



**“EL PROYECTO URUGUAY RURAL Y SU ANCLAJE TERRITORIAL EN EL
DEPARTAMENTO DE RIVERA, EN EL PERÍODO 2005 – 2010”**

Lilián Anabelle Ion Taibo

Trabajo de Tesis para ser presentado como
requisito parcial para optar al Título de

***MAGISTER SCIENTIAE en PROCESOS LOCALES DE INNOVACIÓN Y
DESARROLLO RURAL (PLIDER)***

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS AGRARIAS Y FORESTALES
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL
CARRERA DE MAESTRÍA**

La Plata, Argentina

Noviembre 2016



**“EI PROYECTO URUGUAY RURAL Y SU ANCLAJE TERRITORIAL EN EL
DEPARTAMENTO DE RIVERA, EN EL PERÍODO 2005 – 2010”**

Lilián Anabelle Ion Taibo

Dr. Pedro Carricart

Director de Tesis



**“EI PROYECTO URUGUAY RURAL Y SU ANCLAJE TERRITORIAL EN EL
DEPARTAMENTO DE RIVERA, EN EL PERÍODO 2005 – 2010”**

Lilián Anabelle Ion Taibo

Evaluada por:

M Sc. Ing. Agr. Gustavo Larrañaga
Evaluador

Dr. Roberto Bustos Cara
Evaluador

Dr. William Santos de Assis
Evaluador

AGRADECIMIENTOS

A los productores familiares, asalariados rurales, pobladores rurales y sus familias que me recibieron en sus hogares y desinteresadamente brindaron sus conocimientos. A ellos y ellas: Akiko Kawano, Eldi Silva, Eugenio Antúnez, Gabriela Nuñez, Héctor Olivera, Lourdes Rodríguez, Nuri Imacio, Rebeca Correa, Rina Romero, Silvia Capelletti, Familia Benzano, Aura Rodríguez, Joselo (Moirones), Lavallega Pintos, Marcia Silva, María del Carmen Cuello, Natalia Sosa, Francisco Batista, Carmen Hernández, Dorotea Mello, Joselito Fagúndez, Marisa Delgado y Wenceslao Martínez.

A mi hijo Ernesto, por acompañarme desde la panza en el desafío de realizar esta tesis.

A mis familias de Uruguay y Argentina, a Eduardo Lucas de Olivera, a mis amigos y compañeros, por el aliento y el apoyo incondicional.

A Pedro Carricart por estar siempre, por la paciencia y la serenidad de sus mensajes.

A mis queridos compañeros, docentes y personal de la Maestría PLIDER de la Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales; por el cariño, la hermandad y solidaridad para con las hermanas uruguayas. A Emiliano Spontón, Juan Castro, Diego Castro y Elisa Rodríguez por las cenas, techos y utopías compartidas.

A quienes confiaron y me brindaron la oportunidad de trabajar, conocer y aprender junto a los sectores sociales invisibilizados del Uruguay rural. Antonio Vadell y compañeros, muchas gracias.

A mis queridos compañeros del Proyecto Uruguay Rural por la mística, el compromiso, la solidaridad y los aprendizajes compartidos. A: Antonio Vadell, Jacqueline Gómez, Juan Pablo Perrachón, Guillermo Gonsalves, Pedro Lopardo, Alejandro Manovsky, Diego Acosta, Gregorio Martirena, Jorge Azziz, Natalia Vibel, Flavia Carretto, María Noel González, Adriana Bazzani, Miguel Ortiz, María Elena Cámara, Mariela Bianchi, Raquel Machado, Mario Bonilla, Carlos Croce, Alicia Brenes, Luz María Alvarez, Emily Baldasari, Marisell Fariello, Heber Sellanes, Ricardo Pérez, Pablo Montero, Fernanda Hernández, Fernando Sganga, Fernando Rodríguez, Guzmán Garet, Patricia Duarte, Elisa Rodríguez, Marcello Vaselli, entre otros.

A María Elena Cámara, Adriana Melogno, Martha Frascolla, Sara Nolla, Marcelo Mendonça, Sergio Bettega y Eriton Cebey por sus testimonios.

A las bibliotecarias Eugenia Ortiz y María Arigón de la Universidad de la República por la colaboración con la bibliografía.

A Camila Rey Ion por la actitud y responsabilidad en la traducción.

A Lourdes Landeira Taibo por la comprometida y profesional lectura.

ABREVIATURAS

ADAR: Asociación Departamental de Apicultores de Rivera
AFE: Administración de Ferrocarriles del Estado
AL: América Latina
AMRU: Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay
ANEP: Administración Nacional de Educación Pública
ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones
APPFam: Asociación de Pequeños Productores Familiares
ARU: Asociación Rural del Uruguay
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
BROU: Banco de la República Oriental del Uruguay
CA: Cooperativas Agropecuarias
CAF: Cooperativas Agrarias Federadas
CALFORU: Cooperativa Agropecuaria Limitada de Fomento Rural
CCL: Comité de Crédito Local
CGA: Censo General Agropecuario
CLAEH: Centro Latinoamericano de Economía Humana
CNF: Cooperativa Nacional Forestal
CNFR: Comisión Nacional de Fomento Rural
CNP: Censo Nacional de Población
CNPVH: Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares
CNT: Confederación Nacional de Trabajadores
COMIRA: Comisión Regional Apícola
CONAPROLE: Cooperativa Nacional de Productores de Leche
CUDECOOP: Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas
CVAB: Comisión Vecinal Arroyo Blanco
DAT: Dirección de Asistencia Técnica
DGDR: Dirección General de Desarrollo Rural
DGSA: Dirección General de Servicios Agronómicos
DIEA: Dirección de Investigación y Estadísticas Agropecuarias

DIGEGRA: Dirección General de la Granja
DPPA: Dirección de Programación y Política Agropecuaria
DPPG: Dirección del Plan de Promoción Granjera
DTR: Desarrollo Territorial Rural
ECH: Encuesta Continua de Hogares
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FENACOA: Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias
FENARU: Federación Nacional de Asalariados Rurales del Uruguay
FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FRU: Federación Rural del Uruguay
FUCA: Federación Uruguaya de Cooperativas Agropecuarias
GMC: Grupo Mercado Común
IDR: Intendencia Departamental de Rivera
IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMR: Intendencia Municipal de Rivera
INACOOOP: Instituto Nacional de Cooperativismo
INE: Instituto Nacional de Estadística
INIA: Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPA: Instituto Plan Agropecuario
IPRU: Instituto de Promoción Económico del Uruguay
LATU: Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MAP: Ministerio de Agricultura y Pesca
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
MDR: Mesa de Desarrollo Rural
MEVIR: Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MGAP: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES: Ministerio de Desarrollo Social
MSP: Ministerio de Salud Pública
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
ONGs: Organizaciones No Gubernamentales
OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPYPA: Oficina de Programación y Política Agropecuaria

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
OSE: Obras Sanitarias del Estado
PBI: Producto Bruto Interno
PEA: Población Económicamente Activa
PG: Programa Ganadero
PIT: Plenario Intersindical de Trabajadores
PPR: Proyecto Producción Responsable
PREDEG: Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja
PRENADER: Programa Nacional de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego
PRODENOR: Proyecto de Desarrollo Social de las zonas rurales más pobres del Norte del Uruguay
PRONADEGA: Programa Nacional de Desarrollo de Ganaderos Pequeños y Medianos
PRONAPPA: Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario
PSA: Programa de Servicios Agropecuarios
PUR: Proyecto Uruguay Rural
PYMES: Pequeña y Mediana Empresa
REAF: Reunión Especializada de Agricultura Familiar
RENARE: Recursos Naturales Renovables
RT: Representante Técnico
SFR: Sociedad de Fomento Rural
SFR Rivera: Sociedad Fomento Rural de Rivera
UNATRA: Unión Nacional de Trabajadores Rurales y Afines
UNLP: Universidad Nacional de La Plata
UTAA: Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas
UTE: Usinas y Trasmisiones Eléctricas
VAB: Valor Agregado Bruto

ÍNDICE

RESUMEN.....	xix
ABSTRACT.....	xxi
INTRODUCCIÓN GENERAL.....	1
MATERIALES Y MÉTODOS.....	5
CAPÍTULO I: PLANTEO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	5
1.1 Uruguay en el contexto neoliberal de la década de los 90 del Siglo XX...	5
1.2 Efectos del modelo neoliberal: transformaciones en la estructura agraria y social en Uruguay.....	12
1.2.1 Productor familiar: definición conceptual y operacional.....	13
1.2.2 Organizaciones sociales rurales: definición conceptual y tipología.....	16
1.2.3 Implicancias del modelo neoliberal en la estructura agraria y social rural....	17
1.2.3.1 Uso del suelo.....	22
1.2.4 Implicancias del modelo neoliberal en las organizaciones sociales rurales...	22
1.2.5 Demográficos.....	24
1.2.6 Económicos.....	27
1.2.7 Pobreza y nivel de vida.....	28
1.2.8 Servicios públicos.....	28
1.3 Neoliberalismo e institucionalidad agropecuaria en Uruguay.....	29
1.4 Políticas, programas y proyectos en la década de los 90 del Siglo XX.....	31
1.5 El Proyecto Uruguay Rural previo al año 2005.....	37
1.6 El Proyecto Uruguay Rural a partir del año 2005.....	43
1.6.1 Principales instrumentos del Proyecto Uruguay Rural 2005 – 2010.....	51
1.6.2 El PUR: propuesta de organización, participación y descentralización en los territorios rurales.....	53
1.6.3 Inserción territorial del Proyecto Uruguay Rural mediante equipos interdisciplinarios.....	55
1.7 El departamento de Rivera – Uruguay.....	56
1.7.1 Caracterización del departamento de Rivera.....	56
1.7.1.1 Geología y geomorfología.....	57

1.7.1.2 Historia.....	57
1.7.1.3 Pobreza rural en Uruguay.....	59
1.7.1.4 Demografía y pobreza rural en Rivera.....	62
1.7.1.5 Actividades económicas.....	66
1.7.1.6 Actividad agropecuaria y estructura agraria.....	66
1.7.1.7 Actividad industrial.....	74
1.7.1.8 Institucionalidad vinculada al sector agropecuario y al desarrollo rural en el año 2005.....	75
1.8 Objetivos.....	76
1.8.1 Objetivo general.....	76
1.8.2 Objetivos específicos.....	76
1.9 Pregunta de investigación e hipótesis.....	76
1.9.1 Pregunta de investigación.....	76
1.9.2 Hipótesis.....	77
1.10 Relevancia del tema.....	77
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO.....	79
2.1 Estado de conocimiento del tema.....	79
2.1.1 Teórico.....	79
2.1.1.1 Política y Políticas públicas.....	79
2.1.1.1.1 Etapas de las políticas públicas.....	85
2.1.1.1.2 Marcos analíticos para el estudio de las políticas públicas.....	93
2.1.1.2 Desarrollo – Estado - Sociedad	96
2.1.1.2.1 Paradigmas: Modernizador – Estructuralismo –Dependencia.....	97
2.1.1.2.2 Paradigmas: Neoliberalismo – Neo desarrollismo – Socialismo Siglo XXI.....	101
2.1.1.3 Desarrollo rural.....	111
2.1.1.4 El desarrollo y el territorio.....	116
2.1.2 Empírico.....	119
2.2 Marco teórico propuesto.....	131
2.2.1 Desarrollo Rural.....	131
2.2.2 Territorio.....	135
2.2.3 Organización.....	139

2.2.4 Acción colectiva.....	141
2.2.5 Participación.....	144
2.3 Propuesta metodológica.....	150
2.3.1 Estudio exploratorio.....	150
2.3.2 Estudio de caso.....	150
2.3.3 Delimitación espacial y temporal.....	151
2.3.4 Métodos y fuentes de datos.....	152
2.3.4.1 Métodos.....	152
2.3.4.2 Fuentes de datos.....	153
2.3.4.2.1 Fuentes de datos primarias.....	153
2.3.4.2.2 Fuentes secundarias de datos.....	155
2.3.4.3 Población estudiada.....	156
2.4 Alcances y limitaciones.....	160
2.5 Estrategia de análisis.....	162
CAPÍTULO III: LAS ORGANIZACIONES SOCIALES RURALES Y EL PROYECTO URUGUAY RURAL EN RIVERA.....	166
3.1 Las organizaciones de productores familiares y de asalariados rurales en Uruguay.....	166
3.1.1 Organizaciones de productores agropecuarios.....	166
3.1.1.1 Cooperativismo agrario y organizaciones sectoriales en Uruguay.....	172
3.1.2 Organizaciones de asalariados rurales y de pobladores rurales en Uruguay.....	174
3.1.3 Quiénes integran las organizaciones de productores agropecuarios en Uruguay.....	179
3.1.4 Reivindicaciones del gremialismo agropecuario en Uruguay.....	183
3.2 Antecedentes organizativos de los productores familiares asalariados y pobladores rurales en las regiones de influencia de la APPFam y la COMIRA.....	185
3.3 El Proyecto Uruguay Rural en el departamento de Rivera previo al año 2005.....	189
3.4 Mapeo de organizaciones sociales rurales en Rivera en el año 2005.....	192

3.5 Potencialidades y dificultades para generar organizaciones en Rivera.....	196
3.6 El Proyecto Uruguay Rural en el departamento de Rivera a partir del año 2005.....	198
RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	201
CAPÍTULO IV: RESULTADOS.....	201
4.1 Asociación de Pequeños Productores Familiares – APPFam.....	201
4.1.1 Actividades productivas en la región de influencia de la APPFam.....	201
4.1.2 Génesis de la APPFam.....	203
4.1.3 Asociación de Pequeños Productores Familiares – APPFam.....	206
4.1.4 De Integrar los grupos a integrar la Asociación de Pequeños Productores Familiares.....	209
4.1.5 Convenio Asociación Pequeños Productores Familiares – Proyecto Uruguay Rural.....	210
4.1.6 Funcionamiento de la APPFam.....	213
4.1.7 Los servicios técnicos en la APPFam.....	217
4.1.8 Participación de la APPFam en ámbitos externos a la organización.....	220
4.1.9 Acuerdos interinstitucionales.....	224
4.1.10 Síntesis de las principales actividades realizadas por la APPFam.....	225
4.1.11 Logros de la APPFam.....	226
4.2 Comisión Regional Apícola – COMIRA.....	233
4.2.1 Los Grupos Apícolas que integran la COMIRA.....	233
4.2.1.1 Grupos Apícolas Cerro Pelado y La Cumbre de Vichadero.....	234
4.2.1.2 Grupos Apícolas Lapuente y Yaguarí de Moirones.....	236
4.2.1.3 Grupo Apiculturas Rincón de los Rodríguez.....	238
4.2.2 Caracterización socio laboral de los integrantes de los Grupos Apícolas....	240
4.2.3 Actividades productivas en la región de influencia de la COMIRA.....	242
4.2.4 Génesis de la COMIRA.....	243
4.2.5 Trayectoria organizativa de los integrantes de la COMIRA.....	245
4.2.6 Proyecto COMIRA – Proyecto Uruguay Rural.....	246
4.2.7 Funcionamiento de la COMIRA.....	249
4.2.8 Participación de la COMIRA en ámbitos externos a la organización.....	256

4.2.9 Acuerdos interinstitucionales.....	259
4.2.10 Principales actividades realizadas por la COMIRA.....	259
4.2.11 Logros de la COMIRA.....	260
4.2.12 Disolución de la COMIRA.....	265
4.3 Comisión Vecinal Arroyo Blanco.....	267
4.3.1 El Poblado Rural Arroyo Blanco.....	268
4.3.2 Génesis de la Comisión Vecinal del Agua en Arroyo Blanco.....	270
4.3.3 Proyectos de la Comisión Vecinal del Agua de Arroyo Blanco.....	273
4.3.4 Funcionamiento de la Comisión Vecinal del Agua de Arroyo Blanco.....	278
4.3.5 Participación de la Comisión Vecinal Arroyo Blanco en ámbitos externos...	282
4.3.6 Acuerdos o vínculos interinstitucionales de la Comisión Vecinal Arroyo Blanco.....	284
4.3.7 Principales actividades realizadas por la Comisión Vecinal Arroyo Blanco...	284
4.3.8 Logros de la Comisión Vecinal del Agua de Arroyo Blanco.....	285
4.3.9 Desafíos de los vecinos de Arroyo Blanco.....	287
4.4 Síntesis de los resultados de la Fortaleza Organizativa.....	287
4.4.1 Empoderamiento.....	288
4.4.2 Funcionamiento, madurez, representatividad y participación intra organización.....	292
4.4.3 Participación en ámbitos externos a la organización.....	297
4.4.4 Fortaleza organizativa.....	299
CAPÍTULO V: DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.....	301
5.1 Política pública.....	301
5.2 Desarrollo rural.....	310
5.3 La implementación de la política pública.....	313
5.4 Territorio.....	316
5.5 Organización.....	319
5.6 Acción colectiva y participación.....	326
CONCLUSIONES GENERALES.....	335
BIBLIOGRAFÍA.....	348

NDICE DE TABLAS

Cuadro N°1: Número de establecimientos agropecuarios según Censo Agropecuario. % variación intercensal.....	18
Cuadro N°2: Número de establecimientos agropecuarios por estrato de tamaño según Censo Agropecuario.....	19
Cuadro N°3: Superficie ocupada por tipo de productor agropecuario según Censo Agropecuario.....	20
Cuadro N°4: Número de explotaciones y superficie explotada según nacionalidad del productor. Censos Agropecuarios 2000 – 2011.....	21
Cuadro N°5: Superficie explotada por Censo Agropecuario según uso del suelo (en porcentajes).....	22
Cuadro N°6: Distribución de la población total y rural de Uruguay según Censo de Población.....	25
Cuadro N°7: Población rural por grupo de edades. Censos de población 1996 - 2004 – 2011.....	26
Cuadro N°8: Distribución de la población total y rural de Uruguay y de Rivera, según año censal.....	63
Cuadro N°9: Departamento de Rivera. Evolución intercensal de la población total y rural. Censos de Población 2004 – 2011.....	65
Cuadro N°10: Departamento de Rivera. Número de explotaciones y superficie explotada por tamaño de la explotación. Censo Agropecuario 2000...	67
Cuadro N°11: Departamento de Rivera. Número de explotaciones y superficie explotada, según fuente de ingreso principal. Censo Agropecuario 2000.....	68
Cuadro N°12: Departamento de Rivera. Número de explotaciones y mano de obra permanente utilizada (remunerada y no remunerada), según principal fuente de ingreso. Censo Agropecuario 2000.....	69
Cuadro N°13: Departamento de Rivera. Número de explotaciones y superficie explotada, según fuente de ingreso principal. Censo Agropecuario 2011.....	71
Cuadro N°14: Departamento de Rivera. Evolución de Indicadores de la actividad agropecuaria y en la estructura agraria. Censos Agropecuarios 2000 y 2011.....	71

Cuadro N°15: Número de organizaciones según función y clase social. Año 1989.....	180
Cuadro N°16: Asociativismo en las explotaciones rurales según estrato de tamaño. Censo Agropecuario 1990.....	181
Cuadro N°17: Matriz Organizaciones Rurales. Principales características de las organizaciones sociales en el departamento de Rivera. Año 2005.....	194
Cuadro N°18: Distribución de los integrantes de los grupos apícolas según actividad principal.....	241
Cuadro N°19: Indicadores sobre el grado empoderamiento de los integrantes de las organizaciones por organización social. Período 2005 – 2010.....	288
Cuadro N°20: Logros en el empoderamiento percibidos por los integrantes de las organizaciones por organización social. Período 2005 – 2010.....	291
Cuadro N°21: Madurez organizativa por organización social. Período 2005 – 2010.....	292
Cuadro N°22: Funcionamiento de la organización por organización social. Período 2005 – 2010.....	294
Cuadro N°23: Representatividad de las organizaciones con respecto a sus asociados según organización social. Período 2005 – 2010.....	295
Cuadro N°24: Participación intraorganización por organización social..... Período 2005 – 2010.	296
Cuadro N°25: Características de los ámbitos de participación: cobertura y periodicidad de funcionamiento, y participación de las organizaciones sociales de Rivera según ámbito. Período 2005 – 2010.....	297
Cuadro N°26: Participación en ámbitos externos a la organización por organización social. Período 2005 – 2010.....	298
Cuadro N°27: Dimensiones contempladas en los convenios y proyectos de las organizaciones sociales rurales con el PUR.....	312

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N°1: Ubicación de Uruguay en América del Sur.....	56
Figura N°2: Ubicación del Departamento de Rivera en Uruguay.....	56
Figura N°3: Departamento de Rivera – Uruguay.....	59
Figura N°4: Proporción de personas bajo la línea de pobreza por segmento censal en áreas rurales de Uruguay. Año 2001.....	64
Figura N°5: Regiones agropecuarias en Uruguay. Años 1990 y 2000.....	73
Figura N°6: Ubicación de las regiones de referencia de las organizaciones: APPFam, COMIRA y Comisión Vecinal Arroyo Blanco.....	158
Figura N°7°: Ubicación de la región de referencia de la APPFam.....	201
Figura N°8: Ubicación de los grupos apícolas integrantes de la COMIRA.....	233
Figura N°9: Ubicación Poblado Arroyo Blanco.....	269

ÍNDICE DE FOTOS

Fotografía N°1: Cartelería del PUR – MGAP. Año 2006.....	49
Fotografía N°2: Vivienda en la zona rural de Rivera. Año 2007.....	61
Fotografía N°3: Difusión del Microcrédito en la publicación El Chasque.....	192
Fotografía N°4: Plenario de la MDR Rivera. Año 2007.....	200
Fotografía N°5: Familia integrante de la APPFam. Año 2012.....	214
Fotografía N°6: Asamblea de la APPFam. Junio 2008.....	217
Fotografía N°7: Intervención del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Sr. José Mujica, en el Primer Encuentro Nacional de Productores Agropecuarios Familiares, Tacuarembó. Setiembre 2007.....	222
Fotografía N°8: Primer Encuentro de Productores Agropecuarios Familiares. Setiembre 2007. Taller realizado con los productores.....	222
Fotografía N°9: Primer Encuentro de Productores Agropecuarios Familiares. Setiembre 2007. Cierre del Encuentro.....	223
Fotografía N°10: Primer Encuentro de Integrantes de Comité de Crédito Rural, Rivera. Noviembre 2009. Taller en el marco del Encuentro.....	223
Fotografía N°11: Primer Encuentro de Integrantes de Comité de Crédito Rural, Rivera. Noviembre 2009. Almuerzo compartido en la SFR Cerro Pelado.....	224
Fotografía N°12: Familia integrante del Grupo Apícola Cerro Pelado.....	236
Fotografía N°13: Familia integrante del Grupo Apícola La Cumbre.....	236
Fotografía N°14: Grupo Apícola Yaguarí de Moirones. Agosto 2007.....	238
Fotografía N°15: Integrante del Grupo Apícola Lapuente.....	238
Fotografía N°16: Integrantes del Grupo Apícola Rincón de los Rodríguez con la autora de la tesis.....	240
Fotografía N°17: Segundo Encuentro Nacional de la Producción Agropecuaria Familiar; Sauce, Canelones. Setiembre 2009.....	258
Fotografía N°18: Segundo Encuentro Nacional de la Producción Agropecuaria Familiar; Sauce, Canelones. Setiembre 2009.....	258
Fotografía N°19: Asamblea de vecinos de Lapuente. Octubre 2006.....	268

Fotografía N°20: Taller en Arroyo Blanco. Año 2006.....	271
Fotografía N°21: Vecinos de Arroyo Blanco con la autora de la tesis.....	280

RESUMEN

La presente investigación se planteó como finalidad analizar las políticas públicas del Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y sus impactos en los procesos organizativos de los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales del departamento de Rivera, durante el período 2005-2010.

En Uruguay, existen escasos antecedentes de estudios en las ciencias sociales que se planteen indagar las políticas públicas que promueven la organización de los pequeños productores familiares en el noreste del país, específicamente en el departamento de Rivera. Resulta pertinente- por lo poco que se conoce sobre el tema -generar esos antecedentes en dicha zona del país y aportar nuevos conocimientos sobre las políticas de desarrollo rural y de las organizaciones de pequeños productores familiares.

La investigación es de carácter exploratoria y se desarrolló mediante la realización de un estudio de caso. Se efectuó un análisis histórico de las políticas y los dispositivos implementados por el Proyecto Uruguay Rural orientados a promover procesos organizativos de los sectores más vulnerables del medio rural, desde el año 2001 hasta el año 2010, y de los resultados en tres organizaciones sociales de Rivera.

Se utilizaron fuentes de datos primarias –entrevistas semiestructuradas- y secundarias. Se realizó la revisión bibliográfica, sistematización y análisis de documentos varios.

Las organizaciones seleccionadas para la investigación fueron: la Asociación de Pequeños Productores Familiares, la Comisión Regional Apícola y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco. La zona de influencia en que se desarrollan permitió abarcar dos regiones del departamento. La COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco se encuentran ubicadas en la ruralidad más profunda y distante, aproximadamente a 100 kms de la ciudad de Rivera (capital del Departamento del mismo nombre), en la zona de influencia del eje de la Ruta 27, en las secciones policiales 6ª, 7ª, y 8ª. En el caso de la APPFam, la región de influencia se ubica en el periurbano de la ciudad de Rivera y en zonas rurales, aproximadamente a 20 km de la ciudad.

Desde el inicio del trabajo con el Proyecto Uruguay Rural, las tres organizaciones sociales rurales estudiadas, mantuvieron el objetivo del fortalecimiento organizacional.

Si bien en el proceso esto se fue logrando, factores externos e internos a las organizaciones contribuyeron en la continuidad del funcionamiento de la APPFam, en la disolución de la COMIRA y en la interrupción de la actividad de la Comisión Vecinal Arroyo Blanco.

Las políticas del PUR fueron disparadoras para la generación o consolidación de colectivos sociales. El marco conceptual, los objetivos y los métodos participativos para la toma de decisiones al interior y al exterior de las organizaciones dan legitimidad a las propuestas y producen el involucramiento de los sujetos sociales. Las políticas de desarrollo rural orientadas a promover procesos organizativos en los sectores más invisibilizados del medio requieren de la continuidad e integración de las políticas públicas así como de instrumentos que promuevan la participación, expresión y decisión de los involucrados.

Palabras claves: Políticas públicas, Organizaciones sociales rurales, Pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales

ABSTRACT

The aim of the study is to analyze the public policies of Proyecto Uruguay Rural of Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca and their impact on small-scale family producers, salaried and members of the rural community in the department of Rivera, during the period from 2005 to 2010.

In Uruguay, there are very few studies among the social sciences that delve into the public policies that promote the organization of small-scale family producers on the northeast of the country, specifically the ones located in Rivera. Due to the lack of research, it was pertinent to generate a background investigation on said area and contribute with new knowledge about the policies of rural development and the organization of small-scale family producers.

The research is exploratory in nature and was developed by conducting a case study. It was executed a historical analysis of policies and mechanisms implemented by Proyecto Uruguay Rural oriented to promote the organizational process between the most vulnerable sectors of the rural area, from 2001 to 2010, and its results in three social organizations located in Rivera.

The source of data used were primary -semi-structured interviews- and secondary. A literature review, systematization and analysis of various documents was realized.

The organizations selected for the investigation were: Asociación de Pequeños Productores Familiares, Comisión Regional Apícola and Comisión Vecinal Arroyo Blanco. The influential zone where these organization are positioned allowed to encompass two regions of the state. COMIRA and Comisión Vecinal Arroyo Blanco are located in the deepest and furthest rurality, approximately 100 kms from Rivera (the capital city of the state of Rivera), in the area of influence of the axis of Route 27, in the police districts 6^a, 7^a, y 8^a. The influence zone of APPFam is located in the outskirts of the capital city of Rivera and in distant rural areas stationed about 20 km from the city.

From the beginning of the work realized with Proyecto Uruguay Rural, the three rural social organizations studied maintained the goal of organizational strengthening. Even though along the process said goal was achieved, external and internal factors of the organization contributed to the continued operation of APPFam, the dissolution of COMIRA and the interruption of Comisión Vecinal Arroyo Blanco.

The policies of P.U.R. were triggering for the formation or consolidation of social collectives. The framework, the objective, and the participatory methods for the making of decisions within and outside the organizations, legitimize the proposals and produce the involvement of the social subjects. The policies of rural development oriented to promote the organizational processes among the most invisibilized sectors of the rural area, require continuity and integration of public policies as well as instruments that promote participation, expression and decision of the ones involved.

Key words: Public policies, Rural social organizations, Small-scale family producers, salaried and members of the rural community.

INTRODUCCIÓN GENERAL

El presente trabajo -“El Proyecto Uruguay Rural y su anclaje territorial en el departamento de Rivera, en el período 2005 – 2010”- fue elaborado en el marco de la Maestría en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER) de la Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. (Argentina)

La tesis de maestría se plantea investigar los impactos del Proyecto Uruguay Rural en los procesos organizativos de los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales del departamento de Rivera durante el periodo 2005-2010. El trabajo incluye el análisis del proyecto referido, que fue una política pública del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca orientado a promover procesos organizativos en los sectores más invisibilizados del medio rural del país.

La valorización de la producción familiar y de los asalariados rurales en las políticas públicas a partir del año 2005 es un punto de inflexión en el desarrollo rural. El PUR se propuso promover la organización como herramienta de acción colectiva para la defensa de los derechos y para la mejor distribución de la riqueza de los procesos productivos iniciados en el campo.

El norte uruguayo es una región del territorio nacional con escasa trayectoria organizativa de los pequeños productores familiares; en ese sentido se diferencia de otras zonas del país. El departamento de Rivera se ubica a unos 500 kms de Montevideo (capital nacional). Esa distancia implica condicionamientos en un país urbanizado y centralista como Uruguay. En la ejecución de las políticas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, se registran instrumentos descentralizados como las Mesas de Desarrollo Rural y metodologías participativas en la implementación y toma de decisiones del Proyecto Uruguay Rural. En consecuencia, se estimula el desarraigo de prácticas clientelares y se promueve la construcción colectiva, metodología que significa un desafío de envergadura para la instrumentación de las políticas en esta zona del país.

El foco de interés de los estudios sociales rurales en el Uruguay no se ha ubicado predominantemente en el noreste del país, menos aún en el departamento de Rivera. En ese sentido, resulta pertinente generar antecedentes de estudio en dicha zona y, así, visibilizar e integrar a un departamento poco reconocido en relación al resto.

Indagar en este territorio permitirá aportar nuevos conocimientos de las políticas de desarrollo rural y de las organizaciones de productores familiares. Asimismo contribuirá con las ciencias sociales en su desarrollo teórico y en su praxis de desarrollo rural.

La investigación, iniciada en febrero del año 2012 y finalizada en noviembre de 2016, se sitúa en el norte del Uruguay, en el departamento de Rivera, fronterizo con Brasil. Específicamente, en el periurbano de la ciudad de Rivera y en las 6ta, 7ma y 8va secciones policiales del departamento. Las regiones –seleccionadas para la implementación del PUR – presentan particularidades, entre ellas, la densidad poblacional, la distancia a la capital departamental, el aislamiento geográfico y la dificultad en el acceso a servicios.

La metodología propuesta se inicia con el relevamiento, análisis e interpretación de información secundaria, desde la perspectiva histórica iniciada en la década de los 90 del Siglo XX. El objetivo es describir las políticas públicas orientadas al desarrollo rural y a promover procesos organizativos y prácticas participativas de los sectores invisibilizados del medio rural, las políticas del PUR y su implementación previo y posterior al año 2005 en Uruguay y en Rivera. Se contextualiza en qué marco social, organizacional, económico, político e institucional se insertan las nuevas propuestas del PUR, a nivel nacional y departamental.

El trabajo continúa con la generación de información primaria -en base a la realización de entrevistas semiestructuradas y el análisis de contenido- para comprender el impacto que las políticas públicas del PUR ejercieron a partir del año 2005 en los procesos organizativos de los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales. Se definen indicadores para dar cuenta del tipo de organización y del nivel de fortaleza organizativa de las entidades estudiadas.

La estructura de la tesis consta de 5 capítulos principales en los que se desarrollan los temas de manera de contextualizar, comprender y relacionar el problema de estudio y analizar lo particular en el marco de un contexto general.

Para dar comienzo al desarrollo de la investigación, en el Capítulo 1, se describen las principales características e implicancias de la implementación del modelo neoliberal en la década de los 90 del Siglo XX. De esa manera, se contextualiza el marco económico, social, organizacional, político e institucional en que comienzan a ejecutarse las nuevas propuestas del Proyecto Uruguay Rural en el año 2005. Se

realiza una descripción de las políticas, programas y proyectos de la década de los 90 de la pasada centuria y del Proyecto Uruguay Rural previo y posterior al año 2005. Se describe al departamento de Rivera. Se presentan sus principales características históricas, geográficas, económicas, productivas, sociales y demográficas y, desde una perspectiva multidimensional, las particularidades que la pobreza rural presenta en Uruguay y en el departamento durante el transcurso del siglo XX. Se describe la actividad agropecuaria y la estructura agraria en Rivera y las nuevas configuraciones territoriales producto de los cambios en la matriz productiva. Finalmente, se presentan los objetivos generales y específicos, las preguntas e hipótesis de la investigación.

El Capítulo 2 se aboca a la presentación del estado del conocimiento del tema teórico y empírico para posteriormente presentar el marco teórico y la propuesta metodológica seleccionada para llevar adelante el estudio. En el marco teórico, se presentan los principales conceptos asumidos en relación a las siguientes categorías analíticas: desarrollo rural, territorio, organización, acción colectiva y participación.

Posteriormente, el Capítulo 3 se centra en presentar las principales características de los procesos organizativos de los productores familiares, asalariados y pobladores rurales en Uruguay y, en particular, en las zonas de estudio en Rivera. Se pretende, en el caso de Uruguay, describir quiénes fueron los promotores significativos de los procesos organizativos, identificar los sectores más relevantes de la producción familiar que se nucleaban en las organizaciones y sus principales reivindicaciones, considerando que son factores que inciden directa o indirectamente en el resultado de los procesos organizativos promovidos. Se presenta un mapeo de las organizaciones sociales existentes en Rivera en el año 2005, las características que asume la implementación del Proyecto Uruguay Rural en Rivera previo y posterior a ese año y los principales fundamentos de las potencialidades y dificultades para generar organizaciones en el departamento.

En el capítulo 4, se exponen -a partir de la sistematización y el análisis de fuentes secundarias y primarias de datos- las principales características históricas, económicas y socio organizacionales de la APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco. Finalmente, se presentan los resultados de los indicadores utilizados para medir la fortaleza organizativa y se analizan los componentes de los procesos colectivos encontrados en relación a: a) el empoderamiento de sus integrantes, b) el funcionamiento, madurez, representatividad y participación intra

organizaciones y c) la participación en ámbitos externos a la organización. Dichos resultados se relacionan con los logros percibidos por los entrevistados.

Por último, en el Capítulo 5, con la finalidad de comprender los resultados de la investigación, la discusión se presenta desagregada según las categorías analíticas referidas a política pública y etapas de la implementación, desarrollo rural, territorio, organización, acción colectiva y participación. Las conclusiones a las que arriba la investigación se presentan como cierre del trabajo.

MATERIALES Y MÉTODOS

CAPÍTULO I: PLANTEO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Uruguay en el contexto neoliberal de la década de los 90 del Siglo XX

En el mundo contemporáneo, el modelo de desarrollo hegemónico es el capitalismo en la fase de la globalización neoliberal. Desde la década del 70 del siglo XX, al igual que la mayoría de los países de América Latina, Uruguay comenzó a insertarse en la globalización pregonada, donde la lógica de los mercados reemplazó a los roles que históricamente venía desarrollando el Estado como participante activo en la regulación e intervención económica¹ y como articulador social.

En el nuevo escenario, el Estado se orientó a garantizar el marco institucional para la implementación de reformas estructurales sustentadas en políticas económicas enfocadas principalmente a la liberalización y desregulación de la economía, del sistema financiero y del comercio exterior. Las políticas se focalizaron en la libre circulación de mercancías y capitales y en la eliminación progresiva de las barreras proteccionistas: se fomentó la inversión extranjera facilitando la instalación de empresas transnacionales, se privatizaron las empresas de servicios públicos y se desreguló el mercado laboral.

En Uruguay, los cambios autoritarios en la estructura política mediante la instauración de una dictadura cívico – militar (1973 – 1985) permitieron generar las condiciones para el reajuste gradual de la base productiva, comercial y financiera del país². Los principales cambios implementados se enfocaron en: la apertura externa productiva, comercial y financiera; la disminución gradual de las gravaciones arancelarias y restricciones a las importaciones; la libre circulación de capitales que colocó a la inversión extranjera en igualdad de condiciones respecto al capital nacional. Asimismo, se establecieron subsidios a las exportaciones, promociones de

¹ En el modelo de desarrollo de “crecimiento hacia adentro” o “sustitutivo de importaciones”, el Estado se caracterizó por la ejecución de medidas proteccionistas mediante la implementación de barreras arancelarias; la regulación del sistema financiero, de bienes y de servicios mediante el control de tasas, precios y tarifas; la producción directa de bienes y servicios públicos y sociales y la intervención en el mercado de trabajo, entre otros.

² Para Yaffe (2010), los militares no contaban en sus filas con expertos en asuntos económicos y financieros ni tenían vínculos directos con los organismos financieros internacionales. Estas razones fundamentan el haber delegado la conducción económica – financiera del régimen a civiles con orientación afín a los lineamientos pregonados por dichos organismos.

créditos, exoneraciones impositivas y facilidades fiscales a los sectores agropecuarios no tradicionales, procurando la reconversión de las industrias para el mercado exterior³.

El Estado, mediante el apoyo a la diversificación de la producción agropecuaria (arroz, citrus, entre otros) e industrial con destino a las exportaciones, modificó el perfil del país en esa materia. En relación a las ventas totales al mercado externo, la carne y la lana históricamente oscilaban entre el 60% y 80%. Sin embargo, en la década del 70⁴ representaron el 40% y en la década del 80 del siglo pasado, apenas el 35%. Por su parte, las exportaciones no tradicionales –agropecuarias, industriales, servicios-, aumentaron considerablemente, hasta alcanzar el 70% entre 1994-1996. (Piñeiro; Fernández, 2002)

Las políticas sectoriales se caracterizaron por acompañar las tendencias macroeconómicas. En el año 1978 se inició un período que es calificado como la segunda fase de implementación del modelo; en el sector agropecuario se reflejó en la incorporación del discurso neoliberal y monetarista. Se activaron instrumentos relativos a los precios, la comercialización interna y externa, la tributación y el crédito. En el marco de las medidas impulsadas, se liberalizaron los mercados agropecuarios con la supresión del control de los precios de insumos y productos. Se liberalizaron, también, las importaciones de ciertos insumos y bienes de capital y se eliminaron los subsidios a la importación de maquinaria agrícola que hasta ese momento podía comprarse con aranceles reducidos. En consecuencia, el productor debía comprar los insumos a precio internacional al tiempo que se profundizaba la dependencia a paquetes tecnológicos externos. Se liberó el precio del ganado y de la carne en el territorio, se eliminaron las detracciones a las exportaciones⁵ y se canceló la operación de frigoríficos por parte del Estado. Los efectos de las medidas implementadas se manifestaron en una reducida tasa de crecimiento del sector agropecuario. (Astori; Perez Arrarte, 1982)

³ Otra de las medidas implementadas fue la liberalización diferencial de precios internos de la economía: el monto de los salarios se fijaba desde el Estado, mientras los bienes y servicios de la canasta familiar (gradualmente, hasta llegar a su totalidad) se dejaron bajo la regulación del mercado.

⁴ La participación de las exportaciones no tradicionales en el total de las ventas al exterior aumentaron del 30% al 70% entre los años 1974 y 1979. (Astori, 2002)

⁵ Se eliminaron todas las retenciones e impuestos de las exportaciones y se estableció la libre importación de cualquier producto ganadero, con un recargo único del 30%. Para los cultivos, se dispuso la liberalización de los precios internos, la eliminación de todos los tributos a las exportaciones y la posibilidad de importar libremente con el mismo recargo del 30%. (Astori; Perrez Arrarte, 1982)

Entre las medidas fiscales y financieras implementadas en la década del 70 del siglo pasado, a los terratenientes se les redujeron los impuestos entre un 30% y un 60% y a los pequeños productores, las tasas de interés de los préstamos se les incrementaron hasta alcanzar el 45% en 1980. Los créditos otorgados de la banca pública y privada disminuyeron de un 15% a un 2.5%. El crédito de la banca pública al sector agropecuario disminuyó de un 69% a un 27% mientras que los bancos privados aumentaron cuatro veces sus créditos, dirigidos a los ganaderos, en mayor proporción que a otros sectores. El aumento del precio internacional de la carne, la disminución de impuestos a las exportaciones de carne y lana, y de impuestos a la tierra, aseguraron la acumulación de capital por el sector ganadero. (Piñeiro, 1985a)

Para Astori; Perrez Arrarte (1982), la política económica comprimó el margen de maniobra de la agricultura familiar. Por un lado, porque el mercado internacional la sustituyó en el abastecimiento interno y por otro, debido a que la integración al modelo implicó, esencialmente, su conversión a unidades capitalistas. Asimismo, a efectos de abaratar los costos salariales, se enfatizaron las importaciones de productos alimenticios más que la producción local. La desgravación arancelaria comprometió la capacidad de competencia de la producción familiar al limitar sus posibilidades de exportación y enfrentar en el mercado interno la presencia de productos importados.

Las transformaciones económicas implementadas por la dictadura se caracterizaron por la caída sustantiva del salario real⁶; la apertura del sistema financiero; el ingreso de capitales, que extranjerizó en una alta proporción al sistema bancario; el retiro del Estado en la fijación de precios⁷ y el rápido crecimiento de la rentabilidad del capital. Los sectores que explican el crecimiento global del país fueron la construcción, la industria manufacturera y el comercio. El estancamiento estructural del agro permaneció inmodificado.⁸ (Astori, 2002)

En el año 1985, cuando se recuperó la democracia en Uruguay, la profundización y consolidación del modelo se instrumentó legítimamente con las políticas implementadas por los gobiernos electos en la década de los 90 de la pasada centuria. En esta década se pusieron en práctica las ideas del Consenso de Washington. Los

⁶ En el año 1984 el salario real había llegado al 35,4% del registrado en 1957 y al 41,55% del de 1971. (Olesker, 2001)

⁷ A excepción de la leche, que continua regulada hasta la actualidad.

⁸ La reestructuración productiva implicó una caída de la participación del agro y la industria del orden de 10 puntos en el PBI nacional. (Olesker, 2001)

elementos centrales de tal concepción sustentaron el modelo de acumulación bajo los principios de la apertura económica comercial y financiera, el libre mercado, la privatización de las empresas públicas, la disminución de la intervención del Estado, la inversión extranjera directa y el financiamiento externo por los organismos internacionales de crédito⁹. Los problemas de índole social y económica serían resueltos por la intervención de actores privados y la intervención del Estado se focalizaría fundamentalmente en la reproducción de las necesidades del capital financiero y transnacional.

En 1991, a nivel regional, se conformó el MERCOSUR¹⁰. El acuerdo implicó la libre circulación de bienes y servicios entre los países integrantes del bloque regional mediante la eliminación de los aranceles y barreras no arancelarias a la circulación de mercancías, el establecimiento de un arancel externo y una política comercial comunes y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales –monetaria, fiscal, agrícola, industrial, entre otras-¹¹. Para Uruguay, la apertura comercial al interior del bloque, significó que Brasil se transformara en el principal destino de los sectores agro-exportadores más dinámicos –arroz, lácteos, carne, cebada- y que multiplicara por tres el comercio agrícola con la región. (Piñeiro; Fernández, 2002)

En el marco de la globalización neoliberal, los cambios producidos en la demanda internacional de alimentos y materias primas provocaron transformaciones en la matriz productiva agraria de las naciones del cono-sur. En consecuencia, el uso, tenencia y concentración de los recursos productivos se modificó significativamente. En Uruguay, en el marco de las políticas de promoción sectorial, se aprobó la Ley Forestal N°15.939¹². Según Olesker (2001), esa fue la base legal del desarrollo de un plan

⁹ En materia de política económica, algunas definiciones fueron: la disciplina fiscal, la inflación como parámetro central de la economía, las prioridades en el gasto público, la reforma tributaria y la tasa de interés y el tipo de cambio.

¹⁰ Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el tratado en Asunción, el 26 de marzo de 1991.

¹¹ Los aranceles disminuyeron para el comercio al interior de la región. El Arancel Externo Común osciló entre el 12% y el 20%, con alícuotas crecientes en dos puntos porcentuales según el grado de elaboración de la cadena productiva. Los productos agro industrializados se protegieron más que los productos de origen animal o vegetal con poco o ningún procesamiento. (Piñeiro; Fernández, 2002)

¹² Los principales instrumentos para el fomento de la actividad refieren a exoneraciones impositivas a las áreas forestadas, subsidios directos a través del reintegro de parte del costo de implantación de los bosques artificiales y el financiamiento y exoneración de aranceles a la importación de bienes de capital destinados al procesamiento de la madera. El resto de los sectores fueron considerados a través de programas genéricos o sectoriales -desarrollo del riego, validación y difusión de tecnología, apoyo al sector viti-vinicola, promoción de la granja, apoyo a pequeños ganaderos-. La ley se orientó a promover nuevas iniciativas de negocios, a disminuir la brecha tecnológica, a mejorar la capacitación de los

articulado de promoción de la forestación basado en destinar el 100% de la producción al mercado externo y cubrir la demanda de productos y maquinaria agrícola a través del financiamiento externo¹³.

En relación a la política de tierra, en 1991 se destacaron dos modificaciones legislativas: la posibilidad de las sociedades anónimas de ser titulares en la tenencia de tierra y la modificación de los plazos para los arrendamientos de tierra, que a partir de la Ley N°16.223 fue de libre decisión entre la partes¹⁴. Para Riella (2004), la nueva normativa benefició los intereses de los propietarios de tierras y perjudicó a los arrendatarios que hasta ese momento habían sido considerados por los legisladores como *‘agentes modernizadores’* frente al *‘atraso y tradicionalismo’* de los grandes propietarios¹⁵.

Las transformaciones en los territorios rurales se observaron en el destino productivo de la superficie agropecuaria. Los cultivos agrícolas se expandieron a la soja e incorporaron nuevos actores empresariales, en su mayoría de origen argentino¹⁶. El incremento de las áreas forestadas por empresas trasnacionales integrantes de cadenas de producción internacional, convirtió a éstas en grandes propietarias de tierra¹⁷. Datos proporcionados por Uruguay XXI (2014) indican que tres son las principales empresas forestales en Uruguay y sólo dos de ellas tienen más de

productores y técnicos, a abrir nuevos mercados y a promocionar nuevos productos o procesos. (De Hegedus; Vasallo, 2005)

¹³ En el año 2005, la Ley N°17.905 eliminó los subsidios a la actividad forestal; en el año 2006, el Decreto N°191/006 estableció modificaciones a los parámetros establecidos para los suelos de prioridad forestal; en el año 2008, la Ley N°18.245 eliminó la exoneración del pago de la contribución inmobiliaria rural para los inmuebles forestados.

¹⁴ Las nuevas disposiciones derogaron el plazo mínimo para los arrendamientos de tierra que, hasta ese momento, era de 6 años con posibilidad de extender a 10.

¹⁵ Cabe mencionar que en el año 2006 se aprobó la Ley N°18.092 que estableció la prohibición de tenencia de tierras a sociedades anónimas no nominativas, permitiendo la titularidad a esa forma jurídica en forma excepcional.

¹⁶ Oyhantcabal; Narbondo, (2008), citando tipología de Arbeletche, Carballo, (2008), señalan que en el período 2000-2009, los nuevos agricultores pasaron de no existir a representar el 12% de los productores y a controlar el 57% de la superficie de cultivos agrícolas. Las principales empresas argentinas (datos 2008) son El Tejar (Tafilar en Uruguay) con más de 100.000 ha, Agronegocios del Plata con 40.000 ha, MSU con 16.000 ha, Pérez Companc –Garmet en Uruguay- con 30.000 ha, Cosechas del Uruguay con 20.000 ha, Villa Trigo –Barraca Erro- con 20.000 ha, Ceres Tolvas –a través de Siembras Asociadas- con 6.000 ha, Adeco Agro con más de 5.000 ha, entre otras.

¹⁷ Las extensiones forestadas con fines comerciales aumentaron considerablemente; de 93.000 hectáreas censadas en 1990, llegaron a 660.000 los bosques artificiales en el año 2000, con los consiguientes desembolsos realizados por los subsidios estipulados. Según datos del Censo Agropecuario 2011, la superficie de los bosques artificiales alcanzó a más de un millón de hectáreas, lo que representa un 6.4% de la superficie agropecuaria del país. En la agricultura, la producción de soja expandió su área productiva de modo significativo, las 10.000 hectáreas de la zafra 2000 se extendieron a más de 1 millón en la zafra 2012/2013, según datos de la Encuesta Agrícola Invierno 2013. (DIEA, MGAP, 2013b)

300.000 ha en posesión directa (1,8% de la superficie agropecuaria del país)¹⁸. Para Piñeiro (2009), las transformaciones que se iniciaron en el último cuarto del siglo pasado pueden compararse con las que se produjeron a fines del siglo XIX, cuando se introdujo el alambramiento y el mestizaje del ganado.

En la década de 1990, el crecimiento estuvo basado, principalmente, en el desarrollo de los servicios¹⁹ al tiempo que la producción de bienes perdió participación en el producto nacional. El período 1990-1995, caracterizado de “atraso cambiario”, presionó a las empresas agropecuarias a la incorporación de tecnología y a la búsqueda de escala para disminuir costos fijos y alcanzar costos de producción competitivos en el mercado interno y externo (De Hegedus; Vasallo, 2005). En la década de los 90 crecieron el PBI agropecuario, la inversión y las exportaciones. El incremento de volúmenes fijos coincidió con mejores precios agrícolas en los mercados internacionales. Con el aumento del crédito; el sector agropecuario alcanzó un endeudamiento del 70% de su PBI (Piñeiro, 2004b).

El proceso de crecimiento del PBI alcanzó el 36.4%. Olesker (2001) lo entiende como un modelo económico dinámico desde el punto de vista de creación de nueva riqueza y agrega: *“una característica intrínseca del desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas es la desigualdad, la exclusión y la concentración de los frutos del progreso”*. No cuestiona al modelo en la capacidad de generar riqueza, sino *“en la distribución de dicha riqueza, así como en la subordinación de los aspectos sociales y humanos al componente mercantil”*.

En el año 1998, una serie de acontecimientos indicó la proximidad de una situación de crisis para el agro uruguayo. La devaluación de la moneda brasilera (1999) repercutió en la economía uruguaya e incidió en la competitividad del sector agropecuario. Se incorporaron trabas de carácter no arancelario para las exportaciones uruguayas de arroz y lácteos. La recesión económica en Argentina, la

¹⁸ La compañía finlandesa UPM en 2009 adquirió la mayor parte de las acciones de la empresa Botnia. La compañía cuenta con una subsidiaria, UPM Forestal Uruguay que provee madera a la planta de Fray Bentos. Cerca del 70% proviene de plantaciones propias y el 30% de más de 200 productores rurales asociados a su Programa Fomento. La empresa estadounidense Weyerhaeuser cuenta con un patrimonio forestal de 132.000 hectáreas. La empresa Montes del Plata posee 190.000 ha (140.000 de ellas, forestadas). En su conformación participan las empresas Arauco –capitales chilenos- y Stora Enso –capitales sueco-finlandeses-. (Uruguay XXI, 2014)

¹⁹ Entre los años 1990 y 1998, la producción material de bienes -construcción, industria manufacturera, agro y pesca- creció menos de un 20% mientras los servicios crecieron el doble - fundamentalmente el comercio, los transportes, la hotelería y los servicios financieros asociados al crecimiento de las importaciones, el turismo, el consumo a crédito y el dólar barato-. (CADESYC, 2004)

sequía en la primavera de 1999 y verano 2000, la caída de los precios internacionales de la mayoría de los productos agropecuarios exportables y la depresión de los precios en el mercado interno completaron la situación. (Piñeiro, 2004b)

Piñeiro; Fernández (2002) señalan que en los inicios del año 1999, a la difícil situación de los pequeños y medianos productores, se incorporaron las dificultades de los mercados agropecuarios regionales e internacionales que afectaron a todos los grupos y sectores de la producción agropecuaria. En ese contexto, en ese año, se comenzó a gestar una protesta agraria sin antecedentes en el gremialismo agropecuario uruguayo.

