental, en violeta la nacional y en verde la internacional

La figura 1 muestra los diversos polígonos que podrían componer un solo sistema de innovación. Cada color representa una diversa escala territorial y están compuestos por una cantidad distinta de vértices, representando que en las distintas escalas pueden no estar representados todos los actores. Se agregó a los vértices planteados por Sabato y Bottana la sociedad civil organizada por la experiencia de la agroecología uruguaya, y también se adiciona al ámbito religioso, a modo de dar un ejemplo de otro posible actor social que puede incidir en las transiciones. Se podría a su vez pensar en otro conjunto de actores. En la imagen se presentan algunas interacciones. Para no complejizar la imagen no están todas las relaciones trazadas. Una forma de poder utilizar la herramienta sería trazando líneas de

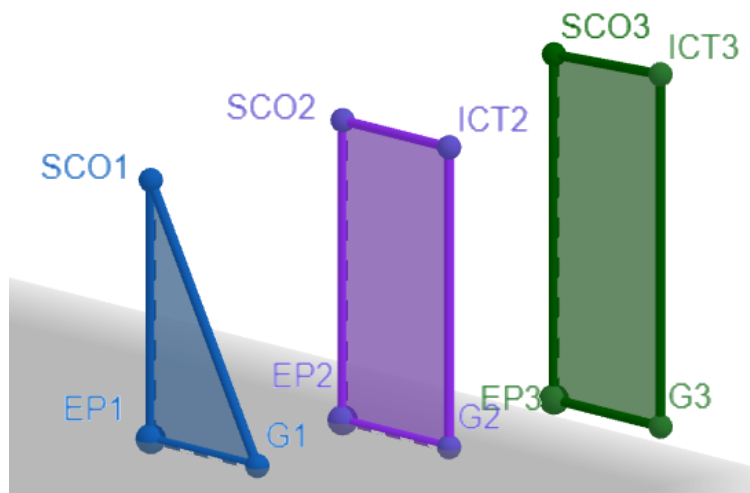
diverso estilo para demostrar conflicto, cooperación, o la propia ausencia de interacciones es también algo a registrar.

Es entonces que la herramienta de *polígonos de interacción* significa un modelo analítico dinámico donde convergen actores heterogéneos con saberes, intereses y capacidades diversas. Se basa en el triángulo de Sábato y Botana, pero a diferencia de este enfoque más estático que privilegia vínculos lineales entre Estado, sistema científico- tecnológico y sector productivo, los polígonos permiten capturar la fluidez, asimetría y multiplicidad de escalas que caracterizan las políticas orientadas a la transformación, que en principio el triángulo no contempla. De este modo, al estudiar procesos de innovación o transiciones se puede utilizar los polígonos para modelar qué actores formaron parte, cuál fue su incidencia y cómo se relacionan con otros actores.

El análisis del proceso de formulación e implementación del Plan Nacional de Agroecología en Uruguay puede enriquecerse mediante la aplicación del concepto de polígonos de interacción. Este modelo representado en la figura 2 muestra a los grupos de actores que se pudieron relevar en el marco de la investigación en la pasantía. En particular, lo que se presenta es que en la transición a la agroecología en el país, los actores involucrados han sido: la sociedad civil organizada, la estructura productiva, el gobierno (tanto a nivel departamental, nacional como internacional) y la infraestructura científico tecnológica (a nivel nacional e internacional). Esta configuración de polígonos pudo materializarse en al menos tres niveles: el espacio parlamentario y técnico de elaboración del marco normativo, donde convergieron organizaciones sociales, legisladores, asesores ministeriales y expertos académicos; los espacios de gobernanza interinstitucional, como la Comisión Honoraria en los que se negociaron prioridades, tiempos y orientaciones estratégicas y finalmente en los propios territorios donde actores estatales y organizaciones agroecológicas interactuaron en la implementación, resignificando en la práctica los contenidos normativos. Este análisis aporta

una mayor profundidad en entender las relaciones de poder y los aprendizajes institucionales, así como visibilizar los mecanismos de coordinación, conflicto y negociación que dan forma a una política aún en construcción. Además, explicita el papel de la agroecología como catalizador de nuevas formas de coproducción de conocimiento y de gobernanza adaptativa, ancladas en lógicas de participación, territorialización y experimentación. En este sentido, el caso uruguayo ofrece un ejemplo de cómo los polígonos de interacción permiten pensar la política agroecológica no como una mera traslación de objetivos normativos, sino como un proceso social y político complejo, atravesado por disputas, aprendizajes y redefiniciones en curso.

Figura 2. Polígonos de interacción en la agroecología en Uruguay



Fuente: Elaboración propia

EP: Estructura Productiva, ICT: Infraestructura Científico Tecnológica, G: Gobierno, SCO: Sociedad Civil Organizada

En azul se representa la escala departamental, en violeta la nacional y en verde la internacional

Este esquema aquí diagramado debería ser profundizado con un mayor análisis, para poder representar los tipos de vínculos que existen entre los diferentes vértices. Adicionalmente, este esquema tiene una limitación metodológica de que se realizó con la información recabada dentro de la investigación de la pasantía, que por tener como foco la CHNPA, pudo haber dejado por fuera otros actores que tendrían que aparecer.

Capítulo VI Reflexiones epistemológicas y metodológicas sobre la pasantía

Como la pasantía se realizó en el contexto del trabajo final de egreso, parece importante dedicar una reflexión acerca de en qué aspectos contribuyó a la formación de grado. Es así que más allá del aprendizaje propio de la temática, otro aprendizaje surge de haber formado parte de un proceso de investigación y poder entender las dificultades, discusiones, que de ella salen. Por lo tanto, en este capítulo se analizarán aspectos metodológicos y epistemológicos de la pasantía.

VI. 1. Cómo se construye el conocimiento

Una primera reflexión epistemológica versa sobre la construcción de conocimiento en la pasantía. Las diversas maneras en las que se pueden construir conocimiento implica posturas epistemológicas, si bien estas no siempre están explicitadas. Con quiénes, para qué fines se genera conocimiento puede ser una forma de dominación, o transformación (Mignolo, 2009) por lo que ser conscientes de la postura que se toma como equipo es de gran relevancia.

SARAS se define como un centro interdisciplinario, y de hecho el grupo de trabajo estuvo conformado por personas provenientes de distintas disciplinas. Surge entonces la interrogante de si eso es suficiente para generar la interdisciplinariedad. La palabra interdisciplina, según Pombo “ha sido usada, abusada y banalizada” (2013, p.22). Se utiliza en múltiples ámbitos y con distintos significados. Desde la perspectiva de Thompson Klein (2015), un abordaje multidisciplinario implica una yuxtaposición de disciplinas mientras que la

interdisciplinariedad implica una integración de las mismas. Siguiendo con esta idea, Pombo (2013) distingue entre paralelismo o integración y cooperación respectivamente.

Para analizar la construcción de conocimiento en el marco de la pasantía, se tomará como referencia la tipología de Urquiza y Amigo. Las autoras, partiendo de Schmalz et al, entienden la multidisciplina como una suma de las distintas disciplinas, pudiendo distinguir los límites de cada una; la interdisciplina como un intercambio de disciplinas, donde se comparan resultados y transfieren conocimientos, siempre desde la propia disciplina (Schmalz et al 2019 en Urquiza y Amigo, 2022). Adicionalmente, con respecto a la transdisciplina hacen una distinción entre una visión que asocia a la transdisciplina con un trabajo colaborativo entre disciplinas científicas, con una capacidad de generar un nuevo lenguaje común generando marcos conceptuales para abordar problemas complejos (lo que entienden como Transdisciplina 1) y por otro lado una visión que asocia el trabajo colaborativo entre ciencia y sociedad, que buscan traspasar las fronteras de la ciencia para abordar problemas sociales (Transdisciplina 2) (Urquiza y Amigo, 2022).

En este marco, las autoras combinan los distintos enfoques con los modos de hacer ciencia de Gibbons et al. El Modo 1 de hacer ciencia corresponde al conocimiento tradicional, disciplinar que se da en un contexto académico, jerárquico; preservando las normas cognitivas y sociales que se entiende deben darse en la producción, legitimación y difusión de conocimiento. Por otro lado, el Modo 2 tiene como objetivo ser de utilidad para la sociedad, supone interacción entre actores y un conocimiento socialmente distribuido. Se entiende que el conocimiento está producido bajo una negociación y tendrá que contemplar los intereses de diversos actores, con un alto componente de responsabilidad social (Gibbons et al, 1997).

Partiendo de la categorización que hacen las autoras se debatirá sobre qué características tuvo la pasantía, tomando como insumo las distinciones que se presentan en la figura 3 para debatir por categoría qué forma tomó la pasantía.

Figura 3. Formas en y fuera de la ciencia

Formas en la ciencia					Forma fuera de la ciencia
Forma	Monodisciplina	Multidisciplina	Interdisciplina	Transdisciplina I	Transdisciplina II
Problema	Pregunta o problema específico de una disciplina científica.	Pregunta o problema científico de mayor complejidad que requiere del abordaje desde distintas disciplinas para ser comprendido.	Pregunta o problema científico multidimensional, de gran complejidad y que requiere de coordinación entre distintas disciplinas para ser abordado.	Pregunta o problema científico relacionado a un problema complejo que se mantiene en el tiempo y que requiere de la generación de nuevos marcos conceptuales no específicos a una disciplina, difuminando los límites entre disciplinas.	Pregunta o problema relacionado a un problema social que se mantiene en el tiempo y que requiere de la generación de nuevos abordajes no específicos a la ciencia, traspasando los límites del conocimiento científico.
Motivación para la investigación	Orientada a la generación de conocimiento científico disciplinar	Orientada a la generación de conocimiento científico disciplinar	Orientada a la generación de conocimiento integral para abordar problemas complejos.	Orientada a la generación de conocimiento integrado socialmente robusto y con relevancia política para la comprensión de problemas complejos.	Orientado a la transformación social para la resolución de un problema complejo que requiere la generación de un nuevo conocimiento socialmente relevante y robusto.
Actores involucrados	Una disciplina científica	Dos o más disciplinas científicas	Dos o más disciplinas científicas	Dos o más disciplinas científicas sensibles al contexto y con relación interactiva con actores de sector público, privado y/o sociedad civil	Dos o más disciplinas y actores de sectores público, privado y/o sociedad civil en relación co-constructiva
Metodologías	Metodología disciplinar	Se mantienen las metodologías de cada disciplina	Metodología planteada de manera interdisciplinaria	Marcos conceptuales y metodológicos que favorezcan la articulación de conocimientos de diferentes disciplinas en torno a un fenómeno complejo (ej: teoría general de sistemas, metálogo, teoría feminista)	Metodologías participativas para la integración de distintos tipos de conocimientos (ej: diálogo de saberes, metálogo, investigación-acción participativa).
Tipo de conocimiento	Conocimiento científico disciplinar	Adición de conocimientos científicos disciplinares	Conocimiento científico convergente e interactivo	Conocimiento científico sinérgico y holístico.	Nuevo conocimiento resultado de la integración de distintos tipos de conocimientos.