En 2002, en el marco de los procesos regionales de los años anteriores, Uruguay entró en una crisis caracterizada por un sistema financiero destruido, la inexistencia de crédito y empresas fuertemente endeudadas. En relación a la política de crédito, inversión y solución al endeudamiento agropecuario, el principal apoyo crediticio siempre fue del Banco de la República Oriental del Uruguay. La devaluación, conocida como la crisis de la tablita, en 1982, había dejado un endeudamiento en dólares con una cartera muy pesada y con productobotnieres que entraron en mora y reiteradas recesiones de pagos. A la salida de la crisis de 2002, el BROU contaba con escasas posibilidades de jugar un papel protagónico en el crédito agropecuario por su disminuida capacidad crediticia²⁰. El crecimiento de inversión en el sector siguió vinculado a la escasa capacidad de reinversión de utilidades de las propias empresas agropecuarias. (De Hegedus; Vasallo, 2005)

La crisis que afectó al sector agropecuario es percibida por la mayoría de los productores como provocada por la caída de los precios agrícolas en los mercados internacionales. Piñeiro (2004b), en cambio, considera que es de carácter estructural e incorpora otros elementos explicativos, entre ellos: la distribución de la tierra y los activos fijos, el agotamiento de un modelo tecnológico productivista, la predominancia de un modelo económico-financiero que privilegió el sistema financiero antes que el sistema productivo y la forma de inserción del país en los mercados internacionales.

El sector agropecuario, en el período 1984 – 2004, acompañó el movimiento de la economía; el crecimiento fue aproximadamente de la misma magnitud a nivel del sector y del país (45%). Sin embargo, no hubo homogeneidad en el desempeño por

²⁰ Los deudores hasta U\$S 10.000 eran 7.600 y representaban el 44% de los deudores del agro con la banca oficial. (Piñeiro; Fernández, 2002)

cadena. Los rubros que más se expandieron fueron el arroz, lácteos, carne, cebada, forestación, girasol y soja. Otros sectores, como el trigo, las aves y cerdos y la citricultura, permanecieron estables. La industria azucarera y los sectores ovinos y lanas reflejaron una involución que disminuyó su stock a la mitad. Las actividades agrícolas mostraron mayor peso que las pecuarias, representando aproximadamente el 60% del producto sectorial²¹. (De Hegedus; Vasallo, 2005)

Para Olesker (2001), la implementación del modelo neoliberal permitió generar en la economía un proceso relativamente sostenido de crecimiento económico. El desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas se expresó en un dinámico proceso de especialización e inserción internacional, en la subordinación a los sectores de la agroindustria selectiva y de la intermediación, en el aumento del capital transnacional en la economía nacional y en la suba de la dotación de la fuerza de trabajo asalariada. El autor agrega que este desarrollo presentó una fuerte dependencia con la acumulación capitalista mundial y una importante sensibilidad a los cambios en el marco internacional, en especial, a la variación de los precios.

En un mundo globalizado, con mercados agropecuarios unificados, Piñeiro (2004b) señala que las políticas agropecuarias no se generaron en el Estado nacional sino que se generaron en el ámbito de otros gobiernos, en las multinacionales agroalimentarias, en los organismos internacionales que regulan el comercio de las materias primas y en los ministerios de los países desarrollados. Desde su punto de vista, el nuevo escenario fue poco comprensible para muchos productores y dificultó la actuación del Estado, por su poca capacidad de maniobra.

1.2 Efectos del modelo neoliberal: transformaciones en la estructura agraria y social en Uruguay

En el presente ítem se presenta la definición conceptual y operativa de productor agropecuario familiar y una tipología de las organizaciones sociales rurales. Posteriormente, se expone la evolución en el tiempo de una serie de indicadores demográficos, sociales, económicos y otros vinculados con la estructura agraria. Se incluyen las implicancias del modelo neoliberal, dado que en ese marco social y

²¹ En 1985 el PBI agrícola representaba el 40% y el PBI pecuario el 60%; en 2003 las cifras prácticamente se invirtieron, el primero representaba el 58,4% y el segundo, el 41,6%. (De Hegedus; Vasallo, 2005)

económico comenzaron a rediseñarse e implementar las nuevas propuestas del PUR, en el año 2005.

1.2.1 Productor familiar: definición conceptual y operacional

Para Piñeiro (2004a), el concepto de productor familiar es un término que está definido por las relaciones sociales de producción. Este tipo de explotación se caracteriza por trabajar predominantemente con mano de obra de origen familiar, en una parcela de tierra que no necesariamente debe ser de su propiedad. Si bien es posible, dentro de la categoría, contratar mano de obra permanente o zafral, siempre tiene que ser en cantidades menores al trabajo aportado por el grupo familiar. De lo contrario, se convierte en una explotación de carácter empresarial.

La producción familiar se caracteriza por ser una forma de producción y reproducción que combina el trabajo familiar sobre la tierra que poseen. Se producen bienes agropecuarios para consumo propio pero, mayormente, para vender en los mercados y obtener ingresos para subvenir a las necesidades reproductivas del grupo familiar. Así, se vinculan con los mercados de insumos, trabajo, dinero y tierras.

Respecto a la acumulación, un productor familiar puede tener la capacidad de acumular riqueza en sus ciclos productivos e, inclusive, puede atesorar capital. Ahí reside otra de las características de este tipo de explotación. (Piñeiro, 2004a)

Asimismo, dada la heterogeneidad que caracteriza las distintas unidades de producción, en el siguiente cuadro se detallan las características de los tres tipos de productores agropecuarios familiares que distingue Piñeiro (2004a).

Tipos de productores agropecuarios familiares	
Tipo de productor familiar	Características
Productor familiar capitalizado	Utiliza, predominantemente, trabajo familiar y asalariado por contrato, en menor medida. Guarda excedentes de un ciclo agrícola para el próximo. Suele reinvertir sus ganancias en maquinarias y otras mejoras tecnológicas que le ahorran fuerza de trabajo y le permiten crecer en tamaño y en producción. Si ese desarrollo invirtiera la relación de la fuerza de trabajo y los asalariados superaran a la mano de obra familiar, el productor dejaría de ser familiar y se convertiría en un empresario capitalista.
Productor familiar	Dedica todo el trabajo familiar a la explotación de su

propriadamente dicho	unidad productiva. En el caso de contratar trabajo asalariado, lo hace en menor proporción al trabajo aportado por la familia. Percibe ingresos suficientes para vivir, pero no acumula capital.
Productor familiar semi-asalariado	Tiene escasa tierra y/o bajos ingresos. Eso lo obliga a recurrir al empleo fuera del establecimiento para completar sus ingresos. La consecuente menor dedicación de fuerza de trabajo familiar en el predio, determina una menor producción y, por tanto, aún menores ingresos. La entrada de dinero se refuerza con mayor trabajo extra predial. El ciclo suele terminar con la venta del predio o con la total proletarización de la fuerza de trabajo. En ese caso, el predio queda como residencia de la familia y el grupo deja de ser considerado productor.
Fuente: Piñeiro (2004a)	

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en el marco de su participación en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)²², acordó con los países integrantes, a través de una resolución del Grupo Mercado Común (GMC²³), las directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar que posteriormente debían internalizarse en la normativa de cada país del MERCOSUR.

En el año 2008²⁴, a efectos de comenzar a identificar al sector social objeto de sus políticas diferenciales, el ministerio realizó una primera definición del “Productor o productora familiar”. Los encuadró como personas físicas y definió los atributos que debían cumplirse en simultáneo para ser incluido en esa categoría, sin establecer subcategorías (los detalles de la definición son explicitados en el próximo cuadro). Esta primera definición, luego de cinco años de ejecución, fue revisada por los siguientes motivos: *“no se ajusta a las características de la diversidad de producciones del sector agropecuario”* y *“muchos pequeños productores que deberían ser objeto de las políticas diferenciales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca quedan fuera de la actual definición”*. En consecuencia, en 2014²⁵, se redefinió como Productor Agropecuario Familiar a: *“toda persona física que con o sin la ayuda de otros gestiona*

²² La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) es un espacio de encuentro entre productores familiares, organizaciones e instituciones rurales de la región. Funciona desde 2004 con el objetivo de generar un marco de políticas públicas regionales para la agricultura familiar. Desde el año 2005, con la asunción del nuevo gobierno, Uruguay designa puntos focales para los grupos temáticos y comienza a participar activamente en las secciones nacionales y regionales. Los países que integran la REAF son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Ecuador y Bolivia.

²³ MERCOSUR, Grupo Mercado Común, Resolución 25/07.

²⁴ MGAP, Resolución 527/008.

²⁵ MGAP: Resoluciones 219/14 y 387/14

directamente y/o realiza una actividad productiva agraria que no requiere uso directo de la tierra”.

Definiciones de Productor/a Agropecuario Familiar del MGAP. 2008 – 2014		
Dimensiones	2008	2014
Mano de obra	Realizar la actividad productiva con la colaboración de hasta 2 asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales.	Realizar la explotación agropecuaria ²⁶ o actividad productiva agraria ²⁷ , con la contratación de, como máximo, dos asalariados permanentes no familiares o su equivalente en jornales zafrales no familiares (500 jornales zafrales al año)
		Para lograr la condición de productor familiar quienes declaren como rubro principal las producciones hortícolas, frutícolas y vitícolas podrán contratar un equivalente de hasta 1250 jornales zafrales anuales.
Residencia	Residir en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km.	Residir en la explotación o a distancia no mayor a 50 km.
		Aquellos que declaren como rubro principal producción apícola, no se les aplicará el requisito de residencia y tierra pero se les requerirá contar con un máximo de 1000 colmenas.
Tamaño	Explotar un total de hasta 500 hectáreas, índice CONEAT 100, bajo cualquier forma de	Explotar un total de hasta 500 hectáreas, índice CONEAT ²⁸ 100, bajo cualquier forma de

²⁶ Se entiende por explotación agropecuaria, según las definiciones censales de DIEA-MGAP (2013a), a una unidad económica de producción agropecuaria con gerencia única. Comprende la tierra dedicada total o parcialmente a fines agrícolas, pecuarios y/o forestales, independientemente de la tenencia, la forma jurídica o el tamaño.

²⁷ Se entiende por actividad productiva agraria, según las definiciones censales de DIEA -MGAP (2013a), toda actividad humana que agregue valor a partir o involucrando los recursos naturales (agua, suelo, biodiversidad), exceptuando minería en general y generación de energía. Se incluye la actividad apícola, acuícola, crías de otras especies animales, así como aquellas accesorias de la transformación primaria de materia prima generada por dicha actividad y la entendida como la explotación de los recursos naturales en todas sus dimensiones, aun la valoración cultural y turística del medio rural.

²⁸ El índice CONEAT determina la capacidad productiva de los suelos del país, evaluados en kilos de lana, carne ovina y bovina por hectárea de campo natural, cuyo promedio es el índice 100. Para fijar las capacidades productivas se toman en cuenta las posibilidades de producción del tipo de suelo en que se halle ubicado el inmueble y la ubicación del mismo. (Ley N° 13695, artículo 65)

	tenencia.	tenencia.
Ingreso	Obtener su principal ingreso de la actividad y/o cumplir la jornada laboral en la explotación.	Los ingresos familiares nominales extra prediales deben ser inferiores o iguales a 14 BPC ²⁹ promedio mensual.
Excepciones		Quienes declaren como rubro principal las producciones hortícolas, frutícolas y vitícolas podrán contratar un equivalente de hasta 1250 jornales zafrales anuales. A aquellos que declaren como rubro principal a la producción apícola, no se les aplicará el requisito de residencia y tierra pero se les requerirá contar con un máximo de 1000 colmenas.
Fuente: MGAP, Resoluciones 527/008, 219/14 y 387/14		

1.2.2 Organizaciones sociales rurales: definición conceptual y tipología

Para Latorre (1989), las organizaciones sociales son: *“la forma mediante la cual los hombres trascienden su lugar en el proceso económico (como simples agentes de la producción) para convertirse en actores sociales, interviniendo en el funcionamiento de la sociedad, ya sea para mantenerla o cambiarla”*. Como toda organización, implica un modelo más o menos jerárquico y constituye una asociación orientada a la realización de objetivos comunes. Latorre, citando a Warren, señala que todas las organizaciones rurales comparten varios elementos: 1) poseen un grupo social de referencia cuyos intereses representan o declaran representar, 2) tienen una estructura organizativa, 3) mantienen una orientación ideológica como marco en el que se definen los objetivos, el tipo de discurso, el programa y la práctica social permisible, 4) realizan sus intereses a través de una práctica social definida.

²⁹ Base de Prestaciones y Contribuciones. Se creó por la Ley N°17.856 en 2004 para sustituir todas las referencias al Salario Mínimo Nacional (SMN) establecidas en el ordenamiento jurídico. Es un índice que se utiliza para calcular las bases de tributación, ingresos y prestaciones sociales. Se ajusta en base a la suba del Índice de Precios del Consumo (IPC)

Latorre (1989) clasifica a las organizaciones sociales rurales en el campo uruguayo, según la función principal que desarrollan. El siguiente cuadro muestra las principales características:

Tipos de organizaciones sociales rurales	
Político- reivindicativas	El rasgo más característico de estas organizaciones es la defensa de los intereses ante el Estado. Incluye a las gremiales de productores y a los sindicatos de trabajadores rurales.
Económicas-productivas	El objetivo principal es neutralizar los efectos negativos de la comercialización y/o la industrialización sobre los intereses de los propietarios rurales. Este tipo sólo existe entre las clases propietarias con intereses agrarios. Incluye a las cooperativas agrarias (de comercialización, de industrialización y de comercialización e industrialización).
Mixtas	Además de encuadrar en los dos tipos anteriores, están en condiciones de cumplir la función de promoción rural. Incluye a las sociedades de fomento rural ³⁰ .
Técnico - productivas	Son asociaciones locales orientadas al intercambio técnico, al uso común de maquinaria y campos de recría, además de otras actividades. Realizan trabajo grupal y tienen la finalidad de maximizar beneficios. Incluye, entre otros, a los grupos CREA ³¹ .
Fuente: Latorre (1989)	

1.2.3 Implicancias del modelo neoliberal en la estructura agraria y social rural

En Uruguay, la estructura social rural está vinculada a la estructura agraria, es decir, a la distribución de la propiedad de la tierra. En el transcurso del siglo XX se

³⁰ Las Sociedades de Fomento Rural son asociaciones civiles, entidades con personería jurídica que no persiguen fines de lucro y no pueden repartir las utilidades de su gestión económica. Sus Directivos son honorarios y tienen prohibido dedicarse a cuestiones ajenas a sus estatutos, como por ejemplo actividades políticas o religiosas. Sus asociados son principalmente productores rurales, además de personas vinculadas al quehacer agropecuario, comercial, educativo, etc., de la zona de influencia. Su adhesión es voluntaria y no es necesario el aporte de capital para su ingreso. Es libre el ingreso o el egreso de cada asociado.

³¹ Siguiendo el modelo francés, los primeros grupos CREA uruguayos comenzaron a trabajar hace más de cuatro décadas. El Método CREA se basa en el trabajo en grupo de los productores agropecuarios; a través del intercambio entre pares, permite conocer, observar y analizar cómo trabajan otras empresas en aspectos vinculados a: los sistemas productivos y las técnicas utilizadas, estrategias empresariales, modalidades comerciales, entre otras. (<http://www.fucra.org>)

produjeron pocas modificaciones en la estructura social: solo hubo variaciones en la cantidad de cada sector social pero no en la ausencia o existencia de alguno de ellos. Las tres clases en la que se divide la sociedad rural se encuentran presentes tanto en los inicios como al final del siglo XX: los empresarios, los productores familiares y los asalariados rurales, con estratos diferentes al interior de estos agrupamientos. (Piñeiro; Moraes, 1998)

La política económica neoliberal incidió en la proletarización de un contingente importante de pequeños productores familiares. La apertura externa comercial, con la desgravación arancelaria a las importaciones y la disminución de los precios de los alimentos en el contexto internacional, provocó la competencia de los productores, sobre todo, con los países de la región. (Piñeiro, 1985a) El principal cambio registrado en la estructura agraria fue la permanente desaparición de pequeños establecimientos agropecuarios, fenómeno asociado ampliamente a la concentración de la tierra. Es de destacar que desaparecieron 20.000 establecimientos agropecuarios entre los años 1970 - 2000, según cifras relevadas por los Censos Agropecuarios. La tendencia decreciente se verifica nuevamente en el Censo Agropecuario 2011: los datos relevados indican una disminución del orden de 12.000 explotaciones con respecto al Censo 2000.

Cuadro N°1		
Número de establecimientos agropecuarios según Censo Agropecuario. % variación intercensal		
Censo Agropecuario	Número de establecimientos	Variación intercensal (1970=100)
1970	77.163	-
1980	68.362	-12.5
1990	54.816	-19.9
2000	57.131	4.2
2011	44.781	-21.7
Fuente: DIEA – MGAP (2000 – 2011a)		

En relación a la categoría “tamaño del establecimiento”, la información proporcionada por los Censos Agropecuarios indica la constante desaparición de los establecimientos de menor tamaño. En el año 2000, los menores a 100 ha decrecieron en un 35.9% respecto al año 1970. La tendencia continuó en el nuevo milenio con una variación intercensal 2011 – 2000 de -31.55.

Cuadro N°2
Número de establecimientos agropecuarios por estrato de tamaño según
Censo Agropecuario.

Estrato	Censo Agropecuario			
	1970	1980	2000	2011
1.000 ha y más	3.961	3.895	4.034	4.167
100 a 999 ha	16.963	17.532	17.052	15.912
1 a 99 ha	56.239	46.935	36.045	24.702
Total	77.163	68.362	57.131	44.781

Fuente; Piñeiro, 2010; Finch, 1980 Nota: Predios grandes, más de 1.000 hectáreas, medianos, de 100 a 999 hectáreas, pequeños, de 1 a 99 hectáreas. Datos 2011, elaboración propia en base a Censo Agropecuario 2011.

De acuerdo a la definición de productor agropecuario familiar del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca 2008, estimaciones realizadas por la DGDR y la DIEA en base al Censo Agropecuario 2000, calculaban en 32.692 (57.2%) las explotaciones agropecuarias³² que cumplían con la condición de Productor Agropecuario Familiar. (DGDR- MGAP, 2011a) Por otra parte, en base a la definición de productor familiar de Piñeiro (2004a), según datos del mismo censo, se estimaba que los productores familiares eran el 82.7% (41.895)³³. Con los datos del Censo Agropecuario 2011, las evaluaciones realizadas por la DGDR mostraron que las explotaciones agropecuarias gestionadas por productores agropecuarios familiares disminuyeron en términos absolutos a 25.285 (56.4%). (Sganga *et al.*, 2014)

Las estimaciones realizadas por Sganga *et al.* (2014), indican que los establecimientos agropecuarios familiares que cumplen con la condición de Productor Agropecuario Familiar, ocupaban un 15.3% y 13.7% de la superficie del país, según los Censos Agropecuarios 2000 y 2011.

³² Los Censos Agropecuarios relevan las explotaciones agropecuarias con una extensión igual o mayor a una hectárea.

³³ Para el cálculo realizado, Piñeiro (2004a) definió como explotaciones de carácter familiar aquellas en que la relación entre trabajadores familiares y trabajadores asalariados era > que 1. Para los trabajadores asalariados zafrales se estimó que un trabajador = 288 jornales y se le sumó a los trabajadores asalariados permanentes. No consideró, entre otras, a las explotaciones que no generaban ingresos por venta de productos (autoconsumo) ni a las que tenían la venta de servicios como rubro principal. En total, 6.007 explotaciones quedaron excluidas de la categoría.

Cuadro N°3 Superficie ocupada según tipo de productor agropecuario según Censo Agropecuario.				
Tipo de productor	Censo Agropecuario			
	2000		2011	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Productor agropecuario familiar	2.522.850	15.3	2.252.506	13.7
Productor agropecuario no familiar	13.896.833	84.7	14.104.792	86.3
TOTAL	16.419.683	100	16.357.298	100
Fuente: Sganga <i>et al.</i> (2014)				

En el análisis de la distribución de la riqueza, en Uruguay y en el resto de los países de América Latina, un aspecto relevante a destacar es la concentración de la tierra. La desigualdad de los ingresos y de la distribución de la tierra en América Latina es la más alta en comparación con otras regiones del mundo. Un estudio realizado por la FAO, ubica en 0.79 el índice de la propiedad de la tierra en Uruguay en el año 2000. El Censo Agropecuario del mismo año, registró el índice en 0.73. En relación a la desigualdad de los ingresos, más allá de las limitaciones para el análisis de la riqueza por la subcaptación de ingresos en la parte superior de la distribución, el índice de Gini para las localidades mayores a 5.000 habitantes en el año 1990 era de 0.41 y en el 2000 aumentó a 0.44³⁴. (Amarante *et al.*, 2010)

La información sobre el número de explotaciones y la distribución de la superficie agropecuaria del país en relación a la nacionalidad del productor para el período 2000– 2011 expresa la tendencia de los cambios en la estructura agraria asociados a la tenencia y condición jurídica bajo la cual es explotada el principal recurso productivo del país. En este sentido, a la concentración en pocas manos de la tenencia de la tierra, se sumó el fenómeno de la extranjerización. Siempre de acuerdo a los datos de los censos mencionados, en el año 2000 el 90% de la superficie agropecuaria del país pertenecía a capitales nacionales, que abarcaban el 96% de las explotaciones. En el año 2011 la relación varió significativamente: los productores uruguayos (81% del total) solo usufructuaban el 50% de la tierra. A este dato se debe agregar que ambos

³⁴ Olesker (2001) caracteriza al modelo neoliberal como concentrador y excluyente. Señala, con relación a la concentración intracase, que a fines de la década de 1990 el ingreso nacional creció más del 30%, mientras que el ingreso de los asalariados creció menos del 5%, datos que reflejan el claro incremento de la participación de los capitalistas en el ingreso nacional.

censos registran explotaciones en las que no se consigna el dato de la nacionalidad del productor (se incluyen en la categoría los establecimientos en los que el productor no es una persona física); en el año 2000 faltó información del 1% de la superficie explotada, en 2011 las hectáreas en esa condición fueron el 47% del total. En el siguiente cuadro se detallan los números y porcentajes.

Cuadro N°4								
Número de explotaciones y superficie explotada según nacionalidad del productor. Censos Agropecuarios 2000 – 2011								
Nacionalidad del productor	Explotaciones				Superficie explotada			
	Censo 2000		Censo 2011		Censo 2000		Censo 2011	
	Número	%	Número	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Uruguayo	54.908	96.1	36.395	81.3	14.849.930	90.4	8.120.270	49.6
Otros (*)	1.730	3.1	876	1.9	1.412.487	8.6	515.640	3.2
Sin información (**)	493	0.9	7.510	16.8	157.266	1.0	7.721.388	47.2
TOTAL	57.131	100	44.781	100	16.419.683	100	16.357.298	100

Fuente: Censos Agropecuarios 2000 - 2011.
 (*) Incluye argentinos, brasileros y otras nacionalidades.
 **) Comprende todas las explotaciones en que falta el dato, incluyendo aquellas en que el productor no es una persona física, por lo que no es posible establecer la nacionalidad del productor.

Entre ambos censos, específicamente en el año 2006, se aprobó la Ley N°18.092. La nueva normativa, referida a la titularidad del derecho de propiedad sobre inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias, estableció que las sociedades anónimas podían ser titulares siempre que la totalidad del capital accionario se encontrara representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas.

Para Piñeiro (2009), los procesos de extranjerización y concentración de la tierra han producido el desplazamiento de la burguesía terrateniente local. La apertura comercial y la desregulación agrícola de las décadas del 70 y 80 del milenio pasado habían desplazado a un número importante de productores familiares. Los cambios ocurridos en la primera década del nuevo milenio si bien no dejaron de afectar a los productores familiares, produjeron, mayormente, el corrimiento de esta otra clase social. Para el autor, el fenómeno se explica desde una doble perspectiva. Por un lado, lo asocia al incremento del precio de la tierra y a las mega inversiones forestales y agrícolas. Por otro, además de las condiciones económicas, considera las raíces culturales al explicitar que una parte de la burguesía ganadera uruguaya tenía un perfil más rentístico que empresarial; esperaban obtener ganancias tanto de su producción como de beneficios del Estado obtenidos mediante presiones desde las corporaciones

agropecuarias. Existía, también, la tradición de licuar las deudas agropecuarias, sin embargo, en la crisis del 2002 no se concedieron estas ventajas y eso incidió en que muchos propietarios se desprendieran de sus tierras, aprovechando, a su vez, los altos precios del momento.

1.2.3.1 Uso del suelo

Los cambios centrales ocurridos en la primera década del nuevo milenio refieren al incremento de la superficie explotada para bosques artificiales y cultivos cerealeros e industriales en detrimento de los campos naturales.

Cuadro N°5		
Superficie explotada por Censo Agropecuario según uso del suelo. %		
Uso del suelo	Superficie Explotada	
	Censo 2000	Censo 2011
Bosques naturales	3,6	3.4
Bosques artificiales	4.0	6.5
Frutas cítricas	0.1	0.1
Otros frutales	0.1	0.1
Viñedos	0.1	00.0
Cultivos de huerta	0.2	0.1
Cultivos cerealeros e industriales	3.6	9.5
Cultivos forrajeros anuales	2.5	3.6
Tierra arada al 30/6/00 – 30/6/2011	0.9	0.6
Tierras de rastrojo	1.1	0.6
Praderas artificiales	7.3	5.7
Campo natural sembrado en cobertura	3.0	2.7
Campo natural fertilizado	1.2	1.5
Campo natural	71.0	64.3
Tierras improductivas y espejos de agua	1.3	1.2
TOTAL	100	100
Fuentes: DIEA – MGAP (2000 – 2011a)		

1.2.4 Implicancias del modelo neoliberal en las organizaciones sociales rurales

Durante la etapa neoliberal, el mercado debía funcionar con total libertad; la acción de los actores sociales se sustentaba conceptualmente en la competencia, eficiencia y productividad. Los mensajes se orientaban a fomentar el hedonismo y el consumo. Sustentados en la denominada libertad individual, los discursos promovían

subjetividades con adhesiones limitadas a mecanismos de acción colectiva y organizada. En Uruguay, la implementación del modelo se realizó tanto en dictadura como en democracia. El régimen dictatorial, primeramente, desestructuró los cimientos organizativos del entramado social con la prohibición de los instrumentos de carácter gremial de los trabajadores asalariados³⁵ y con la persecución a dirigentes de las organizaciones de productores familiares. Con la recuperación de la democracia en 1985, las organizaciones sociales, gremiales y políticas se abocaron a profundizar la reconstrucción de sus organizaciones.

En la década del 90 del siglo XX prevalecieron limitaciones que obstaculizaban el objetivo socio-organizacional a través de la desestructuración del aparato productivo y de la orquestación de mensajes ideológicos que desestimulaban lo colectivo. Las concepciones neoliberales implicaron crisis en los mecanismos de expresión y participación ciudadana: los ejes estructurantes históricos para la integración, relaciones sociales, movilización, creación de organizaciones y acción colectiva fueron desapareciendo en el marco de un discurso que alentaba permanentemente al individualismo y al disciplinamiento social, sin confluencia en espacios de socialización ni propuestas comunes para la acción.

En el caso particular del entramado organizativo de la sociedad rural se produjo una fractura importante en las organizaciones de base vinculadas, fundamentalmente, a los productores familiares y asalariados rurales. De ahí el importante debilitamiento, desaparición o inactividad de las Sociedades de Fomento Rural, Cooperativas Agropecuarias y Sindicatos Rurales. El medio rural en Uruguay se caracterizaba por la presencia de organizaciones sociales y gremiales relacionadas a los grandes productores, asociaciones locales sectoriales, sociedades de fomento con número reducido de asociados e integradas, en su mayoría, por productores con perfil empresarial. Dispersos en el territorio se encontraban grupos de productores, en gran número informales, que se nucleaban para recibir asistencia técnica desde los programas públicos. Gran parte de ellos, tenían como protagonistas principales a técnicos de las ciencias agrarias. Para continuar funcionando a pesar de las limitaciones impuestas, las escasas organizaciones existentes se dedicaban más que nada a la comercialización de insumos agropecuarios y servicios. Eran estructuras con

³⁵ Cientos de trabajadores en Uruguay fueron encarcelados, desaparecidos, exiliados.

escasa participación en las actividades de la organización, con debilidades de inserción en el entramado social y con dificultades para alcanzar los objetivos asociados al fomento rural.

Los servicios públicos orientados a los productores familiares se dismantelaron sin transferir a las organizaciones los recursos que les permitieran asumir la responsabilidad de continuar la ejecución. Las políticas dirigidas al sector agropecuario en las décadas de 1990 y 2000, dirigían sus recursos a grupos de productores o individuos dada la escasa existencia de organizaciones de base que los representara. Un estudio realizado sobre el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA) en el año 1999³⁶ detalla las 63 organizaciones con las que se firmaron convenios de asistencia técnica y promoción. Sólo 18 eran organizaciones de base de productores (algunas de ellas nucleaban a productores con perfil familiar y empresarial) y 3 eran de asalariados rurales. El accionar estatal fomentaba a los más exitosos y si bien no hubo políticas explícitas de desorganización, el peso normativo que el Estado tiene en la sociedad uruguaya desestimó la organización.

Desde una perspectiva histórica, cabe resaltar que el Censo Agropecuario 1980 registró 142 organizaciones de primer grado vinculadas a Cooperativas Agrarias y Sociedades de Fomento Rural. En 1989, en el Primer Relevamiento de Entidades Cooperativas, la cantidad ascendía a 206³⁷ y en el relevamiento del Sector Cooperativo Agropecuario realizado en 2006, el número de organizaciones desciende a 111, menos aún que las registradas en 1980.

1.2.5 Demográficos

Las transformaciones territoriales en los espacios rurales incorporaron nuevos destinos productivos y contribuyeron a la desaparición de establecimientos agropecuarios y a los desplazamientos poblacionales de las familias rurales hacia las áreas urbanas y periurbanas. El reacomodamiento de los habitantes rurales bajo parámetros culturales y simbólicos ciudadanos, provocó pérdidas en la identidad construida históricamente en el espacio social vivido a lo largo de generaciones. Estos procesos produjeron, a su vez, la precarización y la marginación de estos sectores

³⁶ MGAP – PRONNAPPA – FIDA – IICA. 1999. El Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario. Cuando los cambios son posibles.

³⁷ Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas, realizado entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Universidad de la República. (Márques; Pastorini 2007)

sociales. Los desplazamientos significaron, además, la desestructuración de las familias que hasta ese momento habían convivido en el mismo espacio rural donde confluían los ámbitos de producción y reproducción y se afianzaban sus lazos de integración.

La emigración del medio rural es un fenómeno histórico que ocurre en Uruguay desde hace décadas. Los habitantes rurales han descendido considerablemente; en 1975 representaban el 17% de la población total del país, en 1985, el 12.6% y solo el 8.2% en el año 2004. Los resultados obtenidos en el Censo Nacional de Población 2011, mostraron, una vez más, el descenso de la población rural, sus residentes apenas alcanzaban el 5.3%.

Cuadro N°6 Distribución de la población total y rural de Uruguay según Censo de Población.			
Año Censo	Población Total Uruguay	Población Rural Uruguay	% Población Rural
1908	1.042.686	-	-
1963	2.595.510	497.741	19.1
1975	2.788.429	474.100	17.0
1985	2.955.241	374.109	12.6
1996	3.163.763	291.686	9.2
2004	3.241.003	266.289	8.2
2011	3.286.314	175.613	5.3
Fuente: INE, Censos de Población, Hogares y Viviendas.			

Al mismo tiempo, la población rural fue envejeciendo, con las repercusiones que la ausencia de jóvenes puede ocasionar para el futuro del país, Para la soberanía y seguridad alimentaria y para la sostenibilidad de los sistemas productivos. Los niños y jóvenes imprimen dinamismo a la sociedad. Sin ellos, o con pocos de ellos, se corta la cadena de trasmisión de valores sociales y culturales. No es lo mismo nacer y crecer en el campo, que tener campo. En el Censo 2011, en términos comparativos con respecto al 2004³⁸, se observa el descenso en términos absolutos y relativos de la población de niños y jóvenes rurales. Mientras que en el año 2004 los niños de 0 a 13 años eran el 22.2% y los jóvenes de 14 a 29 años eran el 24% de la población, en el

³⁸ El Instituto Nacional de Estadística considera población rural a la que reside en áreas no amanzanadas, sin urbanización. Es la población que no reside en centros poblados según la definición dada por la Ley N° 10.723: "Ley de Centros Poblados.

Censo 2011, los valores descienden al 18.7% y al 22.6%, respectivamente³⁹. Ambos censos registraron que el tramo etario mayoritario era el comprendido entre los 30 y 64 años.

Cuadro N°7						
Población rural por grupo de edades. Censos de población 1996 - 2004 – 2011.						
Tramos etarios	Censo PHV 1996		Censo PHV 2004		Censo PHV2011	
	Número	%	Número	%	Número	%
0-13	67.726	23.2	59.137	22.2	32.903	18.7
14-29	71.612	24.6	63.837	24.0	39.638	22.6
30 – 60	110.321	37.8	103.032	38.7	72.007	41.0
Más de 60	42.027	14.4	40.283	15.1	31.065	17.7
TOTAL	291.686	100	266.289	100	175.613	100
Fuente: INE, Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 1996, 2004 y 2011						

Los productores familiares y asalariados rurales son actores claves en la producción agropecuaria del país; el asentamiento de dichas familias en el territorio rural implica un entramado social con una fuerte identidad, formadora de aprendizajes y capacidades que el propio medio transmite en el vínculo cotidiano con el trabajo y la tierra. Así, ser un productor o asalariado rural asentado en un territorio forja una identidad y una cultura que se transmiten de generación en generación y se caracterizan por la valoración del trabajo y por generar oficios, conocimientos y recursos tecnológicos específicos al quehacer del medio. Además, propician -en las personas y en las familias- capacidad de organización y de formar asociaciones de diversa índole que crean canales de comercialización, a nivel local y nacional.

La política educacional, en el apogeo del neoliberalismo, se direccionó a desarticular el entramado de escuelas rurales. Aun así, sus propulsores no lograron que desapareciera la única institucionalidad pública que llega a los lugares más recónditos del territorio. La concurrencia a los centros educativos rurales presenta complicaciones; entre ellas, las asociadas a las distancias (ausencia de medios de transporte) y a las inclemencias climáticas (crecida de arroyos y cañadas que obstruyen el desplazamiento). Sin embargo, la mayoría de los niños asisten y logran culminar los seis años de enseñanza primaria. La dificultad principal para los

³⁹ Los datos del Censo de Población 2011 indican que la población rural del Uruguay disminuyó en 90.000 personas entre los años 2004 y 2011, los habitantes del medio rural eran 175.613 de un total de 3.286.314 registrados en el país.

adolescentes y jóvenes reside en la posibilidad de continuar sus estudios formales o de acceder a oportunidades de formación no formal. En el año 2006⁴⁰, el 60% de la población de 15 años y más alcanzó a completar la educación primaria como máximo nivel de enseñanza: solo, uno de cada cuatro habitantes (25.1%) logró completar el nivel secundario

1.2.6 Económicos

El aumento del PBI sectorial no necesariamente significa el mejoramiento competitivo de las empresas agropecuarias ni el mayor bienestar para la familia. Al final de la década de los noventa y con posterioridad a la crisis financiera del año 2002, existían importantes problemas de endeudamiento de los sectores arroceros y lechero y de la agricultura de secano en el litoral oeste. La mejora tecnológica, el aumento de escala y el incremento en la eficiencia en el uso de los factores no siempre resulta en un mejor resultado final para las empresas agropecuarias. Otros componentes de la política macroeconómica -el tipo de cambio, el comercio exterior, los subsidios y las condiciones de negociación de los precios internos con mercados altamente oligopólicos- pueden ser decisivos en el balance final (De Hegedus; Vasallo, 2005). En el mismo sentido, Ramos; Mermot (2004) consideran que el potente crecimiento de la economía mundial y regional durante el período 1991-1998, enmarcado en el paradigma en boga, no redundó en bienestar social. Señalan que junto al crecimiento económico, a las nuevas oportunidades comerciales y al incremento del producto, aumentaba la pobreza, la exclusión social y las desigualdades entre regiones y territorios de un mismo país.

Olesker (2001) caracteriza al modelo neoliberal como concentrador y excluyente. Como muestra del incremento de la participación de los capitalistas en el ingreso nacional, señala que a fines de la década de 1990 el ingreso nacional creció más del 30% mientras que el ingreso de los asalariados creció menos del 5%. El proceso de concentración intracase se expresó en el aumento de la participación de los grandes capitalistas en la apropiación del excedente económico.

⁴⁰ Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, 2006.

1.2.7 Pobreza y nivel de vida

La pobreza rural en Uruguay, en la década de los 90 del siglo pasado, era muy importante. Un estudio realizado por CLAEH y las CAF en el año 1992 indicó que el 44% de los hogares rurales presentaban Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En el mismo año, un estudio realizado para PRONAPPA estimó en 39.000 los hogares rurales de asalariados y pequeños productores que se ubicaban por debajo de la línea de pobreza: alrededor de 150.000 habitantes que representaban el 45% de la población rural. (Vasallo, 2005).

Mediciones del año 2000 reflejan la situación de pobreza de la los hogares de la población rural. De acuerdo a mediciones que consideran pobres a las personas u hogares cuyo ingreso per cápita es menor a la Línea de Pobreza (LP), la pobreza rural alcanzaba al 22.9% de la población. En el área rural ampliada (incluye poblaciones con menos de 5000 habitantes y población rural dispersa) los hogares pobres eran el 16.9%. En algunos departamentos, abarcaba casi a la mitad de sus habitantes⁴¹. Por su parte, el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) evalúa el bienestar o su falta en base a los requerimientos psicofísicos y culturales mínimos para el funcionamiento y desarrollo de los seres humanos en una sociedad específica. En el caso que nos ocupa, considerando como dimensiones a medir el tipo de vivienda, el hacinamiento, la disponibilidad de agua potable, el tipo de sistema de eliminación de excretas, el acceso a servicios de educación, la disponibilidad de refrigerador y el acceso a la vivienda -para el área rural dispersa-, el 44.5% de los hogares tenía una NBI y el 21.3%, al menos dos en el área rural ampliada. En las localidades con menos de 5.000 habitantes, el 31.1% de los hogares tenían al menos una NBI y en el área rural dispersa, los hogares en esa condición eran el 54.6%. (OPYPA- MGAP, 2001)

1.2.8 Servicios públicos

Otro aspecto característico del neoliberalismo fue el intento de privatización de las empresas públicas. En Uruguay no lograron privatizar las principales empresas públicas estatales –electrificación, telefonía, agua potable, entre otras- por la acción

⁴¹ Las personas en condición de pobreza eran el 19,5% de la población rural dispersa; y cuando el dato refiere a las localidades menores a 5000 habitantes, asciende al 25%.

colectiva y organizada de amplios sectores de la población que se movilizaron y apoyaron la convocatoria al rechazo y apelaron a plebiscitos para resolver el conflicto. La empresa de ferrocarriles del estado –AFE- suspendió el servicio para el traslado de pasajeros y solo mantuvo algún servicio para el transporte de carga. Cabe destacar que a principios del Siglo XX, el ferrocarril en Uruguay desempeñó un rol central en la generación de comisiones de fomento rural. Durante el transcurso del siglo, su presencia fue vital en aspectos vinculados con la comunicación, la economía, el comercio y el dinamismo social de los pueblos y localidades estrechamente vinculadas a la producción agropecuaria y con fuertes vínculos con la ruralidad dispersa.

1.3 Neoliberalismo e institucionalidad agropecuaria en Uruguay

Las políticas de ajuste estructural implementadas en la etapa neoliberal tenían entre sus objetivos la reducción del gasto público y el tamaño y rol del Estado. Así, quedaría desarticulada la institucionalidad pública estatal. En la década de los 90 de la pasada centuria, el sector agropecuario no fue exento de dicha des-institucionalización, como se evidencia en la desaparición, fragmentación o privatización de sus servicios. En concordancia con las definiciones de la época, a las instituciones públicas estatales que tenían como finalidad principal la generación y transferencia de tecnología agraria, las convirtieron en figura jurídica de Derecho Público no estatal⁴². Esta reformulación implicó la integración pública – privada en el financiamiento y dirección de las instituciones. Los productores rurales estaban representados a través de sus organizaciones en las Juntas Directivas y Consejos Asesores y tenían autonomía en la gestión y régimen privado en el manejo de recursos humanos, físicos y financieros. Algunos autores plantean que se pretendía que las gremiales de productores, al tomar a su cargo la dirección del Instituto Plan Agropecuario (IPA), con el tiempo se hicieran cargo del financiamiento. (Deal *et al.*, 1999)

⁴² La Ley 19.736 de 1996 creó el Instituto Plan Agropecuario (IPA) y sustituyó a la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario, que había sido creada en 1957 por la Ley 12.394. La Ley 16.065 de 1989 creó el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) en sustitución del Centro de Investigaciones Alberto Boerger (CIAAB), que funcionaba desde la década de 1960. Son públicas por ser de interés público, no son estatales por regirse por el derecho privado y tener total autonomía en la gestión.

La nueva modalidad de implementación no garantizó la amplitud de la cobertura del servicio a los pequeños productores y las organizaciones presentaron debilidades en la conducción de la nueva institucionalidad. Para De Hegedus; Rodriguez (2002) la deficiencia radicó en las dificultades para identificar las necesidades tecnológicas de sus integrantes y en la percepción de que la mayoría de los delegados de las gremiales desarrollaban lógicas de funcionamiento más particulares que asociadas a las necesidades de sus representados, en especial los de menores ingresos.

El proceso de des-institucionalización del sistema público de extensión agraria implicó, además, la desaparición de dependencias existentes en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Un caso ilustrativo es el de la Dirección de Agronomías Regionales (Trigo, 2000). En el Estado se produjo una importante fragmentación institucional, con políticas para el desarrollo rural caracterizadas por la focalización mediante programas y proyectos específicos. Según De Hegedus *et. al.* (2006): *“existe un sector de pequeños productores familiares que tradicionalmente recibía asistencia técnica pública y que está quedando marginado de la misma; para ellos se desarrollaron desde la década de los 90’ una serie de proyectos especiales con la Unidades Ejecutoras en la órbita del MGAP”, adquiriendo relevancia en el diseño y financiamiento los organismos internacionales de crédito, siendo ejecutadas fundamentalmente a partir de la contratación de servicios tercerizados”.*

El gobierno que asume en el 2005, en el documento Lineamientos Estratégicos de la Institucionalidad Agropecuaria para el quinquenio 2006-2011 (MGAP), señaló el desafío de acercar la política y sus decisiones a los actores sociales de la producción. Mencionó la existencia de múltiples instancias de representación -Comisiones, Mesas, Institutos y Juntas- y destacó el escaso contacto entre los centros que adoptan las decisiones políticas y los actores sociales y económicos concretos. Vasallo (2008), con relación a la propuesta del nuevo gobierno, diferencia un antes y un después en los mecanismos de representación de los productores. En este sentido, señala que, precedentemente, la representación de los productores rurales se establecía mediante organizaciones nacionales con múltiples instancias de mediación y que los representantes, en general, eran productores con mayores capacidades económicas y/o técnicos.

1.4 Políticas, programas y proyectos en Uruguay en la década del 90 del Siglo XX

En la década del noventa de la pasada centuria y en los inicios del nuevo milenio, el desarrollo rural en Uruguay se caracterizó por la ejecución de programas y proyectos diseñados y financiados por organismos internacionales de crédito externo que, carentes de una perspectiva integral, se orientaron, más que nada, a la dimensión agropecuaria⁴³. La concepción de desarrollo rural estaba asociada a lo tecnológico – productivo, al incremento de la productividad y a la eficiencia. Para la inserción competitiva en el mercado de los “beneficiarios” de programas y proyectos había que centrarse en esos objetivos. Ni el diseño ni la implementación de las propuestas consideraron otros factores que influyen en la producción agropecuaria, como los aspectos sociales y la necesidad de participación activa y protagónica de los pobladores rurales, productores familiares y asalariados rurales. No tuvieron en cuenta la cultura, economía y estructura productiva de la población objeto de sus políticas.

A su vez, su implementación fue focalizada y los programas no se universalizaron al interior de las poblaciones a las cuales se dirigían. Se planteaban objetivos asociados a intervenciones acotadas a determinados rubros, regiones y poblaciones del país.

Para De Hegedus; Vasallo (2005) se impulsaron proyectos orientados a disminuir los impactos de las políticas de ajuste, a facilitar la implementación del modelo de apertura y liberalización y a la inserción económica del país y del sector en el mercado internacional. Para Piñeiro; Fernández (2002), los programas de alivio a la pobreza rural y de apoyo a la producción familiar, financiados con créditos provenientes de organismos financieros internacionales, actuaron como amortiguadores de tensiones en el entramado social. Para Trigo (2000), la modalidad de proyectos o programas disminuyó la capacidad para definir e impulsar políticas por parte del Estado. Los programas institucionalizados en la órbita estatal se orientaban hacia los pequeños productores familiares. El autor los caracterizó como: “... *iniciativas que si bien son ejecutadas por parte del Ministerio⁴⁴, son independientes entre sí y de carácter temporal, en tanto su existencia depende de los proyectos específicos a través de los cuales reciben los recursos para su funcionamiento*”.

⁴³ PRONAPPA finalizó en el año 2000, PREDEG en el año 2004, PRENADER en el año 2002, PRONADEGA en el año 2003, entre otros.

⁴⁴ Se refiere al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

En un estudio realizado sobre el PRONAPPA se menciona que el principal cometido del apoyo a los productores que se ubicaban por debajo de la línea de pobreza y que históricamente tuvieron dificultades para acceder a herramientas y servicios fue: *“...dotar a los beneficiarios de los elementos requeridos para que ellos mismos construyeran, gradualmente y en la medida de sus posibilidades, las fortalezas indispensables para un desarrollo más competitivo y sostenible de sus emprendimientos”*. (MGAP - PRONNAPPA – FIDA – IICA. 1999)

A fines del siglo XX e inicios del nuevo milenio, en Uruguay se ejecutaban 35 programas o proyectos de apoyo al sector agropecuario. A modo ilustrativo, se presentan en el siguiente cuadro los que tuvieron mayor financiamiento:

Programas y proyectos con mayor financiamiento externo, a fines del Siglo XX e inicios del Siglo XXI en Uruguay		
Programa	Objetivo	Organismo financiador y monto
PRONAPPA	<i>“Mejorar el nivel de vida de la población rural por debajo de la línea de pobreza”</i>	FIDA: U\$S 17,9.
PREDEG	<i>“Contribución al incremento sostenible de los ingresos de pequeños y medianos productores de la zona sur del Uruguay y prevención del creciente riesgo de ser expulsados del sector rural en el proceso de cambio estructural del agro, haciéndolos competitivos en el mercado nacional y respaldando su integración en los mercados del MERCOSUR”</i>	BID: U\$S 49,0; GTZ: U\$S 6,7
PRONADEGA	<i>“Se intenta revertir una situación de estancamiento productivo y tecnológico en el sector. El objetivo es validar una estrategia funcional para lograr una competitividad de pequeños y medianos ganaderos, basada en el agrupamiento voluntario de los productores, la asistencia técnica y la capacitación para los ganaderos y su núcleo familiar”</i>	GTZ: U\$S 6,4.
PRENADER	<i>“Apoyar los planes del incremento de exportaciones a través de la diversificación agrícola, el mejoramiento de la productividad de los sistemas y de la estabilidad de la oferta de la producción, en un marco ordenado de manejo y conservación de los recursos suelos y agua”</i>	BM BIRF: U\$S 73,9.
PSA	<i>“Incrementar la eficiencia productiva y las</i>	BID:

	<i>exportaciones del sector agropecuario y agroindustrial, dentro del contexto de las oportunidades y desafíos creados por la apertura económica del país”</i>	U\$ 50,3.
PG Proyecto Piloto.	– <i>“Impulsar un conjunto de innovaciones para mejorar la competitividad en tres áreas prioritarias: la gestión productiva de la ganadería de cría de pequeños y medianos productores, la articulación de la cadena completa y la comercialización de nuevos productos y/o nuevas oportunidades de mercados internacionales”.</i>	BID: U\$11, 0.
Fuente: Vasallo, et al. (2005)		

Para Soler (2008), quienes implementaron los programas de desarrollo rural en las últimas décadas no realizaron un debate previo respecto de los fines del desarrollo general y rural. Asimismo, dichos programas tuvieron una marcha pendular, según los intereses del gobierno de turno. Las propuestas y orientaciones diversas de la cooperación internacional se insertaron separadamente en las estructuras ministeriales y se caracterizaron por la fragmentación, descoordinación y discontinuidad. El autor agrega que *“...es frecuente que las comunidades de América Latina hayan visto desfilar repetidamente programas improvisados, efímeros o simplemente testimoniales”,* que provocaron desde procesos *“esperanzadores”* hasta debilidades en las comunidades rurales y dificultades en la sostenibilidad de los logros; *“...tras aportar sus esfuerzos, se sienten frustrados, manipulados e incapaces de seguir adelante”.*

Vasallo (2001), considera que las políticas neoliberales, al no ofrecer condiciones para la supervivencia de las unidades de producción familiar, tendieron a lograr una mejor integración de la agricultura de pequeña escala. A esos efectos, promovieron proyectos y programas que, desde su óptica, eran contradictorios en sus objetivos y métodos por la superposición de acciones y por la desvinculación con el resto de las políticas sectoriales y económicas globales. A su modo de ver, estas últimas tenían objetivos contradictorios con el desarrollo de la pequeña producción y, particularmente, con los sectores de base agropecuaria.

Desde una perspectiva complementaria, De Hegedus; Vasallo (2005), agregan que los proyectos orientados al desarrollo rural han sido menores tanto en cantidad como en recursos, en sintonía con el enfoque económico y con la prioridad de promover la agricultura empresarial. Para ellos, los proyectos y programas con financiamiento

externo y enfoques integrados a los programas de ajuste estructural: *“Promovieron una visión de mercado en la cual se incluyen en forma relativamente homogénea a la agricultura empresarial y a la agricultura familiar. Se desarrollaron por funciones específicas e independientes. Tampoco mostraron una visión territorial de los problemas. No se articularon sobre un proyecto social alternativo, ni una propuesta microeconómica diferente a la forma empresarial, que promoviera la construcción de capital social económico”*.

La promoción de grupos de productores mediante la implementación de servicios de extensión asociados a planes productivos, tecnológicos y de comercialización con metodología grupal, se remonta, en Uruguay, a las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, tanto desde la insitucionalidad pública como privada. Se destacan los Programas de Apoyo al Cooperativismo, los grupos CREA, los grupos de lecheros financiados por CONAPROLE, el Plan Granjero y los grupos promovidos por las cooperativas agrícolas del litoral. En cambio, los programas y proyectos implementados en la década de los 90´ -PRONAPPA, PREDEG, PRONADEGA-, promovieron la formación de agrupamientos de productores para acceder a los servicios de asistencia técnica y capacitación mediante un subsidio al costo de los técnicos asesores. Así, los técnicos se convirtieron en los principales impulsores para la formación de grupos, con la salvedad de que cuando los subsidios terminaban, los grupos desaparecían. (De Hegedus *et al.*, 2006)

Si bien la bibliografía relacionada a los programas y proyectos de la década de los noventa del siglo XX es escasa, se llegó a indagar acerca de la presencia de acuerdos de trabajo entre éstos y organizaciones de base –asociaciones de productores, sociedades de fomento rural, cooperativas, sindicatos, entre otras-, que trascendieran el abordaje del trabajo con grupos de productores. En el PRONAPPA, primer programa ejecutado en Uruguay orientado a la pobreza rural, de 63 organizaciones que firmaron convenios con el Programa, 27 correspondieron a organizaciones de base y de segundo grado integradas por diferentes estratos de productores familiares y empresariales. (MGAP - PRONNAPPA – FIDA – IICA, 1999)

Respecto a los Programas de Apoyo Integrados que se implementaron en Argentina en pleno auge neoliberal (1990-2000), Lattuada *et al.* (2012) señalan que la propuesta metodológica de trabajo grupal fue promovida para que los productores con bajos recursos accedieran a los beneficios de los instrumentos de asistencia técnica y

capacitación y para que la toma de decisiones se sustentara en un ámbito de reflexión e intercambio de conocimientos y experiencias. Se concebía la orientación del trabajo grupal para la creación de proyectos en conjunto para ganar escala, reducir costos y mejorar los márgenes de negociación en la compra de insumos y en la comercialización de la producción.

La relación entre las inversiones realizadas en Uruguay en los últimos veinte años y los resultados organizacionales de los productores a nivel nacional y departamental, son descritos de la siguiente manera por una técnica del norte del país: *“Te diría que después de tantas inversiones que se hicieron a nivel país, no sólo a nivel Rivera, la gente involucionó. Porque vos, supuestamente, tendrías que decir que con 20 años de inversiones esta gente tendría que haberse empoderado, tendría que estar trabajando toda junta, tendrían que organizarse para comprar raciones, organizarse para comprar caños para poner agua, esas cosas mínimas.”* (E14)

En un estudio que referencia al PRONAPPA, se señala el efecto de la desvinculación del Estado en promover servicios de extensión, que dejaron a los productores librados a la propuesta de lo privado y a la asistencia técnica a través de asesores independientes, asociaciones de técnicos y servicios de organizaciones gremiales u organizaciones no gubernamentales. La modalidad de asesores privados para el trabajo con la pobreza rural, según Vadell *et al.* (2012) *“se mantuvo mientras existió la ayuda financiera del programa...Si bien se planteó como requisito la formación de grupos de productores, con frecuencia, éstos se armaban artificialmente, promovidos en muchos casos por los propios profesionales que ofrecían sus servicios técnicos, restringido a lo agropecuario”*.

En un estudio que aborda específicamente el tema de la pobreza rural en base a un análisis del PRONAPPA relacionado con los desafíos hacia el futuro, se identifica que la problemática de la pobreza no se circunscribe solamente a lo económico – productivo y sugiere la necesidad de incorporar otras dimensiones que trascienden a la producción agropecuaria. En ese sentido, señala: *“si se está haciendo referencia a las oportunidades y condiciones de vida en el medio rural, es necesario que se integren otros sectores o dependencias que tienen que ver con esos parámetros y que trascienden el marco de acción del MGAP –Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca-. Para mejorar la calidad de vida de la población rural ubicada por debajo de la línea de pobreza, no es sin duda suficiente todo lo que se pueda hacer en relación a la*

producción agropecuaria, no pudiendo estar ajenos aspectos como los vinculados a la salud, la educación, las comunicaciones y el transporte...”. (MGAP - PRONNAPPA – FIDA – IICA, 1999)

En el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca,- estructura ministerial de larga data en la historia institucional pública del país-, se integraban los diferentes programas y proyectos. El ministerio fue creado hace más de siete décadas⁴⁵ para planificar y gestionar las políticas públicas referidas al sector agrario y agroindustrial. Fundamentalmente, para la formulación e implementación de políticas sectoriales orientadas a la promoción, desarrollo, comercialización, contralor y fiscalización de los principales rubros agropecuarios. La influencia que los sectores sociales que representan a éstos últimos tienen en la definición de las políticas, es destacada por un entrevistado “...era un ministerio pura y exclusivamente para la ganadería. Y esos orígenes siguen pesando, creo que hasta el día de hoy”. (E35)

En un análisis de los proyectos y programas ejecutados por el Ministerio de Ganadería , Agricultura y Pesca en el período 1990 - 2005, entre los cuales se incluye al Proyecto Uruguay Rural, De Hegedüs; Vasallo (2005) realizan las siguientes observaciones : “No cuestionaron al mercado, aún en sus expresiones más perversas. No estimularon el empoderamiento social de los grupos deprimidos. No se cuestionó la sostenibilidad a largo plazo del proyecto particular. No se vincularon con los tradicionales problemas de acceso a los recursos naturales básicos para la producción agraria, tierra y agua, ni a la extranjerización y concentración creciente de los mismos. El esfuerzo de desarrollo rural no se articuló con fuerza con otros organismos públicos que tienen un papel importante en el DR, especialmente el Instituto Nacional de Colonización. Aceptaron cierto grado de “clientelismo”, cuestionando las bases conceptuales del Desarrollo Rural, el cual, por definición, no puede constituirse en un instrumento de captación o beneficio extra-grupo del beneficiario. Se convierten, en la práctica, más en proyectos de Crecimiento, adoptando las bases de la Teoría del Crecimiento, que en Proyectos de Desarrollo, cuyas bases teóricas, conceptuales y prácticas se diluyen fuertemente. En concordancia con ello, se puede decir que fundamentalmente se ha invertido en proyectos de “Desarrollo Agropecuario”.

⁴⁵ En el año 1935, Ley N° 9.463

1.5 El Proyecto Uruguay Rural previo al año 2005

El Proyecto Uruguay Rural comenzó como una nueva intervención en el país, orientada a la temática de la pobreza rural. Surgió a partir de un segundo convenio entre el Estado Uruguayo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Tiene como antecedente al Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA), que fue ejecutado en el período 1993-2000⁴⁶. El PRONAPPA se proponía aumentar los ingresos de pequeños productores y asalariados rurales con ingresos anuales por debajo de la línea de pobreza. La estrategia se orientó, a través de mecanismos grupales, al suministro de apoyos integrados y complementados entre sí –crédito, capacitación y asistencia técnica- en áreas donde históricamente los productores tuvieron dificultades de acceso. Tuvo como finalidad que dichos productores superaran sus limitaciones estructurales y se transformaran, en lo posible, en unidades productivas viables y relativamente competitivas. Buscaba promover nuevos rubros y tecnologías entre los pequeños productores y crear empresas procesadoras de productos agrícolas o proveedoras de servicios a la producción agropecuaria.

El Proyecto Uruguay Rural inició su ejecución en el último trimestre del año 2001, con una programación inicial que acotaba la intervención a seis años de duración (2007)⁴⁷. En la implementación del PUR se diferencian dos momentos claves, uno desde el año 2001 hasta febrero 2005 y otro a partir de marzo 2005, cuando asume un nuevo gobierno. En el primer período, el objetivo era reducir la incidencia de la pobreza rural a nivel nacional a través del incremento de los ingresos de los hogares rurales pobres, de mejorar sus condiciones de vida y de reforzar el esquema institucional de manera de contar con mecanismos eficaces y permanentes para alcanzar sus propósitos. La población objetivo del Proyecto eran las familias rurales sin tierra⁴⁸, las familias rurales de producción marginal⁴⁹ y las familias productoras con potencial comercial⁵⁰.

⁴⁶ El costo total del PRONAPPA ascendió aproximadamente a los U\$S 19,7 millones, el 60% fue aportado por FIDA y el 40% por el Estado Uruguayo.

⁴⁷ El Proyecto Uruguay Rural, se ejecutó entre los años 2001 – 2011. En el Convenio con el FIDA, se estableció su ejecución hasta el año 2007, se extendió hasta el año 2010 y finalmente se prolongó hasta su cierre, en marzo 2011. El presupuesto total fue aproximadamente de USD 21.0 millones, de los cuales FIDA desembolsó USD 14.0 millones y USD 7.0 millones el Estado uruguayo.

⁴⁸ Sector conformado por ex –asalariados rurales y/o asalariados temporales.

El diseño del Proyecto previó componentes y subcomponentes para su ejecución. Los componentes tenían que ver con el *Desarrollo Institucional y Participación*, con los *Servicios de Apoyo a la Producción*⁵¹ y a los *Servicios Financieros Rurales*⁵². El objetivo del componente *Desarrollo Institucional y Participación*, se orientó a crear y desarrollar en la estructura ministerial capacidades para actuar en forma permanente en el diseño y aplicación de políticas sectoriales para atender a los sectores más vulnerables del medio rural. Al mismo tiempo, se planteó alcanzar mayor coordinación con otros proyectos y programas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

El *Fortalecimiento Institucional y Organizacional* fue el subcomponente responsable de: 1) a nivel de las políticas públicas, generar un proceso de transición e institucionalización en el MGAP de las políticas y acciones vinculadas al desarrollo rural y a la pobreza rural, 2) fortalecer las capacidades locales mediante la formación de las Mesas de Desarrollo Rural, como un espacio local para la identificación, priorización y aprobación de acciones vinculadas al desarrollo rural. El objetivo de las “Mesas” era lograr la participación y la toma de decisiones de los actores locales, con especial énfasis en las organizaciones representativas de los pequeños productores y pobres rurales y de la institucionalidad pública con competencia en el tema y articular la oferta de servicios de asistencia técnica con la demanda de los beneficiarios⁵³ y 3) fortalecer a las organizaciones de productores.

Ese último punto estaba fundamentado en recuperar la organización de los productores, luego de la crisis organizacional⁵⁴ registrada en los inicios del nuevo milenio. Históricamente, el país se había destacado por la presencia de una red de organizaciones locales, regionales y nacionales con cobertura en todo el territorio

⁴⁹ La actividad agropecuaria representa sólo una parte de la fuente de ingresos de la familia.

⁵⁰ Los ingresos de la familia dependen principalmente de la actividad agropecuaria.

⁵¹ Los subcomponentes referían a: a) apoyo a la producción agropecuaria; b) fortalecimiento oferta de servicios; c) comercialización y microempresas, d) fondo de microcapitalización.

⁵² Los subcomponentes referían a: a) institucionalización de los servicios financieros rurales, b) nuevos productos financieros, c) fondo de reserva

⁵³ La incorporación sin exclusiones de los habitantes de las comunidades rurales, según el diseño, quedaba asegurada en toda su dimensión por medio de la incorporación a las MDR de: a) Organizaciones de productores rurales, b) Grupos representativos de realidades locales, de rubros de producción y/o interés organizativo social y económico común, c) Grupos de mujeres y jóvenes rurales, d) Grupos de asalariados y ex - asalariados del medio rural, y e) Cooperativas y sociedades de fomento rural. La identificación de los sectores propuestos para integrar las MDR y las funciones que debían cumplir, presentó una visión del desarrollo rural amplia y no confinada a lo productivo agropecuario. (Vadell *et al.*, 2012)

⁵⁴ La crisis englobó a las organizaciones con finalidades diferentes -económicas, productivas, gremiales, sindicales-; grado -1º,2º,3º-, cobertura -local, departamental, regional, nacional.

nacional. Entre las principales consecuencias de la crisis mencionada, cabe destacar la falta de participación social, rotación y representatividad de los dirigentes, la presencia de una base social con restricciones para los productores pobres, los problemas generacionales, las dificultades para incidir en las definiciones políticas y en las limitaciones de los instrumentos de intervención para llegar a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad rural. Frente a ese panorama, el *Fortalecimiento Institucional y Organizacional* se abocó principalmente a ampliar la base social con la incorporación de los pequeños productores familiares pobres, a participar en la formulación de propuestas orientadas a la pobreza rural, a mejorar y diversificar la oferta de servicios por las organizaciones a los productores⁵⁵, a generar capacidades para la administración y gestión de los servicios públicos y a formalizar los agrupamientos informales de productores con la finalidad de acceder a servicios o producción en común.

Durante el primer periodo del PUR (desde su diseño hasta el año 2005), se concibió el fortalecimiento de los agrupamientos de productores, principalmente, como un medio para alcanzar el objetivo de mejora de los ingresos. Se suponía que los productores organizados podían posicionarse mejor en el mercado, resolver problemas de escala en la compra de insumos o en la comercialización de sus productos. Un técnico del PUR señaló al respecto “...*el horizonte de la organización, o sea, el objetivo, llegaba hasta ahí y no tenía un objetivo político detrás. Se buscaba la organización en sí misma y no se la concebía como una herramienta de defensa de los derechos de la población involucrada*”. (E1)

La implementación del PUR en esa etapa se caracterizó por promover los grupos de productores, pero sin formalización jurídica. Tampoco se impulsó la participación en otro tipo de estructura organizativa del entramado social como estrategia para alcanzar un mejor posicionamiento en la comercialización, en el acceso a servicios e información y, entre otros, en la canalización de las demandas. Otro técnico entrevistado (trabajador del PUR desde sus inicios) manifestó: “*nosotros trabajamos mucho en el fortalecimiento de los grupos. No te voy a decir que el siguiente paso podía ser crear organizaciones como la de fomento...no era lo que nosotros*

⁵⁵ Por ejemplo: información de mercados, compraventa de insumos y productos, acopio, acondicionamiento, industrialización y otros servicios a la producción, agregado de valor, asistencia técnica, validación y adopción de nuevas tecnologías, capacitación, acceso a servicios financieros, atención a la familia rural, entre otros.

pretendíamos ni íbamos a llegar a eso... en muchos lados el trabajo que se hizo con los grupos sirvió para fortalecer sobre todo aquellas sociedades de fomento que hoy que son fuertes". (E2)

El FIDA, en una evaluación de medio término de la ejecución del PUR (2005)⁵⁶, menciona debilidades y limitados avances en relación al fortalecimiento de las organizaciones de base. En ese sentido señala: *"Este último tema ha sido muy poco atendido y ha sido considerado como una actividad secundaria o complementaria a las actividades de asistencia técnica"*.

El objetivo de los grupos se centró en atender a las aspiraciones individuales de sus integrantes, existieron dificultades para sentir, plantear y generar propuestas colectivas, así como para construir trabajo en redes y vínculos con otros actores sociales del territorio. En ese sentido, una entrevistada opinó: *"Se juntaba el mínimo de productores según los requisitos previstos, se elaboraban proyectos individuales sin que existiera un proceso de acumulación a nivel grupal. Para poder hacer un grupo tiene que haber espacios de discusión, de participación, de compartir recursos, de compartir decisiones. No alcanza con que cada uno individualmente se presente". (E4)* Asimismo, otro entrevistado agregó *"El objetivo se circunscribía a pequeños grupos en función del trabajo de un técnico...me parece demasiado optimista decirle grupo a gente que en realidad lo único que compartía era la asistencia técnica y que estaba ahí unida por la esperanza de recibir un subsidio económico. Simplemente creo que no se pensaba en la organización de la gente más allá del grupo de seis u ocho que recibían asistencia técnica". (E1)*

La forma de contratación de los técnicos individuales o consultoras se efectuaba en relación directa con el PUR mediante el mecanismo de servicio de arrendamiento de obra. Los grupos de productores, por carecer de personería jurídica, estaban inhabilitados para recibir transferencias financieras. Ante la escasa presencia de organizaciones de base de productores familiares, otro mecanismo de contratación era la transferencia de recursos a organizaciones con un perfil que trascendía a la producción familiar. En palabras de un entrevistado: *"Siendo casi inexistentes las sociedades de fomento u otro tipo de organización de pequeños productores familiares algunas veces transferían fondos a algunas organizaciones para que fueran una"*

⁵⁶ Se evalúa el periodo comprendido entre fines del año 2001 e inicio del año 2005.

especie de ventanilla. Para hacer una mejor ejecución y vincular a los productores con empresas más grandes”. (E2)

En una sistematización de experiencias realizada en el sur del país, al referirse a la propuesta de trabajo implementada por el PUR hasta el año 2005, Gravina; Santos (2009c) señalan: *“...se trabajaba en el ámbito de consultoras, con técnicos, pero a nivel grupal, cada consultoría tenía su equipo de trabajo y trabajaba con su grupo. Y había dos o tres consultoras trabajando en la zona. Para ese entonces, no había articulación de tareas entre los técnicos de cada grupo, no se coordinaban actividades y además coexistían diferentes abordajes y estrategias de acción”.*

Los vínculos interpersonales (entre los integrantes de los grupos y entre los grupos creados por el PUR) se caracterizaron por ser débiles o inexistentes. Los grupos estaban dispersos y fragmentados territorialmente, inclusive en la relación con el entorno. El técnico formado en ciencias agrarias era quien, la mayoría de las veces, tenía un rol central en la génesis de los grupos, en la comunicación entre los productores y en la mediación con el exterior. Así lo expresa otro entrevistado: *“El aterrizaje territorial de la política pública era el técnico, él era el eje de la creación de los grupos/organización. Tenía la información del Proyecto y de lo que se podía financiar y de los cambios tecnológicos que había que hacer; a partir de ahí convocaba y organizaba a las personas como un agente de transformación local. La organización existía, pero giraba en torno a ese técnico y con un cierto desbalance de poder en el manejo de la información y de toma de decisiones que estaba muy centrado en él...Más allá de que algunos grupos, a partir de esas organizaciones superan ese nivel, la mayoría quedan en el nivel de dependencia del técnico que es el que trae la política pública. Los interlocutores con el Ministerio eran los técnicos y no los productores”. (E3)*

Paralelamente, el PUR, en el marco del componente Mesas de Desarrollo Rural, impulsó la creación de unas 20 MDR entre noviembre de 2001 a marzo de 2005. Vadell *et al.* (2012), en referencia a la evaluación de medio término del FIDA, señalan los objetivos del programa no se cumplieron, principalmente, por: a) la escasa voluntad política para ejecutar los fondos del PUR –a inicios de 2005 se había ejeturado el 18%-, b) el modelo de país agro exportador competitivo en el mercado internacional que excluía a los sectores pobres del campo, c) no haberse tenido en cuenta el reglamento operativo sobre las MDR ni haberse respetado los pasos establecidos para

su instalación, d) la escasa presencia de representantes de los pobres del medio rural, fundamentada en la inexistencia de organizaciones de estos sectores sin que se realizaran acciones para fomentarlas. Los autores agregan que la descentralización formalizó espacios con deficiencias en su implementación, expresadas en las debilidades de funcionamiento, en la representación de los sectores sociales más pobres y de otras organizaciones de productores familiares, en la incorporación de otras unidades o programas ministeriales y en los limitados recursos asignados. Todas deficiencias que condicionaron los procesos de toma de decisiones y el impacto de las políticas.

La implementación del Proyecto Uruguay Rural desde el año 2001 hasta febrero 2005 tuvo las siguientes características:

- En el territorio carecía de visibilidad pública ya que no estaba inserto en las estructuras ministeriales locales y/o departamentales, con la consecuente dificultad tanto en las articulaciones intra e interinstitucionales como en la difusión e información.
- En la estructura central y territorial del Proyecto predominaban los recursos humanos con formación en Ciencias Agrarias.
- La intervención se localizaba, fundamentalmente, en el periurbano de las capitales departamentales o en centros poblados urbanos. Se amplió la participación en los departamentos con mayor densidad y concentración de población, donde las distancias son menores y existen facilidades de desplazamiento
- Se fomentaba la creación de grupos a partir de las iniciativas de los técnicos formados en ciencias agrarias, contratados directamente desde la institucionalidad mediante la modalidad individual o consultoras.
- No se crearon instancias de capacitación vinculadas a metodologías de trabajo grupal ni se incorporaron técnicos de las ciencias sociales con experiencia en trabajo social.
- Existía una doble focalización al priorizar en la intervención al estrato de productores familiares pobres pero con mayor potencial productivo.
- Se orientó a brindar servicios de asistencia técnica y pequeñas capitalizaciones no reembolsables.

- Las propuestas impulsadas eran, en su mayoría, de carácter individual y tenían un abordaje técnico predial en el que primaban los criterios de aumentar la productividad a través de la aplicación de tecnologías no ajustadas a las características de los productores.
- El fortalecimiento de las organizaciones de base fue casi inexistente; este punto se consideró como una actividad secundaria o complementaria a la asistencia técnica agropecuaria.

1.6 El Proyecto Uruguay Rural a partir del año 2005

En el año 2005, el cambio de gobierno en Uruguay acompañó el ascenso de nuevos gobiernos en la región y en varios países de América Latina. Las implicancias económicas y sociales del modelo neoliberal, enmarcaron una coyuntura histórica que habilitó, por primera vez, el ascenso al gobierno al Frente Amplio⁵⁷. Y con el nuevo gobierno, llegaron definiciones políticas. Para Narbondo (2012), se tradujeron en un programa presentado como alternativa -en el marco del capitalismo- al modelo de economía y de estado neoliberal. Postulaba la intervención económica y social del Estado con características desarrollistas y de bienestar universalistas⁵⁸.

Cuando la coalición llegó al gobierno, el país estaba en emergencia social, con índices de pobreza e indigencia en la población que oscilaban en el 37.5% y 5.1%⁵⁹, respectivamente. En el discurso de asunción del presidente Tabaré Vázquez (2005), se anunciaba la necesidad de trabajar para alcanzar la igualdad de oportunidades y de luchar contra las causas de la pobreza. En ese sentido, expresó: *“Queremos trabajar para que todos tengamos las mismas oportunidades. Luchar contra las causas de la pobreza no contra la pobreza; contra la pobreza no se lucha, con la pobreza se trabaja, para salir adelante hay que luchar contra las causas de la pobreza...”*⁶⁰.

⁵⁷ Por primera vez en la historia de Uruguay, asume luego de 174 años de gobiernos alternados del Partido Colorado y el Partido Nacional, al gobierno el Frente Amplio, coalición de partidos y movimientos de centro e izquierda.

⁵⁸ Narbondo (2012), entiende por políticas sociales de bienestar universalistas, las que se realizan con lógica desmercantilizadora, orientadas a crear y expandir derechos para toda la ciudadanía. Con cobertura total de prestaciones de servicios sociales de la más alta calidad técnicamente posible, con independencia del poder de compra o del nivel de ingresos.

⁵⁹ Amarante; Vigorito (2007)

⁶⁰ Discurso en el acto realizado en el Palacio Legislativo, el 01/03/2005. Disponible en <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2005/03/2005030111.htm>. Último acceso: Mayo 2016.

Con la finalidad de recuperar el rol del Estado como palanca del desarrollo nacional y contribuir a resolver las grandes desigualdades sociales existentes en el país, las políticas del nuevo gobierno se orientaron a la implementación de un Plan de Emergencia Social y a la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)⁶¹, seguidas de una reforma tributaria⁶² guiada por los objetivos de crecimiento productivo, inclusión social y equidad que contribuyera a solucionar el endeudamiento interno. Se destaca, también, la iniciativa de fortalecimiento del MERCOSUR, con la perspectiva de incluir aspectos sociales, políticos y culturales.

Los lineamientos programáticos del gobierno 2005 – 2009 plantearon la necesidad de la transformación del Estado como parte del proceso de avance hacia una auténtica democracia y establecieron que la institucionalidad debía orientarse a generar ciudadanos conscientes de sus derechos y a un accionar de transparencia en las decisiones. Se instaló la concepción de un Estado que pudiera dialogar con los diferentes actores sociales y en el que se pudieran encontrar los distintos programas gubernamentales. Para lograr ese objetivo, se debían generar herramientas destinadas a reforzar el control horizontal y la participación ciudadana en las decisiones y en el control de la acción estatal en todos sus niveles. El protagonismo se entendió como un derecho y una necesidad social, imprescindible para aumentar la calidad y el impacto de las políticas. La descentralización fue pensada como el motor de la ejecución de las políticas y de la transferencia de poder a los actores locales.

En el caso específico de las políticas agropecuarias, se estableció que la identificación, diseño e implementación se realizara con amplia participación, y que el Estado articulara las políticas agrarias y el desarrollo rural en un proceso de descentralización con atención en lo local y regional. En relación a la democratización de la gestión del territorio y sus recursos, se mencionó, especialmente, el fortalecimiento de las instituciones representativas del sector, considerando de manera especial a las que involucren a las mujeres, a los jóvenes y a los asalariados rurales.

Los programas y proyectos ministeriales se orientaron a proponer, diseñar e implementar acciones vinculadas al desarrollo rural. Para eso, se respaldaron en los Lineamientos Estratégicos del MGAP 2006 – 2011⁶³, que establecieron como prioridad

⁶¹ Creado por la Ley N°17.866.

⁶² Siendo la base el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

⁶³ José Mujica fue Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca en el período 2005 – 2008.

para sus políticas a los productores familiares y asalariados rurales. Se reconoció el valor social, cultural y económico de la producción familiar, la importancia de su permanencia en el medio rural y la sostenibilidad como productores, así como la necesidad de mejorar las condiciones de vida y trabajo de los asalariados rurales. En este sentido, una autoridad ministerial manifestó: *“Si queremos trabajar el tema desarrollo rural, no podemos pensarlo sin gente en el medio y sin redes sociales. Las comunidades hacen a la estructura para tener los servicios básicos para vivir, para que esté la escuela, la luz, la policlínica. O sea, se generan las condiciones, el hábitat dónde una sociedad se puede desarrollar. Por eso son parte de la población que hay que atender en el Ministerio de Ganadería, no podemos pensar en mejorar la producción agropecuaria si no hay gente en el medio que pueda dar las condiciones para que estén los asalariados, para que las empresas se puedan desarrollar, para que se mantengan los productores familiares”*. (E4)

Los Lineamientos Estratégicos 2006 – 2011 destacaron los aspectos vinculados a la descentralización de las acciones con la intención de comprender, conocer y generar compromisos en concordancia con los problemas reales. A tal efecto, propusieron la creación de un organismo especializado en producción familiar con la participación de los productores familiares y la institucionalización del desarrollo rural a nivel ministerial mediante la creación de una unidad ejecutora.

Con el cambio de gobierno se produjo, también, una modificación en las definiciones políticas y en las estrategias relativas al diseño e implementación del desarrollo rural. Desde una perspectiva histórica, Vasallo (2008) sostiene que en la implementación del neoliberalismo en el Uruguay, la política se orientó a destruir el entramado social y a disminuir la presencia del Estado; que no atendió ni a la agricultura familiar ni a los asalariados rurales. El nuevo gobierno, a partir del año 2005, decidió atender a los grupos sociales menos favorecidos a través de la implementación de políticas de atención social y de desarrollo rural que priorizaron a los asalariados rurales y a los pequeños productores familiares.

En el nuevo escenario político, comenzó una etapa de negociaciones entre el MGAP y el FIDA. Desde el Ministerio se propuso la reorientación del PUR y el compromiso de mejorar la ejecución para alcanzar los objetivos de trabajo. El equipo entrante del PUR redefinió una de las consignas estratégicas del Proyecto: se pasó de luchar contra la pobreza a centrarse en las causas que la originan. Para ello, se

planteó contribuir a mejorar la distribución de la riqueza generada por los procesos productivos iniciados en el campo. Se buscó reunir y promover la organización de los sectores social y económicamente más postergados, en las áreas del país con mayor concentración de pobreza. La finalidad de la organización era facilitarles el ingreso a las cadenas productivas desde posiciones de relativa fuerza que les permitieran negociar mejores condiciones para sus productos. Al mismo tiempo, generar capacidades para la defensa de derechos mediante la acción colectiva y organizada, fortalecer la construcción de ciudadanía y potenciar interlocutores con el Estado, al momento de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo rural. (Vadell *et al.*, 2012)

Cabe aclarar que son escasos los documentos que sistematicen las transformaciones que comenzaron a implementarse en el PUR a partir del año 2005. Las fuentes utilizadas - esos pocos documentos, las entrevistas realizadas a los representantes del PUR y el aporte directo de la tesista por haber sido ella misma integrante del equipo del PUR en el período 2005-2010 – permiten presentar a continuación los principales cambios propuestos:

- Priorizar a la población rural más excluida y, por lo tanto, de menor acceso tanto a los servicios de extensión como a otros servicios públicos brindados desde el estado.
- Llegar a las profundidades del territorio rural, donde, en la mayoría de las zonas, la única institucionalidad pública presente era la escuela rural.
- Disminuir la cantidad de Mesas de Desarrollo Rural para reestructurarlas y consolidarlas priorizando los departamentos, regiones o zonas del país con mayores guarismos de pobreza rural. Se propuso reducir a la mitad las más de 20 que existían.
- Impulsar la coordinación, expresión y solución a las diversas problemáticas; desde aspectos agropecuarios hasta necesidades y servicios básicos para la población. Se promovió abordar integralmente el terreno de trabajo con otras instituciones, al igual que propiciar la participación en las Mesas de Desarrollo Rural.
- Ingreso por concurso de los representantes técnicos del PUR y de los técnicos de campo, con la integración en los tribunales de representantes elegidos por las organizaciones de los productores.

- Conformar equipos interdisciplinarios en todos los niveles de acción del Proyecto, incorporando técnicos de las Ciencias Sociales junto a los de las Ciencias Agrarias y otras disciplinas, con el fin de contemplar lo social junto a lo productivo y apostar a la integralidad del desarrollo rural. La propuesta de equipos integrados por diversas disciplinas transversalizaba la estructura del PUR⁶⁴:

Estructura del PUR
Equipo central del PUR
Supervisores regionales
Representantes Técnicos Territoriales
Técnicos de campo
Fuente: elaboración propia

El Proyecto Uruguay Rural asumió el desafío de la inclusión de trabajadores sociales, aun cuando el abordaje teórico – práctico de la sociedad rural era casi inexistente en la formación curricular de la mayoría de las disciplinas. Incorporó en los diferentes niveles de la estructura del Proyecto, desde la Dirección hasta en los equipos territoriales y extensionistas, decenas de técnicos vinculados a lo social: Antropología Social, Sociología, Psicología, Trabajo Social, entre otros. Se reorientaba la función clásica asignada a los extensionistas -enfocada predominantemente a la transferencia de tecnología- hacia una nueva propuesta de desarrollo local y territorial con el objetivo de construir organización con y para los productores y asalariados rurales, en la permanente interacción del saber técnico y el saber hacer de los productores⁶⁵. Cabe destacar el rol de los técnicos de campo en la implementación de los lineamientos de las políticas del PUR; eran ellos quienes interactuaban cotidianamente con los productores, los asalariados y los pobladores y sus organizaciones.

La definición de ruralidad considera tales a las localidades menores a 5.000 habitantes y zonas rurales dispersas. Se estableció definir a nivel local la priorización

⁶⁴ El Proyecto Uruguay Rural llegó a tener en su plantel a más de 150 técnicos de campo de distintas disciplinas.

⁶⁵ En la creación de los equipos interdisciplinarios se incluyeron un total de 55 técnicos pertenecientes a las ciencias sociales (30%), relacionados con 96 organizaciones de productores familiares y asalariados rurales, que cogestionaron servicios de asistencia técnica y extensión rural. (PUR – MGAP - FIDA, 2011)

de zonas a trabajar en función de parámetros relacionados con: a) niveles de concentración de pobreza, por un proceso histórico de exclusión que comprendía a las zonas más alejadas de los centros poblados ubicados en las capitales o ciudades del interior, b) la escasa o nula llegada de la institucionalidad pública y c) los niveles significativos de emergencia social vinculados al no acceso a servicios básicos e insatisfacción de necesidades básicas.

Con el re direccionamiento del Proyecto surgió la necesidad de prolongar el período de ejecución, a los efectos de lograr concretar los nuevos objetivos. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca realizó la solicitud a FIDA (2007) y se extendió por tres años el plazo de ejecución del Proyecto Uruguay Rural. Se preveía la finalización de las actividades para setiembre 2010. Posteriormente, hubo una segunda extensión del plazo; de octubre 2010 a marzo 2011.

Para el Proyecto Uruguay Rural, las causas de la pobreza estaban relacionadas a la desigual distribución de la riqueza en la sociedad. Para intentar alterar esa situación, se enfocó en promover organizaciones con el objetivo de que se convirtieran en un instrumento para que los sectores sociales históricamente excluidos adquirieran paulatinamente conciencia de la necesidad de la acción colectiva y organizada. Y que a través de las organizaciones, reivindicaran e impulsaran políticas para modificar su situación. Un técnico entrevistado señaló: *“...había un convencimiento de que para que la las políticas públicas perduraran en el tiempo tenían que estar sustentadas en la propia gente en los beneficiarios de esas políticas públicas...si la gente estaba organizada podía defender lo que le servía así como desechar lo que no.”* (E1)

Fotografía N°1: Cartelería del PUR – MGAP. Año 2006



Fuente: PUR - MGAP

El PUR apostó al apoyo socio organizacional, a las organizaciones de base de productores familiares, asalariados rurales y de pobladores rurales y al fortalecimiento de los vínculos entre las organizaciones. El objetivo era consolidar un proceso de descentralización participativo y representativo y promover organizaciones de base fortalecidas. Pretendió contribuir a desarrollar el ejercicio de la ciudadanía en las poblaciones rurales más excluidas, en dos niveles. A nivel micro-social, en la contribución hacia una perspectiva de derechos –conocimiento, exigencia y goce de derechos-. A nivel macro social; en la promoción de organizaciones de base fortalecidas, con capacidad reivindicativa de los sectores con menor poder económico y simbólico, y con capacidad de diálogo y negociación con los sectores públicos y privados. En el mismo nivel, se aspiraba a iniciar la auto identificación con una posición en la estructura social distinta del genérico “productores” y a afianzar la identidad de productor familiar, diferenciándolo de la empresa agropecuaria. (PUR - DGDR - MGAP. 2008, Relatoría).

Al objetivo organizacional priorizado, el PUR integró el objetivo de potenciar, a nivel territorial, a las Mesas de Desarrollo Rural y a fortalecer la organización mediante el ejercicio de sus integrantes en la participación y toma de decisiones. Fortalecer los ámbitos locales e involucrar a las organizaciones de productores familiares, asalariados rurales y pobladores rurales fueron los objetivos centrales considerados necesarios para alterar las relaciones de poder en sus múltiples dimensiones. Una organización participativa, con poder de decisión en las políticas públicas, protagonistas de su propio proceso de desarrollo y generadoras de experiencias de poder local: ese fue el componente esencial que buscó alcanzar el PUR. La organización concebida como la principal herramienta para que los sectores sociales más postergados se constituyeran en actores con visibilidad y capacidad de incidencia política.

Desde un enfoque que establece el énfasis en la relación estado/sociedad, la propuesta del PUR se asociaba al fortalecimiento de la democracia participativa, reformulando e implementando nuevos espacios para la expresión y la toma de decisiones. En ese sentido, explicó un entrevistado *“...la visión del proyecto en ese momento era profundizar la democracia más allá de lo representativo y generar una participación desde la gente, que no fuera pasiva en la recepción de esa política, sino que pudiera opinar, diseñar y participar en la ejecución”*. (E3)

Como resultado del avance de la descentralización de las MRD, se creó la Ley N°18.126 sobre *“Descentralización y Coordinación de las políticas agropecuarias con base departamental”*. Dicha legislación institucionalizó a las MDR y las integró a un marco más amplio de descentralización a nivel país (pasaron a depender de la Unidad de Descentralización en el MGAP). Si bien el PUR, a partir de entonces, no fue su promotor, las continuó fortaleciendo y estimuló su funcionamiento y la participación en dicho ámbito, para que las organizaciones de base pudieran apropiarse del espacio. Al mismo tiempo, la ley creó, a nivel nacional y departamental, los Consejos Agropecuarios Departamentales. Vasallo (2008), destaca como elemento positivo la creación de una nueva institucionalidad que generó una visión descentralizadora del país, del gobierno y de las instancias de participación. Señala que *“es una nueva estructura organizativa que pretende construir una visión alternativa de la organización y la participación del mundo rural en las decisiones políticas”* Y agrega que la nueva estructura estimuló y generó canales de participación de agrupamientos pequeños y

locales, que representaran genuinamente los intereses de los pequeños productores agropecuarios, lo que evidenciaba un proceso de fragmentación de la hegemonía en la representación sectorial agropecuaria.

1.6.1 Principales instrumentos del Proyecto Uruguay Rural 2005 – 2010

El Proyecto Uruguay Rural en el período 2005 – 2010 implementó una batería de herramientas, algunas funcionaron ininterrumpidamente, otras fueron reabsorbidas por otras direcciones o unidades ministeriales y otras se fueron creando con el transcurso del tiempo.

Caja de herramientas del PUR en el período 2005 - 2010	
Instrumentos	Finalidad
Comité de Aprobación de Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación y definición de proyectos presentados ante el PUR.
Mesa de Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Ámbito de participación de las organizaciones de base asociadas con la producción familiar, asalariados rurales y poblados rurales. • Presentación de problemáticas asociadas al desarrollo rural. • Participación e intercambio sobre diferentes temas asociados con el desarrollo rural. • Presentación de las políticas públicas orientadas al desarrollo rural. • Evaluación de las políticas y presentación de nuevas propuestas.
Plenarios de la Mesa de Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Para la elección de los integrantes del Comité de Aprobación de Proyectos. • Para la elección de las organizaciones y delegados de las Mesas de Desarrollo Rural. • Para la evaluación de las políticas del PUR
Seguimiento y Evaluación de las políticas del PUR	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento al trabajo de de los Representantes Técnicos, a los proyectos, convenios, acuerdos de trabajo y técnicos de campo. • Seguimiento de los técnicos regionales y centrales del PUR a los Representantes Técnicos, proyectos, convenios, acuerdos de trabajo y técnicos de campo. • En plenarios de las MDR se evaluaban las políticas del PUR.

	<ul style="list-style-type: none"> • En los grupos y organizaciones se realizaba el seguimiento y evaluación de los proyectos, convenios y acuerdos de trabajo con el PUR. • Talleres con los técnicos de campo. • Evaluaciones: Intermedia y Final. Se realizó la contratación de técnicos externos para la implementación de talleres con los grupos y organizaciones. • Seminarios anuales de Seguimiento, Planificación y Evaluación. • 1er. Encuentro Nacional de Comité de Crédito Rural.
Convenios y cogestión	<ul style="list-style-type: none"> • Para implementar los servicios de extensión y asistencia técnica y canalizar las herramientas financieras. • Comité de cogestión
Extensión y servicios de asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Orientados al asesoramiento técnico en aspectos productivos, organizacionales, legales y de comercialización
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • En temas productivos y socio organizativos
Fondo Rotatorio	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento para capital de giro gestionado por las organizaciones y reintegrable a mediano plazo al PUR.
Fondo de Inversión Productiva Predial	<ul style="list-style-type: none"> • Pequeños préstamos reintegrables dirigidos a las organizaciones y orientados a inversiones productivas prediales. • Con aprobación y seguimiento por el Comité de gestión.
Microcapitalizaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Capital no reintegrable orientado a pequeñas capitalizaciones. • Capital reintegrable dirigido a crear fondos y gestión en las organizaciones
Inversiones estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos no reintegrables para la compra de equipamiento y/o maquinaria en las organizaciones.
Microcrédito Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Pequeños préstamos reintegrables, orientados a necesidades productivas básicas y a vivienda. • Aprobación de solicitud por Comité de Crédito Local. • Plenario para elección delegados del Comité de Crédito Local. • Plenario para evaluación del CCL y el microcrédito
Fuente: elaboración propia	

El Proyecto Uruguay Rural participó activamente en el diseño e implementación de los dos Encuentros Nacionales de la Producción Agropecuaria Familiar. El primero, realizado en el año 2007 en el departamento de Tacuarembó y el segundo, en 2009 en Canelones. En el período 2005 – 2010, participó en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar donde los funcionarios del PUR fueron referentes focales en la mayoría de los grupos temáticos.

1.6.2 El PUR: propuesta de organización, participación y descentralización en los territorios rurales

Diferenciar y posicionar en la estructura social a los diferentes actores sociales es insuficiente para alcanzar los objetivos del programa: el accionar no es mecánico como no lo son las representaciones, vivencias y percepciones, ni la construcción de relaciones e identidades que permitan a los sujetos constituirse integrados y organizados para la acción colectiva. Alcanzar estos logros, implica desarmar lo viejo y construir nuevas estructuras identitarias y simbólicas. Sin olvidar que, en el medio rural, los patrones de dominación cultural y simbólica construidos históricamente continúan con un fuerte arraigo en la sociedad actual. Cuando el Proyecto Uruguay Rural planteaba a la población la necesidad de asumirse como sujetos de derechos, lo concebía en términos de proceso social, con sus contradicciones, retrocesos e incertidumbres.

Así, el proceso de construcción de organización en los territorios rurales desarrollado por el PUR consideraba las tramas de relaciones interpersonales y sociales de la población para la creación y recreación de experiencias colectivas orientadas a un fin social. Pensaba en un desarrollo rural con sujetos sociales involucrados. En ese sentido, los proyectos orientados a promover procesos organizativos se diseñaron tomando en cuenta las construcciones históricas y cotidianas de los sujetos individuales y colectivos, de sus trayectorias organizativas y culturales, de los vínculos comunitarios y de los territorios de los cuales eran emergentes sus destinatarios.

El trabajo requería movilizar redes locales, resignificar o crear redes vinculares, de diálogo e integración social para la conformación de núcleos organizativos que permitieran generar acción local y supralocal. Se podía comenzar desde el cimiento

organizativo básico, como puede ser un grupo de productores, colectivo donde se generan redes de confianza y de diálogo, se comparten experiencias y aprendizajes y se intercambian saberes entre pares y con los técnicos. Desde allí, entonces, partir para tender un puente con el exterior, o empezar a través de organizaciones de base más amplias, ambas con participación activa en espacios de diálogo y evaluación de políticas, en encuentros nacionales o regionales de productores agropecuarios familiares, entre otras estructuras particulares.

La propuesta de organización planteaba promover relaciones interpersonales y sociales en los poblados rurales, estimulaba a alterar rutinas sociales, familiares e individuales. Se debe tener en cuenta que lo que primaba hasta ese momento era el aislamiento, asociado fuertemente al tipo de trabajo rural, donde la mayor parte de las relaciones sociales se desarrollaba en la unidad familiar y productiva. El espacio de socialización era, principalmente, la escuela rural. Fuera de ella, existían escasos ámbitos para compartir y establecer redes de diálogo. De ahí la necesidad de generarlos, como base desde donde fomentar la fuerza de los vínculos interpersonales, imprescindibles para la construcción de otros marcos propicios para la organización y la acción.

Los pequeños productores familiares y asalariados rurales presentaron limitaciones estructurales para el ejercicio de la participación, por ser los sectores más alejados en lo socio – económico, en lo político y en lo geográfico. Promover la participación social organizada requería generar procesos sociales que estimularan aprendizajes para la participación intra organizaciones, espacios de diálogo social que fueran valorizados por su cualidad de ser consultivos y participativos.

El funcionamiento de la propuesta de desarrollo rural requería de instrumentos y de espacios en donde los sectores sociales priorizados se pudieran integrar, opinar y decidir sobre las políticas de su quehacer: había que generar fortaleza a partir de la reunión y elaboración de políticas para sus áreas de influencia. La población y sus organizaciones locales, departamentales y nacionales se concibieron como protagonistas de la edificación del desarrollo, en el marco del Estado –responsable final y garante tanto de lo general como de lo rural. El proceso participativo, como herramienta para evitar el predominio de políticas y estrategias elaboradas en base a un pensamiento único y centralizado. (Vadell *et al.*, 2012)

1.6.3 Inserción territorial del Proyecto Uruguay Rural mediante equipos interdisciplinarios

En los territorios rurales priorizados por el Proyecto se encontraban desarticuladas o eran inexistentes las bases organizativas. La integración social en las comunidades rurales y la generación de vínculos y relaciones de confianza, imprescindibles en la construcción colectiva organizada, requirió la inserción de las disciplinas sociales para contribuir con la organización y el fortalecimiento del entramado social rural de los sectores priorizados por el PUR mediante la construcción en algunos casos y en otros a través del afianzamiento y revalorización de las organizaciones existentes. La estrategia del PUR para promover la organización de los productores familiares, asalariados rurales y pobladores rurales, fue la formación paulatina de un sistema de extensión rural cogestionado entre Estado – Organizaciones Sociales. Se conformaron equipos integrados por distintas disciplinas que transversalizaron al PUR, con el propósito de analizar la realidad desde sus miradas y aportes. La diversidad se fundamentaba en ampliar la comprensión y el abordaje integral del territorio rural. Se promovió la combinación de habilidades y conocimientos, de técnicas generales y específicas y de características personales y emocionales para aportar al colectivo de trabajo. En el proceso de creación de los equipos se impulsaban espacios de encuentro e intercambio donde se trabajaba en la importancia de funcionar colectivamente para generar redes de confianza y alcanzar los objetivos y las metas de trabajo.

Las nuevas definiciones de índole político ministerial fueron el marco conceptual de formación de los equipos interdisciplinarios. Se promovió problematizar la realidad existente e impulsar nuevas prácticas en un proceso dialéctico, en el marco de los organismos de desarrollo. Las propuestas organizativas se combinaban con las tecnológicas que, según los lineamientos, debían ser acordes con la producción agropecuaria familiar. En este sentido se trataron de impulsar líneas de investigación, por sobre las dificultades existentes, dada la separación entre la extensión y la investigación en Uruguay. Las definiciones institucionales de los organismos de investigación, por ejemplo, presentaron debilidades para incorporar con mayor peso en sus políticas a la producción agropecuaria familiar.

1.7 El departamento de Rivera - Uruguay

1.7.1 Caracterización del departamento de Rivera

El departamento⁶⁶ de Rivera se sitúa en la región noreste de Uruguay, limita al oeste con el departamento de Salto, al noroeste con el de Artigas, al norte y noreste con Brasil, al sureste con el departamento de Cerro Largo y al sur con el de Tacuarembó. Se ubica a 500 km de la ciudad de Montevideo⁶⁷ y tiene una superficie de 9.370 km cuadrados.

<i>Figura N°1: Ubicación de Uruguay en América del Sur.</i>	<i>Figura N°2: Ubicación del Departamento de Rivera en Uruguay.</i>
	
Fuente: http://www.nicolomaffeo.es/americaelsur/mapas/paises/uruguay.htm	Fuente: https://www.google.com.uy/#q=mapa+uruguay

⁶⁶ En Uruguay la división política administrativa refiere a tres niveles de gobiernos: nacional, departamental y municipal.

⁶⁷ Capital de Uruguay.

La interacción social, cultural y económica de los asentamientos poblacionales del territorio de Rivera con el país norteño han sido históricamente, y siguen siendo, constantes. El contacto de los idiomas portugués y español dio lugar a la formación del dialecto portuñol, que es hablado en la frontera entre Uruguay y Brasil, específicamente en las ciudades de Rivera y en Santa Ana do Livramento, ambas separadas por una línea divisoria, pero que juntas forman un gran centro poblacional⁶⁸. Cabe aclarar que no todos los habitantes de la frontera se expresan en portuñol.

1.7.1.1 Geología y geomorfología

La casi totalidad de la superficie del departamento de Rivera se caracteriza por ser una penillanura sedimentaria, con mantos de lavas basálticas y afloramiento del Escudo Cristalino Brasileño. El paisaje del norte uruguayo se diferencia al del sur en los aspectos geomorfológicos, tanto por la presencia de las escarpas basálticas, las cuchillas mesetiformes y los cerros chatos, así como por la vegetación subtropical favorecida por temperaturas más elevadas y lluvias más abundantes que en el resto del país. Se distinguen cuatro regiones: a) zona basáltica, b) penillanura sedimentaria, c) isla cristalina y d) otros terrenos. (Aljanati *et al.*, 1970)

El departamento se caracteriza por ser una zona con clima que se aproxima al mediterráneo, algo continentalizado. La temperatura promedio en verano es de 25°C y 12.5°C en invierno, la media anual se sitúa en 18.5°C. (Aljanati *et al.*, 1970)

1.7.1.2 Historia

La región de Uruguay comprendida al norte del Río Negro ha tenido una importante influencia de Brasil. Para Aljanati *et al.* (1970), el asentamiento de hacendados portugueses en los campos norteños desde principios de la colonización americana, constituyó el inicio de la gran influencia luso brasileña en Rivera. Al respecto, señalan: *“...ellos se instalaron en estas tierras con un estatuto de dominio superior incluso al de los señores feudales, con esclavos en lugar de siervos de la gleba y hasta fines del siglo pasado eran quienes poblaban aún la mayor parte de nuestra campaña”*.

⁶⁸ La población de la ciudad de Rivera y de Livramento se calcula aproximadamente en 180.000 personas.

En la segunda mitad del siglo XIX las autoridades uruguayas consideraron la necesidad de crear en la región un poblado del lado uruguayo, para el control de la frontera con Brasil. Para reflejar el modo en que las autoridades uruguayas de entonces visualizaban la presencia brasileña, Aljanati *et al.* (1970) citan al Presidente Gabriel Pereira, que en 1857 manifestó: *"..... Los departamentos fronterizos con el Brasil, están en su mayor parte ocupados por hacendados brasileños. La extensa zona de territorio comprendido entre la frontera y el río Negro es el criadero de los ganados destinados para las faenas de los saladeristas de Río Grande del Sur. De suerte que una fracción importante de nuestro territorio se inutiliza para la industria principal de nuestro país..."*.

En el año 1862 se creó por Ley la Villa de Ceballos⁶⁹, frente al pueblo brasileño de Santa Ana do Livramento⁷⁰ y en 1867 se creó el Pueblo Rivera en Cuñapiru. En el año 1884, se creó el departamento de Rivera, como un desprendimiento del departamento de Tacuarembó. En ese momento, ocupó la capital el pueblo del mismo nombre. Las principales actividades económicas fueron dando origen a los tres principales centros poblados del departamento: Tranqueras, Minas de Corrales y Vichadero.

Dominguez (2004), en una entrevista a una historiadora del departamento, destaca en los inicios del surgimiento de Rivera la existencia de tres importantes actividades económicas: ganadería, minería y comercio, A todas ellas, que continúan hasta la actualidad, se incorporó, en el último decenio del Siglo XX, la del sector forestal. En ese sentido, una entrevistada (Chirico, Silvia) manifestó: *"Una actividad común a la región es la ganadera. Viene de las estancias guaraníicas, puesto que forma parte de la zona de Yapeyú. Otra, tiene que ver con el comercio, desde los orígenes y la época de las arriadas. Cuando en 1822 se forma en Livramento un núcleo de pobladores, se inicia el comercio de bienes por fuera de cualquier consideración legal o ilegal. Y el tercer factor económico es la zona minera del sur. Los tres sistemas conviven. Cuando traían madera de Brasil para apuntalar los socavones de las minas de Corrales, nunca consideraban el tipo de cambio, lo traían sin ningún problema. Y no hace mucho, un estanciero afirmó que las primeras 500 reses de la matanza del frigorífico Armour, instalado en Brasil, provenían de sus campos uruguayos. También podemos sumar que durante muchos años, según los registros, las ovejas de Rivera producían cinco*

⁶⁹ En honor al Virrey del Virreinato del Río de la Plata, Pedro de Ceballos.

⁷⁰ Fundado en 1823.

veces más lana que las de cualquier otro departamento. Le cargaban a cada oveja la lana contrabandeada de Brasil”.



1.7.1.3 Pobreza rural en Uruguay

El presente ítem tiene la finalidad de informar sobre las condiciones de vida en el medio rural en Uruguay. No tiene intención de exhaustividad, sí de presentar una aproximación para visualizar cómo la pobreza rural es un fenómeno social que atraviesa los siglos XX y XXI.