Fuente: Urquiza y Amigo (2022, pp. 30 y 31)

VI. 1. a. Problema

Partiendo de la misma temática, el problema a trabajar puede ser formulado de diversas formas. En el caso de la pasantía, la manera en la que estuvo estructurado el problema tuvo características de Transdisciplina 2 y de Transdisciplina 1, porque se entendió que se debía generar capacidades para la promoción de la agroecología en Uruguay, de esta manera estructurando el problema más allá de la ciencia (T2), pero a su vez los componentes para lograr el objetivo dividieron el gran problema en problemas más pequeños, y estos fueron pensados, en su mayoría desde el enfoque de transdisciplina 1, o incluso desde el enfoque de la inter o multidisciplina, dependiendo la articulación que se planteó entre disciplinas. Por ejemplo, el componente de “Revisión del marco jurídico e institucional vinculado directa o indirectamente a la promoción de la producción agroecológica” tuvo un enfoque puntualmente jurídico formulando el problema de una manera mono o multidisciplinar, mientras que el componente de “Análisis del sistema de gobernanza vinculado a la implementación de la Ley de Agroecología” fue formulado de manera interdisciplinar. Se podría decir entonces que hubo una diferencia en cómo se formuló el problema general del proyecto a cómo se formuló dentro de cada uno de los cuatro componentes. A partir de esto, una reflexión que surge es que dependiendo de cada objetivo, el problema se puede formular de diversas maneras y cada forma puede ser pertinente según su respectivo objetivo.

VI. 1. b. Motivación

¿Qué motiva una investigación? Partiendo del concepto de conocimiento situado de Donna Haraway (1995), se puede entender que las posturas previas que se tienen influyen a la hora de las subjetividades de la investigación. Estas subjetividades se relacionan estrictamente con el motivo a investigar. Se conjugan en este caso las motivaciones personales de los y las

distintas integrantes del equipo, incluyendo la de la pasante, con la motivación del proyecto. Partiendo de las motivaciones personales, cabe aclarar que la mayoría de integrantes del equipo ya tenían algún tipo de vínculo con la agroecología y había fines de transformación. En el caso particular de la estudiante, a pesar de no tener vínculos anteriores con la agroecología también había una finalidad de querer generar cambios, por lo que las diversas motivaciones personales provenían desde una T2, con objetivos transformadores (aunque quizás no siempre proyectando las mismas transformaciones). Por otro lado, la motivación del proyecto como tal, provino de la carta de acuerdo entre SARAS y FAO y tenía características de Transdisciplina 1, queriendo generar conocimiento con relevancia política para abordar la problemática. Esto entonces hizo que en la discusión de objetivos y reflexiones sobre la metodología estuvieran presentes las motivaciones personales pero “limitadas” por lo que estaba como carta de acuerdo.

VI. 1. c. Actores

Para analizar qué postura se tuvo en cuanto a los actores, se trabajará con la idea de producción horizontal de conocimiento planteada por Corona Berkin (2020), que fomenta construir con el sujeto y no sobre el sujeto, enfatizando una receptividad a las diversas razones y respuestas de los demás sujetos. En la pasantía se trabajó con actores de la CHNPA de diversas formas, tanto haciendo entrevistas como dialogando para pensar en estrategias. Este diálogo se mantuvo en un momento en el que al suceder varias disrupciones y desacuerdos a nivel de la CHNPA, se optó por conversar con algunos de sus integrantes para poder entender mejor el panorama y redirigir el proyecto. Esto generó que por momentos se moviera la posición de objeto a sujeto de investigación, colaborando con el pienso del propio proyecto. Se podría decir que hubo momentos en la pasantía de producción horizontal, si bien no fue el marco general del proyecto. Por lo cual se puede concluir que en el marco de la

pasantía se trabajó desde la categoría de interdisciplina, pero hubo momentos específicos que se pueden asociar más a una transdisciplina 1.

VI. 1. d. Metodología

Durante el proceso de pasantía existió dentro del grupo una dualidad: si bien nos identificábamos como un grupo de investigación, en sucesivas oportunidades aparecía la propuesta de generar talleres, espacios de intercambios. Pero sobre todo de generar cambios concretos, en particular por las motivaciones que orientaban el proyecto. Ahora bien, esto plantea un cuestionamiento acerca del estilo de investigación: se ¿quería realizar una investigación o una intervención?

En primer lugar, la agroecología entendida como ciencia tiene un aspecto de Investigación Acción Participativa, por lo que ese podría también haber sido el enfoque. Sin embargo, lo que ocurrió fue una investigación, con acciones esbozadas para llevar a cabo en un futuro y con alguna metodología de taller, sin llegar a ser una intervención. Más aún, en la pasantía se realizaron frecuentemente reuniones donde se daba el diálogo entre las diversas disciplinas y podría haber una integración, como plantea Pombo (2022). No obstante, el funcionamiento que tuvo la pasantía fue de separación de tareas por disciplinas que luego se ponían en común. En estas oportunidades de poner en común se generaba diálogo y comentarios, pero no se abandonaba el enfoque disciplinar, por lo que se puede concluir que el proyecto tuvo una metodología de investigación multidisciplinar.