En Uruguay, el Censo General Agropecuario y el Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares, son las dos fuentes censales principales de relevamiento de información que abarcan todo el territorio nacional. Se caracterizan por sus particularidades en cuanto a objetivos, periodicidad, cobertura y unidades de relevamiento. El CGA se inició en el año 1852 y hasta 2010 se realizaron catorce generales y cuatro ganaderos. El Censo de Población comenzó en el año 1852; se realizó uno en 1860 y otro en 1908. Recién en 1963, 55 años después, se volvió a realizar y, a partir de entonces, se ha realizado sin interrupciones hasta la actualidad. Los 55 años sin censo implican la carencia de información sistematizada sobre las principales características sociales y económicas de la población en ese periodo. En el

área rural, se destacan estudios realizados en la década del 60 de la pasada centuria y la Encuesta Continua de Hogares (ECH), que en el año 2006 incorporó al territorio rural en su relevamiento. .

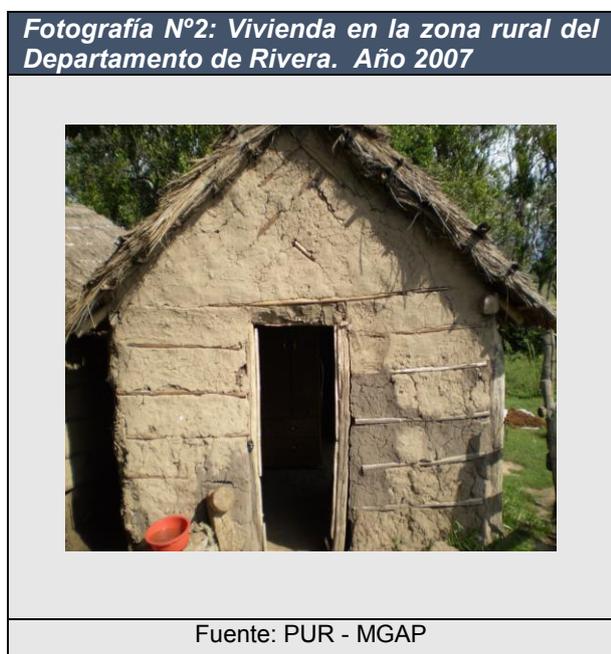
En los inicios del siglo XX, las condiciones de vida para una importante cantidad de pobladores rurales no eran muy alentadoras. Barrán; Nahum (1993), señalan, en base a una encuesta realizada en 1910, que las personas pobres en Uruguay se ubicaban en los departamentos al norte del Río Negro -Salto, Artigas, Tacuarembó, Cerro Largo y Rivera-. La pobreza rural se asociaba *“al avance tecnológico detenido a mitad de camino: la estancia alambrada pero sin cultivos, el ferrocarril, que barrió con diligencias y troperos...”*. Por su parte, el analfabetismo era elevadísimo en la campaña uruguaya. En 1900, *“...cerca de la frontera brasileña, dos de cada tres personas no sabían leer”*. Mientras que en Montevideo el 34.13% de los habitantes era analfabetos, Tacuarembó, Artigas y Rivera ofrecían el desolador cuadro de poseer el mayor guarismo de toda la república, entre 62% y 65%”.

Mientras la mortalidad infantil⁷¹ tendía a decrecer en el país, en la región de la gran propiedad, del vacuno y el poverío, las cifras eran: en 1900:109; en 1904:102; en 1913:104. A la ausencia de atención médica en las zonas rurales y en los pueblos del interior *“se sumaba el curanderismo ya endémico y la alimentación deficiente en niños y madres”*. Barrán; Nahum (1993) citan la opinión de maestras del departamento de Rivera sobre las manifestaciones de la pobreza en los niños del departamento en aquellas décadas de inicios del Siglo XX: *“Los niños tienen una rara vaguedad en todas sus ideas y el menor esfuerzo los fatiga. Esta inercia, este como indiferentismo de todo, puede tener una causa oculta...Cuando la sangre es pobre, todos los órganos se resienten, y de ahí esa vaguedad en las ideas, consecuencia lógica de la debilidad extrema en que se encuentra la mayoría de esta pobre gente. Muchas veces se nos han desmayado los niños en clase por falta de alimentos”*.

Soler (2014) señala que la pobreza rural en Uruguay, en relación al resto de las comunidades pobres de América Latina, tiene un rasgo distintivo: *“el rancherío”*. La condición precaria de las viviendas de los rancheríos, construidas casi exclusivamente de terrón y fajina es *“...muy inferior a las construcciones de piedra que las civilizaciones precolombinas conocieron y a las de adobe que los españoles*

⁷¹ Niños muertos menores de un año.

generalizaron en tierras latinoamericanas durante la conquista". La denominación *pueblo de ratas* comenzó a utilizarse en Uruguay para referirse a estos núcleos habitacionales, que se formaron como consecuencia del alambramiento de los campos. El desplazamiento de los habitantes rurales, a causa de la nueva forma de producción, hizo que la mano de obra se redujera rápidamente en las extensiones dedicadas a la ganadería. Chiarino; Saralegui (1944), señalan que los rancheríos son esas agrupaciones de míseras viviendas, generalmente ranchos y algunas veces casillas de latas, que forman arrabales en las ciudades, se integran a los sectores más pobres de algunos pueblos o se instalan en medio de la campaña.



En el año 1967, en Uruguay, se crea MEVIR con la finalidad de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural. A través de los años, MEVIR fue incorporando a los pequeños productores familiares en su programa. Además de la construcción o refacción de viviendas, realiza edificaciones productivas, servicios comunitarios e infraestructura. Hasta el año 2016 MEVIR, bajo el sistema de ayuda mutua, ha inaugurado 24.017 viviendas y 3.693 unidades productivas⁷².

⁷² Cifras disponibles en <http://www.mevir.org.uy/>. Último acceso: Mayo 2016.

En la mitad del siglo XX, las condiciones de vida rural no se distinguían de las de principios de siglo; Soler (2014) citando a Chiarino y Saralegui, presenta datos del año 1944: “...de 600 poblados rurales computados en el país, solo 21 tienen agua potable, solo 19 tienen luz eléctrica y solo 53 cuentan con servicio médico permanente o semanal”.

Un estudio realizado por Terra (1963) en la década de los 60' de la pasada centuria, describió las condiciones de la miseria rural y propuso que debían ser abordadas por políticas públicas, en tres núcleos de población: a) el peón y asalariado rural, b) el minifundio o pequeño predio situado por debajo de las dimensiones económicas de la producción y c) la población nucleada, población trabajadora del campo residente en pueblos o suburbios de ciudades.

Soler (2014) distingue tipos de asentamientos humanos diferentes en el campo uruguayo. A continuación se describen las características que, según él, corresponden al territorio en estudio: a) Las viviendas aisladas, a cielo abierto, en las zonas de ganadería extensiva, separadas unas de otras por varios kilómetros, típicas del Norte, el Este y de ciertas zonas agrícolas y lecheras ubicadas, predominantemente, en parte del Litoral Oeste y en el Sur; b) El rancharío típico, de precaria vivienda y bajísimo nivel de vida, de creación obligada por la expulsión de los antiguos habitantes del latifundio a raíz del proceso de alambramiento de fines del Siglo XIX; c) Los poblados MEVIR, muchos de ellos antiguos rancheríos con vivienda mejorada, otros resultantes de un reasentamiento suburbano o rural, con mayores posibilidades productivas y mejor calidad de vida; d) Las poblaciones fronterizas, con su problemática particular, sus referentes culturales y lingüísticos binacionales y su economía en parte sostenida por el contrabando bidireccional; e) El campamento ocasional, en general constituido por población masculina, laboralmente vinculado a la producción forestal u otras de carácter zafral.

1.7.1.4 Demografía y pobreza rural en Rivera

Uruguay es un país pequeño, con una superficie terrestre de 176.220 km². En el marco del bajo crecimiento demográfico que caracteriza al país (la población apenas supera los tres millones), los habitantes del medio rural, desde hace décadas, descienden considerablemente. En el año 1963, la población rural representaba el 19.1% de la población total; en el año 2004, el 8.1% y en el año 2011, el 5.3%. La

dinámica de crecimiento poblacional es de las más bajas en América Latina, la tasa anual media de crecimiento fue 0.19 para el período intercensal 2004-2011. La densidad de la población es de sólo 18 habitantes por km².

Cuadro N°8 Distribución de la población total y rural de Uruguay y de Rivera, según año censal.						
Año Censo	Población Total Uruguay	Población Rural Uruguay	Población Total Rivera	Población Rural Rivera	% Población Rivera en relación a Uruguay	% Población Rural Rivera en relación al Total del Departamento
1908	1.042.686	-	35.683	-	3,4	-
1963	2.595.510	497.741	77.086	-	2,9	-
1975	2.788.429	474.100	82.043	-	2,9	-
1985	2.955.241	374.109	89.475	-	3,0	-
1996	3.163.763	291.686	98.472	14.369	3,1	14,5
2004	3.241.003	266.289	104.921	11.466	3,2	10,9
2011	3.286.314	175.613	103.493	7.602	3,1	7,3
Fuente: INE - Uruguay						

De acuerdo a la información obtenida en los Censos de Población, el departamento de Rivera triplicó la cantidad de habitantes en el transcurso de un siglo. Los datos proporcionados por el Censo 2011, indican que la población sólo aumentó en 70.000 personas con respecto al Censo 1908. Cabe agregar que la tasa anual media de crecimiento en el período 1996 – 2004 fue de 0.8 por mil mientras que para el período intercensal 2004 – 2011, la tasa fue negativa, -0.19. En el año 2004, la población total del departamento era de 104.921 habitantes; 11.466 de ellos residían en áreas rurales (10,9%). La densidad poblacional era de 11 habitantes por km².

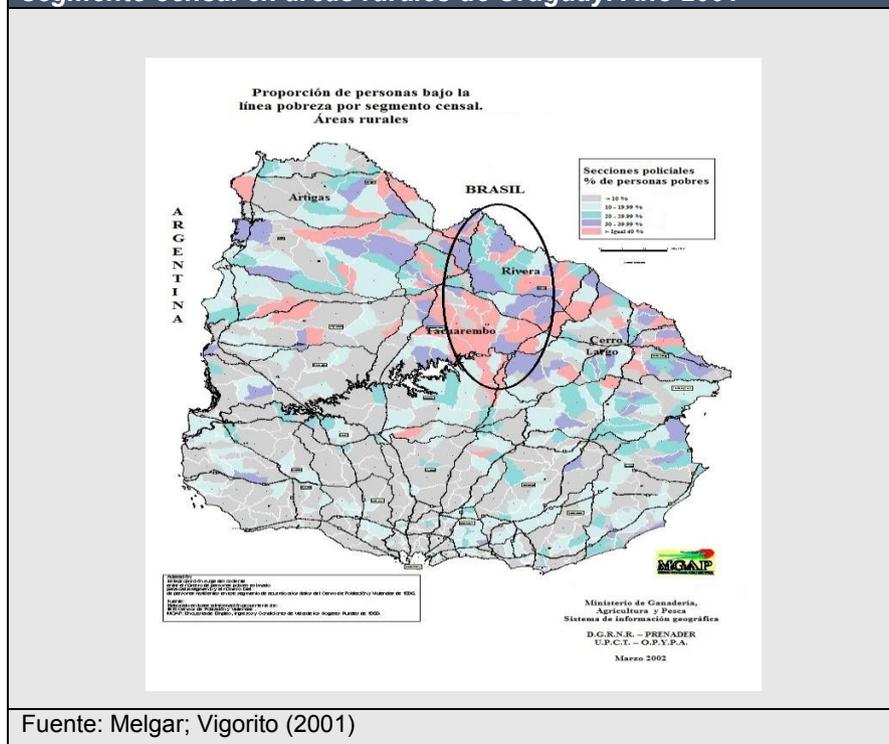
A su vez, Rivera se caracterizaba por ser uno de los departamentos con menor desarrollo humano⁷³; en el año 2002 se ubicaba en el 18° lugar a nivel país. En relación a la pobreza, un estudio de Melgar *et al.* (2001) señala que en el año 2001 los hogares rurales pobres eran el 27.1% y las personas en dicha situación, el 37.6%.

⁷³ La construcción del IDH consiste en una medida sintética de los logros de una sociedad en términos de desarrollo humano. Busca cuantificar y combinar en un índice agregado los logros promedios que registra un país en tres dimensiones fundamentales: alcanzar una vida larga y saludable -dimensión salud: esperanza vida al nacer, mortalidad infantil-, adquirir conocimientos útiles -dimensión educación: tasa de alfabetización de adultos, tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria- y contar con los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso -dimensión nivel de vida o acceso a recursos: PBI per cápita-.

Este último dato indica que 4 de cada 10 habitantes rurales se encontraban en situación de pobreza.

En un estudio realizado sobre el *Mapa de pobreza para las áreas rurales y localidades de menos de 5.000 habitantes*, se estimó la distribución de la pobreza en Uruguay en el año 2001⁷⁴. En la Figura N°4, se distingue, en los departamentos al norte del Río Negro y fronterizos con Brasil, la mayor proporción de personas bajo la línea de pobreza, con especial énfasis en Rivera y Tacuarembó⁷⁵.

Figura N°4: Proporción de personas bajo la línea de pobreza por segmento censal en áreas rurales de Uruguay. Año 2001



Fuente: Melgar; Vigorito (2001)

Al analizar los datos vinculados al indicador 'ingreso de los hogares', Barrenechea *et al.* (2008) señalan que, ya sea utilizando el ingreso medio del hogar o el ingreso per cápita, los hogares de Rivera perciben uno de los ingresos más bajos del país. El

⁷⁴ El estudio consideró dos fuentes de información: la Encuesta de Hogares Rurales del 1999-2000 realizada por OPYPA - MGAP y el Censo de Población y Vivienda de 1996.

⁷⁵ Considerando el área rural ampliada, un 47.7% de personas en el departamento de Artigas -fronterizo con Brasil- se encontraban en situación de pobreza, aumentando a un 58,4% en las localidades menores a 5.000 habitantes y descendiendo a un 29.1% en las áreas rurales dispersas. En ésta los departamentos que tienen la mayor cantidad de personas pobres son Tacuarembó y Rivera, también fronterizos con Brasil, con un 39.7% y 37.6%, respectivamente. (Melgar; Vigorito, 2001)

ingreso per cápita se sitúa un 37% por debajo del promedio nacional, lo que ubica al departamento en el 18°, de un total de 19 en todo el país.

En el período 1992 – 2002, Rivera ocupaba el lugar 15° entre los 19 departamentos del país, según el efecto conjunto del indicador DETE (Desarrollo Económico Territorial Endógeno)⁷⁶. Para el mismo período, los indicadores de PBI per cápita y de ingresos de los hogares su ubicaban en los lugares 19° y 18°, respectivamente. (Barrenechea *et al.*, 2008)

A los efectos de visualizar los cambios demográficos en el departamento, posteriores al período 2005-2010, la información más actualizada sobre población es el Censo de Población, Viviendas y Hogares 2011 que registró en Rivera 103.493 habitantes, 7.602 residentes en las áreas rurales. La variación intercensal de la población total es insignificante (-1,4%), en cambio en las áreas rurales la población descendió, de representar un 10.9% pasó a un 7% del total del departamento, es decir, una variación intercensal del -33.7%.

Cuadro N°9			
Departamento de Rivera			
Evolución intercensal de la población total y rural. Censos de Población 2004 – 2011			
	Censo PHV 2004	Censo PHV 2011	Variación intercensal (2004 = 100)
Población Total Rivera	104.921	103.493	-1.4
Población Rural Rivera	11.466	7.602	-33.7
Fuente: INE Censos de Población 2004 – 2011			

Con relación a la pobreza rural en el país, los guarismos registrados en la Encuesta Continua de Hogares 2006⁷⁷, señalan que las personas pobres representaban un 20.7% en las áreas rurales dispersas y un 42.5% en localidades menores a 5.000 habitantes. En el año 2013 disminuyó considerablemente: las cifras del INE ubican en un 3% y en 9.4%, respectivamente. Los datos corresponden al total del país y el informe citado no proporciona información desagregada por departamento. En el caso del Índice de Desarrollo Humano, en términos comparativos, Rivera, en el año 2010, se ubicaba en el mismo lugar a nivel nacional, 18°.

⁷⁶ Factores explicativos: aglomeraciones urbanas, capital humano, instituciones y capital social, organización de la producción, índice PBI per cápita, índice de ingresos de los hogares.

⁷⁷ La cobertura de la Encuesta Continua de Hogares hasta el año 2005 era en localidades de 5.000 y más habitantes.

1.7.1.5 Actividades económicas

Rivera es un departamento que se caracteriza por una importante actividad primaria, algunas industrias de gran tamaño ligadas a la fase primaria - fundamentalmente del área de la forestación- el comercio fronterizo y el transporte más una red de servicios básicos a la población. El Valor Agregado Bruto (VAB) de Rivera en el año 2005 ascendió en un 27% respecto al año 2002; la participación en el total del país, 1.5%, lo sitúa como uno de los departamentos más pobres en la generación de valor. En el caso del VAB per cápita se ubica un 64% por debajo del calculado para Montevideo y en la mitad del promedio para Uruguay en su conjunto; ocupando el penúltimo lugar dentro de los departamentos en generación de la riqueza per cápita. (Barrenechea *et al.*, 2008)

El VAB del departamento está representado en un 34% por el sector primario, un 12% por el secundario y un 54% por el sector terciario. En la generación del valor, el sector primario tiene una alta participación, centrada en la ganadería, forestación, minería y arroz. Las actividades agropecuarias concentran el mayor valor en el sector primario, la participación de la minería se ubica en el 4% del total del VAB departamental. La producción agropecuaria de Rivera representa el 5% del total del sector en el país. (Barrenechea *et al.*, 2008)

El desarrollo industrial está vinculado al primario, con algunas empresas importantes -madereras, minera, arroceras, tabacalera-. El sector secundario muestra una baja participación en el total, dado que algunas de sus empresas están consideradas en el VAB agropecuario. Los servicios tienen, al igual que en el resto del país, una alta participación en el VAB total. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con otros departamentos más agrarios del país, donde los servicios surgen debido a la demanda principalmente del sector agropecuario y de las actividades de gobierno, en Rivera, parte de los servicios y el comercio responden a las demandas derivadas de las fuertes vinculaciones fronterizas con Brasil. (Barrenechea *et al.*, 2008)

1.7.1.6 Actividad agropecuaria y estructura agraria

La superficie agropecuaria del departamento de Rivera es de 884.303 hectáreas, el 5.3% del área total del país. El número de establecimientos agropecuarios, según el

Censo Agropecuario 2000 ascendía a 3.056; de acuerdo a la definición de Productor Agropecuario Familiar 2008 del MGAP, se estimaban en 1.726 (56.4%) los establecimientos agropecuarios familiares (DGDR- MGAP. 2011a). Las explotaciones menores a 500 ha (el 88% de los establecimientos censados) concentraban el 27% de la superficie del departamento. El 83.9% de la superficie era explotada por uruguayos; el 69.4% por propietarios, la explotación por personas jurídicas no alcanzaba el 1% y la mano de obra permanente ascendía a 8.107, considerando todas las categorías ocupacionales.

Cuadro N°10						
Departamento de Rivera						
Número de explotaciones y superficie explotada por tamaño de la explotación.						
Censo Agropecuario 2000						
Tamaño de la explotación	Número de explotaciones	%	% Acumulado	Superficie explotada	%	% Acumulado
1 a 4	388	13	13	861	0	0
5 a 9	323	11	24	2.140	0	0
10 a 19	306	10	34	4.189	1	1
20 a 49	485	16	50	15.227	2	3
50 a 99	378	12	62	26.836	3	6
100 a 199	376	12	74	53.995	6	12
200 a 499	421	14	88	133.199	15	27
500 a 999	214	7	95	150.785	17	44
1.000 a 2.499	109	4	99	164.127	19	63
2.500 a 4.999	42	1	100	150.968	17	80
5.000 a 9.999	9	0		55.739	6	86
10.000 y más	5	0		126.237	14	100
TOTAL	3.056	100	100	884.303	100	100

Fuente: MGAP –Censo Agropecuario 2000

La principal actividad para la mayoría de los establecimientos agropecuarios es la ganadería vacuna y ovina (67.8%), que ocupa el 80.8% de la superficie del departamento. La superficie promedio de los establecimientos que tienen como principal ingreso a la ganadería es de 360 hectáreas; en el caso de los los ovinos, el promedio es de 177 ha. Un dato relevante es que en Rivera no existen frigoríficos, por tanto, su producción ganadera se deriva a los departamentos vecinos de Cerro Largo y Tacuarembó, que poseen plantas de capitales brasileños. La lechería es la actividad que continúa en cantidad de establecimientos (4.1%); los productores remiten su producción a plantas pasteurizadores de Rivera y Vichadero (ambas de

CONAPROLE). La horticultura, con un 3.2% de los establecimientos, ocupa un 2% de la superficie agropecuaria ubicada en los alrededores de la ciudad de Rivera y Tranqueras. (CGA, 2000)

Otro rubro productivo presente en el departamento, es el arroz; si bien no implica un número elevado de explotaciones (19) ocupaba en el año 2000 aproximadamente el 2% de la superficie agropecuaria. La producción se ubica en la zona sur este de Rivera, con fuerte presencia de productores brasileños. También está presente el monocultivo del tabaco; alrededor de cincuenta productores realizan su producción en pequeñas explotaciones distribuidas en un área planteada promedio de 2 hectáreas. La característica de este cultivo es que requiere un uso intensivo de mano de obra. (Barrenechea *et al.*, 2008)

Cuadro N°11				
Departamento de Rivera				
Número de explotaciones y superficie explotada, según fuente de ingreso principal. Censo Agropecuario 2000				
Fuente de ingreso	Explotaciones		Total	
	Número	%	Hectáreas	%
Total	3.056	100	884.303	100
Vacunos de carne	1.900	62.2	684.023	77.4
Ovinos	171	5.6	30.245	3.4
Vacunos de leche	126	4.1	10.629	1.2
Horticultura	99	3.2	7.866	0.9
Forestación	70	2.3	127.149 *	14.4
Cerdos	48	1.6	508	0.1
Otros cultivos cerealeros e industriales	37	1.2	1.271	0.1
Arroz	19	0.6	17.063	1.9
Aves	16	0.5	215	0.0
Fruticultura	12	0.4	391	0.0
Viveros y plantines	6	0.2	35	0.0
Viticultura	4	0.1	462	0.1
Otros **	24	0.8	1.012	0.1
Explotaciones no comerciales ***	524	17.1	3.234	0.4
Fuente: DIEA - MGAP (2001) CGA 2000				
* Las cifras presentadas corresponden a bosque artificial, no se incluye bosque natural.				
**Incluye todas las actividades no contempladas en los conceptos anteriores.				
***Incluye explotaciones cuyas actividades no generan ingresos, producción exclusivamente para autoconsumo				

En relación a la cantidad de puestos de trabajo permanentes en el sector agropecuario en el departamento, los datos del Censo Agropecuario 2000 indicaban la cifra de 8.107, el 20% del total de los ocupados de Rivera. Los establecimientos que concentraban la mayor cantidad de trabajadores permanentes eran los dedicados a la ganadería vacuna de carne (4.916) y luego las explotaciones no comerciales (1.036). Un 72% correspondía a empleo no remunerado, dato que revela una importante presencia en los establecimientos familiares.

Cuadro N°12 Departamento de Rivera Número de explotaciones y mano de obra permanente utilizada (remunerada y no remunerada), según principal fuente de ingreso. Censo Agropecuario 2000		
Fuente de ingreso	Número De explotaciones	Número de trabajadores permanentes
Total	3.056	8.107
Vacunos de carne	1.900	4.916
Explotaciones no comerciales ***	524	1.036
Forestación *	70	448
Vacunos de leche	126	382
Ovinos	171	362
Horticultura	99	258
Cerdos	48	244
Arroz	19	180
Otros cultivos cerealeros e industriales	37	99
Aves	16	32
Fruticultura	12	29
Viveros y plantines	6	40
Viticultura	4	33
Otros **	24	48
Fuente: MGAP –Censo Agropecuario 2000		
* Las cifras presentadas corresponden a bosque artificial, no se incluye bosque natural.		
**Incluye todas las actividades no contempladas en los conceptos anteriores.		
***Incluye explotaciones cuyas actividades no generan ingresos, producción exclusivamente para autoconsumo.		

Los datos presentados son los vigentes para la acotación temporal de la investigación realizada (2005-2010), no obstante, es pertinente presentar la información proporcionada por el Censo Agropecuario 2011. En este sentido, a nivel departamental ocurre similar fenómeno que a escala nacional: las explotaciones

agropecuarias disminuyeron en 2011 respecto a las registradas en el año 2000. En términos comparativos intercensales, la disminución es del 22%. Las explotaciones agropecuarias del país, 57.131 pasaron a ser 44.781. En el caso de Rivera, la pérdida de explotaciones en términos relativos es aún mayor, la cifra asciende a 31.9%: el Censo 2011 registró 2083 explotaciones en el departamento.

La definición de Productor Agropecuario Familiar del MGAP incluye una serie de indicadores; si se considera exclusivamente el tamaño en hectáreas, en el Censo 2011 las explotaciones menores a 500 ha correspondían a un 80.8% (1.684) del total de las registradas en el departamento. En términos absolutos se registraron un millar menos de explotaciones familiares que en el Censo 2000: disminuyó de un 26.6% a un 22.8% la concentración de la superficie agropecuaria. Este fenómeno indica la desaparición de una importante cantidad de unidades productivas con menor extensión de tierra, que deja de tener en sus manos un 4% del recurso. En cambio, se registra un leve aumento de las explotaciones mayores a 500 hectáreas; la variación intercensal corresponde en términos porcentuales a un 9.3% (34).

Es de destacar que en Rivera, la superficie agropecuaria explotada por uruguayos descendió considerablemente, de representar un 88% en el año 2000 pasó a un 52% en el 2011; al mismo tiempo disminuyó a 61.9% la superficie en manos de propietarios. Como cambio sustancial en la tenencia de la tierra, aparece el aumento de la superficie agropecuaria en manos de personas jurídicas, del 1% pasa al 43.9%.

La mano de obra permanente descendió considerablemente, se registraron 4.710 en todas las categorías ocupacionales. Los datos mencionados indican la pérdida de fuentes de trabajo en explotaciones menores a 500 hectáreas, el aumento del número de explotaciones y la concentración de la tierra en explotaciones mayores a 500 hectáreas, que no genera mayor cantidad de fuentes de trabajo permanente.

El principal ingreso para la mayoría de los establecimientos agropecuarios era la ganadería vacuna y ovina (81.5%), que, aproximadamente ocupa, el 77.5% de la superficie. Se presenta en el Cuadro N°13 la cantidad de establecimientos según la fuente de ingreso principal y la cantidad de superficie explotada.

Cuadro N°13
Departamento de Rivera
Número de explotaciones y superficie explotada según fuente de ingreso principal. Censo Agropecuario 2011

Fuente de ingreso	Explotaciones		Total	
	Número	%	Hectáreas	%
Total	2.083	100	865.692	100
Vacunos de carne	1.575	75.6	650.427	75.1
Ovinos	122	5.9	20.785	2.4
Vacunos de leche	55	2.6	7.284	0.8
Horticultura	25	1.2	1.076	0.1
Forestación*	47	2.3	145.451	16.8
Cerdos	9	0.4	156	0
Cereales y oleaginosos	16	0.8	24.819	2.8
Arroz	6	0.3	8.195	1.9
Aves	4	0.2	205	0
Fruticultura (citricultura, otros frutales)	3	0.1	400	0
Viticultura	6	0.2	462	0
Otros **	29	1.4	2.794	0.3
Explotaciones no comerciales ***	186	9	3.638	0.4

Fuente: MGAP –Censo Agropecuario 2000
* Las cifras presentadas corresponden a bosque artificial, no se incluye bosque natural.
** Incluye todas las actividades no contempladas en los conceptos anteriores.
*** Incluye explotaciones cuyas actividades no generan ingresos, producción exclusivamente para autoconsumo

A los efectos de visualizar la variación intercensal de una serie de indicadores vinculados a la actividad agropecuaria y a la estructura agraria de Rivera, se presenta en el Cuadro N°14 la información proporcionada por los Censos Agropecuarios 2000 y 2011.

Cuadro N°14
Departamento de Rivera.
Evolución de Indicadores de la actividad agropecuaria en la estructura agraria. Censos Agropecuarios 2000 y 2011

	Censo Agropecuario		Variación intercensal (2000 = 100)
	2000	2011	
Explotaciones agropecuarias en Uruguay	57.131	44.781	-22%
Explotaciones agropecuarias en Rivera	3.056	2.083	-31.9%
Explotaciones agropecuarias de 500 hectáreas y más en Rivera	365	399	9.3%
Explotaciones agropecuarias	2.691	1.684	-37.5%

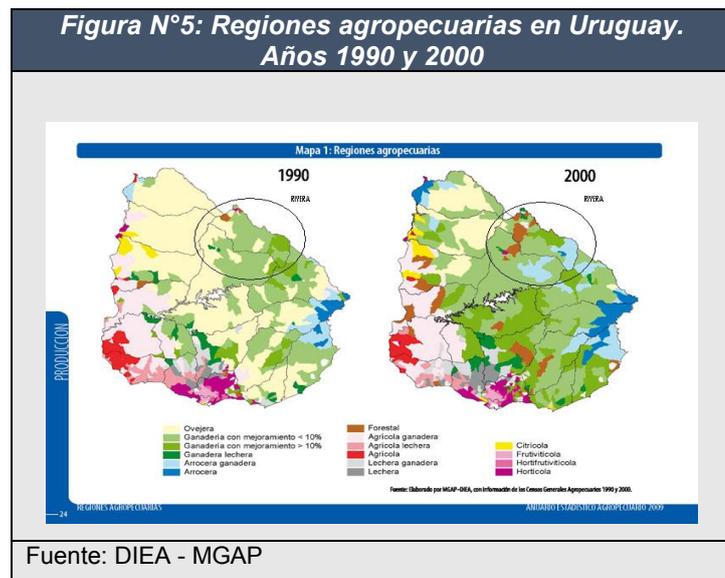
menores a 500 hectáreas en Rivera			
Superficie agropecuaria que ocupan las explotaciones menores a 500 hectáreas en Rivera	26.6%	22.8%	-3.8
Superficie agropecuaria explotada por uruguayos	88%	52%	-36
Tenencia de superficie agropecuaria por personas jurídicas	1%	43.9	42.9
Número de trabajadores permanentes en explotaciones agropecuarias	8.107	4.710	-3.997
Cantidad de explotaciones que se dedican a la ganadería vacuna y ovina	2.071	1.697	-374
Principal ingreso, explotaciones agropecuarias en ganadería vacuna y ovina	67.8%	81.4%	13.6%
Ganadería vacuna y ovina, superficie agropecuaria en hectáreas del departamento	80.8%	77.5%	-3.3
Forestación, superficie agropecuaria en hectáreas del departamento	88.112	128.156	40.050
Forestación, superficie agropecuaria en % del departamento	10%	14.4%	4.4%
Fuente: CGA 2000 y CGA 2011. En los dos Censos Agropecuarios las explotaciones agropecuarias censadas tienen una extensión igual o mayor a una hectárea.			

Una particularidad que distingue al departamento de Rivera es el impulso al complejo agro forestal. Los nuevos actores sociales vinculados a inversores externos reestructuraron el espacio rural, conformando una nueva trama de relaciones sociales de producción que provocó desplazamientos poblacionales, des-territorializando – re-territorializando los territorios rurales. En la información suministrada por el Censo Agropecuario 2000, la forestación ocupaba 88.112 hectáreas (bosque artificial), el 10% de la superficie del departamento; del total forestado, el 89% de la superficie fue plantada en el marco de la Ley de Promoción Forestal.

En el Censo Agropecuario 2011, la forestación ascendió a 128.156 hectáreas, un 14.4% de la superficie del departamento. A nivel nacional Rivera se posiciona en el tercer lugar, con el 12% del total forestado en el país. Barrenechea *et al.* (2008), señalan que las tres principales empresas con importantes áreas forestadas son

FYMNSA, COFUSA y COLONVADE, ésta última, propiedad de WEYERHAEUSER una de las empresas más grandes de Estados Unidos.

La re-territorialización del territorio configuró cambios estructurales en el territorio rural. La Figura N°5 presenta las modificaciones que ha tenido la utilización del recurso tierra en la zona oeste del departamento de Rivera en el transcurso de la década de los noventa de la pasada centuria.



Respecto a los cambios ocasionados en la ocupación por rama de actividad, Romero (2008) - comparando distintas fuentes de datos - brinda información relacionada con la proporción de ocupados de la PEA en el sector primario. En este sentido, según la Encuesta de Hogares Rural del MGAP, en el año 2000 un 60.8% de los ocupados de la PEA del territorio rural uruguayo trabajaba en el sector primario, porcentaje que en el año 2006 disminuyó a un 56.3% (datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Hogares Ampliados del INE). Los datos relevados por ambas fuentes para el norte del país, región que incluye los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Salto, indican que un 75% de los ocupados en el año 2000 se desempeñaba en el sector primario de producción, mientras que en el año 2006 lo hacían el 66%. Para Romero (2008), la pérdida de ocupaciones en la rama primaria, con el crecimiento de ocupaciones de origen industrial, puede explicarse tanto por el

dinamismo implementado por la agroindustria forestal como por el crecimiento de las ocupaciones en el área de servicios.

Domínguez (2004) señala que la presencia de grandes empresas forestadoras, favorecidas por la exenciones impositivas, desplazó varios cultivos tradicionales y la cría de ganado. En relación a la creación de fuentes de trabajo, acota: *“no toman personal en forma directa sino a través de un centenar de contratistas que dan trabajo a los peones encargados de atender las plantaciones...evitan el costo de las relaciones laborales de dependencia”*.

1.7.1.7 Actividad industrial

Las industrias que se describen a continuación representan la actividad industrial del departamento según datos del año 2008.

Industria	Descripción
<i>Aserraderos</i>	Los principales aserraderos de Rivera son FYMNSA, URUFOR y TINGELSUR. Se abastecen de materias primas de sus propias plantaciones y sus instalaciones cuentan con secadores de madera. En el caso de URUFOR, el grupo maneja toda la cadena de producción (a través de COFUSA) y se encarga de la comercialización (a través de TILE). El 90% de la producción se destina a la exportación. TINGELSUR, de capitales españoles, se instaló en la zona franca para dedicarse a la producción de pallets para exportación. COLONVADE – WEYERHAEUSER tiene un proyecto de desarrollo de la fase industrial. La fase industrial de la madera ocupa aproximadamente cuatrocientas personas.
<i>Industria láctea</i>	Si bien el departamento no se caracteriza por ser un gran productor de leche, posee una planta de CONAPROLE con una capacidad de procesamiento de 60 mil litros por día. Procesa unos 45 mil litros de leche por día con alrededor de 22 personas ocupadas. La recepción de la leche, desde el productor a la planta, la hace la empresa que trabaja a nivel nacional para la Cooperativa. La comercialización se realiza por distribuidores que dan trabajo a 100 personas en forma permanente. La producción abastece a los departamentos de Rivera, Artigas, Tacuarembó y Salto.
<i>Industria del tabaco</i>	La empresa MONTE PAZ es la principal industria de tabaco del departamento. A través de su planta procesadora de tabaco crudo abastece al 79% del mercado interno y genera, aproximadamente, 200 puestos de trabajo en forma directa e indirecta. La relación con los productores es por medio de un contrato anual donde se establece que el productor comercializa la producción con la industria. Monte Paz brinda capacitación, entrega insumos y

	semillas, ofrece asesoramiento técnico, realiza la conservación del suelo y otorga adelantos de dinero para la producción. La lógica de la empresa es de integración vertical completa y la mayor parte de los servicios e insumos para la planta los adquiere en Montevideo, los importa o los posee en la misma planta de Rivera.
<i>Viticultura</i>	La vitivinicultura está representada principalmente por la bodega <i>Carrau</i> , con cultivos de viñas de las variedades finas: Cabernet Sauvignon, Merlot, Tannat, Chardonnay, Pinot Noir y Sauvignon Blanc. Existen, además, otras dos bodegas más pequeñas: <i>Vinos del 363</i> y <i>Vinos Don Noel</i> .
<i>Minería</i>	La <i>Compañía Minera San Gregorio</i> realiza la explotación de oro y minerales metálicos en la zona de Minas de Corrales. La compañía opera en una mina a cielo abierto que arranca la roca por voladura con el uso de explosivos. Remueve entre 3200 y 3500 toneladas de cuarzo que remueve y obtiene un promedio de 2 gramos de oro por tonelada. Esta producción tiene como destino la exportación. En torno a la mina se generan 800 puestos de trabajo.
Fuente: Barrenechea <i>et al.</i> (2008)	

1.7.1.8 Institucionalidad vinculada al sector agropecuario y al desarrollo rural en el año 2005

La institucionalidad pública vinculada al sector agropecuario y al desarrollo rural en Rivera en el año 2005 era: a) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de: Direcciones –Servicios Ganaderos⁷⁸, Servicios Agrícolas⁷⁹ y RENARE⁸⁰- con competencias vinculadas al control, fiscalización y sanitarios, entre otras, la Dirección General de la Granja⁸¹, el Proyecto Uruguay Rural, el Proyecto Producción Responsable (PPR), y el Programa Ganadero (PG), b) la Oficina de Desarrollo y el Plan Granjero de la Intendencia Departamental de Rivera y c) MEVIR.

⁷⁸ Algunas de las actividades que realiza se vinculan a la sanidad animal, industria animal, DICOSE – División Contralor de Semovientes-, vigilancia epidemiológica: entrega de vacunas anti aftosa y antirrábica, barreras sanitarias, muestreos serológicos, habilitación de tambos, criaderos avícolas, registro y control de semovientes en rutas, remates ferias y establecimientos, control de ingreso ilegal de animales de origen desconocido, entre otras

⁷⁹ Algunas de las actividades que realiza se vinculan con la vigilancia fitosanitaria, auditoria y habilitaciones -fruta de exportación-, inspección de mercaderías exportadas e importadas en Paso de Frontera, entre otras.

⁸⁰ Algunas de las actividades que realiza se vinculan con inspecciones de fauna nativa, control y captura de vampiros hematófagos, entre otras

⁸¹ Algunas de las actividades que realiza se vinculan a la habilitación de salas de extracción de miel, sistema trazabilidad de la miel, capacitación de uso y manejo de plaguicidas, entre otras.

1.8 Objetivos

1.8.1 Objetivo general

Analizar los resultados obtenidos en el fortalecimiento de las organizaciones de base de los productores familiares y en los poblados rurales del departamento de Rivera, a partir de las políticas públicas implementadas por el Proyecto Uruguay Rural orientadas a promover procesos organizativos en los sectores sociales más postergados del medio rural del país en el período 2005-2010.

1.8.2 Objetivos específicos

- Describir a las organizaciones sociales rurales, de Uruguay en general y del departamento de Rivera en particular. Específicamente, aquellas relacionadas con la producción agropecuaria familiar, con los asalariados rurales y con los poblados rurales. Se hará un recorrido desde el surgimiento de las primeras expresiones organizativas.
- Describir las características de las organizaciones de base de productores familiares y de los poblados rurales que surgen o se revitalizan en Rivera a partir de las políticas públicas del PUR implementadas durante el quinquenio 2005 – 2010.
- Analizar las acciones colectivas y las prácticas participativas de las organizaciones de base de productores familiares y de los poblados rurales que surgen o se revitalizan en Rivera a partir de las políticas públicas del PUR implementadas durante el quinquenio 2005 – 2010.

1.9 Preguntas de investigación e hipótesis

1.9.1 Preguntas de investigación

- ¿Cuáles son los principales aportes de las políticas impulsadas por el Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca sobre los

procesos organizativos de los productores familiares y de los pobladores rurales, en el departamento de Rivera en el período 2005 – 2010?

- ¿Cuáles son las principales contribuciones de las políticas impulsadas por el Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en los resultados organizativos, en las prácticas participativas y en la acción colectiva de las organizaciones de base de productores familiares y de pobladores rurales, en el departamento de Rivera en el período 2005 – 2010?
- ¿Cuáles son las principales limitantes de las políticas impulsadas por el Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, sobre los procesos organizativos de los productores familiares y de los pobladores rurales, en el departamento de Rivera en el período 2005 – 2010?

1.9.2 Hipótesis

- a) El Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, contribuyó al surgimiento y fortalecimiento de organizaciones de base de productores familiares y de pobladores rurales, basado en la implementación de herramientas que implican procesos paulatinos de participación y de toma de decisiones en las organizaciones y mediante la promoción de su participación en ámbitos externos a través de las Mesas de Desarrollo Rural u otros espacios.

1.10 Relevancia del tema

La valorización de la producción familiar y de los asalariados rurales en las políticas públicas orientadas hacia estos sectores sociales a partir del año 2005 es un punto de inflexión en el desarrollo rural. El objetivo del PUR se orientó a promover la organización de los sectores históricamente postergados de la campaña uruguaya, como herramienta de acción colectiva para la defensa de sus derechos y de la distribución de la riqueza de los procesos productivos iniciados en el campo.

En la sociedad rural uruguaya emergieron organizaciones sociales de productores familiares, asalariados y pobladores rurales con improntas propias del contexto, de las particularidades agroeconómicas, sociales, culturales, geográficas y de las historias

organizativas previas. En las regiones del país con mayor trayectoria organizativa de los productores familiares y asalariados rurales fue más fácil la promoción de agrupamientos, la acción y participación colectiva y el focalizar en el interés de actores institucionales públicos y privados.

El norte uruguayo, a diferencia de otras zonas del país, es una región del territorio nacional con escasa trayectoria organizativa de los pequeños productores familiares. A eso, se agrega que está ubicado a una distancia considerable de la capital, con las implicancias que eso representa en un país urbanizado y centralista como es el caso de Uruguay. En la ejecución de las políticas en la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se registran instrumentos descentralizados, como las Mesas de Desarrollo Rural, y metodologías participativas en la implementación y toma de decisiones del Proyecto Uruguay Rural. Estimular el desarraigo de prácticas clientelares y promover la construcción colectiva fueron objetivos del proyecto que significaron un desafío de envergadura para la instrumentación de las políticas en esa zona del país.

El foco de interés de los estudios sociales rurales en el Uruguay no se ha ubicado predominantemente en el noreste del país, menos aún en el departamento de Rivera. En ese sentido, resulta pertinente generar antecedentes de estudio en dicha zona del país y contribuir a visibilizar e integrar a un departamento menos identificado que otros con Uruguay. Indagar en este territorio permitirá hacer un aporte de nuevos conocimientos sobre las políticas de desarrollo rural y de las organizaciones de productores familiares, y para el desarrollo teórico de las ciencias sociales y en su praxis del desarrollo rural.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

2.1 Estado de conocimiento del tema

2.1.1 Teórico

Dado que esta investigación aborda las políticas públicas - su anclaje territorial e impactos - y que existen diversas definiciones de políticas públicas, se comienzan por exponer (no de modo exhaustivo) distintas perspectivas sobre el significado de los términos política y políticas públicas. A continuación, se hará referencia a las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas y finalmente se focalizará en los marcos analíticos para su estudio.

2.1.1.1 Política y Políticas públicas

Para Lahera (2004), la política y las políticas públicas son entidades distintas que se influyen mutuamente. Considera a la política como un concepto amplio, relacionado al poder en general. Busca establecer políticas públicas sobre determinados temas y se integra por las propuestas y por las políticas públicas que se concretan. La política sin propuestas de políticas públicas refiere a un sistema político dirigido a la distribución de poder entre los agentes políticos y sociales. En relación a la política en las políticas públicas, pueden haber políticas públicas que no consideren la política, pero, en ese caso, además de estar ante un problema de diseño se estaría ante un debilitamiento de "la gobernabilidad social". En relación al gobierno, considera que es un instrumento para la realización de las políticas públicas, siendo sus aspectos fundamentales: diseñar, gestionar y evaluar las políticas públicas.

Las políticas públicas, según Lahera (2004), corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Desde una mirada instrumental representan la simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional. 'Las políticas públicas de excelencia son las acciones y los flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, desarrollado por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluye contenidos,

orientaciones, instrumentos, definiciones, modificaciones y la previsión de sus resultados. Relativo a la articulación de la política y las políticas públicas, el autor señala que la riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública y por la capacidad de transformarse a partir de ella. En ese sentido, rescata la importancia de la democracia en educar a sus ciudadanos en la habilidad de plantearse públicamente. Expone, además, la existencia de diferencias entre las personas y las organizaciones para incluir, jerarquizar y excluir temas en la discusión social. Y dice: *“la agenda pública se constituye como un juego de poder en donde se construyen legitimidades o ilegitimidades y el ordenamiento de unos valores a otros, aunque sea de manera implícita”*.

Lahera (2004), considera que los programas políticos son una selección de temas y de propuestas realizada por el sistema político, principalmente por los partidos. La política es la esfera de la decisión social, particularmente en democracia. A partir de la discusión social, se privilegian algunas propuestas de políticas y se conforman los programas de los partidos políticos. Sin embargo, esos programas no constituyen una guía suficiente para las políticas que se seguirán en el gobierno; en su ejercicio, se pueden incluir o eliminar temas y planteamientos novedosos, que pueden dar origen a modificaciones de agenda a orientaciones de políticas. La discusión social, la propuesta de políticas públicas y el proceso político tienen dinámicas distintas.

En este sentido, todas las ideas no tienen por qué ingresar a la agenda, ni todos los temas de las agendas se convierten en políticas públicas. En el paso de la discusión pública al programa y de éste a la agenda, hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión. Los gobiernos deben especificar los temas y objetivos del programa en políticas públicas para su período. A su vez, tienen que coordinar sus políticas con los partidos políticos y estos *“deben ser capaces de organizarse para las elecciones, pero también de gobernar”*. Algunas políticas públicas son más importantes que otras; en ese sentido, Lahera (2004) agrega: *“está en la naturaleza del buen gobierno que su acción se ordene principalmente en torno a orientaciones y políticas estratégicas”*.

Articulación de la política y las políticas públicas. Ciclo político para llegar a las políticas públicas				
Sistema político Partidos políticos	Programas políticos	Gobierno	Agenda	Políticas públicas
Fuente: elaboración propia en base a Lahera P., E (2004)				

Políticas públicas

Para Martínez Nogueira (1995), el concepto políticas públicas remite al Estado, a sus articulaciones con la sociedad, a la administración pública y a sus actividades concretas. Las políticas públicas están respaldadas por el Estado, pretenden tener consecuencias sobre la sociedad y requieren para ello acciones de la administración pública. Señala también el autor, que son muchas las definiciones que pueden otorgarse a las políticas públicas; el concepto es relativamente difuso por tratarse de términos polisémicos. En ese sentido, considera que la política pública puede entenderse como un campo de acción del Estado, una declaratoria de intención, un proceso de conversión, un ciclo de acción y un conjunto de impactos. Se definen a continuación los conceptos de política pública mencionados:

Política pública	
Campo de acción de la política	Un aspecto de la realidad que intenta ser impactado por la actividad estatal
Declaratoria de intención	Conjunto de promesas y compromisos de acción. Refiere a conductas deliberadas para el logro de objetivos, a la asignación de recursos y a la determinación de responsabilidades. Las promesas se expresan materialmente en la enunciación de la política.
Proceso de conversión	Moviliza los recursos -de poder, de conocimiento, institucionales y organizacionales, de legitimidad social- para el logro de objetivos políticos.
Ciclo de acción	Actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. Cada una supone la realización de acciones diferenciadas, pero a la vez articuladas.
Conjunto de productos	Productos, resultados e impactos, consecuencia del proceso de conversión en el marco de ese ciclo de acción.
Fuente: Martínez Nogueira (1995)	

Desde la perspectiva de Zeller (2007), las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la articulación entre el Estado y la sociedad civil; son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad. La administración pública está a cargo

de las acciones y posee los recursos para la implementación de las políticas y programas gubernamentales.

Oszlak; O'donnell (1981), señalan que entender al Estado como una relación social, lo constituye en un espacio de negociación en el que intervienen fuerzas políticas o grupos sociales con capacidad de negociación en el ámbito político y donde cada sector social intenta imponer sus intereses. En la etapa de la formulación de las políticas, el ámbito de negociación es denominado "arena política".

Por otra parte, define como *cuestión* a todo asunto vinculado a una necesidad o demanda de la sociedad en que la política pública busca incidir. Oszlak; Odonell (1981), sostienen que toda cuestión atraviesa un ciclo vital que abarca desde su problematización hasta su resolución. En el proceso, diferentes actores, afectados o no por la cuestión, toman posición. Es difícil que los actores perciban y valoricen de igual manera el problema social que se convierte en cuestión. Las posiciones tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y los problemas a considerar en la arena política en un momento determinado. Así, las cuestiones tienen una historia, aparecen en un período como tales; son las posturas adoptadas por los diversos actores sociales ante un problema las que conforman un complejo proceso social que lleva a su surgimiento y tratamiento para concluir con una posible resolución. Con respecto al surgimiento, el autor considera necesario analizar el período previo y el proceso a través del cual una cuestión se convierte en tal. Destaca que la iniciación puede darse en forma autónoma por el Estado o por diferentes sectores sociales.

Oszlak; Odonell (1981) definen a la política estatal "*como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con la cuestión que concita la atención, el interés o movilización de otros actores de la sociedad civil*". La política estatal no constituye una respuesta aislada, sino un conjunto de iniciativas y respuestas -manifiestas o implícitas- que en un momento histórico y en un contexto determinado permite inferir la posición del Estado frente a una cuestión que involucra a sectores significativos de la sociedad. Por lo general, esas respuestas, incluyen decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo y constituyen el modo de intervención del Estado ante la cuestión. A su modo de ver, como son diversas las unidades y aparatos estatales potencialmente involucrados en la fijación de una posición, las instancias intervinientes, a menudo, toman decisiones inconsistentes o conflictivas

entre sí. El conflicto de políticas puede atribuirse, dicen: *“a la presencia en el aparato estatal de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social”*. Intentan así destacar el carácter negociado o conflictivo que asume la toma de posición del Estado frente a una cuestión.

Para Oszlak; Odonell (1981), el Estado es un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Su intervención significa tomar partido ya sea por acción o por omisión. Una posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla hasta acelerar alguna de sus tendencias, moderarla o simplemente bloquearla. Las políticas estatales no pueden ser entendidas ni explicadas prescindiendo de las políticas de otros actores. Aun en el caso en que el Estado inicie con autonomía la cuestión, las decisiones posteriores relacionadas a ella no dejarán de estar influidas por las posiciones adoptadas por otros actores. Que el Estado inicie o no una cuestión y fije su postura ante el problema, suele ser importante para que otros actores adopten o redefinan posiciones sobre la misma. Las políticas estatales y las políticas privadas se entrecruzan en un complejo proceso social, donde unas no pueden ser explicadas sin relación a las otras. Las políticas estatales generan procesos internos en el Estado y diferencian analíticamente las repercusiones en el proceso social y en el aparato burocrático estatal. En este último caso la toma de posición respecto a una cuestión por parte de una unidad suele generar repercusiones en la toma de posición de otras unidades. Es así como se van redefiniendo los términos de una cuestión y se van modificando los atributos y formas de agregación y representación de los actores.

En relación a la toma de posición de otros actores sociales, Oszlak; Odonell (1981) señalan que las cuestiones siempre involucran a otros actores y que éstos pueden hallarse objetiva y/o subjetivamente afectados por las mismas. En ese sentido, afirman que no existe una correspondencia entre la situación del actor en relación a una cuestión y su propensión a movilizarse en defensa o cuestionamiento de la misma. La no correspondencia entre afectación y respuesta puede explicarse por diferentes motivos: que el actor no perciba su condición de tal; que considere natural su condición o que no pueda movilizarse, por diferentes motivos, para modificarla. Cuando eso sucede, otros actores no involucrados directamente en la cuestión pueden

ser quienes decidan iniciarla o reivindicarla, tomando posición y adoptando políticas que pueden influir en el proceso de resolución.

La política pública, para De Kostka Fernández (2004), puede definirse *“como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o a un espacio geográfico determinado”*. Se integra por lo que una autoridad pública decide hacer o no hacer, considerando el no hacer como una actuación. Las políticas públicas generan efectos y además, según el autor: *“encubren una teoría de cambio social ya que existe una relación de causa a efecto en las disposiciones que rigen y fundamentan las acciones públicas”*. Comprende costos, obligaciones, inconvenientes y beneficios para los sujetos afectados. La relación entre los productos de la actividad pública y sus efectos no es necesariamente directa, lineal o mecánica; el efecto puede ir dirigido sobre el tejido social o sobre uno estructural.

Para Martínez Nogueira (1995), la política pública se puede visualizar como un conjunto de decisiones o acciones. También, como la inacción gubernamental, por ausencia de acciones, no necesariamente fundada en decisiones explícitas. La política pública es, para él, una decisión o un conjunto de decisiones articuladas que brindan orientaciones y generan impactos. Las políticas son acciones adoptadas con clara explicitación de sus orientaciones; como respuestas a circunstancias determinadas y constituyen una red de acciones y reacciones en largos períodos de tiempo. En este sentido, agrega que *“las políticas son comprensiones sociales relativamente compartidas, construidas a través de manifestaciones de propósitos y de su reformulación y reinterpretación dinámica a través de un proceso que algunos autores denominan de retroalimentación y otros de reflexividad”*. La política es un proceso y un producto, es un ciclo abierto, dinámico, con actividades que movilizan valores, procedimientos y actores. En el análisis, se puede entender como un proceso lineal y secuencial, pero en la realidad aparece como un accionar dinámico, sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores intervinientes. A lo largo de la vigencia de una política. Desde su punto de vista, se producen acontecimientos que van creando tradiciones institucionales, modos de acción y afirmando una determinada concepción del problema.

Lattuada *et al.* (2012), señalan que el Estado, cuando asume la función de planificador y regulador de la sociedad, tiene mayores alcances si cuenta con

capacidades concretas sostenibles en el tiempo. Las funciones del Estado se materializan en la toma de posición de los funcionarios y agencias que actúan en nombre del Estado. Se traducen en acciones que constituyen las políticas públicas, responden a demandas planteadas por la sociedad y afectan a grupos sociales determinados. Éstos no necesariamente se transforman en actores políticos, si bien algunos de sus miembros, a través de la organización, *“pueden llegar a asumir la representación de sus intereses y actuar políticamente en consecuencia”*.

Para Lahera (2004), toda sociedad tiene un debate sobre sí misma y se debería educar a la ciudadanía en ese ejercicio para contrarestrar el hecho de que algunas personas y corporaciones tienen mayor capacidad de incluir, jerarquizar y excluir temas en la discusión social. La agenda pública se constituye como un juego de poder donde se construyen legitimidades e ilegitimidades, siendo la esencia de la democracia que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de las políticas públicas.

2.1.1.1.1 Etapas de las políticas públicas

Las políticas públicas constituyen un ciclo de eventos interrelacionados. Martínez Nogueira (1995), en base a la literatura sobre el tema que analiza, identifica varias fases consensuadas que se corresponden con el modelo normativo para un proceso racional en la toma de decisiones

Fases de las políticas públicas				
La definición del problema	La formulación y la sanción de la política	La implementación	Las consecuencias de las políticas	La reformulación de las políticas
Fuente. Elaboración propia en base a Martínez, Nogueira (1995)				

Desde una perspectiva similar, Zeller, N. (2007) con los aportes realizados por diversos autores, (Oszlak; O’donell, 1981), (Lindblom, 1996), Dror (1996), Etzioni (1996), J. Thomas y M.Grindle (1990), identifica las mismas etapas en el proceso o ciclo de acción de las políticas públicas.

Lahera (2004), por su parte, distingue cuatro etapas en las políticas públicas: origen, diseño, gestión y evaluación. Señala que cada etapa tiene relación con la

política y que ese proceso de articulación con las políticas públicas pueden ser mejoradas en cualquier fase del ciclo.

Etapas de las políticas públicas			
Origen	Diseño	Gestión	Evaluación
Fuente. Elaboración propia en base a Lahera (2004), Zeller (2007)			

En la dinámica de los temas políticos, agrega Lahera (2004), es posible la aceptación, rediseño o extinción de una política. Para ello, se requiere que coincida la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político. Asimismo, reconoce limitaciones de este ciclo en la realidad. En cada etapa del ciclo de las políticas públicas, *“existe la posibilidad de fugas o discrepancias entre los aspectos analíticos del enfoque y los aspectos positivos a los que se aplica”*.

Dada la complejidad de las políticas públicas, se presentan sintéticamente los contenidos que incluyen las etapas enunciadas en el ciclo de las políticas, según la conceptualización realizada por diversos autores.

Contenidos de las etapas del ciclo o fases de las políticas públicas

La definición del Problema o de la Cuestión

La primera noción que aparece en el inicio del proceso de las políticas públicas se refiere al tema de la "agenda". Ésta alude a las *cuestiones* que demandan la atención de la ciudadanía y que se debaten en la esfera pública. Pero, no todas las cuestiones llegan a integrar la agenda. Hay necesidades sociales que no se convierten en demanda, no se politizan ni convocan a la acción colectiva para exigir su solución.

Los *problemas* son construcciones sociales y existen si son enunciados por actores sociales. El acceso de un problema a la agenda es el resultado de la competencia entre asuntos y necesidades, de confrontaciones de perspectivas sobre su sentido, sus contenidos o los procedimientos para su tratamiento y resolución. La competencia involucra a actores sociales con recursos, capacidades organizacionales, de gestión y de articulación con los ámbitos institucionales. Sin embargo, no todos los actores sociales tienen iguales recursos para crear, imponer o reproducir significados sobre la realidad, ni tienen las mismas capacidades para atribuir el carácter de problema a aspectos de la realidad. Los actores sociales con más recursos tienen capacidad de influenciar estos procesos y determinar los enunciados sobre los problemas. El problema puede tener distintos tratamientos y vías de ingreso a la agenda pública. La apropiación del tema incide en la modalidad de ingreso y la persistencia de la problemática en la agenda pública.

El gobierno y su administración no desempeñan un papel pasivo en el proceso de inclusión en la agenda pública. Su acción genera nuevas percepciones de la realidad como problemáticas, aún antes de que un grupo social manifieste una necesidad o la transforme en problema. La apreciación política y los aportes técnicos identifican situaciones que deben ser alteradas, tendencias a revertir o procesos a poner en marcha. Así, se constituyen en estructurantes de la realidad, con gran influencia en la creación de la agenda pública. También las organizaciones públicas, pueden incidir sobre la agenda pública. El problema puede acarrear competencias inter organizacionales en relación a las perspectivas y ámbitos institucionales. Cada uno tiene una definición del problema, con su perspectiva sectorial y profesional. Las problemáticas tienen una dimensión temporal; la apreciación por un grupo social o ámbito administrativo no implica su inclusión en la agenda. Puede pasar que en la agenda se estén priorizando otras problemáticas o que la atención pública esté centrada en otras problemáticas. La forma de ingreso de un problema a la agenda pública puede determinar su procesamiento futuro. (Martínez Nogueira, 1995)

La formulación, selección y sanción de la política

Cuando un problema ingresa a la agenda pública, genera la necesidad de la adopción de una política. Es entonces cuando se inicia el ciclo de formulación. Se trata de una etapa que transita hacia lo concreto de la acción para superar del problema. La definición del problema es el punto de partida para la formulación de la política. Frente a un problema, existen distintas alternativas de políticas. El análisis deberá determinar los factores que han operado para determinar la situación del momento y debe conducir o anticipar el desarrollo futuro de la problemática.

La formulación, concebida como un proceso en el que participan múltiples actores, se diferencia del planteo tradicional, basado en criterios técnicos con escasa deliberación social. En la nueva concepción se despliegan capacidades analíticas y convergen enfoques y perspectivas para la movilización de recursos de poder, alianzas, negociaciones y concertaciones. Si la participación es realizada desde el Estado, se constituye en un hecho político que legitima a la dirigencia de las organizaciones. Además, exige que éstas elaboren propuestas o expliciten sus oposiciones, para actuar sobre el escenario de la formulación. La inclusión de actores sociales en el debate de las políticas explica la estructura que éstas asumen, los temas sobre los que se focalizan, las propuestas que consideran y la legitimidad del proceso. En la elección de las opciones de la política, se entremezclan cuestiones analíticas con evaluativas, se condensan conflictos y se dirimen posiciones de fuerza. La elección puede resultar de una decisión personal asociada a quien detenta la autoridad formal, o puede ser el resultado de un proceso de negociación, compromiso o concertación. El diseño de la política es el elemento estructurante de la etapa de implementación.

La política es viable cuando dispone de poder para conducir el ciclo de acción sin someterse a restricciones impuestas por los comportamientos de otros actores. Depende de la capacidad para generar apoyos y movilizar recursos de poder suficientes. La viabilidad de la política refiere tanto a la vigencia efectiva de la política como a la preservación de su legitimidad. La viabilidad técnica se define por la disponibilidad y utilización del conocimiento adecuado en las fases de formulación e implementación. La viabilidad institucional y operacional está dada por la capacidad de gestión dependiente del marco organizacional de la acción, de los recursos movilizados y de su administración. La viabilidad social está referida a la aceptabilidad de la política por los beneficiarios o destinatarios. (Martínez Nogueira, 1995)

La implementación

La implementación traduce objetivos en comportamientos. Es un proceso de acción en el que aparecen restricciones -mandatos, reglas y recursos disponibles-, diferentes percepciones de la realidad, reinterpretaciones de propósitos, intentos de influencia e incertidumbres de todo tipo. El proceso constituye, así, una cadena de sucesos. Se inicia en el momento de la sanción y concluye cuando la política, expresada en programas y actividades, es abandonada, terminada o transformada: mientras el comienzo puede ser preciso, el final puede ser inconcluso, pues depende del impacto sobre la sociedad y de su inmersión en el proceso constante de formulación y revisión de políticas.

El atributo básico de la implementación es la reflexividad; se trata de una cadena de acciones y decisiones que producen efectos y que impactan sobre otras acciones y decisiones. Las decisiones y acciones están interrelacionados y se influyen recíprocamente. Algunas veces, el transcurso de las acciones se desarrolla alejado de las previsiones contenidas en el diseño de las políticas. En el proceso de la implementación se presentan desafíos y presiones, contingencias y cambios de orientaciones. Quienes juegan un rol central, son las administraciones; con sus comportamientos, alteran los cursos de acción y modifican su contexto operacional al entablar alianzas, fortalecer a algunos actores sociales y generar expectativas y demandas.

La implementación no es una simple expresión de voluntad política. Es un proceso resultante de las manifestaciones y la movilización de actores sociales que con sus valores, evaluaciones de la realidad y recursos de poder irrumpen en la arena política para promover sus intereses y perspectivas. La implementación constituye la esencia de la política pública: determina su sentido y el impacto que tendrá sobre la sociedad. La definición de la política contenida en el acto de sanción no sería más que un marco o una declaración de intenciones.

En los comportamientos de la implementación, los funcionarios reinterpretan las directivas, adaptan las estrategias, generan nuevos procedimientos y suplen los vacíos de la política. Ejercen discrecionalidades en diverso grado sobre cuestiones relacionadas a la selección de los destinatarios o a la reflexividad de la norma. Para asegurar una adecuada orientación, es necesario que los funcionarios estén compenetrados con los objetivos de las políticas y el desarrollo de las lealtades institucionales y que tengan un marco operacional como criterio para las acciones no programadas y para la evaluación de los impactos con participación de los destinatarios. Martínez Nogueira (1995)

Evaluación

La evaluación se considera una etapa de gran importancia en el análisis de las políticas. Es la actividad que procura abrir juicios con relación a los productos, los resultados (consecuencia de la acción) y los impactos (alteraciones en el contexto de operación provocadas por la acción misma) de las políticas públicas. Para eso, utiliza instrumentos analíticos y metodológicos. Se vale de indicadores, pero no se agota en ellos. Al evaluar, debe considerarse que los impactos se producen sobre individuos, grupos sociales o áreas territoriales que conforman la población objetivo, grupo meta o beneficiarios de la política. A su vez, esos impactos dependen del tipo de política que se esté evaluando. En el proceso de evaluación, cada indicador debe ser analizado en las condiciones de operación. Si aparece por debajo de la meta, no necesariamente implica fracaso, al igual que si está por encima, no revela éxito. Para promover la gestión efectiva, los sistemas de indicadores deben ir acompañados de la construcción de capacidades analíticas en el seno de la administración.

La evaluación a institucionalizar refiere a la evaluación ex post, mide la performance, las consecuencias de la gestión, la eficiencia, la eficacia y la efectividad. La evaluación ex post, fundada en la efectividad –o en impactos y resultados- requiere una aproximación interdisciplinaria que considere el contexto de la acción, a los actores involucrados, a las consecuencias previstas y no previstas, a la construcción de capacidades y a la relevancia de los comportamientos desplegados en los procesos de formulación e implementación. Martínez Nogueira (1995)

Consecuencias o resultados

Refieren a los impactos de las políticas, que pueden ser de diversa naturaleza. Zeller, N (2007) en base a Oszlak; O'donnell (1981), señala que la toma de posición del Estado frente a la cuestión genera impactos que realimentan el proceso y lo llevan a nuevas situaciones que generan nuevas políticas. La complejidad de los impactos de las políticas estatales, señala, hacen difícil su medición y estudio. Propone el análisis focal de cada política específica como método más eficaz para el estudio de los resultados y de los impactos. Se deben obtener datos cualitativos y cuantitativos, que requieren un tratamiento particular en función de su real existencia, confiabilidad y homogeneidad, Zeller (2007)

Impactos de la política

Para intentar detectar y establecer la naturaleza y los rangos de variación de los impactos de una política estatal, se realizan estudios que establecen conexiones causales con una determinada política y se señala a qué unidades estatales y a cuál posición son atribuibles los efectos encontrados. Se trata de identificar las principales consecuencias sociales del accionar desarrollado mediante la invocación del Estado, quien cuenta con el respaldo de su capacidad de coerción. Las políticas estatales son parte de un proceso social e histórico, donde los impactos integran un complejo proceso vinculado a una determinada cuestión. A ese proceso concurren actores privados y el Estado, que toma distintas posiciones ante la situación, durante su transcurso. Cada una de esas posiciones genera una compleja gama de impactos, a la vez que realimenta aquel proceso y contribuye a llevarlo a nuevos nudos en los que tiene lugar la adopción de nuevas políticas estatales. Se reconoce la utilidad de conocer con la mayor precisión posible los impactos de las políticas en cada uno de los nudos decisorios; sin embargo Oszlack; Odonell (1981) señalan que *“es utópico pretender conocer con similar precisión la contribución conjunta de esas sucesivas y frecuentemente varias tomas de posición estatales sobre el conjunto del proceso histórico-social originado en torno a la emergencia, planteamiento y eventual resolución de una cuestión”*. Es menos posible aún, estimar en qué medida se han modificado los parámetros generales de la sociedad global. Lo que finalmente interesa es identificar los entrelazamientos a lo largo del tiempo de las políticas estatales y privadas, que junto a las modificaciones de los parámetros contextuales, son etapas o procesos de cambio social en los que el estado aparece en acción y desagregado en sucesivas tomas de posición.

Si bien los impactos de las políticas no pueden ser rigurosamente cuantificables en cada momento, los estudios sí pueden contribuir a entender y cuantificar los aspectos que más interesan para una teorización sobre ese estado, sus políticas e impactos. Esos aspectos se refieren a las modalidades de intervención, sus alianzas y conflictos con otros actores, los variables grados de autonomía/subordinación entre esos actores y el estado y las consecuencias generales de esas intervenciones para el rumbo futuro de procesos vinculados a la cuestión. Los impactos de políticas estatales son contribuciones –imputables al

Estado- a complejos patrones de cambio de la sociedad global. No pueden ser estudiados ni evaluados con criterios mecanicistas que cercenen la complejidad como el carácter intrínsecamente histórico de aquellos procesos. Oszlack; Odonell (1981)

La reformulación

Durante el proceso de implementación, se supone que se debe monitorear el resultado parcial de la política. Ese monitoreo posibilita la reformulación, es decir, la corrección de los cursos de acción y de los recursos necesarios para el logro de los objetivos parciales; Zeller (2007). La reformulación de las políticas se puede circunscribir a procesos de cambio, ya sea por un cambio de gobierno o, aun dentro del mismo gobierno (por cambios en la conducción política partidaria vigente, por reformulaciones al proyecto político, por cambio de funcionarios en la conducción política). La reformulación tiene lugar cuando los impactos de las políticas no alcanzan los resultados previstos o cuando las evaluaciones de carácter externo recomiendan la reformulación o ajuste de las políticas.

2.1.1.1.2 Marcos analíticos para el estudio de las políticas públicas

En el análisis de las políticas públicas, Zurbriggen (2008) señala que existen diversos enfoques referidos a la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y de la influencia de las instituciones en el juego político. En el institucionalismo, el marco institucional es, para el autor, un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implicaría la libre actuación de los individuos racionales. Y plantea lo que, a su criterio, es el principal interrogante a responder: hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político. Clasifica los diversos marcos analíticos: a) el enfoque racionalista, centrado en el agente b) el culturalista, centrado en la estructura (desde este enfoque ni los agentes individuales ni los colectivos pueden controlarla) c) diversas vertientes institucionalistas, entre ellas el institucionalismo centrado en los actores, que se caracteriza por su enfoque relacional entre el agente y la estructura.

La perspectiva racionalista, según dice Zurbriggen (2008) citando a March y Olsen (1989), concibe a las instituciones como productos de la acción humana y a los resultados políticos como consecuencia del comportamiento de los actores. La función de la institución es regular, estabilizar y reducir la incertidumbre introducida por los actores que tienen poder.

En cambio, para el enfoque culturalista, centrado la estructura, las instituciones existen independientemente del comportamiento de los individuos que las habitan y desde ellas se moldea la racionalidad en la formación de intereses..

Zurbriggen (2008) señala que el debate entre el agente y la estructura fue matizado por propuestas que integran y reconocen las limitaciones de ambos enfoques (el racionalista y el culturalista). En ese sentido, considera que los individuos no actúan aisladamente respecto de su cultura ni siguen automáticamente las normas de una sociedad. El institucionalismo, centrado en los actores, presenta una perspectiva relacional entre el agente y la estructura y trasciende las visiones socio-céntricas y estado-céntricas. Implica un concepto diseñado para capturar la compleja interacción entre el actor y la institución en el proceso de elaborar e implementar políticas públicas.

Esta última perspectiva de análisis permite desagregar el Estado y comprender que los individuos y sus organizaciones, en la búsqueda de soluciones a los problemas

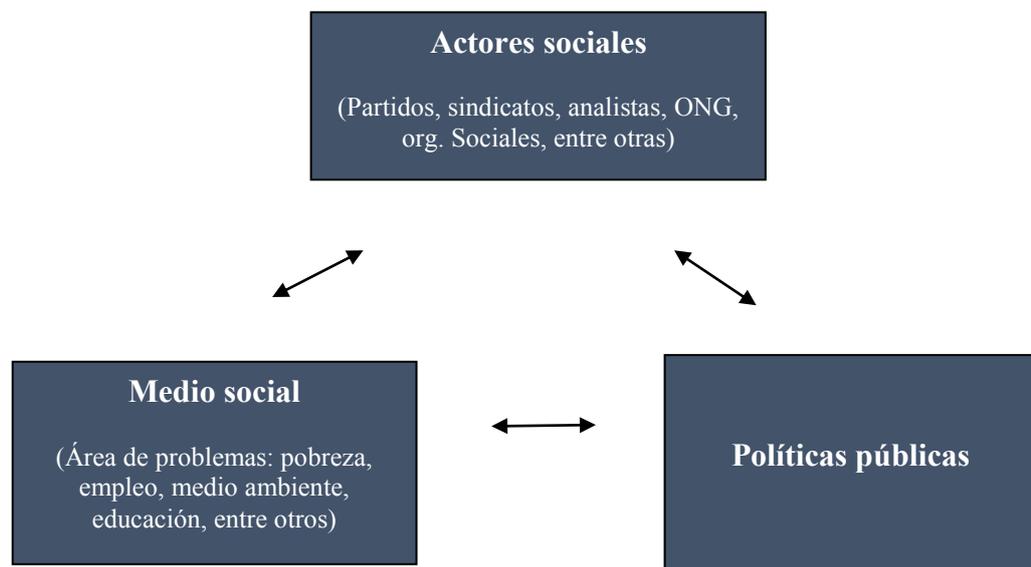
colectivos, están restringidos por marcos institucionales. Cada actor está institucionalmente formado; emerge basado en reglas preexistentes que habilitan su constitución y aseguran su permanencia y su actuación. Los elementos básicos que integran el marco analítico desde una lógica situacional son: a) actores, b) marcos institucionales, c) constelaciones de actores y d) modos de interacción. Los *actores* se caracterizan por sus recursos, capacidades, percepciones y preferencias, que pueden ser invariables o cambiar mediante el aprendizaje o la influencia del contexto institucional. Los *marcos institucionales* son un conjunto de reglas constitutivas que delimitan los cursos de acción, los modos de interacción y los resultados deseables. La *constelación de actores*, es el conjunto de actores que participan en una determinada política: en las estrategias de su acción, en los resultados de las estrategias y en la valoración que los actores hacen de sus resultados. A los actores y a la constelación de actores se agrega una dimensión institucional, los *modos de interacción*, que se refiere a las formas específicas de interacción de los actores en determinadas constelaciones, condicionados por el contexto institucional.

La constelación de actores y sus modos de interacción permiten, según Zurbriggen (2008), analizar la capacidad de determinado sistema de interacción política para hacer frente a ciertos problemas políticos. Una vez seleccionado un problema objeto de análisis, corresponde identificar la constelación de actores involucrados en el proceso político de resolución del problema y analizar las coincidencias y divergencias en las preferencias de los actores respecto a los resultados y los modos de interacción.

Para Zurbriggen (2008), en esta lógica de análisis de las políticas públicas, tanto la incorporación de un tema en la agenda como el diseño de una nueva política, tienen poco éxito si los actores que deben cumplirla están poco interesados en ella. Situar una acción política y social en el contexto estructural en que tiene lugar, habilitaría una mayor comprensión de los resultados de determinada interacción política, pero también del poder. En este sentido, las instituciones, como variables que median entre el poder y los resultados, estructuran los incentivos de los intercambios políticos, sociales o económicos. Las interacciones entre los actores no se desarrollan en un espacio neutro sino en un espacio estructurado por relaciones de poder. El resultado político se explicaría como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores implicados, de acuerdo a la lógica o estructura institucional del conjunto de las

relaciones en las que participan. Las configuraciones institucionales otorgan estructura a los actores intencionados y definen un abanico de potenciales estrategias y oportunidades. Asimismo, los actores pueden potencialmente transformar esas estructuras mediante sus acciones. La acción estratégica es una interacción dialéctica entre actores que tienen poder y pueden potencialmente transformar las estructuras mediante las acciones, al mismo tiempo que están determinados por las estructuras y los contextos que habitan. El impacto sobre las estructuras puede ser deliberado o no intencionado. De ahí que las estructuras impongan una selección estratégica: ofrecen recursos y oportunidades al poderoso y condiciones al que no tiene poder y al subordinado. El problema de la estructura y de la actuación es el del poder político, el de quién tiene el bastón de mando.

Desde la perspectiva de Martínez Nogueira (1995), el análisis de las políticas debe ser interpretado en un contexto más amplio de acción, contexto del que forman parte los actores interesados en el campo de las políticas y las situaciones y aspectos de la realidad que son objeto de problematización y que dan lugar a las políticas. Citando a Dunn, el autor lo diagrama de la siguiente manera:



La interacción continua de los comportamientos de estos tres planos expresa las elecciones deliberadas de los actores sociales en el marco de una realidad integrada por situaciones, acciones y consecuencias. Señala que la relación es dialéctica y que

cada uno de los planos es creador y producto. Las políticas públicas no son una consecuencia del medio social y del comportamiento de los actores sociales. Sus contenidos transforman la realidad y generan reacciones de los actores sociales. Suponen una apreciación causal; la toma de decisiones y la ejecución de actos se orientan a ciertas consecuencias; las políticas públicas apuestan a que ciertos medios alcancen ciertos fines. La elección de un camino y no de otro infiere la utilización de una “teoría en uso” sobre la realidad. Tanto el contenido de la política como su análisis suponen previsión –anticipación del curso futuro de los eventos en presencia o ausencia de la acción- y explicación –identificación de los factores operantes y determinación de la causalidad presente.

En el estudio de las políticas estatales, según Oszlak; Odonell (1981) *“no es obvio dónde trazar las demarcaciones que separan al estado y lo público de la sociedad y lo privado, convendría pensar en un contorno irregular que incluye áreas grisadas en las que es difícil precisar dónde comienza una y otra esfera”*. El estudio de las políticas estatales *“permite una visión del estado en acción, desagregado y descongelado como estructura global y puesto en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales”*. Así, pone en movimiento al estado y a los actores -clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos y, eventualmente, individuos-. Para los autores, esta propuesta de análisis, es más dinámica y menos estructural, considera al proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas e indaga cómo y por qué un complejo conjunto de actores ha actuado de un determinado modo respecto de ciertas cuestiones.

2.1.1.2 Desarrollo - Estado – Sociedad

Las políticas públicas se enmarcan conceptualmente en teorías del desarrollo. El concepto de desarrollo, ha estado asociado a diferentes significados, según el momento histórico. Desde su vinculación a la idea de progreso - con una mirada occidental y racional basada en creer que el avance de la ciencia lograría mejorar las condiciones de vida de la humanidad - hasta la más reciente en el tiempo - que asimila el progreso al crecimiento económico -. Los conceptos de desarrollo y crecimiento económico se encuentran íntimamente relacionados en el pensamiento hegemónico

contemporáneo, que otorga una importante significación a la dimensión económica. Desde un abordaje crítico, esa perspectiva es interpretada como reduccionismo económico, por equipar automáticamente el bienestar de la población a mejoras en índices como el Producto Bruto Interno sin considerar con similar importancia las dimensiones de lo social, lo ambiental, lo cultural y lo político.

La era del desarrollo y la identificación ampliada del subdesarrollo comienza luego de la II Guerra Mundial. Fue el presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman quien, al tomar posesión⁸² del gobierno, acuñó el término y abrió en el mundo la era del desarrollo. En su discurso inaugural, manifestó que debían emprender un nuevo programa que permitiera que los beneficios de los avances científicos y el progreso industrial sirvieran para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Desde entonces, el desarrollo connota por lo menos una cosa: escapar de una condición indigna llamada subdesarrollo. Los países desarrollados eran el modelo a seguir; para alcanzar ese estatus, los países subdesarrollados y los recientemente descolonizados, debían implementar modificaciones económicas y culturales tendientes a la modernización. (Sachs, 1996)

2.1.1.2.1 Paradigmas: Modernizador – Estructuralismo -Dependencia

En América Latina, los paradigmas que analizaron el desarrollo referido a la cuestión agraria y rural fueron el modernizador y el estructuralista, desde los cincuenta de la centuria pasada hasta mediados de la década del sesenta y el de la dependencia, a partir del final de los sesenta y durante la década del setenta. Las perspectivas de análisis sobre el desarrollo y las propuestas de políticas sobre la cuestión agraria y el desarrollo rural se fueron modificando según los paradigmas vigentes en cada momento. En el siguiente cuadro, –sin pretensión de exhaustividad– se presentan las líneas más generales y los aportes más relevantes de los distintos paradigmas, según la conceptualización de Kay (2001), desde un enfoque analítico que refiere al relacionamiento Estado – Sociedad – Actores Sociales.

⁸² El 20 de enero de 1949.

Paradigma	Desarrollo	Cuestión Agraria y Desarrollo Rural
Modernizador	Consideró, desde una concepción dualista, que para alcanzar el desarrollo, las sociedades debían adoptar el modelo de desarrollo, de consumo y de producción de las sociedades modernas. De ese modo, transitarían el camino desde lo tradicional a lo moderno. En la dicotomía tradición-modernidad, la sociedad rural se ubica en lo tradicional.	La aproximación al desarrollo rural es productivista y difusionista. Plantea soluciones tecnológicas y defiende la revolución verde.
Estructuralista	El cambio de enfoque se expresa en dos vertientes. Una, en la década del 50, ponía el énfasis en las relaciones del sector agrario con el resto de la economía y planteaba la ausencia de armonización entre el sector agrario y las demandas de la sociedad. La otra, surgida a fines de la década del 50' con los trabajos de Prebisch sobre el intercambio internacional y la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, estableció una postura estructural sobre los problemas económicos del continente. El enfoque estructuralista difundido desde la CEPAL consideraba que: a) la especialización primaria limitaba las posibilidades de	En los inicios, los gobiernos no cuestionaron la estructura agraria dominada por los latifundios. Lo que hicieron fue buscar la modernización a través de la introducción del progreso tecnológico. (Chonchol, 1994) En la década del 60', en relación a la agricultura, se postuló que la lentitud del crecimiento productivo estaba asociada a la estructura social rural, que consideraba como factor determinante la propiedad y tenencia de la tierra. El problema agrario se asoció a la estructura agraria latifundista y dualista de América Latina y a la insuficiencia de conocimientos técnicos y de mecanismos de difusión tecnológica, entre otros. La estructura agraria era considerada un obstáculo para la industrialización y calificada como injusta, por perpetuar las enormes desigualdades y la

	<p>crecimiento de la periferia, b) el resultado de las transacciones comerciales se distribuía desigualmente entre el centro y la periferia y c) los ingresos de los países del centro crecían más rápido que los de la periferia. No por eso, este enfoque combatía el comercio mundial en sí mismo ni sugería desconectarse de los países centrales. Proponía una estrategia de desarrollo hacia adentro basada en un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones (ISI), lo que implicaba un estado con un rol central en el cambio económico, social y político. Ese estado debía intervenir en la economía y el mercado mediante la planificación, la protección arancelaria a la industria, el control de precios, la inversión estatal, las empresas conjuntas con capital extranjero y el establecimiento de mercados regionales comunes. Los estructuralistas tuvieron un peso importante en la corriente denominada desarrollismo.</p>	<p>pobreza existentes en las zonas rurales. Las estrategias estructuralistas para el desarrollo rural incluían medidas orientadas a la intensificación y diversificación de la agricultura y proponían procesos de reforma agraria para alcanzar una estructura más equitativa. La distribución de la propiedad de la tierra se entendía como la forma de combatir el latifundio y minifundio. El Estado cumplía un papel central en la transformación rural, que suponía la reforma de la estructura agraria tradicional, la incorporación del campesinado al sistema sociopolítico y la mejora de las condiciones de vida de los pobres del campo.</p>
Dependencia	<p>Consideró que la persistencia del subdesarrollo y de la pobreza se relacionaba a las relaciones de dominación y dependencia generadas por el sistema mundial capitalista. El desarrollo y riqueza de los países dominantes, así como el subdesarrollo y</p>	<p>El campesinado, mediante el dualismo funcional, tiene un papel importante en el desarrollo desigual. Al suministrar alimentos y mano de obra baratos, se convierte en fuente de acumulación de capital. Se propuso una estrategia de desarrollo para fortalecer la autonomía nacional y el control de sus propios procesos de</p>

	<p>pobreza en los dominados se entendieron como parte de un único proceso de expansión del capitalismo. La crisis del sector agrario se explicó como el resultado de los movimientos de las leyes del capital en el centro y en la periferia, que desarticula las economías mediante relaciones económicas asimétricas.</p>	<p>desarrollo, mediante la desconexión. Sólo una política capaz de superar la dependencia que genera el sistema económico mundial llevaría al desarrollo rural y a la eliminación de la pobreza y explotación del campesinado.</p>
<p>Fuente: Kay (2001)</p>		

En el marco del paradigma de la dependencia se realizaron estudios sobre el impacto de las agroempresas transnacionales en el sector rural latinoamericano. Esta perspectiva analítica consideró que las raíces de los problemas agrarios se podían encontrar situando a la agricultura latinoamericana en el contexto de la internacionalización del capital y de la globalización de la modernización agroindustrial.

Los conglomerados agroindustriales determinaban las políticas de los países en vías de desarrollo y, hasta cierto punto, de los países desarrollados. Con su influencia en los organismos internacionales y en los países de la Unión Europea, modelaban a su favor el desarrollo de la nueva división del trabajo agrícola. Los autores dependencistas percibieron que tal situación intensificaba la dependencia y que la explotación de AL por el capital internacional perpetuaba su subdesarrollo (Frank) o su desarrollo dependiente (Cardoso). Otros autores consideraron que el sistema agroalimentario mundial estaba eliminando al campesinado dado que, en la globalización capitalista, las tecnologías requirieron mayor inversión de capital en detrimento de la fuerza de trabajo y, además, generaron alimentos más baratos (Feder.). (Kay, 2001)

Respecto al relacionamiento Estado/Sociedad y el rol de los actores, Veneziano (2009) señala que el paradigma modernizador y el dependencista buscaron una *“ley general de la reproducción de las estructuras basadas en la economía, no otorgándole importancia al rol de los actores”*. Por su parte, el paradigma modernizador dio lugar al desarrollismo, que concebía el rol del Estado basado en el *“carácter racional de las decisiones públicas orientado por la utopía de una sociedad de bienestar planificado*

según una racionalidad medios – fines de carácter colectivo”. Veneziano engloba la idea bajo la denominación: “*El optimismo estatal del desarrollismo*”. El Estado priorizaba la integración social a través del estímulo al mercado interno y la implementación de políticas sociales universales, de diseño institucional centralizado y vertical – sectorial para la producción de políticas públicas. Los mecanismos democráticos incorporaron “*instancias de coordinación corporativistas en las que sindicatos y empresarios debían negociar sus conflictos para propender al crecimiento económico*”. Así, la base de sustentación del Estado eran los acuerdos de los actores vinculados al mundo del trabajo y de los actores político – institucionales y partidarios. Clasifica la relación con la sociedad de “*dirigencismo estatal*”, por el rol otorgado al Estado para organizar la economía, por las relaciones que establecían con él los actores sociales y por el carácter asistencialista de las políticas sociales. Lo político se identificaba con ‘lo público’, entendido como lo ‘estatal’; en América Latina, desde el ámbito político se fundó lo social.

2.1.1.2.2 Paradigmas: Neoliberalismo – Neo desarrollismo – Socialismo Siglo XXI

Para continuar con la perspectiva histórica, se presenta el paradigma que surgió con los autoritarismos implantados en América Latina a partir de la década de los 60 de la pasada centuria –Neoliberalismo- hasta los más contemporáneos –Neo desarrollismo y Socialismos SXXI -. Se enfatiza en las dimensiones económica y política, en el relacionamiento Estado/Sociedad, en el rol de los actores y en la acción colectiva.

El paradigma neoliberal propulsó minimizar el rol del Estado, la apertura y liberalización de la economía (modelo de mercado sin regulaciones) y la ausencia de políticas sectoriales. Favoreció al capital más concentrado, que incorporó la utilización de tecnologías ahorradoras de mano de obra y el uso de transgénicos e insumos importados. Se consolidó el sistema agroalimentario mundial de las grandes corporaciones trasnacionales excluyendo a los sectores productivos de menores recursos. (Manzanal, 2006)

Kay (2001), señala que el paradigma neoliberal no proponía ninguna política sectorial específica, el objetivo era generar un marco económico aplicable por igual a todos los sectores de la economía; por lo tanto, criticaba los paradigmas de desarrollo

rural que proponían medidas discriminatorias hacia el ámbito agrícola. En su estrategia de desarrollo hacia afuera, mediante los paquetes de ajuste estructural, se estimularon las exportaciones agrícolas. Las políticas neoliberales fortalecieron el desarrollo de explotaciones agrarias capitalistas y modernizadoras orientadas al mercado exterior y cambiaron estructuralmente la composición de la fuerza de trabajo agrícola.

En relación al rol del Estado como agente en el desarrollo, con una orientación hacia determinados intereses, en la década de los noventa del siglo pasado predominaba la idea de no intervención en el sector productivo y en la actividad económica. Sí, la promoción de las condiciones sistémicas de la competitividad de las empresas, al tiempo que se garantizaban las metas mínimas de bienestar social. Las posibilidades de desarrollo quedaban acotadas a las estrategias competitivas de las empresas privadas; el Estado solo brindaba las condiciones sistémicas para potenciarlas. (Latuada *et al.*, 2005)

Desde la dimensión política, el paradigma neoconservador concibió a la sociedad como mercado y limitó al Estado a las funciones de juez y gendarme. Se sostuvo el fin de las ideologías o de la historia y la hegemonía de la democracia liberal. En ese sentido, Veneziano (2009) señala que se asistió a la hegemonía del individualismo ético que planteaba la vuelta al individuo maximizador de sus beneficios y a la acción racional, instrumentalista y competitiva. Éstas características se inscribieron en la corriente de la 'elección racional' -public choice-, que percibe a la sociedad, lo político y a la política como mercado y no considera la influencia de las instituciones sobre los individuos. En ese marco, los partidos políticos ofrecían programas en competencia por la captación de votos de los ciudadanos, a los que suponía libres, racionales e informados para poder tomar decisiones relacionadas con la integración del gobierno en el que delegaban su soberanía y que debía representarlos. Se buscó el apoyo inactivo de los ciudadanos a las élites y se concibió a la ciudadanía como al conjunto de los ciudadanos votantes.

El neoliberalismo - modelo económico que enaltece las virtudes del mercado e implica pensamiento liberal en el plano político - exalta al individuo y sus derechos que, según sus lineamientos, se alcanzan en una sociedad democrática liberal. El modelo neoliberal como concepción teórico - cultural se sustenta en el enfoque de la economía de mercado. Es parte de una ofensiva ideológica - cultural que implica una visión de la vida, de la sociedad y de la política. Es una concepción cultural con un fuerte componente ético - político; sus mayores posibilidades de penetración radican

en una cultura de la desesperanza y en un naturalismo ético que conduce a aceptar la imposibilidad de alternativas a la sociedad que se autoproclama como única alternativa. (Rebellato, 1995)

La hegemonía del pensamiento neoliberal ha logrado naturalizar el intercambio del mercado como una ética, como una guía para la acción de los seres humanos y ha enfatizado en las relaciones contractuales que se establecen en el mercado. La construcción de esa mirada hegemónica fue moldeando las vivencias, los pensamientos y las percepciones. Para Harvey (2005), en ese pensamiento, el bienestar social se maximiza al maximizar el alcance y frecuencia de las transacciones comerciales: se busca que todas las acciones humanas pasen por el dominio del mercado.

De ese modo, se construyeron subjetividades que inhibieron plantearse alternativas colectivas al existir una alteridad amenazante entre los sujetos. Se produjeron nuevas subjetividades y también nuevas patologías, ligadas a la violencia como manifestación de rechazo a una sociedad excluyente y como expresión de la competitividad. Como resultado, se perdió el valor del otro como alteridad dialogante y se lo reemplazó como alteridad amenazante. Se anuló la posibilidad de pensar la alternativa, en base a un sentido común edificado en la idea de aceptar a la sociedad neoliberal como inmodificable y como único sistema viable. El conformismo general estuvo asociado a un naturalismo impuesto donde la lógica del capital prevalecía sobre la vida y donde la lógica del único sistema viable se imponía sobre la posibilidad de pensar la alternativa. (Rebellato, 2000).

Para que una forma de pensamiento se transforme en dominante, tiene que adentrarse en la subjetividad de los seres humanos; si el aparato conceptual logra dominar el sentido común, se transforma en algo dado e incuestionable, moldea las percepciones y elecciones a adoptar en el mundo y en la vida de cada persona. El neoliberalismo equiparó los valores de la civilización al ideal político de la dignidad y libertad individual como ideales convincentes, sugestivos, atrayentes para las personas que aprecian la libertad de tomar decisiones por sí mismas. La amenaza era la intervención estatal, que sustituye la libertad de elección de las personas con valoraciones colectivas. (Harvey, 2005)

La implementación del modelo, durante décadas, debilitó al entramado social, deterioró las relaciones humanas con prácticas individualistas y con el predominio de

valores que atentan contra las formas de organización y articulación. Manzanal (2006), señala que en ese modelo *“avanza el individualismo frente a la solidaridad; la competencia frente a la cooperación, la innovación frente a la tradición; la productividad frente a la sustentabilidad, el desinterés frente a la movilización, la ilegalidad frente a la ética y los valores”*.

Las reformas estructurales en el neoliberalismo incluyeron políticas de desregulación de la economía y de reducción del tamaño y rol del Estado. En los planteos referidos a la descentralización, Veneziano (2009) citando a Ramos (1997, 1993) señala que *“adquiere funciones privatizantes incluso bajo la forma de políticas participativas como la gestión directa, el control de los beneficiarios o la autogestión”*. Con relación los actores políticos y sociales, el autor sostiene que las prácticas políticas de los movimientos sociales pasaron de una actitud de demanda y de reivindicación ante el Estado, a planteamientos de autogestión, autogobierno, autoconstrucción y auto organización. La práctica más generalizada pasó a ser la preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Los movimientos dejaron de lado las demandas de participación en la toma de decisiones macro – políticas y la mayoría de las organizaciones se abocó a la de demanda de bienes y servicios. Ese accionar, agrega Veneziano (2009) *“necesariamente no aporta a una cultura de la participación”*.

En el plano político se diferencian etapas en relación al rol y el relacionamiento del Estado y de las instituciones políticas con los actores sociales. En la década de los 80 del siglo pasado, en la transición de los gobiernos autoritarios a los gobiernos democráticos en América Latina, Veneziano (2009) menciona que, en busca de la estabilidad democrática, aparecieron debates sobre la reforma del Estado. Se logró alcanzar, mediante pactos de concertación político sociales, la institucionalización de los conflictos y de las demandas postergadas durante el período autoritario. En ese marco, surgió el enfoque del consenso, que para Veneziano representa la reivindicación de las instituciones políticas y de lo político como ámbito privilegiado para lograr la estabilidad democrática. Confluyeron los enfoques de las vertientes socialista e institucionalista con respecto al optimismo *“en las restauradas instituciones y en el papel de los viejos y nuevos actores sociales”*.

Veneziano (2009) citando a Coraggio (1991), identifica dos corrientes que partían de visiones diferentes: el institucionalismo, que depositaba su optimismo en las

reinstauradas instituciones democráticas y el societalismo que ubicaba su optimismo en el potencial renovador de la democracia de los nuevos movimientos sociales. La diferencia, *“más que centrarse en visiones distintas sobre el desarrollo, se basan en visiones diversas sobre la política y los actores priorizados en ella”*. En ese período ambos enfoques apuntaban a la descentralización con democracia; entre los actores sociales, los actores políticos, los analistas y las comunidades, existía consenso en la identificación del desarrollo local a través de la descentralización, la democracia y la participación.

En el enfoque institucional, tiene un peso importante lo político institucional. Lo político se identifica como un juego de intereses donde el Estado tiene un papel central para lograr el consenso y amortiguar el conflicto entre los distintos actores. Esta corriente centra la propuesta analítica para la toma de decisiones en los sistemas de intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad, a través de grupos de presión más o menos institucionalizados. Concibe al sistema político con el Estado en un rol fundamental e incorpora actores extra estatales en función de comportamientos hacia lo institucional. El cambio tiene como finalidad lograr un nuevo pacto político en el cual refundar la sociedad y lograr un nuevo equilibrio entre el Estado y la sociedad, que reemplace la idea de cambio del sistema por la de equilibrio dinámico. (Veneziano, 2009)

En los enfoques societalistas, la preocupación por la restauración democrática puso el énfasis en el potencial democratizador de los movimientos sociales que, para ellos, implicarían un nuevo paradigma de la política. Se corre la preocupación por el crecimiento económico y la seguridad y se busca revitalizar al individuo, en base a ideas de identidad y solidaridad. Según Veneziano (2009), este *“optimismo societal”* consideraba que la acción de las organizaciones sociales dentro o hacia las instituciones estatales iba a lograr el cambio social. Los temas preponderantes se orientaban, entre otros, a: la economía social, la participación ciudadana, la acción colectiva, los movimientos sociales, las luchas contra hegemónicas, la auto organización y la educación popular. Este enfoque mantuvo la escisión entre Estado y sociedad, pero se preocupó por integrar actores diferentes a los clásicos del pluralismo. De acuerdo a los análisis realizados, se comenzaron a buscar las soluciones desde la sociedad civil, cobrando centralidad los movimientos sociales y las instancias de poder local, que se consideraron equivalentes

a centros de poder popular. El cambio volvió a estar en los sujetos sociales, ya no en el Estado. Se promovieron nuevas formas de gestión participativa y de auto organización al interior de la sociedad. El discurso se centró en lo local como ámbito potencial de democracia popular. Veneziano (2009), señala que *“Del viejo paradigma basado en el crecimiento y la seguridad, y representado por los partidos y los grupos de presión, donde el problema era la distribución, se estaría pasando a otro donde el principio es la solidaridad y estaría representado por los nuevos movimientos sociales”*.

Para García Delgado (1994), la acción colectiva es *“la orientación a involucrarse en acciones de organización y de protesta, en donde se construyen áreas de solidaridad e identificación dentro de un conflicto específico”*. Desde una perspectiva histórica, sintetiza los principales aspectos que caracterizan a la acción colectiva. Por un lado, identifica al Estado Social con el modelo de *“Movilización de masas”* (período sustitutivo de importaciones) y por otro, al neoliberalismo, con las nuevas lógicas de la acción colectiva (*“Nuevos movimientos sociales”*). La centralidad de la historia argentina es la base en la que fundamenta la construcción de los modelos de acción colectiva, con la consecuente importancia que reviste para el análisis teórico de otros países latinoamericanos.

Dimensiones de la acción colectiva	Movilización de masas	Nuevos movimientos sociales
Acción	Reivindicación al Estado, altamente agregada, indiferenciación de lo político y lo social.	Reivindicaciones puntuales y auto resolución de la, sociedad civil, con autonomía del Estado desagregada, diferenciación de lo político de lo social.
Actores	Grandes organizaciones de masas, sindicatos, movimientos, políticos, partidos.	Multiplicidad de organizaciones, grupos de base, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales.
Articulación	Conflicto de clase funcional, a nivel macro, Estado nación; a nivel nacional, tendencia vertical, jerárquica.	Consumos, servicios, políticas públicas, territorial, a nivel micro, municipal, de redes, con tendencia horizontal.
Demandas	Igualdad, utopías, certezas, transformación global, integración, antiimperialismo.	Libertad, necesidades básicas, objetivos puntuales, limitados, no vinculados a un conflicto político central.

Rasgos	Búsqueda de lo organizacional, estructura piramidal, representación unificada y continuidad institucional.	Autonomía, no representación, conformación de redes, estructura desagregada, monotemáticos, sentido comunitario, heterogéneos, plasticidad y/o debilidad institucional.
Fuente: García Delgado (1994)		

Veneziano (2009), citando a Offe (1988) engloba a la democracia en el viejo paradigma de la política. La participación se caracteriza por ser instrumental, se basa en los intereses de los actores, en el marco de valores compartidos como el crecimiento - en términos económicos -- y el de democracia representativa - en la competencia partidaria y en la presión de los grupos donde los partidos articulan intereses distintos -. El modelo implica una cultura cívica sustentada en la movilidad social, en el consenso, en la razón instrumental y en la exclusión de los actores colectivos que no se ajustan al objetivo de crecimiento/seguridad. Según este enfoque, la participación política de los ciudadanos se da mediante los mecanismos de representación democrática clásica -elecciones, iniciativas legislativas, consultas populares- y a través de organizaciones sociales representativas de la sociedad civil. Es una participación institucionalizada, en el sentido de que es más concedida que demandada; se hace hincapié *“en la participación política más que en la política como participación”*.

Para Coraggio (1994), desde el Estado, que se construyó junto con la identidad nacional, se proyectaron propuestas nacionales de desarrollo autónomo y de ruptura de la dependencia y se centralizaron recursos, fuerzas e iniciativas. Todo, a fin de promover el desarrollo de la ciudadanía y la institucionalidad democrática. El estado se constituyó junto con la escena política nacional, a la que se incorporaron los actores colectivos para la defensa de intereses sectoriales, corporativos y de clase. Esos actores colectivos se institucionalizaron como mediadores de intereses particulares para presionar o para acceder a posiciones en el Estado. En la relación Estado – democracia – representación, ese Estado estaba, a nivel democrático, marcado por el carácter de la representación de las bases de esos colectivos a través de sus voceros. En ese contexto, emergió una clase de políticos, profesionales de la representación de intereses de distintos sectores de la sociedad. Se centralizó en fuerzas, partidos y movimientos de orden nacional que actuaban en el juego de la representación y la

lucha por el poder. Por razones históricas o por eficiencia de ese sistema de representación, se dio una objetivación de esas relaciones, una burocratización y una institucionalización de mecanismos que tomaron vida propia e impusieron su propia lógica a los actores. Todo eso generó alienación y autonomización; una separación de los representantes respecto a los representados y de los funcionarios y servidores públicos respecto a los ciudadanos y los usuarios. Se homogeneizó a la sociedad bajo la figura de la ciudadanía, y la participación en la cosa pública se redujo a la emisión del voto.