VI. 1. e. Tipo de conocimiento

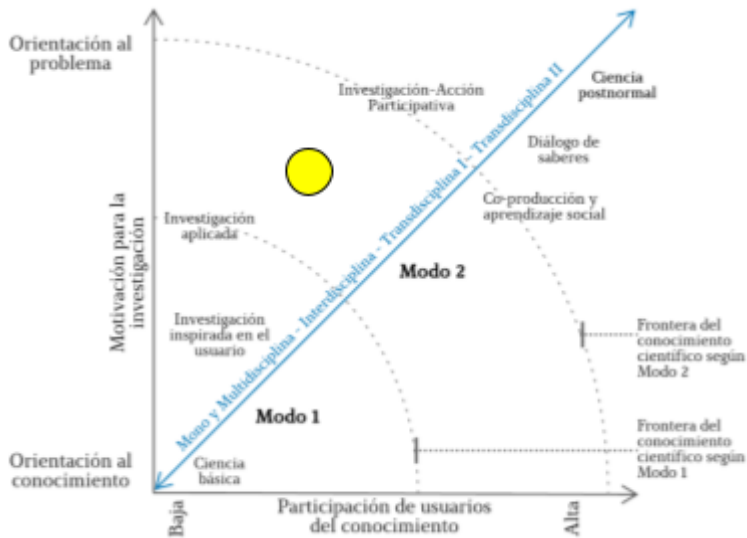
En cuanto a qué tipo de conocimiento se generó, como producto final a la FAO se realizó un documento donde se agregaron las partes de cada componente, siguiendo una lógica multidisciplinaria de adición de contenidos. Una apreciación a hacerse es que ciertos

apartados del componente fueron interdisciplinarios, al ser conocimiento convergente de las disciplinas; en línea con lo planteado en la sección V1.1.a, el componente jurídico generó componente disciplinar mientras que el componente de la gobernanza debió integrar conocimientos de sociología, psicología social, ciencias políticas, entre otras para poder cumplir su objetivo.

Una última reflexión versa sobre para quién generar conocimiento. El proyecto, al ser financiado por un organismo tuvo como producto final, un informe a ser entregado a la FAO. Esto genera que el producto no sea necesariamente el mismo que si se hubiese entregado directamente a organizaciones sociales, instituciones gubernamentales o si hubiese tenido un carácter de acceso restringido. El conocimiento, si bien puede ser el mismo, va a ser planteado de distinta manera dependiendo de quién sea quien lo reciba.

A modo de conclusión, el proyecto en el que estuvo inscripta la pasantía tuvo varias características de interdisciplina e incluso de transdisciplina, pero la metodología y el conocimiento generado fue multidisciplinar. Adicionalmente, se podría decir que el proyecto estuvo dentro de un Modo 2 de Gibbons et al(1997). En la figura 5 se señala dónde se encuentra el proyecto, más allá de la investigación aplicada, sin llegar a IAP, siempre dentro de lo que se entiende como ciencia.

Figura 4. Formas de producción de conocimiento científico



Adaptado de Urquiza y Amigo (2022, p. 26)

El círculo amarillo simboliza el proyecto “Generar capacidades y herramientas para la promoción de la Agroecología en el Uruguay”

VI. 2. Formar parte del mapa de actores

Una reflexión parte de cómo abordar una problemática de la que a su vez se forma parte. En nuestro equipo esto sucedió por varias razones. Como fue mencionado anteriormente, el equipo que integraba el proyecto contaba con integrantes que individualmente habían tenido de una u otra manera participación en los avances de la agroecología en Uruguay.

El fenómeno a resaltar en este caso fue que el proyecto estaba financiado por la FAO. Esto generó que formáramos parte del mapa de actores, al mismo tiempo que queríamos estudiar dicho mapa.

En primer medida, se debe recordar que FAO es un organismo internacional. Se entiende que un

actor internacional es aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus

objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía (Barbé, 1995, p.117).

Asimismo, las relaciones entre países, así como entre países y organismos internacionales puede ser visto según Attinà desde dos marcos conceptuales, el de la cooperación e igualdad o el de desigualdad y conflicto,

Para el enfoque cooperativo, el objetivo de la política es mantener un orden distributivo mediante la vía consensual; para el segundo [el de desigualdad y conflicto], el objetivo es perseguir y ejercitar el poder institucional que otorga al que lo ostenta la facultad de utilizar los bienes y de regular los procesos del sistema para beneficio propio (Attinà, 2001, p.33).

Una entrevista a la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas en Zabala (2020) mostraba una preocupación por la postura de la FAO sobre la agroecología:

actualmente corremos cierto riesgo con el término agroecología, últimamente lo ha utilizado FAO bajo el concepto de agricultura climáticamente inteligente que promueve más transgénicos, y es más de lo mismo, aplicación de biotecnología. Entonces, se desvirtúa lo que es la agroecología, lo reducen a una forma de producción nomas, a lo económico, se apoyan en una sola dimensión y se desvirtúa totalmente el concepto, se presta para los intereses hegemónicos que dominan en el mundo, las transnacionales, los mercados internacionales, la acumulación capitalista, etc... y le quitan todo lo que tiene de social, de cultural; esto desvirtúa la ecuación y le quita la integralidad al concepto (Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas 2016 en Zabala, 2020, p.53).

Desde los marcos conceptuales de Attinà, esta postura refleja la de desigualdad y conflicto, posicionando a FAO como un organismo internacional dominante.

En la práctica esto generó inconvenientes por cómo esto repercutió en el diálogo con representantes de la sociedad civil. Como fue mencionado anteriormente, hay más de una concepción sobre la agroecología y la FAO no es ajena a tener una propia, por lo que desde diversas organizaciones se podía entender que se quería implantar las ideas de la FAO a la agroecología uruguaya, desde nuestro propio proyecto. Durante el proyecto esto fue un inconveniente porque en un inicio generó rispideces por el recelo que generó el proyecto, especialmente por cómo se comunicó. Inicialmente el proyecto fue una novedad para las organizaciones, que no conocían de su existencia. Se tuvo que entablar una serie de conversaciones para generar confianza, para después poder realizar entrevistas y continuar con el trabajo. Cabe aclarar que si bien se pudieron superar los inconvenientes iniciales, nunca dejamos de ser parte del mapa de actores lo que llevó a tener una cierta vigilancia metodológica constante.

VI. 3. Trabajar en un proceso en pleno desarrollo

Asimismo, otra observación de la pasantía es que trabajábamos en un tema coyuntural, en un momento álgido de cambios. Esto generó que estuviéramos en un constante replanteo de cuál era la mejor manera para actuar, ya que con frecuencia se presentaban notas de prensa o comunicación personal notificando de nuevos conflictos. Esto deja como aprendizaje el tener una metodología y estrategia abierta a cambios, para poder diagramar acciones concretas según como vaya evolucionando el panorama coyuntural.

VI. 4. Cómo interpretar las representaciones

Un último aspecto a considerar se relaciona con cómo interpretar los datos. En particular, en la pasantía analizamos las posturas de distintas organizaciones, mediante entrevistas y/o análisis de prensa y bibliográfico. Sin embargo, se puede discutir sobre la representatividad de los análisis ya que en su mayor parte se entrevistó a quien representaba a la organización, y si bien esto fue elegido por la propia organización, algo a revisar es si la opinión puede efectivamente representar al colectivo o pertenece a pertenece a la persona. Esto a la hora de identificar posturas y posicionamientos de las diversas organizaciones hizo que fuera de suma importancia recurrir a cartas o declaraciones firmadas por el colectivo.

Para finalizar el capítulo, una reflexión que queda es la necesidad de explicitar los criterios metodológicos que se van a tomar en un proyecto, poder hacer una revisión metodológica en el transcurso de una investigación, recordando que la posición que se toma como equipo de investigación no es trivial y que a la hora de construir conocimiento hay posturas normativas atrás de cómo y para quiénes se genera. Es relevante recalcar que estas observaciones son hechas a posteriori porque no se dieron estas reflexiones epistemológicas en el transcurso de la propia pasantía y por lo tanto significaron un aprendizaje personal de aspectos a tener en cuenta para futuras investigaciones, pudiendo extrapolar los aprendizajes de la experiencia concreta a otros proyectos y generar cuestionamientos a la hora de embarcarse en una investigación, cuestionando el rol de la ciencia en el conocimiento.

Capítulo VII. Reflexiones finales

Esta pasantía brindó múltiples elementos para la formación en la Licenciatura en Desarrollo. En primer lugar, se pudo observar en la práctica cómo se lleva a cabo una política pública y cómo las visiones que los actores tengan, puede fomentar o no las relaciones entre ellos y cómo se traduce esto en la implementación de una u otra concepción de la problemática.

En particular, el análisis del proceso de formulación e implementación del Plan Nacional de Agroecología en Uruguay puso de manifiesto los avances y tensiones inherentes a las políticas públicas orientadas a la transformación socioecológica. El caso mostró el potencial del Estado y de las organizaciones sociales para institucionalizar una visión alternativa del desarrollo, mediante marcos normativos innovadores y espacios de gobernanza participativa. Sin embargo, también evidenció los desafíos que persisten en términos de coherencia interinstitucional, capacidades estatales, y disputa de sentidos en torno al modelo agropecuario dominante. En este contexto, el Plan constituyó un “laboratorio” de gobernanza adaptativa, donde se ensayaron nuevas formas de interacción entre actores, escalas y saberes. Su estudio contribuye al campo académico al ofrecer elementos empíricos y analíticos para comprender cómo se configuran, legitiman y sostienen políticas públicas con potencial transformador en contextos marcados por la pluralidad, la incertidumbre y la conflictividad.

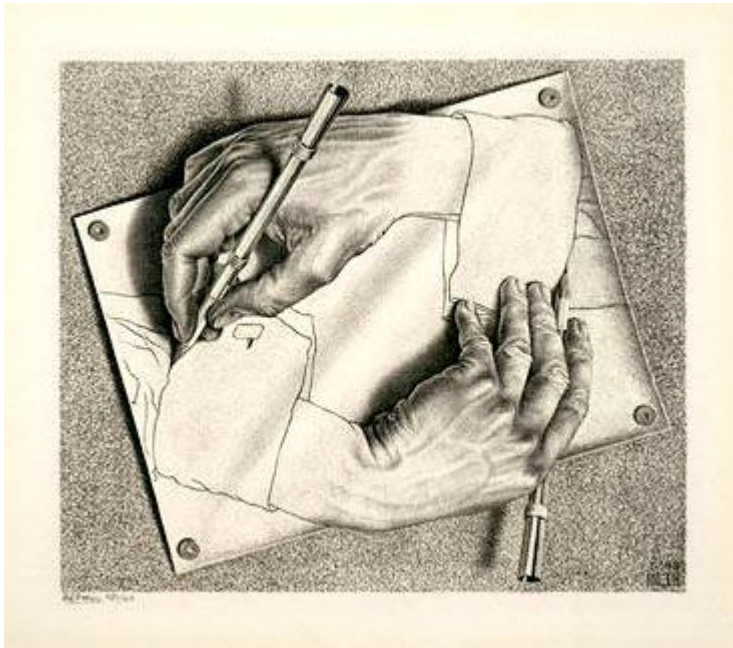
En segundo lugar, la pasantía permitió generar reflexiones acerca de las propias formas de investigación y cuestionar el rol que se puede tener a la hora de construir conocimiento. A su vez, se pudo observar la necesidad de explicitar criterios epistemológicos.