En la década de los noventa del Siglo XX, como respuesta al neoliberalismo, surgió el enfoque denominado neoestructuralismo. Esta perspectiva considera que el Estado debe tener un papel decisivo en la promoción del desarrollo y en la distribución equitativa del crecimiento económico. Reconoce la necesidad de reformar el Estado para lograr una mejor capacidad de gestión y legitimidad de la ciudadanía. La reforma planteada incluyó la integración selectiva en la economía mundial mediante una estrategia de desarrollo “desde adentro”, con ventajas competitivas a través de políticas sectoriales. En contraposición al neoliberalismo, que se basaba en la demanda y los mercados, para este paradigma la oferta es lo central para el desarrollo. El estado, la sociedad y sus organizaciones intermediarias deciden en qué dirección se vinculan con la economía mundial, desde la perspectiva de desarrollo auto sostenido. En comparación con el estructuralismo, el neoestructuralismo otorga mayor importancia a las fuerzas de mercado, a la empresa privada y a la inversión extranjera directa, pero continúa defendiendo la concepción de que el estado es quien debe gobernar al mercado. El Estado no debe desempeñar el rol de punta del desarrollo; las empresas estatales se deben limitar a proporcionar servicios –salud, educación, pero no deben llevar adelante actividades productivas. (Kay, 2005)

En relación a las políticas agrarias, el enfoque neoestructuralista plantea que se debe reconocer la heterogeneidad de los productores y, por tanto, diseñar estrategias y políticas públicas diferenciadas. Kay (2005) desde la perspectiva de Figueroa (1993), señala que el desarrollo rural debe orientarse por una política pública que logre una interacción dinámica entre estado y mercado. Vincula el rol del estado a la promoción de innovaciones tecnológicas e institucionales, *“extendiendo y estimulando los mercados rurales al hacerlos más competitivos y menos segmentados”*. Por otra parte, citando a Breton, (1999) relaciona al neoestructuralismo con una modernización

democrática e incluyente. La propuesta para la agricultura es apartarse del modelo de modernización neoliberal y adoptar una estrategia de desarrollo rural inclusiva y participativa para reducir el creciente dualismo en el campo. Diversos autores señalan que este enfoque propone la inclusión del campesinado en el diseño de las políticas agrícolas y en la implementación de proyectos de desarrollo rural. (Calderón; Chiriboga; Piñeiro; Fernández, 1992; Murmis, 1994). (Kay, 2005)

Otro enfoque, que comparte el rol central que debe asumir el Estado en una nueva propuesta de desarrollo para la inclusión de la mayoría de la población, incorpora la propuesta de que las políticas públicas tienen que garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales⁸³ y deben estar acompañadas por la responsabilidad social de las empresas privadas y por la sociedad civil movilizadora. En esta perspectiva, se destaca que la dimensión social *“es el motor del desarrollo económico sostenido”* y se plantea la necesidad de la descentralización y de la rendición de cuentas permanente. Destaca la importancia del Estado en la movilización y potenciación de los actores en la sociedad y sostiene que la inversión en educación y en salud es un mecanismo que opera en *“empoderar a la población para la economía y la participación ciudadana”*. En relación al rol del Estado, plantea la existencia de una discusión sobre la relación entre los seres humanos; en ese sentido, la disputa es entre *“una visión individualista y egoísta que corta los lazos de solidaridad y otra que rescata la visión solidaria y responsable”*. Esta corriente de pensamiento, al posicionarse en la visión de la solidaridad y la responsabilidad, considera que el estado democrático *“es acción conjunta por definición, es sumarnos todos para llevar adelante acciones colectivas a través de políticas públicas”*. (Kliksberg, 2013)

Harnecker (2010), encuadra bajo la denominación Socialismo del Siglo XXI al paradigma que pretende trascender el modelo de desarrollo vigente y se propone un nuevo modelo de desarrollo. Como rasgos distintivos, destaca la transformación económica, la democracia participativa y protagónica en lo político y la ética basada *“en el amor, la solidaridad, la igualdad entre los hombres, mujeres, entre todos”*. En este enfoque se pone especial énfasis en la democracia participativa y protagónica y se asigna a la participación un rol central: una práctica que debe estar presente en todos los procesos de toma de decisiones de interés público. Desde la política pública,

⁸³ Derechos asociados a: salud, alimentación educación, trabajo, género, medio ambiente, equidad.

implica protagonismo mediante la participación en la formulación, ejecución y control de la gestión pública: la idea es crear herramientas para la participación y mediante la práctica, apropiarse el pueblo del proyecto en construcción. La democracia se conceptualiza no sólo por el contenido social referido a resolver los problemas sociales del pueblo –alimentación, salud, educación, entre otros-, sino también por transformar la forma misma de la democracia *“creando espacios que permitan que las personas, al luchar por el cambio de las circunstancias, se vayan transformando a sí mismas”*. El paternalismo del Estado se considera incompatible con el protagonismo popular, por lo que se plantea la necesidad de *“pasar de la cultura del ciudadano/a que mendiga a la cultura de ciudadano/a que conquista, que toma decisiones, que ejecuta y controla; que autogestiona, que autogobierna...pasar del gobierno para el pueblo al auto gobierno del pueblo, a que el pueblo asuma el poder”*.

En este enfoque, es central el relacionamiento entre el protagonismo popular y la descentralización. El protagonismo popular implica que la gente tenga la posibilidad de pronunciarse y tomar decisiones en los espacios donde participa –espacios territoriales, centros de trabajo, centros de estudio, grupos de interés-. Se afirma que si todas las decisiones las toma el Estado central, sin cabida para las iniciativas locales, se entorpece el libre movimiento de la sociedad. En cambio, el protagonismo popular se postula como *“la mejor arma para luchar contra el burocratismo ya que aproxima la gestión de gobierno al pueblo y permite ejercer un control social sobre el aparato de Estado”*. De ese modo, solo quedan en el estado central las tareas que no pueden ser desarrolladas en el ámbito local. (Harnecker, 2010)

Soler (2008), plantea una mirada que argumenta con una concepción humanista del desarrollo. Sostiene que al Estado le compete un rol central que no puede quedar sujeto a las veleidades de los mercados ni al poder de las organizaciones transfronterizas incontroladas y agrega que le corresponde a la sociedad global, representada por el Estado, la toma de cualquier decisión relacionada al desarrollo. Las acciones del desarrollo deben responder a valores y principios colectivamente definidos, los planes y proyectos que contribuyan al desarrollo deben estar regulados por leyes justas y autoridades incorruptas, la visión debe ser de largo plazo y estar fundada en los derechos de todos los seres humanos y en los derechos del mundo natural.

2.1.1.3 Desarrollo rural

Los distintos enfoques acerca del desarrollo constituyen una orientación en la definición de las políticas orientadas al desarrollo rural. La concepción de dichas políticas incluye conceptos, categorías y dimensiones que responden a sustentos teóricos sobre el significado del desarrollo. Desde esta perspectiva, el desarrollo rural no es independiente del marco del desarrollo general; al igual que la política económica no es neutral. Puede orientarse a profundizar los lazos de dependencia o actuar en pos de una estrategia de desarrollo nacional e integración regional, de pregonar la participación organizada y empoderar a los pobres rurales, de promover la participación política mediante procesos de expresión de poder popular, entre otros.

Es preciso distinguir el concepto de desarrollo rural aquí referido, de otras expresiones que, en su uso corriente, superponen el significado: desarrollo agropecuario y desarrollo agrario. En este sentido, para Vasallo (2001), el desarrollo agropecuario es *“la comprensión de los aspectos agro-económicos de la producción agrícola, a los efectos de mejorar la productividad y el producto generado por ella”*. Se refiere a los aspectos tecnológicos internos a la unidad de producción. Los enfoques agropecuarios se orientan a mejorar la productividad pero no incluyen medidas ni políticas tendientes a incrementar la participación ni a mejorar las condiciones de vida de la población. Como desarrollo agrario se entiende al concepto que, a los aspectos agropecuarios, incorpora *“el estudio de los factores económicos, sociales, culturales y políticos que influyen en la producción agropecuaria”*. Implica el análisis de las unidades productivas agrícolas y las circunstancias o condiciones agronómicas y socioeconómicas en las que está inserta la unidad de producción agraria. Un enfoque orientado bajo la perspectiva del desarrollo agrario, implica actuar no sólo sobre las condicionantes de la unidad productiva sino también sobre los procesos socioeconómicos vinculados al complejo agro-industrial, al espacio social circundante y a todas las formas de acción orientadas a crear economías de escala y/o externalidades que son difíciles de alcanzar en forma individual en la producción agropecuaria. Las formas asociativas de obtención de insumos, bienes de capital, servicios de apoyo, la inversión en infraestructura productiva, el procesamiento y/o comercialización asociativa son componentes de los programas de desarrollo agrario. (Vasallo, 2001)

El concepto de desarrollo rural es el que incorpora dimensiones no necesariamente agrícolas, tales como la educación, la salud pública, la electricidad y las actividades de producción y comercialización no directamente vinculadas a la producción agropecuaria. Se relaciona con la organización social de la producción, con la acción gremial o reivindicativa, con lo cultural, con el esparcimiento. Es considerado como el enfoque más amplio y abarcativo del problema agrario y del desarrollo del espacio rural. En este sentido, para el autor, el desarrollo rural está asociado al pasaje de un espacio rural caracterizado por condiciones en que predominan las Necesidades Básicas Insatisfechas a otro estadio con condiciones que permiten un mejor desarrollo de las personas y una mayor satisfacción de sus Necesidades Básicas, mediante la participación creciente de la población en la gestión económica y social. (Vasallo, 2001)

Soler (2014), destaca los aspectos que considera necesarios para que el desarrollo rural trascienda el crecimiento sectorial: *“El desarrollo de los colectivos humanos, lo mismo que el de las personas que lo forman, ha de ser el resultado de una evolución en diversas dimensiones, equilibradamente articuladas”*. En ese sentido, hace una distinción entre crecimiento y desarrollo: *“mientras que el primero puede ser sectorial, el segundo ha de tender a la integralidad”*. El objetivo *“no es lograr espectaculares éxitos parciales sino el de contribuir a que todo ser humano se realice en todas sus potencialidades y no sólo como individuo sino como componente de una familia, una comunidad, una colectividad.”* Lattuada et al. (2012), reconocen que ninguna política puede ofrecer *“respuestas integrales por sí sola, ni resolver todos los problemas”*, de ahí que el desarrollo en su integralidad implique la articulación estratégica de múltiples políticas.

En América Latina existieron enfoques teóricos que propusieron estrategias políticas asociadas a la concepción históricamente dominante, con énfasis en algunas o en el conjunto de las dimensiones del desarrollo rural y fueron destinadas a los sectores de menores recursos en las sociedades rurales. En el transcurso del siglo XX se distinguen perspectivas que se orientaron al Desarrollo de la Comunidad, a propuestas de Reforma Agraria –marginal, convencional, estructural-, al Desarrollo Rural Integrado, a Programas y Proyectos Focalizados, a Programas de Apoyos Integrados, entre otros (Vasallo, M., 2001; Carballo, C. 2009, Lattuada, et. al, 2012). Desde una lectura crítica, Soler (2008) plantea que en la segunda mitad del siglo XX

los programas de desarrollo rural con enfoques integrales se aplicaron en pequeña escala, fueron dependientes de los movimientos políticos y se orientaron a mantener el estado de las cosas más que a la transformación estructural. (Soler, 2008)

Schejtman; Berdegú (2003), señalan que los enfoques del desarrollo rural y la eliminación de la pobreza implementados desde fines de la década de los 60 del pasado siglo, no *“rindieron los frutos esperados”*. Destacan, entre algunas de sus falencias, que no reconocieron la heterogeneidad de las sociedades rurales, la pobreza rural y su multidimensionalidad ni las características de la pequeña agricultura y la pequeña empresa rural no agrícola. Se centraron en la actividad agrícola y no incorporaron el carácter multiactivo de las unidades familiares rurales; no intervinieron en corregir las fallas o la ausencia de mercado en el mundo rural que afectan a los pequeños y medianos productores y empresarios y a los pobres; desvincularon las acciones orientadas a la transformación productiva de aquellas orientadas a las reformas de las instituciones rurales; presentaron fallas en articular las acciones específicas de desarrollo rural con aquellas de carácter macro; carecieron de capacidad para adecuar las propuestas estratégicas y políticas centrales a las potencialidades y restricciones que presentan cada localidad, entre otras.

Lattuada, *et al.* (2012) se refieren a la evaluación realizada por Barsky (1990) en relación a los Programas de Desarrollo Rural Integrado surgidos a partir de fines de la década de 1970, cuando los organismos multilaterales de crédito –BM, BID, FIDA-, comenzaron a involucrarse en programas de desarrollo rural. Al respecto, señalan que la sumatoria de actores intervinientes y la diversidad de aspectos productivos y sociales que pretendían abarcar los proyectos derivaron en una caótica ejecución diferenciada de proyectos, con diferencias de criterio en la definición de las poblaciones objetivo y en la relación que se establecía con los denominados sujetos del desarrollo y sus situaciones específicas de atraso o pobreza. En relación al desarrollo rural durante las décadas de 1990 - 2000, más allá de algunas consideraciones explicitadas sobre los programas vinculados al desarrollo rural para el caso específico de Uruguay, es relevante explicitar el análisis sobre los *Programas de Apoyo Integrados para Pequeños y Medianos Productores Basados en la Demanda*. Lattuada *et al.* (2012) señalan que dichos programas se caracterizaban por ser la oferta y no la demanda la que determinaba las necesidades a satisfacer; así, la satisfacción quedaba *“limitada a un menú acotado por la oferta elaborada por las*

agencias estatales responsables de los programas, diseñadas a su vez a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento". En relación a los resultados de los Programas, dicen: *"en contextos de políticas macro y sectoriales con efectos neutros o negativos, no fueron suficientes para compensar la magnitud de la crisis y la velocidad de la concentración, con la consiguiente expulsión de pequeños y medianos productores fuera del aparato productivo rural"*.

Lattuada *et al.* (2012), señalan que el debate contemporáneo sobre el desarrollo rural involucra diversas posiciones, *"desde aquellas que lo consideran un medio que contribuye al empoderamiento campesino, hasta otras que lo conciben como un arma colonial que bajo diversos ropajes sólo busca consolidar las asimetrías de poder estructurales, pasando por vertientes intermedias que lo acotan a su carácter de instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población rural en el marco de Estados democráticos que regulan economías capitalistas"*.

Respecto a las corrientes teóricas más recientes sobre el desarrollo rural, sin intención de exhaustividad, se presentan las vinculadas al Desarrollo Territorial Rural y Desarrollo Rural Sostenible. La conceptualización del Desarrollo Territorial Rural (DTR) realizada por Schejtman; Berdegué, (2003), pretende llegar a constituir una teoría de la acción para el diseño de políticas, programas o proyectos orientados a la superación de la pobreza rural. El DTR es definido como un proceso de transformación productiva e institucional, en un espacio rural determinado, cuya finalidad es disminuir la pobreza rural. Según los autores, la transformación productiva tiene el propósito de articular, de modo competitivo y sustentable, a la economía de territorio con los mercados dinámicos. Al hablar de desarrollo institucional aluden a estimular y facilitar la interacción y la concertación de actores locales entre sí y con los agentes externos relevantes y a incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.

En la propuesta del paradigma de desarrollo rural basado en un enfoque territorial, Lattuada *et al.* (2012), rescatan la importancia asignada al capital social local y regional y la necesidad de su consolidación en el marco de propuestas de desarrollo que tengan como finalidad ser sostenibles en el tiempo. Por otra parte, marcan que las agencias estatales nacionales quedaron con un rol casi residual en su carácter de agentes de desarrollo rural. Vinculan esa perspectiva a una visión donde el Estado se retiraba de su rol como agente de desarrollo, *"cuando el Estado aparecía como*

problema y no como solución". Es de destacar el peso relevante que los autores asignan a las políticas macroeconómicas y sectoriales para el bienestar y la competitividad de los territorios rurales. No obstante, reconocen que esos factores fueron minimizados en los primeros esbozos del nuevo paradigma del DTR e incorporados posteriormente.

La propuesta de participación y empoderamiento de los actores locales que se propone desde los enfoques de desarrollo local, desarrollo territorial o desarrollo territorial rural es, para Manzanal (2010), *"un modo de empoderar específico y limitado a determinadas acciones y capacidades. Sólo de aquellas que están ligadas a aumentar, diversificar y profundizar la competitividad de ciertos actores locales y de determinados sectores productivos"*. Compara el objetivo de promover la participación y el empoderamiento de los actores locales con los resultados obtenidos y focaliza el análisis del discurso. En ese sentido, expresa que la diferencia entre objetivos y resultados *"nos lleva a suponer que hay, en estos discursos, métodos subliminales para obtener el consenso necesario para que las acciones se lleven a cabo. Se trata de una forma de alienar el accionar de los actores a partir del uso de términos o conceptos que tienen sentidos positivos y que logran fácilmente consenso y legitimidad, más aún entre los sectores populares y dentro de la práctica política y cotidiana de los ámbitos locales"*.

Sili (2005), propone un nuevo modelo de desarrollo rural de base territorial. En él, incluye una propuesta de transformación rural que, mediante la organización y dinamización del territorio y a través de metodologías dinámicas y flexibles de organización social, permita lograr: a) Un alto grado de innovación y diversificación económica productiva - con actividades agrícolas y no agrícolas - para la construcción de sistemas productivos locales competitivos. Esta implementación permitiría reducir el riesgo y la vulnerabilidad ante los cambios en el mercado y disminuir significativamente los niveles de pobreza y marginalidad; b) Altos niveles de capital social y cultural para alcanzar la inclusión social, el arraigo y la capacidad de innovación social y cultural; c) Infraestructura, equipamientos y servicios eficientes para el desarrollo económico y la calidad de vida. Desde esta perspectiva, se considera al territorio como el sujeto y el objeto del desarrollo, se sostiene que no existe sector productivo o social competitivo y desarrollado en un territorio en crisis; por el contrario, se afirma que, para poder desarrollarse, los sectores sociales deben

construirse en territorios dinámicos, socialmente inclusivos y ambientalmente sostenibles. El modelo de desarrollo rural territorial implica una estrategia que articule las sinergias y las posibilidades generadas por la globalización y por las nuevas dinámicas de organización territorial, con los procesos de diversificación productiva, la sostenibilidad ambiental, la identidad cultural y la permanencia de la gente en los pueblos y el campo.

El Desarrollo Rural Sostenible, es definido por Chiriboga (2014) como *“El conjunto de intervenciones destinadas al crecimiento sostenido de todas las formas de actividad económica en el medio rural; a promover la participación y el empoderamiento de los grupos rurales, particularmente de los más pobres y excluidos y a consolidar sus organizaciones; así como a mejorar las condiciones y la calidad de vida de dicha población”*. Además de considerar que el desarrollo debe orientarse a la inclusión de todos los grupos rurales, destaca la importancia del vínculo con las generaciones futuras y el desarrollo del capital natural.

2.1.1.4 El desarrollo y el territorio

En el marco del enfoque del Desarrollo Territorial Rural, Schejtman; Berdegué (2003), conceptualizan al territorio *“no como un espacio físico ´objetivamente existente´, sino como una construcción social..., como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados –aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación”*. En este sentido, señalan que para los programas de DTR, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente; es el espacio que sus agentes reconocen como necesario para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos en su interior y entre ellos con el mundo exterior, en función de los proyectos u objetivos que se proponen emprender. Por otra parte, consideran que la identidad y los límites del territorio muchas veces están predeterminados para los actores de los procesos concretos de desarrollo. En otros casos, los territorios surgen como una potencialidad que un proyecto de desarrollo contribuye a materializar, en ese caso, cuando a partir de un hecho exógeno es posible que los actores del proceso

de desarrollo construyan una identidad cultural, hablan de “*territorios producidos*” o “*por construir*”.

González (2011), en base a la experiencia de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay, problematiza la consolidación institucional de espacios de concertación localizados y de múltiples actores en torno a un proyecto de desarrollo basado en la idea de territorio socialmente definido. Desde su perspectiva, dicha lógica presenta dificultades ante la emergencia de actores relevantes cuyo anclaje territorial es diferente al de los actores localizados. En ese sentido, señala que el desarrollo de emprendimientos asociados fuertemente al orden transnacional de la producción agropecuaria y al uso de la tierra como recurso de especulación financiera, incorpora en la trama de poder de los espacios rurales a actores cuyos “*campos de lucha de poder no se encuentra en los territorios locales, sino en el espacio nacional y supranacional*”. Y agrega que ese es uno de los principales elementos de impacto en el territorio, que se encuentra fuera del control de las políticas territoriales y constituye “*una fuente de debilidad del espacio de la MDR en su potencial como herramienta de desarrollo rural*”. Los aspectos políticos, económicos e institucionales que dirigen la “*dinámica de la vida local quedan configurados en base a asimetrías con los agentes externos del territorio*”.

Manzanal (2010), plantea una perspectiva crítica a la conceptualización del territorio que se realiza en el marco del Desarrollo Territorial Rural. A su modo de ver, es una concepción de territorio que “*desconoce el conflicto para levantar la idea de consenso entre actores y de planificación y gestión de abajo hacia arriba*”. Por otra parte, Fernández (2006) entiende que en la construcción del concepto de desarrollo territorial rural hay dos cuestiones. La primera tiene que ver con la preocupación de las instituciones de alcanzar el pensamiento consensual (el que lee la realidad sin considerar las contradicciones productoras de conflictualidad) en el desarrollo territorial y destaca el carácter neoliberal de ese tipo de pensamiento que pretende convencer que el desarrollo territorial tiene al mercado como esencia. La segunda, se refiere a lo *fashion* del concepto de desarrollo territorial, en alusión a que lo que prevalece es lo producido por las instituciones que promueven el control político del tema. Bajo la denominación de *fashion*, engloba lo “*que no contiene la posibilidad de cuestionamiento, de oposición y de conflicto, de diferenciación y ruptura, de soberanías, que no reconoce que la construcción de decisiones colectivas de los*

sujetos de los territorios llevará a procesos de distintos modelos de desarrollo territorial".

Una concepción de desarrollo rural que conjuga las dimensiones territorial y sectorial, es explicitada por *Lattuada et al.* (2012). Los autores explicitan que una política de desarrollo rural debe considerar a la áreas rurales *"como territorios con historia e identidad, construcciones sociales donde convergen relaciones de conflicto y cooperación"*. Para ellos, a través de mediaciones políticas e institucionales, se expresan las condiciones para construir un proyecto de desarrollo compartido. Para el caso argentino, especifican que una política de desarrollo rural debe mantener una aproximación sectorial agropecuaria, agroindustrial y de servicios. Al ser las actividades económicas las que establecen contactos entre las personas de manera permanente en los territorios, manifiestan que *"toda la construcción social se asienta en esos lazos y es característica de su determinada configuración"*. Asimismo, consideran que si hay política de desarrollo rural inclusiva cuando se apuesta al desarrollo sectorial, hay política de desarrollo sectorial sostenible cuando hay una impronta territorial socialmente equitativa. Los autores destacan que para que los programas tengan impacto, es necesario que las políticas económicas y sectoriales no sean adversas al desarrollo rural, ya que *"las políticas macroeconómicas y las sectoriales tienen un peso decisivo en los niveles de bienestar de los territorios rurales"*, donde son preponderantes las actividades vinculadas a la producción agraria.

2.1.2 Empírico

En la revisión bibliográfica realizada sobre investigaciones en Uruguay referidas a políticas públicas de promoción de procesos organizativos en el medio rural, se encontraron escasos antecedentes y referencias. A su vez, en los pocos estudios registrados predomina el abordaje empírico más que el teórico, al tiempo que se diferencian en dos bloques, en función de los momentos históricos que analizan. Unos se refieren a las políticas implementadas en la década de los 90 del siglo pasado y otros, los más recientes, enfatizan en las medidas impulsadas en el país desde el año 2005. Este apartado se refiere a éstos últimos; los que pertenecen al periodo de auge neoliberal fueron incluidos en el Capítulo 1. Para ampliar la perspectiva, dado los escasos antecedentes empíricos sobre el tema en Uruguay, la indagación de este trabajo se extiende al estado del arte en Argentina. Dentro de lo encontrado, (sin pretensión de exhaustividad) se presentan algunos abordajes estrechamente vinculados a esta temática. Los estudios en terreno realizados en Uruguay se refieren a diagnósticos socioproductivos, sistematizaciones de experiencias y documentales sobre experiencias de desarrollo rural. Todos ellos, coordinados desde el Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Los trabajos destacan la intencionalidad de la política pública de promover el agrupamiento de los pequeños productores familiares, asalariados y comunidades rurales así como el fortalecimiento organizativo de las organizaciones de base para apropiarse y dar sentido a las herramientas generadas para la participación: las Mesas de Desarrollo Rural.

En el caso de las sistematizaciones de experiencias de desarrollo rural, se destacan, desde la voz de los protagonistas, las vivencias y reflexiones sobre los procesos organizativos impulsados junto al PUR que valorizan positivamente las políticas públicas implementadas. En territorios hasta entonces invisibilizados, se destaca la presencia de agentes de desarrollo de distintas disciplinas, quienes además de impulsar y concretar propuestas productivas acompañadas por pequeñas capitalizaciones, hacen referencia a los procesos organizativos promovidos. En ese sentido, en el Documental Comunidad de Moirones (2009), realizado en Rivera, una pobladora rural señala: *“Estamos aprendiendo a movernos por nosotros mismos. Antes nos reuníamos, hacíamos un beneficio y punto. Ellos no, nos ayudan a ir más*

allá, a pelear por lo que queremos, no estar acá sólo en nuestro mundito". (MGAP - DGDR – FIDA - PUR – INIA. 2009)

La presencia de proyectos o programas de desarrollo rural en regiones con altos guarismos de pobreza era escasa, tanto que el único vínculo de la población rural con el Estado era a través de la escuela pública o de la visita de *"algún político cuando venían las elecciones"*. Un vecino, entrevistado en la sistematización de la Comunidad de La Hilera – Tacuarembó (2009), rescató como uno de los aspectos de la intervención del PUR, la creación del vínculo Comunidad – Estado. Para Gravina; Santos (2009a), *"una de las características principales de la intervención en la localidad de La Hilera en Tacuarembó es la generación de un tipo de vínculo entre los actores locales y el Estado que era muy débil o aún inexistente al momento de inicio de este proceso"*. Los habitantes de La Hilera no percibían la presencia del Estado como un derecho. Gravina; Santos (2009a), en ese sentido, señalan: que a pesar de los cambios visualizados en la postura de la población ante las instituciones: *"es realmente muy limitada la percepción de que la presencia del Estado en el territorio forma parte de los derechos inherentes a la persona humana"*. Sin embargo, los cambios comenzaron a manifestarse: *"Los diferentes referentes de las instituciones que participaron de la intervención (...) reconocen el impacto que ha generado en la comunidad en cuanto a la transformación de su relación con el Estado. De una actitud pasiva, de espera, se ha pasado a una actitud demandante en relación a los problemas locales"*. (Gravina; Santos, 2009a)

Por otra parte, una técnica social que trabajó en esa zona del país, caracterizada por la inexistencia de trayectoria organizativa, destacó los cambios que se produjeron en los pobladores rurales a partir de los métodos de participación implementados: *"...lo principal de todo es que ellos sintieron que la palabra de ellos tiene poder. No sabés como les costaba, al principio, cuando les decíamos: decidan ustedes, ustedes son los que tienen que tomar la decisión, y ellos se quedaban quietos y decían "pero, ¿nosotros tenemos que tomar la decisión?". Les llamaba la atención el hecho de poder decidir y de que la palabra de ellos tenía valor, porque vos estabas frente a una comunidad con la autoestima superbaja"*. (Gravina; Santos, 2009a)

Promover la organización mediante la canalización de recursos técnicos, contribuyó, en el país, a la reapertura de organizaciones que otrora existieron, - fundamentalmente en zonas con trayectoria organizativa- y al surgimiento de noveles

expresiones organizativas -en aquellas zonas con escasa impronta organizativa del tejido social rural-. En el sur del país, se reabrió la Sociedad de Fomento Rural de Tala (2006), en el noroeste del departamento de Canelones. En la sistematización de la experiencia, los autores rescatan los cambios y logros alcanzados: *“‘el estar unidos’, ‘buscar recursos grupalmente’, es vivido como un aprendizaje mutuo y sobre todo, una mejora en la calidad de vida”*. Por otra parte, la opinión de un delgado de un grupo de la SFR, es resumida por los sistematizadores de la siguiente manera: *“visualiza que con el tiempo, la dinámica de trabajo ha mejorado, en el sentido que ahora se apunta a proyectos –plan maquinaria, plan ganadero, plan hortícola, computación-, destacando al mismo tiempo el fortalecimiento del aspecto grupal y lo social”*. (Gravina; Santos, 2009c)

En otra región del país, se creó la Cooperativa Agropecuaria Quebrada de los Cuervos - Treinta y Tres (2007). La mayoría de sus integrantes, que compartían la doble condición de pequeño productor familiar dedicado a la ganadería -cría de vacunos y de ovinos- y asalariado rural, percibieron la creación de la organización como un instrumento que podía detener la emigración campo – ciudad. Y así lo manifestaban: *“somos todos pequeños productores, si no nos juntamos desaparecemos del campo”, “si no es unidos, no salimos...y terminamos de repente en el pueblo y acá lo que nos gusta hacer es esto”*. (Morena, 2009)

En relación a los espacios de diálogo generados desde el Estado, un estudio de caso realizado sobre la Sub Mesa de Desarrollo Rural del Santoral en Canelones, se planteó como finalidad generar un diagnóstico sobre la participación y la formación para el desarrollo rural, evaluando en especial la Ley de Descentralización del MGAP. Mañan *et al.* (2008), señalan que las organizaciones de productores que se integraban en esa nueva etapa de la estrategia de intervención del Estado en la sociedad rural, venían del período de inactividad iniciado en la década de los 90 de la pasada centuria. El punto de inflexión fue el nuevo gobierno instalado en el año 2005; allí comenzó una etapa de fuerte reflote de las organizaciones. Según ellos destacan, los factores que incidieron directamente en la estimulación, o no, de la organización de los productores fueron la incidencia del accionar estatal a través de sus diferentes programas y las formas de canalización de recursos económicos y de asistencia técnica. Sin embargo, esos factores conllevan un riesgo, *“en la medida que la dinámica organizacional se torna un tanto dependiente de la intervención, y un*

eventual retiro del Estado y su apoyo financiero pondría en entredicho el proceso de incipiente organización". En relación al tema de la autonomía de las organizaciones, agregan, el escenario estableció dificultades para que sostuvieran por sí mismas las *"noveles expresiones organizativas"*. Las debilidades organizacionales sumadas a la dependencia estatal dificultaron los procesos de participación. Dichas fragilidades ponen en cuestión el desafío de generar políticas de desarrollo rural participativo *"sustentado en organizaciones sociales fuertes, con capacidad de autogestión y con protagonismo en las definiciones que las incumben"*. En términos propositivos, apelan a la participación de todos los actores involucrados para trabajar en pos de fortalecer las organizaciones.

Rodríguez (2008), en la tesis de maestría *"Dificultades en la coordinación y cooperación interinstitucional como traba de los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial"*, orientó su investigación al estudio de la sinergia e interrelación entre organizaciones públicas y privadas vinculadas al desarrollo rural. Indagó en las causas de la escasa coordinación y articulación interinstitucional, considerando que tal omisión actúa como freno a los procesos de desarrollo rural. De acuerdo al enfoque del estudio, la coordinación entre los distintos actores implicados en el desarrollo rural conduce a una utilización más eficiente de los recursos -al reducir los costos de transacción- y aumenta las posibilidades de lograr procesos de desarrollo rural que contribuyan a disminuir el problema de la pobreza. El autor señala que las MDR, creadas por el PUR, constituyeron un intento de superar el problema de la falta de coordinación, al realizar un esfuerzo por nuclear a las organizaciones e instituciones involucradas en el desarrollo rural y, también, contribuyeron a generar capital social en el entendido de que es un elemento central para concretar el desarrollo. La instalación de los Consejos Agropecuarios y las nuevas MDR surgidas de la Ley de Descentralización N°18126, avanzaron en el sentido de construcción del capital social. Desde su perspectiva, sin embargo, el objetivo se logra cuando se cuenta con actores sociales organizados, representados democráticamente y dispuestos a ser sujetos protagónicos de su propio desarrollo.

Gonzalez (2011), en la tesis de maestría *"Políticas de desarrollo rural en Uruguay: Mesas de Desarrollo Rural, Actores y Territorios"*, se propuso, a partir del estudio de casos de dos experiencias territoriales, reflexionar sobre la incidencia de las Mesas de Desarrollo Rural en la construcción de procesos de redistribución de poder en el

ámbito rural y sobre su contribución al fortalecimiento de la acción colectiva en el mundo agrario y rural, a partir del estudio de casos. De las hipótesis y conclusiones del estudio, se abordan acá aquellas que tienen relación con el tema de esta investigación. Entre las principales conclusiones, se señala que las MDR constituyeron una forma novedosa de representación en el medio rural, por haber estado integradas mayoritariamente por organizaciones de la producción agropecuaria familiar y por haber sido esta última la que les dio sentido. Y destaca el hecho de que el espacio no haya sido apropiado por otros actores, definidos en el eje trabajo como los sindicatos rurales y las organizaciones patronales. También, se marca la ausencia de los actores agropecuarios sin anclaje territorial pero que *“delinean los modelos de desarrollo en expansión en estos territorios”*. Por otra parte, el estudio señala que las MDR fueron un espacio de interacción social, surgido de un nuevo arreglo institucional, que pretendió estimular la acción colectiva y la participación de las organizaciones rurales en la definición de políticas públicas orientadas al desarrollo rural. En relación a la representación de actores colectivos prevista en el diseño de la política y a la estimulación de la acción colectiva, menciona las implicancias de las MDR para el fortalecimiento organizacional, fundamentalmente en la incorporación de nuevos actores en la escena de la deliberación sobre políticas sectoriales y/o desarrollo rural. Con la implementación de las MDR, se abrió un espacio nuevo y, en algunos casos, el único espacio de expresión, que ha permitido y fortalecido la constitución de actores colectivos de sectores históricamente invisibilizados en el medio rural.

El que estos actores hayan comenzado a “existir” públicamente, *“podemos integrarlo a la lógica del reconocimiento, en tanto avance hacia la justicia en torno a aspectos culturales y simbólicos”*. Si bien se reconoce que las MDR no han tenido directamente el rol de fortalecimiento de estos actores, se señala que sí constituyeron un canal para viabilizar demandas y fueron un interlocutor relevante en la construcción de identidad. Las MDR, que habilitaron la participación de colectivos organizados, aparecieron como espacios relativamente restringidos en el campo de toma de decisiones; sin embargo, se les reconocen elementos que suponen avances hacia procesos participativos. En ese sentido, González (2011), señala que las MDR además de constituir un espacio de control y de oportunidad de incidencia, han mostrado contribuir al fortalecimiento de algunos *“actores colectivos invisibilizados o subalternos”* y constituir un marco institucional de toma de decisiones, *“aunque difuso*

aún". No obstante, destaca que resulta más clara la identificación de las MDR como un espacio de participación para mejorar la eficacia y eficiencia de determinadas políticas y de acceso – a través de grupos organizados - a canales institucionales que antes no existían o eran muy restringidos. Ese marco, en principio, tiende al fortalecimiento de la acción colectiva. Por otra parte, agrega que los cambios en las dinámicas institucionales suponen cambios en las correlaciones de fuerzas entre actores. También, reconoce en las MDR cierto potencial de transformación, al haberse insertado en los mecanismos tradicionales de poder local, con la posibilidad de constituirse en un instrumento de ampliación de los ámbitos de decisión sobre algunas intervenciones públicas en el territorio; eso *"cuando no se constituyen en un ámbito de reproducción de los mecanismos ya establecidos"*. En el estudio de los casos, la autora señala una gama acotada de decisiones que se toman en las MDR, pero dice que en la medida en que se *"generen mecanismos de legitimidad y reconocimiento social del espacio, se podrán ganar márgenes de poder local"*.

Uno de los principales obstáculos, se relaciona con la lógica del espacio de la MDR, que presupone actores sociales constituidos, capaces de sostener la participación, de generar demandas colectivas, de proponer y de representar. Sin embargo, los colectivos vinculados con los productores familiares, asalariados y comunidades rurales, generalmente estaban representados por actores débiles, que usaron el espacio o surgieron a partir de él. Algunas de las organizaciones que integraron la Mesa han requerido, previa y paralelamente, apoyo estatal para su fortalecimiento e incluso para su conformación. Se admite *"fragilidad institucional de muchas de las organizaciones que están en la Mesa"*, lo que repercute en el proceso de representación y que lleva a que *"muchos de los representantes de colectivos en las Mesas sean representantes de sí mismos"*. Esto se fundamenta en la poca capacidad de la organización de establecer canales para que la concertación de demandas, la exposición de planteos y/o la toma de posiciones se expresaran en las MDR.

En Argentina, en las reflexiones realizadas por Cittadini (1997), sobre el Programa Cambio Rural en el contexto de la década de los noventa del siglo pasado, se señala que fue la primera vez que un Programa se planteó el trabajo grupal con los productores PYMES y que el Programa ha significado un hito trascendente en el desarrollo de la capacidad de organización de los productores, tanto para superar sus limitantes como para promover su desarrollo. Explica que el éxito del Programa,

estuvo dado, fundamentalmente, por la responsabilidad del INTA en su ejecución y por la inserción y reconocimiento de la institución en la comunidad rural, como factores determinantes en la capacidad operativa del programa y en la confianza depositada por los productores. En base a la experiencia del Programa, se destaca que existe una importante relación entre el proceso de formación del grupo y las características que asume el agrupamiento; cuanto mayor es el protagonismo de los productores en la génesis, mejores son los resultados en el funcionamiento. El Programa incluyó la figura del promotor asesor, con un rol clave: ayudar al grupo a ser protagonista de su desarrollo, a encontrar los objetivos acordes a sus inquietudes e intereses, y a organizarse para alcanzarlos. Entre los principales logros del Programa se menciona la adopción de tecnología, la intensificación de la producción, la mejora en los canales de comercialización, el asociativismo para la producción y/o comercialización, y se destaca como el más trascendente, la vigencia misma de los grupos que, al alcanzar un buen funcionamiento, enriquecen la capacidad de los productores para encontrar respuestas creativas a sus dificultades y a sus proyectos. A su vez, se menciona una serie de elementos a reforzar para obtener un efecto perdurable de Cambio Rural. Respecto a los grupos, señala la necesidad de trabajar en su madurez, para que logren independizarse del subsidio que reciben anualmente; de generar acciones que tiendan a la vinculación y comunicación entre los grupos de productores; de tratar de evitar aislar a los grupos de sus comunidades; de buscar que sean cada vez más los productores que se integren al Programa y de que los nuevos grupos surjan de un trabajo que facilite el protagonismo y la participación de los propios productores PYMES. Se propone que se debería potenciar la base organizativa de Cambio Rural para la implementación de programas de desarrollo rural a nivel de las localidades y que estos programas deberían contemplar la articulación con las instituciones y entidades útiles para movilizar para estas iniciativas.

Lattuada *et al.* (2012), señalan que en la década de los 90 del Siglo XX, en Argentina, se implementaron una variedad de iniciativas y programas en distintas regiones; con diferentes beneficiarios, modelos de intervención, fuentes de financiamiento, agencias responsables, y actores públicos y privados involucrados. Los programas implementados se plantearon como finalidad la reorganización y adaptación de las explotaciones de amplias franjas de pequeños y medianos productores, en función de las nuevas condiciones de competitividad, con la intención

de resolver la situación de crisis de los ingresos en el corto plazo y consolidar una estrategia de desarrollo sostenible para el largo plazo. La estrategia de intervención estatal respaldaba el fortalecimiento de la sociedad civil a través de programas de intervención segmentados que procuraban la participación de los interesados a través de formas asociativas y que promovían la construcción de redes institucionales de apoyo. Los autores destacan que se promovió una metodología de funcionamiento grupal con la finalidad de que los pequeños y medianos productores accedieran a los beneficios y a la asistencia técnica. La capacitación de un mayor número de productores de bajos recursos –económicos, humanos e institucionales- y la toma de decisiones en un ámbito de reflexión e intercambio de conocimientos y experiencias fueron parte de los objetivos. La consolidación de los grupos *“buscaba el emprendimiento de proyectos conjuntos para ganar escala, reducir costos y mejorar los márgenes de negociación en la adquisición de insumos y la comercialización de la producción”*.

Desde una revisión crítica, Lattuada *et al.* (2012) citando a Manzanal y Nardi señalan que los Programas de Desarrollo Rural implementados en Argentina en un marco de retracción estatal, no solucionaron el problema de la pobreza rural, que la modalidad de promoción de micro-emprendimientos grupales *“no ha producido impactos significativos en el territorio, los mercados regionales, en las organizaciones representativas, ni en la situación económica de la mayoría de los pequeños productores agropecuarios”*. Reconocen que aun cuando los programas fueron implementados exitosamente en sus formas y contenidos y cuando cumplieron con las metas establecidas, la calidad de vida de las personas en el territorio no cambió significativamente. Paralelamente, desde diferentes ámbitos se hacían recomendaciones; entre ellas, se sugería a las organizaciones que *“promover el fortalecimiento institucional real de las asociaciones y redes locales debía ser una prioridad, y que éstas debían perdurar una vez concluida la intervención del programa”*. Se consideraba la importancia de habilitar espacios y canales orgánicos para la consulta y participación de las asociaciones de productores, los gobiernos locales y las instituciones públicas y privadas, en estrecha vinculación con los apoyos que brindaban los programas. Estos espacios se concebían como instancias consultivas en la etapa de elaboración y diseño y como participativas y decisorias en los niveles descentralizados de la implementación.

Manzanal (2000), dice sobre la estrategia de los programas de desarrollo rural implementados en pleno auge neoliberal *“no está pensada para imponerse y superar los escollos y condicionantes del contexto macroeconómico que orgánica y sistemáticamente tiende hacia la exclusión, marginación e invalidación del sector pequeño productor agropecuario”*. No obstante, no descarta el aporte de mecanismos por parte de instituciones, de grupos y de ONGs para enfrentarse a esos procesos. Reconoce, además, que para que sus propuestas prevalezcan, estas organizaciones tienen que librar una contienda muy desigual con sectores con mayor poder político y económico. Los programas funcionaron con metas de cumplimiento y rendimiento estricto que no se condijeron con los procesos de capacitación y participación ni con las características de la población a la que se dirigían. En este sentido, señala que los procesos formativos, de concientización, de participación y de organización del sector, requieren tiempo y una consistente y continuada práctica. Los usuarios, a través de la participación en las decisiones de los programas, son un factor importante para las transformaciones. Para lograr esa participación, es necesario dotar de poder, de habilidades y de conocimientos para que los usuarios asuman responsabilidades, tomen decisiones y generen procesos de cambio. La autora agrega que eso es factible en la medida en que los actores se organicen por sus propios medios y autónomamente de los programas; *“...implica una capacidad de participar diferente a la que tienen y se le transmite en el presente, significa superar las restricciones – económicas, sociales, políticas, ideológicas, educativas y participativas- que les impone el actual modelo neoliberal, que es la antítesis del surgimiento, fortalecimiento y consolidación de los sectores pequeños productores”*. Expresa que la viabilidad de un cambio a favor de las mayorías excluidas, tiene más posibilidad de gestarse a través del accionar político que del económico.

En un estudio realizado por Neimann; Berger (2009) sobre los procesos de constitución de actores organizados que tuvieron lugar en las últimas décadas en el medio rural de Argentina, se señala que en el escenario de la década de los 90 del siglo pasado, los productores se vieron impulsados a la búsqueda de formas de organización que dieran respuestas adecuadas a las necesidades concretas e inmediatas. Las asociaciones agropecuarias tradicionales se embarcaron en procesos de transformación organizacional, mientras que paralelamente surgían formas alternativas de asociación y acción colectiva, algunas totalmente novedosas para el

caso argentino. En relación a éstas últimas, agrega que se *“trataron en muchos casos de verdaderos movimientos de defensa o resistencia estructurados a partir de la confrontación con las situaciones generadas por las transformaciones en el modelo económico, integrados principalmente por los denominados nuevos pobres, estratos medios desplazados del sector formal de la economía, que cuestionan la eficacia y la legitimidad de las formas de representación de intereses existentes –políticos, gremiales- para solucionar sus problemas”*.

Para Neimann; Berger (2009) hubo una transformación de lo rural y lo agrario. Los cambios abarcaron: la estructura agraria, las formas de producción y de trabajo, la tecnología, las modalidades de representación políticas, las acciones reivindicativas y la emergencia del proceso de construcción de nuevas identidades sociales en el campo. En este sentido, señala que irrumpió la puesta en tensión de la noción de pequeño productor como entidad aglutinadora: *“la identidad que representan las organizaciones puede encontrar su fundamento en un sujeto –pequeño productor, campesino, productor familiar- que puede expresar una combinación de distintos elementos –económicos, sociales, políticos, étnicos, religiosos- o en producciones específicas, dando un carácter particular a las organizaciones...”*. La forma de representación no se centró exclusivamente en los problemas productivos del sector; se incorporaron, en un lugar destacado, aspectos vinculados con la condición social de los sujetos, con el acceso a los servicios, con el desarrollo de las potencialidades locales y de la institucionalidad a nivel local.

En ese sentido, señala que estas organizaciones no surgieron a partir de conflictos agrarios tales como la lucha por la tierra, la disputa por la distribución de ganancias al interior de un complejo agroindustrial o la disputa por condiciones de producción y/o comercialización. Por el contrario, surgieron con el propósito de apoyar la resistencia de sectores sociales en situación precaria -desocupados, descapitalizados, personas con bajos ingresos, etc.-. En su etapa fundacional, caracteriza estas experiencias por tener *“un fuerte sentido de reinserción social y económica con el objetivo de integrar a sujetos sociales diversos para lograr su acceso a oportunidades, bienes y servicios”*. Los agentes externos, un su triple función de promoción, asesoramiento y gestión de las organizaciones, cumplen un rol central en el fomento de esas organizaciones. Estos agentes *“se muestran por un lado como activos constructores de estas*

experiencias y, por otro, como mediadores tanto hacia el interior como en términos del tipo y dirección de las vinculaciones externas de las organizaciones”.

En relación a la trayectoria de estas organizaciones, Neimann, Berger (2009) destacan que sus acciones iniciales se ubican en una concepción amplia del desarrollo rural y las denomina *“organizaciones prácticas”*. La base social heterogénea y sus demandas estaban orientadas a resolver problemas, muchas veces relacionados a la sobrevivencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad social. Luego, las demandas fueron más específicas y se orientaron a la solución de limitaciones económicas y a la elaboración de respuestas técnicas para su superación. Posteriormente, se trató de acceder y apropiarse de conocimientos y saberes que permitieran el desarrollo de ciertas prácticas de gestión y de organización más complejos. Esta evolución imprimió características dinámicas a las trayectorias de las organizaciones, lo que el autor asocia con la existencia de verdaderos procesos de renovación institucional en el campo en la Argentina. No obstante, señala: *“difícilmente podemos hablar de una “nueva matriz institucional” como resultado de la difusión de estos actores organizados –se debe tener en cuenta que un número importante de estas experiencias han tenido una existencia efímera-. Incluso, en algunos casos, esa tendencia a una mayor especificidad de las demandas llevó a una disminución en la diversidad social que constituyó la base de apoyo de estas organizaciones, corriéndose el riesgo de reproducir las condiciones de desigualdad contra las cuales originalmente se gestaron”*.

Neimann, Berger (2009), concluye que el vacío de representación que dejaron las organizaciones tradicionales en el medio rural en la Argentina, provocado por la crisis económica, política y de identidad, habilitó el surgimiento de nuevos actores organizados que se diferenciaron nítidamente de los anteriores –por escala, base social y orientación-. La salida del Estado del cumplimiento de ciertas funciones clásicas llevó a estas nuevas organizaciones a desplegar acciones que excedían el objetivo de representar sus intereses específicos en los espacios públicos. Se menciona que la tendencia al desarrollo de propuestas o soluciones *“negociadas”* por parte de estas organizaciones, antes que promover el planteo de objetivos de tipo estructural, hace que las finalidades de sus acciones tengan como propósito principal fortalecer una estrategia de inclusión social, primero y económica después. Es así que

“la alternativa del asociativismo aparece fuertemente legitimada y logra una elevada y rápida aceptación para su puesta en práctica entre estos nuevos actores organizados”.

Arzeno (2007), en un trabajo sobre procesos organizativos en la Quebrada de Humahuaca considera, desde la perspectiva de Manzanal, el tema de la participación en la toma de decisiones y su fortalecimiento en la acción. En ese sentido, señala: *“las diversas formas que tiene y aplica la población en general, y en particular las organizaciones, los beneficiarios de proyectos públicos y de OSC (organizaciones de la sociedad civil), para intervenir en acciones o decisiones determinan su futuro económico e influyen en el de su comunidad y territorio [...] La participación organizada avanza y se fortalece en su práctica concreta. Desde la acción, la población se capacita para ir superando niveles de participación que implican mayores grados de compromiso con su propio destino y el de su comunidad”.*

Al profundizar en ese sentido, acuerda con Manzanal (2006) en que el tema de la participación organizada es esencial para avanzar en el desarrollo rural – local y para el cambio en las relaciones de poder instituidas. Este cambio implicaría la construcción de nuevas relaciones sociales entre el Estado y la sociedad civil, que incluiría a los sectores más postergados como actores activos con poder de decisión y control sobre la gestión de los recursos.

2.2 Marco teórico propuesto

2.2.1 Desarrollo rural

El marco teórico aborda, principalmente, los conceptos vinculados al desarrollo rural desde perspectivas que trascienden el paradigma neoliberal y presenta desde un enfoque integral las diversas categorías analíticas a considerar en los planos político, económico, social y cultural. En este sentido, se presentan brevemente algunas definiciones que enmarcan, desde lo conceptual, los principios orientadores del desarrollo rural. En la concepción de lo rural se integra la perspectiva del territorio, en tanto categoría analítica relevante para comprender, en el espacio social, el anclaje de las políticas públicas y la acción colectiva. Finalmente, se pone especial énfasis en aquellos enfoques que se centran en los componentes de la dimensión social relacionados a la organización, a la acción colectiva y a la participación de los sectores populares asociados a los asalariados rurales y a los productores familiares, quienes son considerados, en este trabajo, protagonistas centrales en la construcción de un nuevo proyecto social, económico y político.

La conceptualización del desarrollo rural se vincula a un proceso de cambio social; la transformación de las estructuras materiales y simbólicas lleva implícita la construcción de un nuevo proyecto social, económico, político y cultural. En el desarrollo rural, los principios orientadores se basan en: a) En el plano político, la democracia participativa expresada mediante la intervención de las organizaciones de los distintos sectores sociales en todas las fases de las políticas públicas; b) En el plano económico, el protagonismo estatal, al impulsar fuertemente la producción nacional y políticas diferenciales para que los sectores más desfavorecidos puedan acceder a los recursos productivos y a promover el uso sustentable del ambiente.; c) En el plano social, las políticas distributivas de la riqueza; con políticas sociales de carácter universal y con organizaciones sociales de los sectores populares para su representación en los distintos niveles de participación; d) En el plano cultural, la valorización del mundo social y productivo rural, eliminando del imaginario social la dicotomía rural – urbano.

Schneider (2004), define Desarrollo Rural como un proceso de acciones articuladas y orientadas a inducir cambios socioeconómicos y ambientales en el ámbito del espacio rural, para mejorar la renta, la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones

rurales. El desarrollo rural, dadas las especificidades y particularidades del espacio en que se desarrolla, es un proceso evolutivo, interactivo y jerárquico. Schneider; Peyré (2006), no consideran al desarrollo rural en forma aislada sino que sostienen que su discusión se conecta al debate más general sobre el cambio social y que se debería orientar a mejorar la calidad de vida, a ampliar la justicia social y las libertades individuales y a la emancipación política. En relación a ésta última, citando a Castoriadis, señalan que la única forma de alcanzarla es mediante un proceso de generación de autonomía y de la construcción de un proyecto colectivo. Es de esta forma que todo proceso de desarrollo tiene un sentido para la sociedad.

Para Vadell, *et. al.*, (2012), en el desarrollo rural, percibido como un proceso de cambio estructural hacia la redistribución del bienestar en todas sus dimensiones, las políticas deben considerar que los espacios rurales trascienden a la cuestión agropecuaria y sectorial. Los autores sostienen la necesidad de enmarcar la dimensión sectorial del mundo rural en un universo más heterogéneo de relaciones sociales y de producciones no agropecuarias. Conciben lo rural en un sentido amplio, en tanto comprende lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

Soler (2008), plantea que el desarrollo rural que se orienta a transformar las condiciones vida de los sectores sociales más desfavorecidos social y económicamente, debe basarse en los principios de justicia social, de mejoramiento de la calidad de vida y de la plena vigencia de los derechos. Le otorga al Estado un rol central, como responsable y como garante y destaca la necesidad de protagonismo y de participación de la población y de sus organizaciones en la construcción de un nuevo proyecto social, económico y político. Entiende al desarrollo rural como aquel que cuenta con organizaciones de base cuyos integrantes comparten sus problemas, sus recursos y sus proyectos de producción y de vida. En las políticas de desarrollo rural, la participación organizada debe estar presente en todas las etapas del proyecto transformador, desde el diagnóstico inicial de los problemas, hasta las evaluaciones.