En tercer lugar, una reflexión que se puede hacer es el vínculo entre lo que se estudió y cómo se estudió, con el concepto analítico de la doble hermenéutica de Giddens, entendida como

La intersección de dos marcos de significado como una parte lógicamente necesaria de la ciencia social, el mundo social significativo tal como es constituido por los actores legos y los metalenguajes inventados por los científicos sociales; hay un constante “deslizamiento” de uno al otro inmiscuido en la práctica de las ciencias sociales (Giddens, 1984, p. 374).

Para complementar el análisis de la doble hermenéutica se propone incorporar la figura 5, donde se representa a unas manos dibujándose a sí mismas. Así es como los diversos marcos de significados se permean el uno al otro. En la investigación se podría ver que por un lado, la agroecología como ciencia tiene incorporada la transdisciplina, aspecto que posteriormente fue revisado en la reflexión sobre la pasantía. Más aún, la epistemología decolonial que proponen las alternativas al desarrollo tiene su correlato en las formas en las que se investigan. Por lo tanto, el contenido analizado y la manera en que se analizó no debería entenderse de manera separada, sino con una correlación.

Figura 5. Manos dibujando



M.C. Escher (1948)

Asimismo, la manera de entender al objeto o sujeto de investigación también tiene su correlación con cómo se entiende a los individuos como sujetos u objetos de desarrollo. Es así que las formas de entender al otro aparecieron en las maneras de concebir al desarrollo y también de entender cómo construir conocimiento.

Finalmente, un eje común que tuvo la pasantía y su posterior análisis fue la polisemia de diversos conceptos tales como interdisciplina, desarrollo, agroecología. Es interesante pensar en cómo cada uno de ellos ha sido apropiado de diversas maneras en distintos contextos y pensar en quiénes elaboran el discurso y de qué manera, teniendo en cuenta al poder detrás de la creación del discurso que plantea Foucault:

en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus

poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad (Foucault, 1970,p.14).

Es entonces que para terminar este informe, queda planteado el cuestionamiento de cómo se posiciona la ciencia, en particular las ciencias sociales, frente a la polisemia de conceptos y desde qué discursos se posiciona para investigar o intervenir, entendiendo que no hay una neutralidad tras esa decisión.

Referencias bibliográficas

Agostino, A. y Schöneberg, J. (2023) (¿Cómo) pueden las políticas públicas contribuir a la transformación? – Teoría y práctica del Post-Desarrollo en relación con el Estado en DPS Working Paper Series No.12. ISSN: 2509-6362

Alsina, S., Baraibar, M., Bizzozero, F., González, M., Jobbágy, E., Mazzeo, N., Milani, T., Muniz, C., Pérez, D., Sciandro, J. y Zurbriggen, C. (2022). Informe de consultoría. Capacidades y herramientas para la Agroecología en Uruguay <https://saras-institute.org/wp-content/uploads/2023/03/Consultoria-SARAS-FAO-Agroecologia.pdf>

Altieri, M. A. (2015). Breve reseña sobre los orígenes y evolución de la agroecología en América Latina. *Agroecología*, 10(2), 7-8. Recuperado de: <https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/300771>

Amesti, M. (2021) El ministro se disculpa. *Brecha*. <https://brecha.com.uy/el-ministro-se-disculpa/>

Anand, S. y Sen, A. (1994). Sustainable Human Development: Concepts and Priorities. New York: UNDP.

Banco Mundial (30 de noviembre de 2021) El Banco Mundial apoya el camino de Uruguay hacia una producción agroecológica <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/11/30/el-banco-mundial-apoya-el-camino-de-uruguay-hacia-una-produccion-agroecologica>

Barbé, Esther. (1995). Relaciones Internacionales, Madrid, Editorial Tecnos

Bautista Segalés, J. J. (2014): ¿Qué significa pensar desde América Latina? Hacia una racionalidad transmoderna y postoccidental. Akal, Madrid.

Bensin, B.M. (1930) Possibilities for international cooperation in agroecological investigations. *Internatl. Rev. Agr. Mo. Bull. Agr. Sci. and Pract.* (Rome) 21, 277–284

Biggs, R., De Vos, A., Preiser, R., Clements, H., Maciejewski, K. & Schlüter, M. (2021). The Routledge Handbook of Research Methods for Social-Ecological Systems. 10.4324/9781003021339.

Bizzozero F. 2020. Lineamientos y recomendaciones de política para el desarrollo de la agroecología en Uruguay. PNUD Uruguay, ISBN: 978 92 95114 09 8.