El desarrollo rural también se concibe como el conjunto de políticas que plantean mejores niveles de vida a los sectores excluidos de la sociedad y que son acompañadas por la integración de estos sectores a la vida ciudadana. La exclusión no es percibida únicamente desde lo económico, ya que se trata de sectores sociales alejados geográficamente de los centros en lo que se decide su propia existencia. El

cambio implica otorgarles el derecho a decidir cómo mejorar su calidad de vida y trasladar la toma de decisiones de cada zona a los pobladores locales organizados. El desarrollo rural, para su buen funcionamiento, debe generar espacios y herramientas para que la población se pueda integrar, opinar y decidir sobre sus políticas. (Vadell *et al.*, 2012)

Para Manzanal *et al.* (2006), el desarrollo rural – local es un proceso contradictorio y territorialmente definido. Debe estar dirigido al fortalecimiento de las instituciones y de las organizaciones locales representativas de los sectores mayoritarios de la población y orientado a promover procesos de integración social y cultural, de sustentabilidad ambiental y de crecimiento productivo y redistributivo a favor de los sectores de menores recursos. Si bien lo central está en el ámbito local, el desarrollo rural – local también tiene que estar articulado con la estrategia de desarrollo nacional. Lo principal se da en el lugar donde la población vive y trabaja, donde tiene la posibilidad de organizarse, participar y proyectarse para aumentar su poder e influir en la toma las decisiones que la involucran en los ámbitos político y público. El desarrollo rural – local implica un funcionamiento interrelacionado, no sin conflictos, entre el *“Estado, las organizaciones representativas de la población local en general, y en particular de la población de menores recursos y el sector productivo”*. El desarrollo rural – local requiere: a) Participación social organizada que intervenga en los procesos políticos para el control del manejo de la cosa pública y la transparencia de la gestión; b) Participación del Estado en sus distintas instancias territoriales, para el diseño estratégico y el ejercicio de la política pública, organizando y controlando el uso sustentable de los recursos y promoviendo las grandes inversiones para el desarrollo, c) Generación de un proceso productivo local como forma de asegurar la inserción productiva y laboral de la población local.

En relación al desarrollo rural, Lattuada *et al.* (2012) sostienen que *“tiene base económica, estructura humana y despliegue social”*. Reconocen la importancia de la dimensión económica pero, a su vez, la consideran insuficiente. En ese sentido, señalan que el crecimiento económico del sector agropecuario y agroindustrial es condición básica, pero no alcanza para el desarrollo de las áreas rurales y la reducción de la pobreza. El diseño de las políticas públicas para el desarrollo de las áreas rurales requiere centralidad en lo económico, para que a partir del establecimiento de lazos económicos perdurables entre distintos actores sociales se reconstruya la trama

productiva y social. Agregan que el abordaje de la problemática del desarrollo rural debe estar estratégicamente coordinado con la política sectorial agropecuaria y agroindustrial y que las políticas de desarrollo integral con base en lo rural no pueden ser solamente agropecuarias *“sino rural en un sentido amplio, para que incluyan a toda la población y no sólo a aquella parte que dispone de tierra”*. En tal sentido, el proceso de cambio supera lo estrictamente agropecuario: *“las relaciones de articulación que forman cadenas de valor y clúster evidencian la importancia de los vínculos rural – urbanos y la complementación de lo agropecuario con lo no agropecuario”*.

En el marco de las sociedades rurales de nuestro continente, Soler (2014) establece la existencia de diversas ruralidades, *“unas insertas en un nuevo siglo de avanzada tecnología y de concentración de poder económico y otras heredadas de un statu quo no equitativo ni participativo”*. Por tanto, señala que no se puede hablar de un desarrollo rural unívoco, ya que *“para distintas ruralidades, distintos desarrollos rurales”* son necesarios. Por otra parte, para Lattuada *et al.* (2012) el concepto de agricultura familiar permite ampliar la perspectiva del sector agropecuario *“al dar cuenta de la existencia de otra agricultura”*. Para los autores, las personas que integran la agricultura familiar desempeñan un papel protagónico en la construcción social de los territorios rurales y en su identidad. Asimismo, proponen que las políticas públicas impulsadas hacia el desarrollo de tales territorios *“deberían tener a las personas como sujetos privilegiados”*, aunque no de manera excluyente. En ese sentido, puntualizan que cuando el Estado asume un rol activo en la regulación de la sociedad y prioriza el desarrollo y la equidad de los territorios como parte de los derechos de la ciudadanía, la política de desarrollo rural deja de ser coyuntural y funcional a los sectores más concentrados y dinámicos de la economía y *“puede convertirse en una poderosa herramienta de cambio estructural de las condiciones de vida de la población rural, especialmente de sus sectores más vulnerables”*.

El desarrollo rural necesita la recuperación del Estado como actor central en su planificación y en su ejecución. Desde esa visión, Lattuada *et al.* (2012), plantean que el desarrollo rural requiere de un contexto de políticas macroeconómicas favorables y del acompañamiento del Estado, con decisión y capacidad para intervenir y para asociarse a las instituciones, al territorio y a la agricultura familiar. En ese sentido, señalan que *“una de las claves reside en promover e intensificar las estrategias estatales de intervención conjunta e integrada en sus diferentes niveles de*

competencia territorial, junto a los actores sociales y económicos con intereses y actividad en el medio rural". El desarrollo rural necesita de políticas sectoriales y territoriales, activas y diferenciales, en armonía con políticas macro que posibiliten el bienestar del conjunto de la población rural. En ese marco, los autores manifiestan que las políticas de desarrollo rural no son de exclusiva responsabilidad estatal. En las diferentes instancias o etapas del ciclo de las políticas públicas, se requiere la participación democrática y la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil. En relación a la presencia y al rol de las organizaciones de base, dice Soler (2014): *"No hay desarrollo rural sin organizaciones de base cuyos miembros sientan la necesidad de una visión en cierto grado compartida de sus problemas, recursos y proyectos de producción y de vida"*.

Lattuada *et al.* (2012), trascienden el abordaje de la pobreza enfocado en la vulnerabilidad, por considerarlo limitado y focalizado. Sostienen, en cambio, que la inclusión social *"...es el resultado del establecimiento de lazos más o menos perdurables entre personas y entre organizaciones por medio de actividades económicas, ya que las relaciones de producción y distribución constituyen el sustrato de la trama social"*. A su vez, proponen dos dimensiones de abordaje para la superación de la pobreza en el desarrollo rural; por un lado, la vinculada a los recursos productivos y a la democratización del acceso a bienes y servicios y la distribución equitativa en los territorios rurales y, por otro, la del fortalecimiento del poder de negociación de los pobres rurales con el resto de los actores sociales.

2.2.2 Territorio

Hay una mirada compartida por varios autores en relación al territorio. Es la que lo considera una construcción social, producto de una realidad compleja y en permanente transformación. En ese sentido, Mancano (2006) asocia la definición de territorio al concepto de espacio social, que incluye las dimensiones de lo social, político, cultural y económico, es decir, que considera a las relaciones sociales en su complejidad, espacial y temporal. Para Linck (2006), el territorio es una construcción social que tiene historia e identidad. Es escenario y es objeto de la acción colectiva, de relaciones de competencia y cooperación, de conflictos que se pueden resolver y superar mediante la construcción de solidaridad y/o jerarquía. Para Abramavoy (2006), el territorio no se define por límites físicos, sino por la manera en que, en el plano

local, se produce el relacionamiento y la interacción social entre los diferentes actores. El proceso de desarrollo es el resultado de cómo son usados los factores materiales e inmateriales en base a estas relaciones. Por su parte, Schneider; Peyré (2006), perciben el territorio como una construcción social que ocurre de forma colectiva entre individuos e instituciones que están en el territorio y que establecen en él códigos de pertenencia. Para Entrena (2010), el territorio está asociado al concepto de espacio social, como escenario producto/productor de las acciones, de los procesos y de las relaciones sociales conducentes a la estructuración de las sociedades territorializadas.

Manzanal (2003a), no observa al territorio como el espacio – lugar, pero sí como una conjugación de diversas realidades. Lo ve como la expresión del lugar donde vive y trabaja la población, donde se localizan los procesos de concentración y polarización social y de expulsión del aparato productivo. El sitio en el que se materializa el accionar de los distintos actores, donde se da el primer eslabón en la cadena de participación de las amplias mayorías y se concretan las interacciones entre actores y organizaciones sociales. Es donde la población vive e inicia acciones de transformación social, económica, política e institucional.

El territorio es un espacio apropiado, donde la apropiación y la construcción son colectivas; producir un territorio no es obra de un individuo sino de un grupo. La noción de apropiación caracteriza las relaciones que se establecen entre los individuos y los grupos sociales en torno al espacio. Cualquier modalidad de apropiación, de intensidad o de objeto, implica hacer referencia a la exclusión de quienes no acceden. En la apropiación de los territorios se manifiestan rivalidades y modalidades de resolución de los conflictos, tramas que sientan las bases de los procesos de construcción territorial. El territorio es un espacio que se vive, en tanto escenario inscrito en lo cotidiano de las actividades sociales y productivas del hombre. (Linck, 2006)

Bustos Cara (2002c), define al territorio como un espacio con sentido y establece la centralidad de la subjetividad en la interpretación de los procesos territoriales. El sentido como significado y, a su vez, como orientación que guía la construcción del futuro en su inmaterialidad y en su materialidad. Desde esta perspectiva, cada sistema territorial toma sentido a partir de una cosmovisión que enmarca una ideología o un sistema de ideologías. Estas se basan en estructuras complejas de imaginarios que dan el sentido a las representaciones y percepciones que orientan la acción. El

hombre es acción y reflexión, es sensible, modificable y auto-modificable, recrea representaciones, imaginarios, ideologías y cosmovisiones, transformado su identidad y cultura. Bustos Cara (2002a)

En la definición de Bustos Cara (2002b) *“El sentido está dado por las ideologías dominantes en una etapa histórica determinada, en relación a un proyecto compartido colectivamente o no, pero hegemónico”*. Para el autor, la identificación territorio - sentido, que puede darse de modo consciente o inconsciente, tiene una base explicativa económica ligada al sistema de producción y acumulación y a las formas de apropiación vigentes y tiene, también, una expresión política. La complejidad de la construcción *“está dada por la co-habitación de proyectos alternativos o contradictorios, aquellos que provienen de otros pasados o que se orientan hacia otros futuros”*.

Entrena (2010) citando a Lefebvre (1976), distingue, en el proceso de producción social del espacio, tres estadios interconectados e interdependientes que operan en la realidad social: las prácticas sociales, las representaciones del espacio y los espacios de representación. Por prácticas sociales entiende a las formas en que se produce, se usa y se percibe el territorio. Alude a las representaciones del espacio como a los espacios concebidos y derivados de una lógica particular de conocimientos de índole técnica y racional. Vincula los conocimientos a las instituciones del poder establecido y los ubica en consonancia con la lógica hegemónica o predominante, en relación a la visualización del espacio. En relación a la representación, dice que son los espacios vividos los que representan formas de conocimientos locales y menos formales. Se trata de espacios dinámicos, simbólicos, de significaciones construidas y modificadas en el transcurrir del tiempo por parte de los sujetos sociales.

Para Manzanal *et al.* (2006), el territorio es el resultado del comportamiento de actores sociales y de organizaciones institucionalizadas en un espacio, que tienen diferente poder político y económico y que se vinculan por actividades productivas y/o de consumo *“en forma contradictoria, regular y continuada en el espacio y el tiempo”*. El territorio es también definido como un espacio determinado por relaciones de poder (Schneider, S y Peyré, I., 2006; Lopes de Souza, M., 1995; Fernández, B, 2006), y como un ámbito de múltiples expresiones del poder (Manzanal, 2010; Bustos Cara, 2002c). Se plantea la desigualdad en las relaciones de poder entre los actores que intervienen en un territorio, dado que cada uno tiene capacidades diferenciales para

transformar, producir e imponer acciones y voluntades. Esta definición, por tanto, incluye el conflicto como posibilidad.

En la relación entre el territorio y el desarrollo, media un modo de dominación institucionalizada. El orden institucional, a través de las estrategias del grupo que ejerce la dominación, enmascara las relaciones de poder y naturaliza las relaciones de dominación. El territorio es el espacio donde, además de manifestarse y dirimirse los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, *“se lucha por la conquista de los respectivos intereses y se disputa el poder político y económico”*. (Manzanal, 2006)

Schneider; Peyré (2006), conciben al territorio como un espacio determinado por relaciones de poder, en el que se establecen relaciones internas o externas con otros actores sociales, instituciones y territorios. El territorio es así, resultado de la interacción de procesos endógenos y exógenos. Entrena (2010), se refiere a los diferentes niveles de interacción social en los territorios locales y expresa que cualquier territorio puede ser considerado como un territorio local en interacción dialéctica con esa dimensión socio – espacial más amplia a escala planetaria que es lo global. Las implicancias de la globalización se manifiestan en los espacios locales; las intromisiones de lo global en lo local están cambiando el *“mundo fenoménico de los individuos”* a la vez que modifican la actividad social a partir de la cual se constituye la vida personal y colectiva.

Para Fernández (2006), los territorios en movimiento producen territorialidades y reterritorializaciones; desterritorializando y reterritorializando relaciones sociales, se generan conflictos y negociaciones. El desarrollo territorial rural se expresa en un proceso denominado TDR –territorialización – desterritorialización – reterritorialización–. En los territorios, observa también procesos integralizadores que a la vez producen exclusiones y resocializaciones.

Para Entrena (2010), el proceso de territorialización implica que a través de prácticas sociales de índole socio – económico, político – institucional y simbólico – cultural, el espacio físico se convierte en territorio. La territorialización supone una apropiación por los distintos actores sociales del territorio natural - físico, que pasa a operar como espacio social, escenario de las acciones y relaciones de los diversos actores sociales, configurados/configuradores del espacio. Todo proceso de territorialización supone una desterritorialización y reterritorialización. La desterritorialización y los efectos de la globalización sobre los territorios locales se

visualiza en la progresiva disminución de la capacidad de los actores individuales y/o colectivos endógenos para controlar los procesos socioeconómicos de alcance global que los afectan. No obstante, el autor señala que, pese a la inserción en la globalización, la vida y las relaciones sociales de las personas continúan estando ancladas en territorios locales específicos, en los escenarios sociales que son productos/productores de acciones y relaciones socioeconómicas. Cuando se refiere a la reterritorialización, alude a hechos diversos e incluso contradictorios entre sí. La globalización no conduce necesariamente a la homogeneización a escala planetaria. Tiene consecuencias y genera reacciones diversas, dependiendo de las particularidades de cada contexto espacial local específico. En este sentido, paralelamente a la disminución de la capacidad de los actores sociales para determinar o controlar los procesos socioeconómicos que afectan a la organización y a la gestión del territorio local en el que transita la vida cotidiana, surgen demandas colectivas y proyectos tendientes a la rearticulación social, económica y demográfica de ciertos entornos locales. Se refiere a los procesos tendientes a propiciar el desarrollo de un determinado territorio local, a la reestructuración de sus funciones socioeconómicas y/o a su re significación simbólico – cultural. Un desarrollo, una reestructuración y/o re significación pueden suponer procesos de reterritorialización en la medida en que conlleven un progresivo aumento del margen de maniobra de los actores locales en la gestión de su propio territorio.

2.2.3 Organización

Las propuestas de desarrollo rural – local dirigidas a consolidar la articulación entre organizaciones y a fortalecer a las organizaciones de base a través del incremento de participación de sus integrantes, son una condición necesaria para la generación, promoción y sostenibilidad de un modelo de desarrollo local. Manzanal (2003b) En el ámbito local, las organizaciones de base surgen, desaparecen, se fortalecen o se debilitan. La tríada: ámbito local – organizaciones de base – movimientos sociales, constituye el núcleo básico desde donde la población puede participar para controlar, transformar e intervenir en la gestión pública. (Manzanal, *et al.*, 2006)

Los espacios de participación posibilitan el desarrollo de políticas públicas altamente relacionadas con las expectativas y necesidades de la población; las

expresiones organizativas de diversa índole representan el instrumento para la participación social. La finalidad de las organizaciones sociales que se promueven desde las políticas públicas para agrupar a los sectores populares del medio rural, dependerá de la conceptualización que tengan éstas sobre el desarrollo rural. En ese sentido, Cowan (2007), señala que la mirada neoliberal supone que el asociativismo mejora las condiciones de producción y de acceso al mercado de los sectores de escasos recursos. Desde una perspectiva alternativa, el autor, además de reconocer la sinergia entre el proceso productivo y el asociativo, considera que la promoción de la organización “...*también debería apuntar hacia la movilización y politización de estos sectores, para que asuman un papel protagónico en un proceso de cambio social*”.

Manzanal (2003a) de acuerdo a la conceptualización de North (1999), considera que las instituciones son restricciones diseñadas por el hombre para modelar la interacción humana. Son normas o reglas, pero no cualesquiera sino aquellas que son compartidas y conocidas y cuyo cumplimiento es aceptado, ya sea en forma voluntaria o coercitiva. En cambio, define a las organizaciones como a grupos de personas que operan conjuntamente para alcanzar determinados objetivos, consensuados o no. Las personas construyen organizaciones incentivadas por la idea de que en conjunto podrán obtener mayores beneficios que si se mantuvieran aisladas. Las organizaciones son estructuras para la interacción social, son la arena donde los agentes realizan intercambios acotados por las instituciones que regulan sus funciones y actividades. Así, las instituciones son las que otorgan sentido a las organizaciones.

Machado (2000), distingue conceptualmente a las organizaciones entre las que aprenden y las que son rígidas, y considera importantes las formas externas que asumen y cómo trabajan con otras instituciones y con los integrantes destinatarios de su accionar. Las “cerradas” se caracterizan, según su visión, por burocracias restrictivas y autoridades jerárquicas centralizadas, y tienen la mirada dirigida más hacia el adentro que hacia el entorno.

Benzaquen; Gianetti (2008), plantean que una organización, más allá del formato que adquiera, es el conjunto de las capacidades que sus miembros adquieren en el trabajo grupal. La capacidad colectiva de generar organización construye poder y es percibida como “*una fuerza que puede producir cosas, invitar a la acción, desarrollar ideas y crear instancias de transformación dentro de un grupo*”.

Para Coraggio (1994), así como se recomponen las fuerzas económicas a nivel global, es necesario recomponer creativamente las fuerzas políticas y sociales nacionales. Esto implica redefinir la relación entre política, economía y cultura, *“posibilitando el surgimiento de sujetos que, fundados en las prácticas participativas desde lo local, fortalezcan su capacidad para ser interlocutores en la búsqueda de nuevos balances y nuevos sentidos universales”*.

2.2.4 Acción colectiva

Para Melucci (1999), los actores colectivos producen la acción colectiva porque son capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción. Los individuos construyen y negocian el significado de la acción colectiva, crean un nosotros colectivo, especifican y comparten los fines de la acción (el sentido de la acción para el actor), los medios (posibilidades y límites de la acción) y las relaciones con el ambiente (el campo en el que tiene lugar la acción). La acción colectiva no es la expresión de la intención de un propósito que se persigue. Los individuos activan sus relaciones para darle sentido al estar juntos y a los fines de la acción que se construye a partir de los recursos disponibles de los actores y de las posibilidades u obstáculos del ambiente.

La forma organizada de la acción es el mecanismo mediante el cual el actor colectivo busca darle unidad a ese sistema, organizado en fines, medios y ambiente. Los actores colectivos negocian y renegocian en el transcurso del tiempo los diferentes aspectos de la acción. El surgimiento de factores coyunturales – oportunidades políticas, presencia de agentes animadores, entre otros- contribuye a la emergencia de fenómenos colectivos, pero estos factores no podrían operar si el actor no los percibiera e integrara a un sistema de interacción y negociación respecto a los fines, medios y ambiente. Las dimensiones analíticas que separan las diferentes orientaciones de la acción colectiva refieren a que algunos fenómenos colectivos implican: a) solidaridad o simple agregación, b) conflicto o consenso, c) transgresión de los límites del sistema de relaciones sociales o formas de adaptación del orden en el que se sitúan. (Melucci, 1999)

Cruz (2001), concibe a la acción colectiva como el proceso por el cual las personas realizan esfuerzos conjuntos y dirigidos a influir en la distribución del poder. Distingue diversas formas de acción colectiva que los grupos emprenden para adquirir poder o

para responder a los conflictos planteados entre ellos: la participación política, la movilización y la protesta. La acción colectiva implica una relación entre diferentes grupos de protagonistas, puesto que en ella, en general, intervienen al menos dos partes. Al establecerse como una relación, las decisiones e iniciativas de cada una de las partes –programas, movilizaciones, discursos, manifiestos, entre otros-, se producen de manera interactiva. La acción colectiva se desarrolla como un proceso en el que se configuran y se despliegan, de modo dinámico, iniciativas, respuestas y negociaciones. Ese carácter procesual es el que relativiza las preconcepciones, ideologías y creencias de los participantes; tanto las previas como las simultáneas al proceso de movilización.

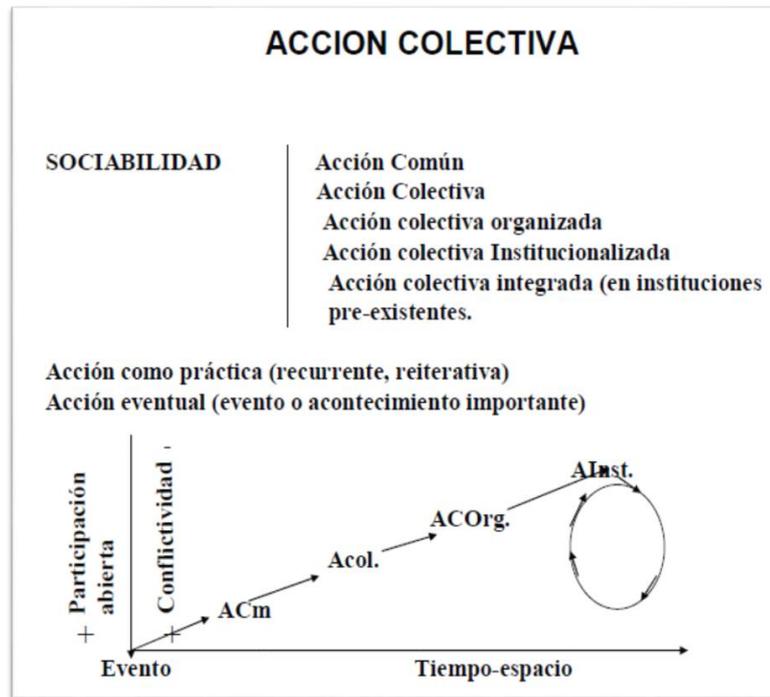
Desde el enfoque de Cruz (2001), para que la acción colectiva se produzca se requiere: a) Individuos que se comuniquen por medio de redes sociales de carácter formal o informal, 2) Que los potenciales participantes compartan definiciones de lo que sucede y se pongan de acuerdo en el diagnóstico de la situación y en las medidas para responder al conflicto, 3) Aprovechar las denominadas oportunidades, es decir, los momentos y circunstancias favorables considerando que el marco político en el que se puede desarrollar la protesta influye sobre manera en su desarrollo y 4) Existencia de una variedad de formas escogidas por los participantes entre un limitado repertorio que se encuentre a su disposición.

Cruz (2001), identifica dos dimensiones de la acción colectiva. Una dimensión institucional ocupada por gobiernos, administraciones, partidos políticos y grupos de interés; es decir, asociaciones que para plantear sus demandas utilizan cauces privilegiados de participación política y de acción colectiva con el fin de adquirir poder o alterar el existente. La acción colectiva que se manifiesta en el ámbito institucional, presenta un carácter administrativo y político muy reglamentado. Sin embargo, en ocasiones excepcionales, con el fin de adquirir o demostrar poder, los gobiernos pueden promover movilizaciones, concentraciones, mítines y manifestaciones con foco en el número y en el movimiento de sus seguidores. En los partidos políticos, si bien la participación y acción es, en general, la política electoral, parlamentaria y administrativa; con frecuencia han impulsado la movilización de sus simpatizantes más allá de las campañas electorales. Lo institucional se completa, de forma simultánea, con la dimensión no institucional, empleada por quienes carecen de la posibilidad de utilizar los cauces institucionales o deliberadamente no los quieren aprovechar, por lo

que se movilizan a través de huelgas, manifestaciones y movimientos sociales, entre otros. Por fuera de las instituciones, el movimiento social es la forma de acción colectiva que el autor considera más compleja, en tanto se caracteriza por el esfuerzo colectivo y sostenido de la acción. Enfatiza, además, su forma de acción flexible que al no depender de la obtención directa e inmediata de las reivindicaciones planteadas, lo constituye en un modo idóneo de llamar la atención, de obtener poder y de negociar.

Bustos Cara (2002c), destaca distintos tipos de acciones con características específicas que se sintetizan en el cuadro siguiente:

Tipo de acción	Definición
Acción espontánea	Forma de reacción individual que implica el actuar en conjunto, pero sólo tiene existencia como colectivo en la acción disparada por un evento significativo.
Acción colectiva	Tiene un grado de formalización mayor, selecciona a sus integrantes por los objetivos que comienzan a plantearse a partir de la formulación de un discurso, en términos de objetivos. Aparecen símbolos y se capitaliza una historia en común con referencias de identidad que se hacen más evidentes. La experiencia vivida es la base de legitimidad de la pertenencia.
Acción colectiva organizada	Los marcos de referencia de la acción se fijan en objetivos del relato; el discurso toma los aspectos significativos de las demandas o los principios que se defienden. Se organiza un liderazgo, más formal, en el marco de una jerarquía.
Acción colectiva institucionalizada	No solo toma en cuenta la organización sino también la formulación de sus objetivos y prácticas, formalizadas en estatutos, normas y procedimientos. El punto clave es la capacidad de reproducirse para transferir el sentido de la acción a los integrantes futuros. Este nivel implica una práctica burocrática establecida y aceptada.
Fuente: Bustos Cara (2002c)	



Fuente: Bustos Cara (2002c)

Para De Francisco, A. (1994), hay dos modelos analíticos para explicar la acción colectiva: el modelo de la mano invisible y el modelo de la cooperación o de la mano visible. La característica principal de “la mano visible” es que cada individuo que integra el colectivo pretende maximizar su utilidad privada pero, al interactuar con los otros, los distintos cursos de acción dan un resultado no buscado. En cambio, en el modelo de cooperación o “mano invisible” la característica esencial es la subordinación del interés individual al interés colectivo.

2.2.5 Participación

La temática de la participación se presenta analíticamente en dos planos. Por un lado, se analiza lo que implica la participación en términos de expresión política en la democracia, desde una perspectiva que trasciende el paradigma clásico de la democracia representativa basada en el mecanismo representante – representado. Se pone especial énfasis en la democracia participativa y en la participación que, como instrumento al servicio de los sectores populares, permite construir progresivamente una nueva cultura política, para que en la política y en el ciclo de las políticas públicas, emerja una nueva forma de hacer la cosa pública. Por otro lado, se exponen la conceptualización y las características que asume la participación desde una

perspectiva multidimensional y desde un paradigma orientado a la transformación social, económica, y política. Para esto, se presentan brevemente los principios conceptuales y las distintas formas y mecanismos de la participación.

Rebellato (2000), considera que la construcción de un paradigma emancipatorio debe ser construido con el protagonismo de los sujetos populares y del pueblo como sujeto. Cuando en los procesos de cambio se desarrollan vínculos más estrechos con la vida cotidiana, la memoria histórica y las tradiciones culturales adquieren mayor radicalidad y se afianzan con más fuerza que aquellos procesos donde lo político aparece desligado del contexto vital, aun cuando éstos logren ritmos más acelerados.

Para Coraggio (1987), el Estado debe jugar un papel en el proceso de construcción de nuevas relaciones sociales; a su vez plantea que la determinación del sujeto – social, político- es necesaria para que cualquier propuesta de transformación social se transforme en una acción consciente. La *“encarnación de ideas ‘encarnables’ en fuerzas materiales eficaces”* es, para el autor, la vía para intervenir con consciencia en los procesos reales y lograr la transformación. La constitución del sujeto popular, agrega, pasa por el ejercicio de su soberanía, por la afirmación de su capacidad de autogobierno en todos los niveles y por el discernimiento político en articulación con y no a la sombra del estado.

Para Manzanal (2003a), cualquier gobierno que quiera aplicar un proyecto nacional alternativo deberá contar con el apoyo mayoritario de la población, basado en la consciencia de ésta respecto al cambio que se le exige y en el que se la involucrará. En ese sentido, alude a la necesidad de contraponer, un polo de poder popular, construido a partir de la participación de la población en las diferentes formas de gestión, control y seguimiento del accionar público y privado. Cuando el autor habla de participación se refiere: a) a la que interviene en las decisiones públicas, b) la que se ejerce controlando la eficiencia, la transparencia y la efectividad de las acciones públicas y privadas y c) la que tiene como objetivo mejorar la distribución del producto a favor de las mayorías nacionales postergadas. Y agrega que el camino hacia esa reconstrucción requiere: a) la participación popular, b) la transformación institucional del Estado inducido por la creciente participación popular y c) la transformación de las instituciones que regulan el accionar privado.

Para Oszlak (2009), la participación puede entenderse como un proceso mediante el cual los actores de la sociedad civil, movilizándolo sus ideas, valores e intereses, se

organizan y movilizan en la escena pública con la finalidad de influir sobre las políticas estatales y el modo de organización de la sociedad que éstas promueven. La participación se puede manifestar en tres instancias: en la formación o el diseño, en la ejecución y en la evaluación y/o en el control de la política pública implementada.

Para Coraggio (1989), la participación es “tomar parte” de algo o en algo con otros a través de procesos, acciones y decisiones colectivas, El autor diferencia tres niveles de integración o de participación de los sectores sociales en la vida social: a) el relacionado a la reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida; la inserción en la producción, en el consumo y en la distribución (concentrado en la institución familiar, en el lugar de trabajo y en el mercado), b) el de las organizaciones (de tipo corporativo, sindicatos, cooperativas de producción, de vivienda, organizaciones barriales, entre otras), extensión del primer nivel, del que se diferencia, justamente, por la aparición de una organización colectiva. En este nivel se generan y expresan una serie de identidades populares definidas a partir del consumo, c) el de la sociedad (local, regional, nacional), como el nivel en que se da la producción y eventualmente la transformación de la sociedad y del Estado. En síntesis, en el primer nivel la fuerza por sobrevivir y procurarse bienes para la reproducción es su resistencia; los individuos participan en un movimiento colectivo -segundo nivel- sólo en la medida en que aumente la eficacia para obtener los satisfactores elementales. En el tercero, hay fuerzas que tratan de elevar la mira de la lucha popular y de superarla en la resistencia. Se trata de que muchos de los movimientos definidos en segundo lugar como colectivos y que tratan de lograr del Estado ciertos satisfactores, pasen a un nivel superior de problematización y se planteen reivindicaciones no ya como defensa sectorial sino como asunto de derechos humanos.

Manzanal (2003a), distingue diferentes tipos de participación. Por un lado, una participación débil asociada a la información y la consulta y, por otro, una participación fuerte, que se inscribe en el paradigma de la transformación de la sociedad. En este sentido, la participación significa asociarse para las decisiones, para el control y el seguimiento de las acciones públicas y privadas. Cuando la participación en la toma de decisiones es constante, quienes la ejercen, en su mismo accionar, se capacitan, construyen conciencia y aprendizaje y se convierten en el motor de la transformación social. En una primera etapa, esta participación sólo puede ser aplicada a determinado rango de actividades; avanzar hacia niveles de mayor complejidad dependerá de los

procesos de capacitación y organización y de la práctica de la esta última. En este sentido, la participación en el control y el seguimiento del funcionamiento transparente y del cumplimiento de normas y reglas es la primera forma de participación o, por lo menos, la paralela a la toma de decisiones, y cumple, además, el rol de ser formadora para alcanzar modelos más fuertes de participación.

Manzanal (2006) considera que el camino hacia la transformación social, política, institucional y económica se construye a partir de la educación, concientización y empoderamiento de las mayorías históricamente postergadas. En el caso del desarrollo rural – local, significa apuntar al fortalecimiento de las organizaciones de base y a la educación formal e informal, capacitando para el ejercicio de la política, de la gestión y del control institucional. El Estado y los organismos de financiamiento nacional o internacionales podrían ser los gestores iniciales de estos procesos pero no sus impulsores, ya que si lo fueran, las transformaciones quedarían inconclusas dado que la propuesta de desarrollo territorial y la democracia participativa local *“atenta contra el poder hegemónico que estas instituciones representan”*. Por tanto, entiende que la población rural – local organizada tiene que ser la promotora de los cambios, más allá de que cuente con el apoyo de otras organizaciones –locales o no- de educadores, técnicos, profesionales, políticos y funcionarios.

Para Manzanal (2003b), la participación organizada es el principal instrumento que los sectores de menores recursos tienen para transformar su propia realidad y su calidad de vida, lo que implica aumentar su participación en la distribución del ingreso. Desde ese lugar, la población históricamente marginada de las grandes decisiones nacionales puede proyectarse hacia el ámbito mayor de la política pública, en relación al plano provincial y nacional. La autora plantea que la participación organizada se alcanza transitando un proceso que avanza y se fortalece en la práctica concreta y en el que se va adquiriendo mayor compromiso individual y organizacional. Considera que en la acción, los pobladores se capacitan para ir superando niveles de participación, primero con información sobre cuestiones públicas, a continuación con la consulta sobre decisiones a tomar y luego con la intervención en la toma de decisiones, hasta lograr integrar “el cuerpo de la decisión” que dirige la cosa pública. El pasaje por los distintos niveles requiere capacitación y praxis de participación en un ejercicio continuado y ascendente. En los sectores históricamente postergados, la

posibilidad y potencialidad de la participación depende “*en buena medida de la decisión pública y privada para permitirle e impulsarla*”.

Otro enfoque que comparte la idea de que la participación no puede prescindir de expresiones organizativas es el planteado por Harnecker (2010); desde su perspectiva no excluye a actores externos que promuevan la organización y la participación para la gestión del gobierno. En este sentido, señala que todos aquellos que impulsen la organización de las comunidades, que pretendan “organizar la participación” en el marco de una gestión democrática, deberán estar dispuestos a escuchar y aceptar las opiniones de la gente y a considerar los hábitos culturales y las formas tradicionales en que la población se ha organizado. Asimismo, manifiesta que ante situaciones de debilidades organizativas, desmovilización y escepticismo, la vía para “promover la participación” es convocar a la población a intercambiar y a decidir sobre el destino de los recursos. A su modo de ver, partir de los problemas más sentidos por la población incentiva el participar en la gestión del gobierno.

Harnecker (2010), por su parte, no desconoce el papel que pueden desempeñar los gobiernos locales en la creación de iniciativas “*desde arriba*”, para avanzar en el proceso de participación popular en la gestión del gobierno. Pero, al mismo tiempo, reconoce la necesidad de construir movimientos sociales autónomos, ya que, de otra forma, corren el riesgo de desaparecer; por ejemplo, si la autoridad que los promovió no logra reelegirse o no se elige una autoridad con el mismo proyecto que la saliente. La democracia existe cuando hay autonomía de las expresiones del movimiento social frente al Estado y señala que hay autonomía cuando la población tiene suficiente información para poder pronunciarse y adoptar decisiones libress.

Para Benzaquen; Gianetti (2008), desde una lógica social, la participación implica personas en situación de ciudadanía que se involucran e inciden en la toma de decisiones y construyen propuestas de resolución a problemas y conflictos. Y agregan que el sentido se completa cuando el protagonismo se ejerce junto a otros. En la conceptualización de participación, distinguen las “formas poco genuinas”, que involucran los casos de manipulación (se obliga a hacer lo que otros quieren); la decorativa (la gente está presente sin saber por qué ni para qué está ahí) y la simbólica (la gente puede participar pero le falta información). En consecuencia, plantea que para que existan verdaderos procesos de participación es necesario que la gente sienta que forma parte (que pertenece, que está informada), que tiene parte

(que puede opinar e intercambiar ideas, conocimiento, visiones) y que toma parte (que puede tomar decisiones junto con los otros). Esto debe darse en todas las instancias del proceso de trabajo: en el análisis situacional, en el diseño de las propuestas, en la gestión, el seguimiento y la evaluación. Así, aparece en forma permanente un actor colectivo que interviene continuamente en el proceso.

Para Lahera (2004), los procesos de concertación suponen la presencia de una serie de factores, entre ellos la participación de los agentes sociales en la elaboración y tomas de decisiones de políticas públicas, su responsabilidad respecto a normas de negociación y su voluntad de cooperación. La participación como modo de formar parte de la agenda pública y de la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los ciudadanos, a través de su participación y la de sus organizaciones, pueden hacer valer sus opiniones en el período comprendido entre los actos electorarios. La participación es un complemento indispensable de la burocratización de los actos gubernativos y, además, otorga mayor transparencia al sistema político y activa la consideración de problemas sociales más relevantes. En consecuencia, el autor considera que la participación es fundamental si se pretende transferir más poder a la ciudadanía. El contacto cercano entre las autoridades y las comunidades posibilita una mejor capacidad de respuesta y otorga más transparencia al suministro local de bienes y servicios y mayor responsabilidad de la población en la esfera pública, entre otros temas. Según los temas a los que se aboque, la participación puede alcanzar diversos niveles de intensidad, que incluyen el compartir información, la realización de consultas y la participación en las decisiones y/o en la implementación de las políticas. La organización y la capacitación son consideradas requisitos de existencia para que la participación de numerosos grupos sociales sea posible. La participación no sólo debe aumentar los canales de expresión de la sociedad civil, sino también hacerla responsable de sus demandas y preocupaciones. Capacitar en gestión a los líderes elegidos por sus grupos comunitarios puede contribuir a precisar responsabilidades y a facilitar la rendición de cuentas. Por otra parte, la participación de los usuarios en relación a los servicios aumenta la responsabilidad de los funcionarios de rendir cuentas.

Lahera (2004), distingue diversos aportes que la participación puede proporcionar para mejorar la gestión pública. En ese sentido, destaca que: a) puede incrementar la información sobre las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o

sectores involucrados; b) los programas y la entrega de los servicios pueden ser mejor adaptados a las necesidades locales y favorecer a un mejor uso de los recursos y c) la entrega de los servicios puede ser de más alta calidad y atender mejor a la demanda. Entre los inconvenientes, señala: a) mayores costos de transacción iniciales, b) aumento de las expectativas racionales, c) eventual captura de recursos por élites locales y d) la posibilidad de sustituir, en vez de complementar, el conocimiento técnico con la información local.

2.3 Propuesta metodológica

2.3.1 Estudio exploratorio

Para Sabino (1992), las investigaciones exploratorias pretenden brindar una visión general y aproximada de los objetos de estudio. Son pertinentes cuando el tema de estudio ha sido poco explorado, cuando no existen suficientes estudios previos, cuando aparece un nuevo fenómeno que no admite una descripción sistemática o cuando el investigador dispone de recursos insuficientes para emprender un estudio con mayor profundidad.

El dinamismo cuantitativo y cualitativo aportado por el Proyecto Uruguay Rural, al promover el surgimiento o revitalización de medio centenar de organizaciones de productores familiares, asalariados rurales y pobladores rurales⁸⁴, es un hito importante para la historia de las organizaciones sociales rurales y para la ejecución de políticas públicas. En Uruguay, existen escasos antecedentes de estudios que se hayan planteado como objetivo indagar las políticas públicas que promovieron la organización de los productores familiares. Dado que no hay conocimiento sistematizado y que se conoce poco sobre el tema, la presente tuvo el carácter de investigación exploratoria.

2.3.2 Estudio de caso

Para Sabino (1992), un estudio de caso permite obtener un conocimiento amplio y detallado del objeto de investigación. Si se estudia una unidad de un conjunto

⁸⁴ Organizaciones fortalecidas por el PUR en el período 2005 – 2011, según tipo: 53 organizaciones de productores familiares, 5 sindicatos de trabajadores y 6 organizaciones sociales rurales. (PUR, MGAP, FIDA, 2011)

determinado, se estará en condiciones de conocer algunos aspectos generales y de tener una perspectiva y una reseña general, que orientará la búsqueda posterior, sistemática y orgánica. La limitación de este tipo de investigaciones es la imposibilidad de universalizar los hallazgos obtenidos. La ventaja, su relativa simplicidad y economía ya que no requiere de técnicas masivas de recolección de datos. Los estudios de caso tienen mayor utilidad cuando se trata de realizar indagaciones exploratorias; son muy flexibles y adecuados para las fases iniciales de una investigación sobre temas complejos, para formular hipótesis de trabajo o reconocer a las principales variables involucradas en una situación.

Zeller (2007) en base a Oszlack; Odonell (1981), señala que la complejidad de los impactos de las políticas estatales hace difícil su medición y su estudio. Considera más eficaz para el estudio de resultados e impactos, el análisis focal de cada política específica, ya que se deben obtener datos cualitativos y cuantitativos que requieren un tratamiento particular en función de su existencia, confiabilidad y homogeneidad.

La presente investigación se desarrolló mediante la realización de un estudio de caso. El estudio se realizó en una región específica por motivos económicos, temporales y espaciales, entre otros. La ausencia de estos recursos imposibilitó extender el estudio a diferentes territorios del Uruguay Rural. El estudio de caso, por lo tanto, no proporciona conclusiones generales sobre los resultados de la implementación del PUR sino que pretende indagar específicamente cuáles fueron los resultados de una política pública en el territorio uruguayo seleccionado, el departamento de Rivera.

2.3.3 Delimitación espacial y temporal

La investigación abordó la implementación y los resultados de las políticas del PUR en el transcurso del quinquenio 2005 – 2010, en el departamento de Rivera, a través de la indagación en tres experiencias organizativas. La acotación temporal se inicia en el 2005 ya que en ese año se comenzaron a diseñar e implementar las nuevas propuestas políticas del PUR en el marco del MAGP, que se extendieron hasta el 2010, año de cierre del Proyecto. Cabe agregar que el cierre definitivo del PUR se prolongó hasta el primer trimestre del siguiente año. Así, la investigación acerca de la implementación de las nuevas políticas del PUR abarcó un período de aproximadamente seis años.

2.3.4 Métodos y fuentes de datos

2.3.4.1 Métodos

La propuesta metodológica consistió en enmarcar el trabajo desde una perspectiva histórica y en utilizar técnicas cualitativas para el relevamiento, análisis e interpretación de la información, en la etapa previa y posterior al hito del año 2005, con el objetivo de describir las políticas orientadas al desarrollo rural, a la promoción de procesos organizativos y prácticas participativas de los sectores más vulnerables del medio rural, explorar las políticas del PUR y su implementación y resultados en Rivera, entre otros. Se contextualizó en qué marco social, económico, político e institucional se insertaron las nuevas propuestas del PUR en general y en particular, en el departamento de Rivera. Todo esto, para posteriormente comprender la influencia que el nuevo contexto de las políticas públicas del PUR, ejerció sobre la acción de la población objeto de sus políticas.

Para Vasilachis de Gialdino (2006), la investigación cualitativa se interesa “...por la forma en que el mundo es comprendido, experimentado, producido; por el contexto y por los procesos; por la perspectiva de los participantes, por sus sentidos, por sus significados, por su experiencia, por sus conocimientos, por su relato”. Con relación a las particularidades del método, señala que la investigación cualitativa es interpretativa, inductiva, multimétodica y reflexiva. Los métodos y la explicación son sensibles y flexibles al contexto social en el que los datos son producidos. Se centra en la práctica real y se basa en un proceso interactivo en el que intervienen el investigador y los participantes. La finalidad de una investigación cualitativa es descubrir lo nuevo y desarrollar teorías fundamentadas empíricamente; la vinculación con la teoría es lo que la hace significativa. Intenta hacer relevante el caso individual en el contexto de la teoría y provee nuevas perspectivas sobre lo que se conoce, describe, explica y descubre.

Para Vela Peón (2001), los métodos cualitativos “...ponen énfasis en la visión de los actores y el análisis contextual en el que ésta se desarrolla, centrándose en el significado de las relaciones sociales”.

2.3.4.2 Fuentes de datos

En el proceso de investigación se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Los datos primarios son aquellos que el investigador obtiene directamente de la realidad empírica, son los que se recogen en contacto con los hechos que se investigan. Los datos secundarios son registros escritos que provienen del contacto con la práctica, que ya han sido recogidos y procesados por otros investigadores. Todo dato secundario ha sido primario en sus orígenes y todo dato primario, a partir de que el investigador concluye su trabajo, se convierte en dato secundario para los demás. (Sabino, 1992)

La técnica de recolección de datos utilizada en este trabajo para el relevamiento de información primaria fue la entrevista semiestructurada. Para el caso de datos secundarios, la revisión de información de variadas fuentes.

2.3.4.2.1 Fuentes de datos primarias

Entrevista semiestructurada

Para Sabino (1992), la entrevista es una forma específica de interacción social que tiene por objeto recolectar datos para una investigación. El investigador formula preguntas relativas al tema en investigación y se establece un diálogo donde el entrevistador indaga y el entrevistado es la fuente de información.

Para Vela Peón (2001), la entrevista es un mecanismo controlado donde interactúan personas: un entrevistado que transmite información y un entrevistador que la recibe; en el proceso se produce un intercambio simbólico que retroalimenta al mismo proceso. La entrevista cualitativa es la que realiza la lectura de lo social a través de la reconstrucción del lenguaje; en ella los entrevistados expresan sus pensamientos, sus deseos y el inconsciente. Constituye una técnica de relevancia para el conocimiento de los hechos sociales, para el análisis de los procesos de integración cultural y para el estudio de la formación de identidades. Ubica el énfasis en el conocimiento de las experiencias, los sentimientos y los significados que los fenómenos sociales tienen para los entrevistados. El autor, además, destaca la confluencia de experiencias, sentimientos, subjetividades e interpretaciones que las personas realizan de su vida y de la vida social como una de las riquezas de la entrevista. Como contracara, aparecen sus limitaciones; al tener un carácter único, “no

siempre puede afirmarse con plena seguridad el descubrimiento de los aspectos claves que conduzcan a un conocimiento generalizable”.

La entrevista guiada o por pauta es aquella que se basa en una lista de puntos de interés (sobre temas que tengan relación entre sí) que se exploran durante su transcurso. El entrevistador hace muy pocas preguntas directas y deja hablar al entrevistado, en el marco de los temas señalados en la pauta o guía de la entrevista. Si el entrevistado se aparta o no toca alguno de los puntos en cuestión, el investigador se refiere a ellos, siempre tratando de preservar la espontaneidad de la interacción. Este tipo de entrevista se utiliza cuando se presentan casos en que los sujetos investigados, por sus actitudes culturales o necesidades personales, prefieren un desarrollo flexible a uno rígido. Tiene la ventaja de permitir un diálogo más profundo, de presentar los hechos en toda su complejidad, y posibilita captar las respuestas a los temas elegidos, las actitudes, valores y formas de pensar de los entrevistados. (Sabino, 1992)

Para Vela Peón (2001), el uso de la entrevista semiestructurada ayuda al posicionamiento del entrevistador dado que al contar con temas o preguntas preestablecidas *“demuestra al entrevistado que está frente a una persona preparada y competente con pleno control sobre lo que quiere y le interesa de la entrevista, sin que con ello se llegue a ejercer un dominio total sobre el informante”.*

En la presente investigación, en el contenido de la entrevista las preguntas relacionadas con los indicadores definidos se realizaron según la población a entrevistar; para cada uno de los grupos de unidades de análisis a relevar se diseñaron pautas particulares de entrevistas. Los grupos diferenciados fueron: los técnicos del PUR, en los niveles central, regional y territorial; los técnicos de campo; los analistas de crédito y los productores. La entrevista se orientó a captar la complejidad del fenómeno estudiado y su contexto con la mayor profundidad posible. La pauta estructurada de la entrevista no inhabilitó que en el transcurso del diálogo con el entrevistado existiera el margen para profundizar, reorientar y formular otras preguntas.

2.3.4.2.2 *Fuentes secundarias de datos*

Para la caracterización productiva, social, económica, demográfica y nivel de vida de Uruguay y del departamento de Rivera, se realizó la revisión bibliográfica, sistematización y análisis de los siguientes documentos:

- Censos Generales Agropecuarios
- Censos Nacionales de Población, Vivienda y Hogares,
- Encuesta Continua de Hogares
- Estudios sobre Pobreza
- Estudios del MGAP localizados en la región norte del Uruguay
- Consultorías, libros, artículos, páginas web, entre otros.

Para describir y analizar las políticas, objetivos, y resultados del Proyecto Uruguay Rural y del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, se realizó la revisión bibliográfica, sistematización y análisis de los siguientes documentos:

- Documentos evaluación ex ante PUR
- Lineamientos Estratégicos MGAP 2005 - 2009
- Pauta de Diagnósticos Socio productivos
- Convenios PUR – Organizaciones Sociales Rurales
- Informes de seguimiento de los representantes técnicos del PUR
- Informes de seguimiento de los técnicos de campo de las organizaciones
- Planes Operativos Anuales del PUR en el departamento de Rivera
- Publicaciones sobre Encuentros de Producción Agropecuaria Familiar y Microcrédito
- Informe final y de talleres de la Evaluación Intermedia y Final del PUR

Para sistematizar, describir y analizar a las organizaciones de productores familiares y de pobladores rurales del departamento de Rivera, se utilizó:

- Diagnósticos Socio productivos de Moirones, Lapuente, Arroyo Blanco
- Convenios PUR - Asociación de Pequeños Productores Familiares; PUR – Sociedad de Fomento Rural de Rivera, PUR - ADAR

- Proyectos presentados al PUR por los grupos de productores del departamento de Rivera desde el año 2002
- Informes de seguimiento de los representantes técnicos del PUR y de técnicos de campo de las organizaciones
- Sistematizaciones de experiencias de La Hilera, SFR Tala, Grupo Los Pioneros, Cooperativa Quebrada de los Cuervos
- Documentales en Moirones y en Arroyo Blanco
- Publicación sobre Encuentro Nacional de Integrantes de Comité de Crédito Local, Programa de Microcrédito realizado en Cerro Pelado, Rivera
- Documento final del Proyecto FAO – MGAP - PUR
- Revistas, libros, boletines, páginas web

2.3.4.3 Población estudiada

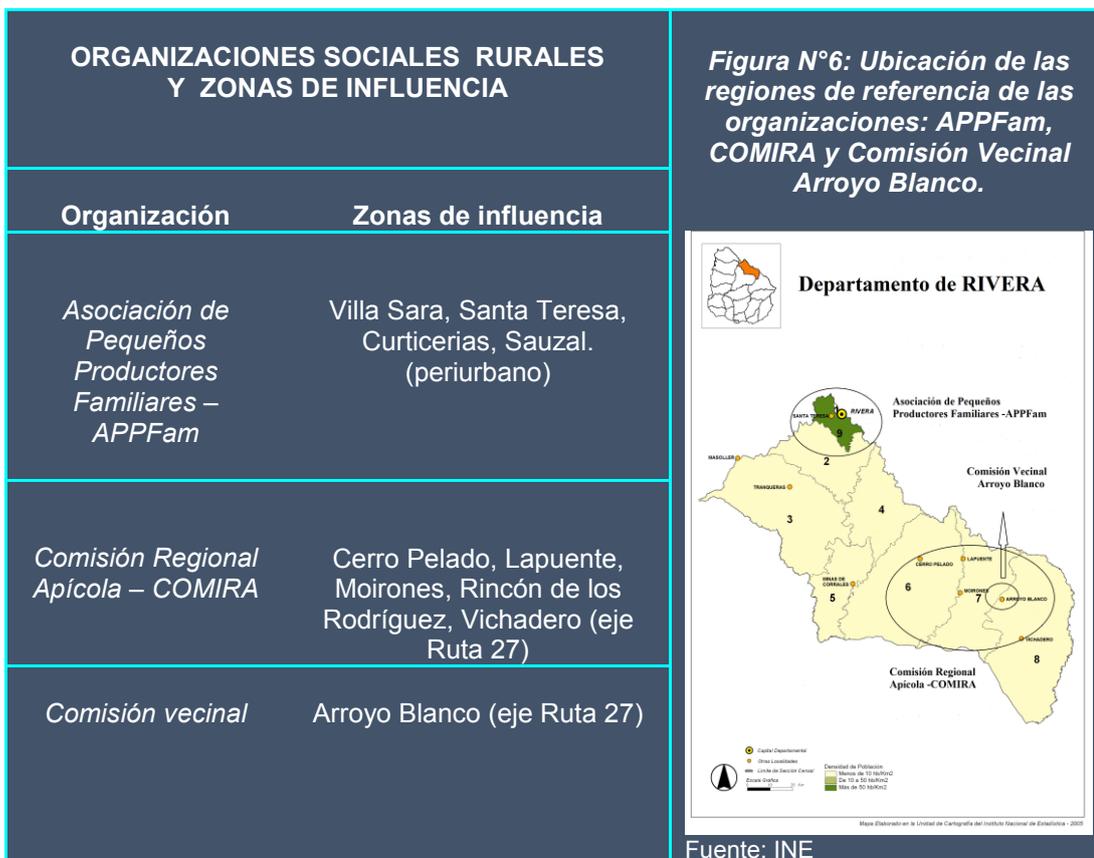
Las unidades de análisis de la investigación fueron la política pública del PUR y las organizaciones de productores familiares y de pobladores de comunidades rurales. Para la selección de la población a entrevistar en la unidad de política pública, se consideraron dos criterios centrales, por un lado, los niveles del organigrama del PUR –central y territorial-, y por otro, la participación en las diferentes etapas de la política pública –diseño e implementación-. En la estructura central se entrevistó a los responsables del diseño de las políticas del Proyecto Uruguay Rural y a los supervisores regionales, articuladores de la esfera central y territorial. En el nivel territorial, correspondiente a la implementación de las políticas, se entrevistó a los representantes técnicos del PUR y a los técnicos de campo que trabajaron en Rivera directamente con las organizaciones de productores familiares y las de pobladores rurales; en ambos casos, los técnicos entrevistados estaban formados en ciencias agrarias o sociales.