Calle Collado, Á. Gallar, D. y Cándón-Mena, J. (2013) Agroecología política: la transición social hacia sistemas agroalimentarios sustentables *Revista de economía crítica*, ISSN 1696-0866, N°. 16, 2013

Carballo González, C. (2011) Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial de Argentina 2010-2020. Crecimiento sin sustentabilidad

Castro, D. (2022) Mandato y autodeterminación. Pistas para desarmar la trampa estadocéntrica. Bajo Tierra A. C, México.

CHNPA (2020a) 9na reunión. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/2020-12/Acta%209na%20Reuni%C3%B3n%20de%20la%20CPNA13022020_0.pdf

CHNPA (2020b). 11va reunión. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/2021-05/Acta%2011va%20reuni%C3%B3n%20de%20la%20CHPNA_18setiembre2020_0.pdf

Cianelli, M. (2021) Blasina planteó que si el proyecto de plan de producción agroecológica no se modifica, le recomendará al ministro que no lo apoye, la diaria. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/4/blasina-planteo-que-si-el-proyecto-de-plan-de-produccion-agroecologica-no-se-modifica-le-recomendara-al-ministro-que-no-lo-apoye/>

Corona Berkin, Sarah (2020). Producción horizontal del conocimiento. Bielefeld University Press, transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839449745>

Ceccon, E. (2008) La revolución verde tragedia en dos actos. *Ciencias*, Vol.1, Núm.91, julio-septiembre. Universidad Autónoma de México. Pp. 21-29.

Elsawah, S., Mclucas, A. & Mazanov, J. (2013). Using a Cognitive Mapping Approach to Frame the Perceptions of Water Users About Managing Water Resources: A Case Study in the Australian Capital Territory. *Water Resources Management*. 27. 10.1007/s11269-013-0357-5.

Errejón Galván, I. (2012). ¿Qué es el análisis político? Una propuesta desde la teoría del discurso y la hegemonía

Fals Borda, O. (2014) Ciencia, compromiso y cambio social. Montevideo. Extensión Universitaria. El colectivo. Lanzas y letras.

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441–473

Folke, C. (2006). *Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses*. *Global Environmental Change*, 16(3), 253–267.

Folke, C. 2016. “Resilience (Republished)”. *Ecology and Society* 21(4):44.

Foucault, M. (1970). *El orden del discurso*. Tusquets Editores, S A. Buenos Aires.

Garavito González, L., Gómez Zárate, D., y Palacio Tamayo, D. (2018). Gobernanza territorial en los páramos Chingaza y Sumapaz-Cruz Verde. Una comparación de sus principales actores y problemáticas. *Perspectiva Geográfica*, 23(1).

Gazzano, I., y A. Gómez Perazzoli. 2015. “Agroecología en Uruguay”. *Agroecología* 10 (2): 103-13.

Gazzano, I, Achkar, M, Apezteguía, E, Ariza, J, Gómez Perazzoli, A y Pivel, J. (2021.). Ambiente y crisis en Uruguay. La agroecología como construcción contrahegemónica. EN: Revista de Ciencias Sociales, n. 48, pp. 13-40.

Giddens, A. *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1984

Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H, Schwartzman, S., Scott, P. y Trow, M. (1997). La nueva producción del conocimiento: La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas.

Gliessman, S. R. (2013). Agroecología: Plantando las raíces de la resistencia. *Agroecología*, 8(2), 19–26. Recuperado a partir de <https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/212151>

Goulet ,F. y Meynard, J.(2014) ¿Qué agroecología para qué agricultura? Miradas cruzadas en Francia y en Argentina y ubicación de la cuestión medioambiental. La agroecología en Argentina y Francia. Miradas Cruzadas

Haraway, D. J. (1995): *Ciencia, cyborgs y mujeres. La invención de la naturaleza*, Madrid, Cátedra.

Hardin, G. (1968). "The Tragedy of the Commons". *Science*. 162 (3859): 1243–1248.

Jessop, B. (1998) *The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development* . *International Social Science Journal*, 50 (155).

Johnson-Laird, P. N. (2005). Mental models and thought. *The Cambridge handbook of thinking and reasoning*, 185-208.

Kioupkiolis, A. (2018) La ausencia de lo político en los comunes y una estrategia post -hegemónica de transformación social en : Pensamiento al margen: revista digital sobre las ideas políticas, ISSN-e 2386-6098, N°. 8, págs. 14-50

Kolkman, M, Kok, M. & Veen, A. (2005). Mental model mapping as a new tool to analyse the use of information in decision-making in integrated water management. Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C. 30. 317-332. 10.1016/j.pce.2005.01.002.

Larrouqué, D. (2018): “¿Qué se entiende por “Estado Neoweberiano”? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana” en Reforma y Democracia, N° 70.

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (1972). Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad (Vol. 116). México: Fondo de cultura económica.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford University Press. Oxford

La Diaria (2021) MGAP determinó que se aplicará reglamento de la Comunidad Europea para la certificación de la producción orgánica que se comercialice en el país.

Disponible en:
<https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2021/7/mgap-determino-que-se-aplicara-reglamento-de-la-comunidad-europea-para-la-certificacion-de-la-produccion-organica-que-se-comercialice-en-el-pais/>

Ley N° 19.717. Publicada el 23/01/2019. Disponible en:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19717-2018>

Méndez, C. (2021) Gobierno y productores difieren en su visión sobre la agroecología. la diaria. Disponible en:
<https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2021/6/gobierno-y-productores-difieren-en-su-vision-sobre-la-agroecologia/#>

Méndez, C. (2022). ¿Qué dice el Plan Nacional de Agroecología que se presenta este jueves? Disponible en:
<https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2022/5/que-dice-el-plan-nacional-de-agroecologia-que-se-presenta-este-jueves/>

Méndez, V., Bacon, C. y Cohen, R. (2013). La agroecología como un enfoque transdisciplinar, participativo y orientado a la acción. [Translated version of the article previously published in Agroecology and Sustainable Food Systems]. Agroecología. 8. 9-18.

Mignolo, W. (2009): “Desobediencia Epistémica (II), Pensamiento Independiente y Libertad De-Colonial”. Rev Otros Logos, Centro de Estudios y Actualización en Pensamiento Político, Decolonialidad e interculturalidad. Universidad Nacional del Comahue, BA/Neuquén/Río Negro/Chubut

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación: (2011) “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020”. Bs. Aires. Octubre.

Naciones Unidas, 1987. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro futuro común

Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science*, 325(5939), 419–422. doi:10.1126/science.1172133

Ostrom, E., & Cox, M. (2010). *Moving beyond panaceas: a multi-tiered diagnostic approach for social-ecological analysis*. *Environmental Conservation*, 37(04), 451–463.

Ollivier, G., Magda, D., Mazé, A., Plumecocq, G. & Lamine, C. (2018). Agroecological Transitions: What Can Sustainability Transition Frameworks Teach Us? An Ontological and Empirical Analysis. *ECOLOGY AND SOCIETY*. 23. 10.5751/ES-09952-230205.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2019) 68 años de la FAO en Uruguay 1950-2018

Oyhantçabal, G. y Narbondo, I. (2008) Radiografía del negocio sojero. Montevideo Redes-AT.

Petersen, P., Mussoi, E. M., y Dal Soglio, F. (2013). Institucionalización del enfoque agroecológico en Brasil: Avances y desafíos. *Agroecología*, 8(2), 73-79. Recuperado a partir de <https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/212211>

Pombo, O. (2013) «Epistemología de la interdisciplinariedad.La construcción de un nuevo modelo de comprensión.» *Interdisciplina I*, núm. 1. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Ramos, C. y Milanese, A. (2016) “¿Un Neoweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio”, Gustavo Blutman y Horacio Cao (Eds): *Estado y Administración Pública: paradojas en América Latina*. Universidad de Buenos Aires.

Rieiro Castiñeira, A. y Karageuzián, G. (2020). Agroecología y disputas sobre el desarrollo rural en Uruguay. *Mundo Agrario*, 21 (47), e147. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.12040/pr.12040.pdf

Sábato, J. y Botana, N. (1975) Capítulo 10 “La ciencia y la tecnología en el desarrollo de América Latina”, en Sábato, J. (Ed.) El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología- desarrollo-dependencia, Paidós, Buenos Aires.

SARAS (s.f.a) *Conózcamos*. <https://saras-institute.org/es/conozcanos/>

SARAS (s.f.b) *IX Conferencia Pública SARAS – Ciclo 2019-2021*. <https://saras-institute.org/es/saberes-sobre-la-mesa/>

SARAS (s.f.c) *Governagua: “Transformando la gobernanza del agua en América del Sur: de la reacción a la adaptación y anticipación”* <https://saras-institute.org/es/governagua-transformando-la-gobernanza-del-agua-en-america-del-sur-de-la-reaccion-a-la-adaptacion-y-la-anticipacion/>

SARAS (s.f.d.) *Enfoque*. <https://saras-institute.org/es/enfoque/>

Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay (2021) Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Uruguay 2021-2025

Schwab, F., Calle-Collado, A. y Muñoz, R. (2020): “Economía social y solidaria y agroecología en cooperativas de agricultura familiar en Brasil como forma de desarrollo de una agricultura sostenible”, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 98, 189-211. DOI: 107203/CIRIEC-E.98.14161

Toledo (2019.) Agroecología en Kothari, A. et al. Pluriverse: A Post - Development Dictionary. New Delhi: Tulika Books.

Thompson Klein, J. (2015) Una taxonomía de la interdisciplinariedad. Vienni, B., P. Cruz, L. Repetto, C. von Sanden, A. Lorieto & V. Fernández (compiladoras). 2015. Encuentros sobre interdisciplina. Espacio Interdisciplinario. Universidad de la República. Montevideo.

Urquiza, A. y Labraña, J. (2022). *Inter-y transdisciplina en la educación superior universitaria: reflexiones desde América Latina*. Universidad de Chile, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Núcleo de Investigación en Inter y Transdisciplina para la Educación Superior (NITES). Disponible en <https://doi.org/10.34720/r8ts-gj33>

Villasante, T. R., y Martín Gutiérrez, P. (2007). Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social. *Política Y Sociedad*, 44(1), 125 - 140. Recuperado a partir de <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0707130125A>

Wezel, A.; Bellon, S.; Doré, T.; Francis, Charles A.; Vallod, D.; & David, C.,(2009). "Agroecology as a science, a movement and a practice. A review" Department of Agronomy and Horticulture: Faculty Publications. 927.

Wezel, A. & Soldat, V. (2009). A quantitative and qualitative historical analysis of the scientific discipline agroecology. *International Journal of Agricultural Sustainability*. 7. 3-18. 10.3763/ijas.2009.0400.

Zabala, L. (2020) Apuntes sobre el proceso de construcción del plan nacional de agroecología, en Uruguay, entre los años 2002-2016

Zurbriggen, C. (2011)Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perf. latinoam.* [online]., vol.19, n.38, pp.39-64. ISSN 0188-7653.