En el departamento de Rivera existen expresiones organizativas diversas –grupos de productores, sociedades de fomento rural, asociaciones, organizaciones de segundo grado, comisiones de vecinos, entre otras-. A fin de considerar las diferentes realidades y particularidades territoriales y trayectoria organizativa, las organizaciones de productores a entrevistar se seleccionaron en función de: sus características generales –finalidad, grado-; del perfil de sus integrantes; antecedentes de vinculación

con el PUR y localización en el departamento. La organización de pobladores rurales se seleccionó, en función de la inexistencia de trayectoria organizativa en el poblado y en sus habitantes, por el abordaje para la solución de una necesidad básica y por el impacto de la organización en las políticas públicas y en otras comisiones vecinales. Las organizaciones seleccionadas fueron: la Asociación de Pequeños Productores Familiares, la Comisión Regional Apícola y la Comisión Vecinal de Arroyo Blanco.

La Asociación de Pequeños Productores Familiares – APPFam, es una organización de base que se creó a partir de grupos de productores que tenían antecedentes de trabajo con el PUR, previo al año 2005. La COMIRA, representaba una organización de segundo grado que se creó a partir de grupos apícolas, solo algunos de ellos tenían antecedentes de trabajo con el PUR. En ambos casos, la organización estaba integrada por productores familiares, por semi proletarizados y por asalariados rurales, con énfasis en distintos rubros de producción. Por su parte, la Comisión Vecinal de Arroyo Blanco se conformaba, en su mayoría, por mujeres rurales dedicadas principalmente a tareas domésticas, cuyos esposos eran asalariados rurales o pequeños productores familiares.

La zona de influencia de las organizaciones seleccionadas permitió abarcar dos regiones del departamento. La COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco, se encontraban ubicadas en una región que comprende a la ruralidad más profunda y distante de la ciudad de Rivera, es la zona de influencia del eje de la Ruta 27, en las secciones policiales 6^a, 7^a, y 8^a. Previo al año 2005, existía allí intervención del Proyecto Uruguay Rural, con énfasis de trabajo en los Comité de Crédito Local –Cerro Pelado- y en los alrededores de Vichadero, centro poblado ubicado en el empalme de la ruta 6 y 27. La zona de influencia, en el caso de la APPFam, se ubica en el periurbano de Rivera, capital departamental, y en zonas rurales distantes aproximadamente a 15 km de la ciudad y a 3 kms de la ruta nacional N°5. El PUR, en esa región, tenía antecedentes de trabajo en la conformación de grupos principalmente hortícolas.



La población de las organizaciones de productores familiares entrevistada fue la que integró el Consejo Directivo y/o la base social, o la que representó al grupo de base en la organización de segundo grado. Para la selección de los informantes calificados, se consideraron la integración al Consejo Directivo, la antigüedad en la organización, las experiencias asociativas previas, el relacionamiento con el PUR desde sus inicios, el grupo de pertenencia y el género, entre otras variables. En el caso de las organizaciones de pobladores rurales, se entrevistó a quienes tuvieron un rol activo en el funcionamiento y en la representación de la organización en diferentes instancias locales, departamentales y regionales –Mesas de Desarrollo Rural, Encuentros de Producción Agropecuaria Familiar, Encuentro de Microcrédito, Sistematizaciones de experiencias, Audiovisuales, entre otros-.

Entrevistas en profundidad según tipo de entrevistado	
Proyecto Uruguay Rural – Equipo de dirección	3
Proyecto Uruguay Rural – Supervisores regionales	2
Proyecto Uruguay Rural – Representantes técnicos territoriales con perfil en ciencias agrarias y ciencias sociales	2
Técnicos de campo con perfil en ciencias agrarias y ciencias sociales	4
Analista Programa Microcrédito	1
Organización de productores: Asociación de Productores Familiares: Directivos e integrantes de la Asociación ⁸⁵	11
Organización de productores: COMIRA Productores que integraban los grupos de base: La Cumbre ⁸⁶ , Lapuente, Moirones, Cerro Pelado y Rincón de los Rodríguez	7
Organizaciones vecinales: Arroyo Blanco ⁸⁷ , Moirones	3
TOTAL	33

El trabajo de campo se realizó a través de entrevistas concertadas telefónicamente. Previo al encuentro, se explicitaron los antecedentes de la investigadora, el tema y los objetivos de la investigación. Ante eso, los consultados mostraron total predisposición para ser entrevistados. De acuerdo a sus posibilidades, se estableció día, hora y lugar. En el caso de los integrantes de las organizaciones de productores y de pobladores rurales las entrevistas se realizaron en los establecimientos productivos y en las viviendas particulares, lo que permitió el acercamiento a la unidad productiva y reproductiva.

El significado que el PUR representaba en los entrevistados facilitó esta modalidad de este trabajo. En el desarrollo de las entrevistas se estableció una empatía⁸⁸ entrevistador - entrevistado y fue relevante la predisposición del entrevistado a aportar

⁸⁵ En una de las entrevistas participó el entrevistado y la conyugue. Se cuantificó como una sola entrevista, no obstante se citan separadamente las intervenciones de cada uno de ellos.

⁸⁶ En una de las entrevistas participó la entrevistada y el conyugue. Se cuantificó como una sola entrevista, no obstante se citan separadamente las intervenciones de cada uno de ellos.

⁸⁷ En una de las entrevistas participaron más de un integrante de la Comisión Vecinal Arroyo Blanco. Se cuantificó como una sola entrevista, no obstante se citan separadamente las intervenciones de los cada uno de ellos.

⁸⁸ Vela Peón (2001), en referencia al entendimiento mutuo entre entrevistado y entrevistador. utiliza el término rapport, expresión escueta que refiere al grado de simpatía y empatía entre los entrevistados y el investigador. Dicha relación existe cuando los entrevistados han aceptado las metas de la investigación del entrevistador y procuran ayudarlo activamente para obtener la información necesaria. Importa mucho la experiencia y el dominio de la técnica por parte del entrevistador.

información. Este tipo de interacción permitió detectar la validez y confiabilidad⁸⁹ de la información proporcionada y observar en el lugar las características productivas, reproductivas y familiares. En el mismo sentido, se generó un vínculo apropiado con los entrevistados vinculados a la política pública. Las 33 entrevistas realizadas fueron llevadas a cabo por la investigadora de esta tesis en el año 2012; el Director de Tesis, Dr. Pedro Carricart acompañó una de las jornadas de campo

El registro de la entrevista se realizó mediante la grabación en audio, previamente informado y con anuencia de los entrevistados, sin que se detectara que el dispositivo utilizado haya condicionado el discurrir del diálogo entrevistador - entrevistado. En la presentación de los resultados, la identificación de los entrevistados en las citas textuales, se realizó mediante la adjudicación de un dígito numérico. La investigación realizada no hubiese sido posible sin el invalorable aporte de los conocimientos de todos los entrevistados. En este sentido, en los agradecimientos se proporcionan los nombres de quienes participaron por propia voluntad y contribuyeron generosamente con el trabajo de campo.

2.4 Alcances y limitaciones

El punto de inflexión para este tema de investigación fue el año 2005. En ese año se produjo un cambio de gobierno en Uruguay. Por primera vez en la historia el Frente Amplio, partido político que nuclea a movimientos y partidos políticos de centro e izquierda, llegó a la presidencia del país. Es relevante destacar la diferencia entre acceder al gobierno y acceder al poder; en la sociedad coexistían sectores sociales con intereses contradictorios y las políticas públicas que emergieron con el nuevo gobierno no plantearon cambios de carácter estructural. Por tanto, no se pretendió estudiar cambios en este sentido. Además, dado que los mismos no devienen de la intervención de un proyecto acotado en el tiempo, se incorporó esta consideración a la importancia de la dimensión temporal en los procesos sociales en el medio rural.

Las nuevas propuestas de organización del PUR, con noveles finalidades y estrategias, planteaban el objetivo de contribuir a dejar cimientos que oficiaran como

⁸⁹ Para Vela Peón (2001), en las técnicas cualitativas, la validez y la confiabilidad asumen formas distintas a la visión positiva de la investigación, por tanto, estas dos nociones deben plantearse en relación con cada investigación en particular. Con la validez y confiabilidad se busca obtener un mínimo de autenticidad, concordancia y entendimiento en la estructura narrativa proporcionada por los informantes, a partir de los hechos tal y cómo se le presentan de manera cotidiana en su realidad.

expresiones organizativas de los sectores sociales más invisibilizados del entramado social rural. En ese sentido, ante la multiplicidad de dimensiones que atraviesan a cualquier organización social -económica, social, cultural, política-, la investigación pretendió indagar los aportes, limitaciones e impactos de una política pública, en la dimensión organizacional, sin atravesar las relaciones intra organizaciones ni las relaciones en los espacios de diálogo social y de políticas correspondientes a las Mesas de Desarrollo Rural, aunque sí se reconoce que ésta herramienta cumplió un rol central en el fortalecimiento de las organizaciones.

Es dable mencionar que la autora de la investigación de esta tesis desempeñó funciones en el equipo de dirección del PUR, con asignación de responsabilidades en el ámbito central, regional y territorial, en el transcurso del quinquenio 2005-2010. Participó activamente en la supervisión de la implementación del PUR en el departamento de Rivera, mediante la intervención en instancias de difusión, seguimiento y evaluación de las organizaciones de productores familiares y de los pobladores rurales; además, trabajó con los técnicos del PUR y de campo, en las Mesas de Desarrollo Rural y Diagnósticos Socio productivos, entre otros. También formó parte del equipo de rediseño del PUR, de la implementación de las nuevas propuestas, del monitoreo, del seguimiento, de las evaluaciones parciales, de las de medio término y de las finales; asimismo participó en instancias con organizaciones de productores familiares, asalariados y pobladores rurales, plenarios con técnicos y productores, representación del PUR en ámbitos internos y externos, entre otros.

La experiencia de trabajo permitió la acumulación de conocimientos. Mendizábal, Nora (2006), señala que la experiencia vital *“...se refiere a los conocimientos que posee el investigador a partir de su ejercicio profesional y vivencias sobre el tema estudiado, que dan lugar a una mirada calificada sobre el tema. El conocimiento no surge sólo de la bibliografía publicada, sino de «papers» y estudios no publicados, de charlas informales dentro de grupos de investigación, los «colegios invisibles», de la asistencia a congresos, y de consejos brindados por maestros conocedores del campo de estudio.”*

Para Vasilachis de Gialdino (2006), quien realice investigación cualitativa *“debe tener presente que sus valores, perspectivas, creencias, deseos, expectativas influyen en la percepción y en la construcción de la realidad que estudia, y que la experiencia*

vivida es también una experiencia corporeizada, siendo la propia investigadora o el propio investigador una fuente de datos.”

2.5 Estrategia de análisis

Para analizar el impacto de las políticas públicas del PUR en los procesos organizativos de productores familiares, asalariados rurales y pobladores rurales, se describió la implementación de dichas políticas en Rivera, previo y posterior al año 2005 y la génesis y el accionar de tres experiencias organizativas: Asociación de Pequeños Productores Familiares, Comisión Regional Apícola y Comisión Vecinal de Arroyo Blanco. La principal herramienta utilizada para el tratamiento de la información primaria y secundaria fue el análisis de contenido. Se orientó a procesar y analizar los documentos secundarios y las entrevistas en profundidad, en las dimensiones relacionadas con la política pública y con el fortalecimiento organizacional. En la dimensión organizacional se definieron los indicadores para dar cuenta del tipo de organización y el nivel de fortaleza organizativa de las entidades estudiadas.

Para la medición de la fortaleza organizativa se utilizaron los siguientes indicadores: trayectoria organizativa, representatividad de la organización con respecto a sus asociados, estructura organizativa con personería jurídica, funcionamiento de la organización, participación intra organización, participación en espacios externos a la organización, acuerdos de trabajo con organismos estatales u otros organismos públicos y con organizaciones sociales y el empoderamiento de los integrantes de la organización.

Una organización representativa de sus asociados se mide a través de la historia y características de la génesis de la organización, de su finalidad, de las características del sector social que representa y de la vinculación con el perfil de sus integrantes, de la cantidad de integrantes, de los requisitos de ingreso, de las principales líneas de acción y su vinculación con las problemáticas de los asociados y del alcance de los logros entre sus integrantes.

El tener personería jurídica es un indicador que puede considerarse para medir la madurez organizativa. La formalización de una organización implica que sus integrantes asuman responsabilidades relacionadas a: creación de estatuto y reglamento de funcionamiento, elección de autoridades para la Comisión Directiva y

para la Comisión Fiscal, realización de asambleas ordinarias y extraordinarias, presentación de balances o estados contables en asambleas, memoria anual, entre otros.

El funcionamiento activo y dinámico de la organización es un indicador de la fortaleza organizativa. Se releva en las organizaciones no formales y en las que cuentan con personería jurídica: la elección de autoridades con la frecuencia establecida en el estatuto y tener requisitos amplios para quienes aspiren a integrar el cuerpo directivo de la organización, se efectúe la renovación de sus miembros, la representación intergeneracional y de géneros, la realización periódica de asambleas y reuniones de socios, la presentación regular a la masa social del estado de situación funcional y financiero de la organización, la creación de comisiones temáticas y el registro en actas de las distintas instancias. La modalidad abierta habilita el ingreso de nuevos socios habla de una organización afianzada en su funcionamiento interno y externo, construido en base a la experiencia y trayectoria de sus miembros, a los logros alcanzados y a la legitimidad social con que cuenta la organización.

Un indicador para medir el fortalecimiento de una organización es la presencia de los técnicos en las asambleas o reuniones de socios; cuando estos están ausentes, la organización es más independiente en el tratamiento de sus propias problemáticas. Asimismo, la incorporación de nuevos temas y actividades, implica una organización fortalecida para la asunción de nuevos roles y responsabilidades.

Cuando los conflictos o problemas que surgen son planteados en los canales correspondientes para la búsqueda de su solución, se está frente a una organización con capacidad para el abordaje y la resolución de dificultades.

La participación activa y la concurrencia de los socios a las instancias convocadas, la variedad de temas e información que se brinda, la consulta y resolución de los temas y de las actividades con los socios son indicadores que refieren a la participación efectiva de los integrantes en el proceso de toma de decisiones y en la conducción de la organización.

La participación en espacios de diálogo y/o evaluación de políticas convocados por organismos del Estado u otros organismos públicos o por las organizaciones sociales, la realización de acuerdos de trabajo con organismos estatales u otros públicos o con organizaciones sociales, la participación en organizaciones de 2° o 3° grado, la colaboración con la comunidad en tareas de desarrollo rural y el suministro de

información a los asociados de los temas abordados en las distintas instancias de participación, indican la maduración y el fortalecimiento de una organización.

Los indicadores cualitativos que permiten evaluar el grado de empoderamiento de los integrantes y, como tales, constituyen otro modo de medir la fortaleza organizativa. Entre ellos, se destaca que los integrantes de la organización están informados de sus derechos, se reconozcan y se asuman públicamente como sujetos de derechos, se respeten más a sí mismos (autoestima), reconozcan la importancia de agruparse y emprender acciones colectivas para alcanzar objetivos comunes, perciban la importancia de ser independientes en la toma de decisiones y que los roles sean asumidos miembros de distintos géneros y edades.

Síntesis de los indicadores y variables para medir la fortaleza organizativa	
Indicadores	Variables
Trayectoria organizativa	<ul style="list-style-type: none"> • Trayectoria organizativa de los integrantes de las organizaciones
Representatividad de la organización	<ul style="list-style-type: none"> • Historia • Características de la génesis de la organización • Finalidad de la organización • Características del sector social que representa y vínculo con el perfil de sus integrantes • Cantidad de integrantes • Requisitos de ingreso • Principales líneas de acción y vinculación con las problemáticas de los asociados. Alcance de los logros entre sus integrantes
Estructura organizativa	<ul style="list-style-type: none"> • Personería jurídica
Funcionamiento de la organización	<ul style="list-style-type: none"> • Frecuencia y modalidad de elección de autoridades • Requisitos para ser electo el cuerpo directivo de la organización • Renovación de sus miembros • Representación intergeneracional y de géneros • Realización periódica de asambleas y reuniones de socios • Presentación regular a la masa social del estado de situación funcional y financiero de la organización • Creación de comisiones temáticas y registro en actas de las distintas instancias • Apertura al ingreso de nuevos socios implica una organización afianzada en su funcionamiento

	<p>interno y externo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presencia de los técnicos en las asambleas o reuniones de socios • Incorporación de nuevos temas y actividades en la organización • El surgimiento de conflictos o problemas en la organización, el planteamiento en los canales correspondientes y la búsqueda de solución
Participación intra organización	<ul style="list-style-type: none"> • Participación activa y concurrencia de los socios a las instancias convocadas por la organización • Variedad de temas e información que se brinda • Consulta y resolución de los temas y de las actividades de la organización con los socios
Participación en espacios externos a la organización	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en espacios de diálogo y/o evaluación de políticas convocados por organismos del Estado u otros organismos públicos o por las organizaciones sociales • Participación en organizaciones de 2° o 3° grado • Colaboración con la comunidad en tareas de desarrollo rural • Suministro de información a los asociados de los temas abordados en las distintas instancias de participación
Acuerdos de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Realización y tipo de acuerdos celebrados con organismos estatales o públicos o con organizaciones sociales
Empoderamiento de los integrantes de las organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Integrantes de la organización informados de sus derechos, que se reconocen y se asumen públicamente como sujetos de derechos • Autoestima • Reconocimiento de la importancia de agruparse y emprender acciones colectivas para alcanzar objetivos comunes • Percepción de la importancia de ser independientes en la toma de decisiones • Asunción de roles por los distintos géneros y edades.

CAPITULO III: LAS ORGANIZACIONES SOCIALES RURALES Y EL PROYECTO URUGUAY RURAL EN RIVERA

3.1 Las organizaciones de productores familiares y de asalariados rurales en Uruguay

La historia uruguaya de fines del siglo XIX y del siglo XX se caracterizó por el gran dinamismo asociativo del entramado social rural, expresado en el surgimiento de una variedad de organizaciones que nuclearon a los diversos sujetos sociales.

A continuación se abordan las siguientes temáticas: a) identificar los principales hitos históricos en la construcción de las organizaciones sociales rurales y sectoriales, señalar a partir de quiénes se promueve la construcción de las organizaciones, cómo se fue conformando la representación de intereses y a qué sectores sociales representan; b) describir la integración de las organizaciones vinculadas a los productores agropecuarios familiares y c) presentar las expresiones de conflictividad en las gremiales agropecuarias.

3.1.1 Organizaciones de productores agropecuarios

En el siglo XIX comenzaron a implementarse, en Uruguay, cambios políticos, económicos e institucionales que configuraron una matriz capitalista en las relaciones de producción. Es el periodo en que se consolidó el estanciero, empresario capitalista dedicado básicamente a la ganadería extensiva, identificado en la estructura social rural del Uruguay hasta la actualidad⁹⁰. El alambramiento de los campos -1872- consolidó la propiedad de la tierra, del ganado y de la figura del terrateniente capitalista, quien concentró vastas extensiones del recurso tierra, fuente de dominio y poder por excelencia en el país. Se procuró la modernización del aparato productivo para la inserción en el mercado internacional, lo que provocó grandes desplazamientos poblacionales. Como contraparte, surgió el proletariado rural: peones

⁹⁰ Piñeiro (1985b), entiende por estanciero al empresario capitalista dedicado básicamente a la ganadería extensiva, donde las categorías renta y plusvalía son importantes en la configuración del excedente apropiable. Por otra parte, se refiere a empresarios capitalistas dedicados a la agricultura como agricultores capitalistas. Son una fracción subordinada de la burguesía agraria, de menor importancia cuantitativa, originados, principalmente, en el período "agricultorista" de las décadas del 40 y del 50.

rurales vinculados al trabajo asalariado en las estancias, dispersos territorialmente y sin ninguna expresión organizativa en sus orígenes.

En los inicios del Siglo XX, el proletariado ganadero era numéricamente débil porque el sistema de explotación extensiva requería escasa mano de obra. Barrán; Nahum (1977) citando al Ing. Agr. Alvarez Vignoli, quien en 1922 corroboró los datos del Censo de 1908, señalan: *“La ganadería, tal como se práctica en el país, es una industria sumamente extensiva, en consecuencia el empleo de mano de obra es sumamente limitado, a tal punto que en muchos de nuestros establecimientos no se alcanza la proporción de un peón por cada 1.000 hectáreas”*.

El nucleamiento organizativo en la sociedad rural uruguaya mantuvo históricamente estrecha vinculación con la estructura agraria, lo que refleja la posición en la estructura social rural del Uruguay. Los sectores sociales dominantes del Uruguay, identificados fundamentalmente con el latifundio ganadero, generaron a fines del siglo XIX y principios del XX dos poderosas organizaciones que se fueron diferenciando en el devenir histórico del siglo XX; ellas son la Asociación Rural del Uruguay (1871) y la Federación Rural del Uruguay (1915).

La Asociación Rural del Uruguay (ARU) surgió por el impulso de las fracciones modernizantes de los ganaderos, orientado principalmente al mejoramiento de las razas ganaderas, a los registros genealógicos y a realizar todos los años las exposiciones ganaderas, desde donde, a través de los discursos inaugurales, se delineaban importantes definiciones de política agropecuaria. El accionar político, la función como grupo de presión, recae fundamentalmente en la Federación Rural (FR), que agrupa a las Sociedades Rurales del interior del país y constituye un organismo gremial de segundo grado. (Piñeiro, 1985b) La ARU representa los intereses de los cabañeros e invernadores, mientras que la FR representa, dentro de la ganadería, los intereses de los grupos criadores. Esa fracción es el eslabón más débil del proceso productivo, se diferencia en relación a la ARU, porque representa a los pequeños y medianos productores ganaderos. (Piñeiro; Fernández 2002)

El modelo agroexportador uruguayo se desarrolló en el marco de un país centralizado en la capital –Montevideo–, ciudad portuaria que alberga a los pobladores expulsados de la campaña e inmigrantes europeos. La concentración en Montevideo, a principios del siglo XX, insertó a la población en actividades vinculadas a la incipiente industrialización, al desarrollo del comercio, a los servicios y a la

administración gubernamental. El proceso dinamizó la conformación de una clase media y el surgimiento del proletariado. A la vez, la urbanización y el aumento poblacional generaron una demanda creciente de alimentos, lo que dio lugar a la concentración, en los alrededores de la ciudad, del asentamiento de pequeños productores familiares que producían una amplia gama de productos vinculados a la agricultura, horticultura, aves y cerdos⁹¹.

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, los productores familiares, en el entorno de las estaciones de ferrocarriles, comenzaron a nuclearse en organizaciones de base relacionadas a comisiones de fomento rural. Las asociaciones fueron impulsadas por la empresa inglesa Ferrocarril Central⁹², para promover el desarrollo y estimular el aumento de la producción y, en consecuencia, incrementar el volumen a transportar. (Terra, 1984) Con el devenir del tiempo, se transformaron en Sociedades de Fomento Rural y Asociaciones Civiles no lucrativas creadas en zonas agrícolas del país⁹³. La finalidad principal se orientó al fomento rural⁹⁴, a alcanzar el bienestar de la población rural y a la promoción de la producción mediante la distribución de semillas. Una vez constituidas como herramienta de desarrollo rural, se creó, en el año 1915, la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR).

La ley autorizó a la CNFR a tramitar las personerías jurídicas, a controlar el funcionamiento de las Sociedades de Fomento Rural (SFR) y a administrar el subsidio oficial asignado, destinando una parte al funcionamiento de la Comisión y distribuyendo el resto entre sus organizaciones de base. Las SFR nacieron en el ámbito privado pero mantuvieron estrechos vínculos con el gobierno batllista; en algunos casos llegaron a ser escalones de ascenso político en el régimen. En el mismo año en que se fundó la CNFR (1915), se fundó también la FR, de carácter definitivamente antibatllista. (Terra, 1984)

La CNFR, organización de segundo grado que tiene afiliadas a las SFR y a las Cooperativas Agropecuarias de primer grado, es la más antigua y con mayor

⁹¹ Los datos del Censo Agropecuario 1908 indican que la distribución de los establecimientos por tamaño de los predios era de 3.781 grandes, 15.375 medianos y 24.443 pequeños. Según estimaciones realizadas por Finch (1980) ; los grandes concentraban el 64.2% de la tierra , los medianos un 30% los medianos y los pequeños un 5% .

⁹² La empresa de ferrocarriles era de propiedad privada.

⁹³ Principalmente, en los departamentos de Canelones y Colonia, algunas en Maldonado y Minas.

⁹⁴ Mediante actividades orientadas al fomento no sólo de la agricultura sino de la localidad en su conjunto, abordando temas vinculados a: caminos vecinales, escuelas, correos, comunicaciones, entre otros.

representación de productores familiares. Tiene cobertura a nivel nacional, aunque con mayor representación en las áreas sur y oeste del país. Representa principalmente a productores familiares insertos en diversos rubros de producción como la horticultura, la fruticultura, los lácteos y los granos. Su ámbito de acción incluye a productores familiares capitalizados que utilizan trabajo asalariado. La institución se originó como instrumento de acción gremial del batllismo, como organización rural de productores granjeros y agrícolas que se oponían a la acción gremial de la ARU y FR, en su condición de representantes ganaderos. A nivel político, tenía estrechos vínculos con el Partido Colorado, en oposición a las simpatías que ARU y FR tenían con el Partido Nacional. (Piñeiro; Fernández 2002)

En el transcurso del siglo XX, desde las políticas públicas se apoyó a los productores agropecuarios y se canalizaron los recursos a través de las SFR. Sin pretender realizar una presentación exhaustiva, se mencionan a continuación algunas de las políticas. En la década del 1920 surgieron, desde el Estado, proyectos tendientes a impulsar y fomentar al movimiento cooperativista y a las SFR mediante subsidios y exoneraciones.⁹⁵ En la década de 1940 se creó la Sección Abastecimientos Agropecuarios en el Ministerio de Ganadería y Agricultura con la finalidad de suministrar a los productores semillas, fertilizantes y otros insumos; con las SFR como agentes de intermediación.

En el período sustitutivo de importaciones, el Estado asumió un rol central en el diseño e implementación de las políticas. Las políticas sectoriales, en el gobierno de Luis Batlle (1947-1950), impulsaron la protección de la producción agrícola, particularmente del trigo. Los graneros oficiales del BROU fueron el instrumento básico de comercialización de las cosechas.

En la mitad del siglo XX, la composición de la producción agrícola del país, basada fundamentalmente en el trigo, maíz y cultivos intensivos como la viticultura y fruticultura, experimentó una fuerte diversificación y adquirió mayor peso el desarrollo de cultivos agroindustriales como la remolacha, azúcar, girasol y lino, “agropolizando” nuevas zonas del país. Esta diversificación, que comenzó a declinar con la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, desde 1960 hasta fines del siglo XX, arrasó a

⁹⁵ Ley N°6192 del 16/07/1918: Sociedades de Fomento Rural, posteriormente Ley N°8317 del 18/10/1928.

algunos complejos agroindustriales –industria azucarera- mientras otros se reformularon y sobrevivieron –arroz-. (Piñeiro; Moraes 1998)

El desarrollo de la agricultura a través de la mecanización, fomentó la expansión de los cereales y la promoción de medianos y pequeños agricultores. Esto produjo un fuerte crecimiento en el número de establecimientos de estos estratos de productores, al punto que llegaron a representar el 75% de los productores, en la década del 60 del siglo pasado. (Riella; Romero, 2014)

Las medidas impulsadas en ese momento desplazaron la orientación desde los rubros intensivos del sur a los cultivos más extensivos del litoral oeste, con la consecuente repercusión en el funcionamiento de las SFR. En este marco, las sociedades de fomento tuvieron un gran dinamismo, que se extendió hasta aproximadamente mediados de la década del 50 del siglo XX, cuando cayó el gobierno batllista. Había contribuido a desarticular sus bases sociales el crecimiento del movimiento “chicotazo” -1950-1965-, movimiento gremial constituido por pequeños y medianos productores, con explícito posicionamiento anti estatista. El Estado, al no sostener los precios mínimos mediante la compra y almacenaje en los graneros oficiales, dejaba al mercado en poder de algunas firmas, dueñas de depósitos y molinos y de las transnacionales que operaban en la importación y exportación. Eso impulsó la agrupación de los productores en defensa del valor de sus cosechas, por ejemplo, comercializando en conjunto. (Terra, 1984)

En la década de 1970, el gobierno creó El Plan Nacional de Silos, infraestructura productiva que requirió grandes inversiones que no podían ser costeadas por las cooperativas ni por los productores individuales. Ante esa situación, el Estado invirtió en la construcción de plantas de silos y dejó su administración a cargo de las SFR y Cooperativas. Para pagar el mantenimiento y los servicios, se les otorgó un plan de financiación por vía impositiva. En los primeros años de la década del 70 de la pasada centuria se construyeron 10 plantas de silos, 6 fueron administradas por cooperativas y 3 por sociedades de fomento. El proyecto contemplaba que, luego de 20 años, la propiedad pasara a las cooperativas. (Terra, 1984)

En la década de 1960, la CNFR, que hasta entonces cumplía funciones predominantemente gremiales, se planteó como objetivos fortalecer mecanismos económicos autogestionarios, cooperativizar las actividades gremiales de sus asociados y procurar el crecimiento comercial de su brazo económico. Se creó

CALFORU y se le otorgó la función de comercializar los insumos y productos agrícolas de sus asociados. A fines de la década de 1970, por su infraestructura y por el crecimiento logrado en diez años de trabajo de su actividad comercial, CALFORU pudo comprar al Estado el Frigorífico Nacional⁹⁶. Sin embargo, el endeudamiento que acompañó su desarrollo comenzó a limitar la defensa gremial, que debió ser asumida por la CNFR. (Piñeiro, 1985b)

En la década de 1970, la CNFR amplió sus funciones mediante la creación de los Planes de Producción Agraria⁹⁷ y propició la reactivación y dinamización de las Sociedades de Fomento Rural del noreste de Canelones. Incluso, se crearon la Federación de Sociedades de Fomento del Noreste de Canelones⁹⁸, (cuyos directivos integraron el Consejo Directivo de la CNFR) y los Comité Centrales de los rubros que conformaban los planes de producción. (IPRU, 1982) La gestión económica y comercial de las entidades de base, los planes de producción implementados y una entidad cooperativa de segundo grado, encargada de la comercialización de insumos y productos, permitieron un desarrollo orgánico y la promoción de la pequeña agricultura. Esto provocó, en el período 1970-1980, la revitalización y refundación de muchas SFR.

En los primeros años de la década de 1980, se distinguían dos tipos de SFR. Las ubicadas en el sur del país, en el departamento de Canelones, constituidas por pequeños agricultores y granjeros y las ubicadas en el litoral, más vinculadas a cultivos extensivos -como los cereales - algunas con silos o galpones propios y otras,

⁹⁶ Para desarrollar los diferentes proyectos, CALFORU, desde mediados de la década del 70', obtuvo apoyos del BROU y de agencias internacionales.

⁹⁷ Financiado por el Fondo de Fomento Rural con capital donado por la Fundación Interamericana (IAF). En 1980, con el respaldo del BID, se incorporaron nuevos fondos destinados al Crédito Supervisado, para atender a la creciente demanda de los Planes de Producción

⁹⁸ En el año 1975 IPRU comenzó a trabajar en la zona promoviendo los Planes de Promoción Agraria. En 1977, a partir del contacto entre directivos de las sociedades de fomentos, a raíz de un estudio de factibilidad de CIESU para la instalación de una planta deshidratadora de alfalfa, las directivas comenzaron a realizar reuniones conjuntas, cimentando lo que luego se llamaría federación. Las Sociedades de Fomento que integraban la Federación eran: Míguez, Tapia, San Antonio, San Bautista, Los Arenales, Santa Rosa. En el año 1978, la Federación contrató a IPRU para la realización de una audiencia radial semanal. Un fondo rotatorio de U\$S 10.000, otorgado por la Catholic Relief Service, fue administrado por un Comité integrado por la Federación, IPRU, CAYCCA y el Movimiento de la Juventud Agraria. En 1979, se organizaron encuentros entre directivos y se organizó una gira de Directivos por la zona Centro y Litoral del país con la finalidad de observar el trabajo de las cooperativas contando. El apoyo económico provino de la Intendencia de Canelones, de la Facultad de Agronomía, del Plan Granjero y de las propias entidades visitadas. IPRU realizó un audiovisual de la gira que fue presentado a las autoridades departamentales y nacionales en la que debatieron los problemas que aquejaban a los pequeños productores de la zona. (IPRU, 1982)

administradoras de silos o graneros oficiales. Las del litoral se caracterizaron por el volumen de operaciones mientras que las del sur se identificaron como de limitada gravitación. Las SFR en funcionamiento permanente alcanzaron a ser 58 y unas 100 existieron con diversos grados de actividad. (Terra, 1984)

En Uruguay, en el año 1982 se produjo una devaluación que duplicó las deudas contraídas, entre ellas la de CALFORU. Piñeiro (1985b), señala que todo el sistema de fomento rural quedó en manos del gobierno y que reclamarle los adeudos hubiese provocado la quiebra de CALFORU, lo que también hubiera arrastrado a la CNFR. Además, según expone el autor, se debilitó el liderazgo que los agricultores familiares podían tener contra al régimen autoritario (la CNFR había tenido posiciones críticas al modelo neoliberal). La cooperativa, finalmente, se disolvió en 1996.

3.1.1.1 Cooperativismo agrario y organizaciones sectoriales en Uruguay

La génesis del cooperativismo agrario en Uruguay, ubicada en los inicios del Siglo XX, durante el gobierno de José Batlle y Ordoñez⁹⁹, se asocia a la creación de las SFR y a los Sindicatos Agrícolas Cristianos. Estos últimos tuvieron dos etapas de expansión, la primera (1912) enfocada a la promoción, la defensa común y la comercialización de insumos y la segunda (1923-1949) orientada a la diversificación de las actividades con énfasis en la colonización (se proponían entregar tierras a sus integrantes mediante la colonización privada). Desde las políticas públicas, la creación por ley de la Sección Crédito Rural del BROU¹⁰⁰ estipuló que el crédito a los productores debía canalizarse por las Cajas Rurales Regionales. Se promovieron cajas de naturaleza cooperativa que podían adquirir la categoría de sindicatos rurales, dependientes de la cooperativa de crédito y del impulso de fiscalización del BROU. (Terra, 1984)

Otro antecedente histórico destacado en el período comprendido entre 1920 – 1930 fue el impulso del cooperativismo agrario mediante la presentación de proyectos de ley y de congresos. En el año 1935 se creó CONAPROLE -Cooperativa Nacional de

⁹⁹ Gobernó en dos períodos: 1903-1907 y 1911-1915.

¹⁰⁰ Leyes Nos 3.948 y 3.949 de 19/01/1912.

Productores de Leche- con participación del Estado¹⁰¹. En 1941 se promulgó la Ley de Cooperativas Agropecuarias¹⁰², con gran expansión del número de cooperativas agropecuarias en el período 1941- 1960¹⁰³. La Ley fue derogada y sustituida por el Decreto Ley N°15.645 de 1984 que actualizó la normativa de las cooperativas agrarias. A la creación de CALFORU, en 1960, se sumó, a partir de 1981 la comercialización de la Central Cooperativa de Carnes. Ambas asociaciones desaparecieron en la década de los 90 de la pasada centuria, al igual que los servicios públicos de apoyo al cooperativismo. En 1967 había surgido la Central Lanera, en 1984 la Central Cooperativa de Granos. En 1990 se creó la Cooperativa Nacional Forestal (CONAFOR) que luego dejó de funcionar y en 1992 la Central Apícola Cooperativa.

Asimismo, se crearon federaciones que nucleaban a las cooperativas: en 1956 FENACOA --Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias-, en 1964 FUCA -Federación Uruguaya de Cooperativas Agropecuarias-; las dos desaparecieron. En el año 1986, se creó la CAF -Cooperativas Agrarias Federadas-, organización de alcance nacional que representa a 26 cooperativas agropecuarias. La Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), de 1988, fue otra de las organizaciones que incluye el cooperativismo agrario. En el año 2008 se sancionó una ley general sobre el Sistema Cooperativo¹⁰⁴ y se creó en el 2009, el Instituto Nacional de Cooperativismo –INACOOOP-.

El conglomerado de organizaciones de productores rurales en el Uruguay, además, lo integraron organizaciones sectoriales como la Asociación Nacional de Productores de Leche –ANPL-, fundada en 1933 como gremial de los productores lecheros; la

¹⁰¹ Fue creada por la Ley N° 9.526 del 14/12/1935. Cooperativa mixta, de cogestión privada y pública. Los productores eligían a sus representantes en el Directorio (cinco), a ellos se agregaban uno por el Poder Ejecutivo y otro por la Intendencia Municipal de Montevideo. En la actualidad el esquema organizativo de la Cooperativa está compuesto por tres órganos: a) Directorio integrado por cinco miembros elegidos por los socios cooperarios mediante elecciones realizadas cada cinco años, b) Asamblea de Productores: sus funciones son consultivas o de asesoramiento y se compone de veintinueve socios cooperarios electos por el Directorio, y c) Comisión Fiscal: se integra por tres socios productores elegidos simultáneamente con la elección del Directorio. <http://www.conaprole.com.uy/empresa/ley-fundacional-427>

¹⁰² Ley N°10.008.

¹⁰³ En 1931, al realizarse el Primer Congreso Nacional de la Cooperación, participaron 3 o 4 Cooperativas, y 45 Sociedades de Fomento. En 1942, en el segundo Congreso Nacional, participaron 16, en 1944 el número llegó a 26. En 1955 en el Congreso Nacional de Cooperativas Agropecuarias el número se estimaba en 40. Entre 1955 y 1959 se fundaron 23 cooperativas, y entre 1959 y 1962, 49. En 1961 existían 109 cooperativas. Según registros del Ministerio de Ganadería y Agricultura en 1978 ascendían a 106 y en 1984 a 103. El número de socios creció entre 1959 y 1969, de 18 a 40 mil. (Terra, 1984)

¹⁰⁴ Ley N°18.407.

Confederación Granjera de 1944, institución de segundo grado orientada a la producción frutícola; la Asociación de Colonos del Uruguay creada en 1978 como organismo reivindicativo que nucleaba a los destinatarios de tierra del Instituto Nacional de Colonización¹⁰⁵; la Intergremial de Productores de Leche, fundada en 1980, institución de segundo grado que reunió a asociaciones de primer grado de productores lecheros, entre otras.

3.1.2 Organizaciones de asalariados rurales y de pobladores rurales en Uruguay

El proceso organizativo de los trabajadores rurales asalariados comenzó a gestarse en el Uruguay en las décadas del 30 y del 40 del siglo XX; sus inicios estuvieron vinculados, fundamentalmente, a una huelga de los trabajadores rurales en una arrocera del departamento de Tres y Tres¹⁰⁶ y a intentos organizativos de los asalariados de tambos en el sur del país¹⁰⁷. A partir de las décadas del 50 y del 60 de la pasada centuria, se intensificó el sindicalismo rural y en distintas zonas del país comenzaron a surgir expresiones de protesta y organizativas de diversa índole – sindicatos, conflictos por rubro y empresa, adhesión a sindicatos existentes, marchas a Montevideo de los sindicatos cañeros y arroceros- que nucleaban a los trabajadores de quintas y granjas, remolacha azucarera, caña de azúcar, algodóneros, paperos, tabacaleros, entre otros¹⁰⁸. En las décadas de 1930 y 1940, hubo intentos

¹⁰⁵ Creado por la Ley N° 11.029.

¹⁰⁶ En el año 1932, una explosión de protesta llegó a la prensa, en los diarios El Día y Bandera Roja apareció la noticia del conflicto de los huelguistas de la arrocera Treinta y Tres. (González, 1994)

¹⁰⁷ En 1942, la Sección de Empleados de Tambo de la Industria de la Leche, organización de los peones de establecimientos de tambo de Montevideo. En 1943, se constituyó en Mendoza la Comisión Pro Organización Sindical de Peones de Tambo. En el mismo año el Sindicato de Oficios Varios de Isla Mala constituido mayoritariamente por peones de tambo presentó un petitorio a las patronales de la zona. Por esta experiencia, en Capurro –San José, se llevó a cabo una asamblea de trabajadores tamberos de la ciudades de Santa Lucía, 25 de agosto y Km71 - San José, convocados por la Unión de Obreros de Tambos de Florida. En 1946, la Unión de Obreros de Tambo de Isla Mala; en 1951, la Nueva organización de peones de tambo, organizados por tambo; en 1951, Obreros de la Industria de la Leche – Sindicato de Tamberos afiliados a la Federación de la Leche; en 1953, Sindicato Único de Peones de Tambo. Otras expresiones organizativas de la época fueron Sindicato de Jardineros y Anexos (1938), Obreros Naranjeros organizados sindicalmente en la Federación la Obrera Departamental de Salto (1946), los 6 Esquiladores (1946) vinculados al Sindicato de Oficios varios de San Javier y a la Federación Obreros de la Lana. (González, 1994)

¹⁰⁸ 1951, Sindicato Único de Peones de Quintas y Granjas, 1952, SUDOR Sindicato Único de Obreros Rurales; 1961, Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas; 1961, Algodoneros de Salto; 1966, Paperos de Rincón del Pino; 1971, Sindicato de Trabajadores Agroindustriales de Tacuarembó; 1984, Sindicato de los Tabacaleros de Tacuarembó y Rivera; 1958, Trabajadores Establecimiento Vitícola en el Rincón de las Gallinas Rio Negro; 1959, Unión de Regadores y Destajistas de El Espinillar; 1960, Quinteros de Salto nucleados en el Sindicato Obrero Agrario y Anexos; 1960, Obreros Monteadores en

organizativos de los peones de estancia¹⁰⁹, sin embargo, recién se vislumbró en la primera década del Siglo XXI, la expresión de un sindicato que los nucleara¹¹⁰.

El proletariado ganadero, para Barrán; Nahum (1977), agregó a la dispersión territorial otro rasgo distintivo: *“ausencia total de conciencia de sus intereses”* que no lo constituía en un *“enemigo socialmente peligroso para los hacendados”*. La terminología utilizada en el medio rural hablaba de peones, no de obreros; según los estancieros *“no tenía sentido hablar de ‘proletariado’”*. Barrán, citando un estudio de campo realizado a los habitantes más pobres del medio rural entre los años 1967-1968, señala que: *“Preguntada la población adulta de rancheríos sobre ‘¿Cómo explica la diferencia entre lo que gana un peón y lo que gana un patrón?’, dos de cada cinco respuestas válidas (...) la explican ‘porque los patrones no son haraganes’, uno de cada tres, por la capacidad, la inteligencia o el mayor estudio de los patrones; y uno de cada cinco por la mayor responsabilidad que tienen”*.

Para Barrán; Nahum (1977), el proletariado rural, para imponerse a los patrones no recurre a los métodos urbanos ya que *“La dispersión y el inmenso fundo lo habituaron a conductas individualistas y a la soledad, no a la vida gremial. Su protesta asumió las formas de la ‘insolencia’ o el abandono del empleo en medio de la zafra y la cosecha”*.

Para González (1994,) los factores que propiciaron la sindicalización rural previo a 1970 fueron las actividades que demandaron concentración de fuerza de trabajo permanente o zafra, las condiciones de vida, el trabajo en las empresas y los apoyos externos a la organización. Como factores que dificultaron el desarrollo del sindicalismo rural se destacan la oposición patronal y de las organizaciones gremiales empresariales, la ausencia o débil presencia del Estado como garante de derechos, la coacción privada y/o pública, las características de los procesos productivos y de la fuerza de trabajo rural y los obstáculos internos del sindicalismo. En relación a los logros del sindicalismo rural mencionan el impacto en la opinión pública sobre las condiciones de vida y trabajo en el medio rural, el poner a prueba la sensibilidad y capacidad de respuesta de las instituciones del Estado a la demanda de los

Arazati – San José; 1964, Sindicato de Peones Agrícolas de Young; 1965, Sindicato de Trabajadores Rurales de Valentines; 1971, Sindicato de Obreros y Verduras de Salto. (González, 1994)

¹⁰⁹ Primeras propuestas de organización que integrara a peones de establecimientos ganaderos, vinculadas a Sindicatos de Oficios Varios de San Javier en Río Negro y Pueblo La Cruz en Florida. (González, 1994)

¹¹⁰ Sindicato de Peones de Estancia (SIPES), creado en 2012.

trabajadores, la contribución a la democratización de la sociedad uruguaya y la dimensión ética y personal de los trabajadores rurales.

El sindicalismo rural en Uruguay fue truncado durante más de una década, con la instauración de la dictadura cívico militar (1973-1984) que prohibió la organización de los trabajadores. Los efectos, señala González, (1994) “...fueron devastadores. En algún caso pudieron mantenerse los servicios jurídicos, en otros persistió durante algún tiempo una labor semiclandestina de propaganda, en otros casos los sindicatos fueron arrasados, como aconteció con el local sindical y Policlínica de UTAA, que fueron demolidos”. Es preciso señalar que en el año 1978 se aprobó el Estatuto del Trabajador Rural sin que los trabajadores rurales asalariados participaran en su creación, aunque fue convalidado por algunas organizaciones de productores.

Un estudio realizado por Martorell (1982), distingue las organizaciones existentes en el ámbito rural entre las vinculadas con actividades agropecuarias -agrupamientos de intervención económica autogestora¹¹¹, agrupamientos gremiales en defensa de intereses sectoriales¹¹² y las relacionadas a la vida rural. La única organización de carácter gremial que no se menciona, por ser inexistente en la época, es la de los trabajadores asalariados rurales. Las expresiones organizativas de los productores empresariales y familiares, si bien no fueron inhabilitadas en el período dictatorial, sufrieron la persecución y el encarcelamiento de algunos de sus dirigentes. Cabe acotar que el autor sostiene que los agrupamientos sectoriales, al tener capacidad de organización y movilización de sectores de la sociedad rural, actuaban como grupos de presión frente al gobierno, a los organismos de la administración pública, a las organizaciones internacionales y a otros organismos nacionales con los que mantenían relaciones de cooperación o conflicto.

Con la instauración democrática, en el año 1985, según expresión de González (1994), existió una “*explosión del sindicalismo rural*”; se registraron 14 sindicatos¹¹³ de

¹¹¹ Refiere a las cooperativas agropecuarias establecidas en diferentes puntos del país.

¹¹² ARU, FR, CNFR. Hay agrupamientos de carácter sectorial de menor envergadura que los anteriores: Confederación Granjera, Sociedad de Criadores de Hereford, ANPL, Sociedad de Criadores de holando, SUL, Federación Uruguaya de Centros Regionales de Experimentación Agropecuaria (FUCREA), entre otros. (Martorell, 1982).

¹¹³ SUPT (Sindicato Único de Peones de Estancia), UTAA (Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas), SUTRA (Sindicato Único de Trabajadores Rurales de Artigas), SORYDESA (Sindicato de Obreros Rurales y Destajistas de San José), SUARP (Sindicato Único de Asalariados Rurales de Paysandú), SUTA (Sindicato Único de Trabajadores Arroceros), SORT (Sindicato en Tranqueras), SUDOR (Sindicato Único de Obreros Rurales de Cerro Largo), SUARA (Sindicato Único de Asalariados Rurales y Afines, sindicatos de las quintas de Canelones), SORS (Sindicato de Obreros Rurales de

asalariados rurales y una Federación Nacional de Asalariados Rurales del Uruguay (FENARU) que agrupó a 12 de ellos. El surgimiento de organizaciones de asalariados rurales fue característico de ese momento histórico, mientras que el nucleamiento de los productores familiares estuvo más vinculado a las políticas públicas de la década de 1990, orientadas al apoyo financiero a las organizaciones para la prestación de servicios.

Las transformaciones económicas, políticas e ideológicas de la década de 1990 tuvieron un efecto desmovilizador de los sindicatos rurales, al punto de causar su debilitamiento o desaparición. Según González (1994), el trabajador, como productor de riqueza bajo la categoría "*familia rural*", queda despojado de una parte de lo que genera y de la categoría de explotado, concepto con incidencia ideológica en el mundo de las representaciones de los trabajadores rurales. Un medio que ideológicamente oculta la desigualdad objetiva, genera dependencia de las referencias organizativas externas y de las propuestas organizativas procedentes de la cultura urbana, que pasan a jugar un papel relevante. Destaca, también, que el sindicalismo rural queda expuesto a sus virtudes, carencias, o debilidades, si se cortan los canales ideológicos, organizativos y materiales que contribuyen a darle vida.

La desaparición simbólica de la acción colectiva de los trabajadores y productores familiares, con la neutralización a la sindicalización y discusión en el debate público sobre los asalariados rurales y las condiciones de trabajo en el medio rural, fue el resultado de las estrategias implementadas por las organizaciones de la fracción ganadera. La ARU y la FRU lograron re definir la cuestión agraria en el país al imponer una separación entre la cuestión agraria y la cuestión económica de los problemas agrarios; transformaron "*lo agrario*" y "*lo rural*" en un "*mundo de empresa*". Esto llevó a la modificación radical de la conceptualización del desarrollo rural; el empresariado rural paso a ser el privilegiado, no como "*agente de desarrollo*" sino como "*agente de crecimiento*" y los agentes de desarrollo identificados con los productores familiares y asalariados rurales pasaron a ocupar un plano secundario. (Riella, 2004)

Las organizaciones de asalariados rurales no integraron la Mesa Coordinadora de Entidades Agropecuarias generada en 1999. En ese entonces, existía muy bajo nivel

Salus), FANCAP/SUDORA (Sindicato Único de Obreros Rurales y Agroindustriales), SUCAL (Sindicato Único de Calagua), AEVIC (Asociación de Empleados de los Viñedos de Villa del Carmen), SOIMA (Sindicato de Obreros de la Industria de la Madera y Afines). (González, 1994)

de organización, las organizaciones existentes apenas superaban la media docena¹¹⁴. En los inicios del nuevo siglo se crearon dos sindicatos de asalariados rurales¹¹⁵, mientras que en período 2005- 2012 se constituyeron ocho¹¹⁶. El día 30 de abril del año 2005 se realizó el Primer Congreso de la Unión Nacional de Asalariados, Trabajadores Rurales y Afines –UNATRA-¹¹⁷, organización sindical nacional de segundo grado que nucleaba a los sindicatos de trabajadores rurales asalariados del país¹¹⁸.

En Uruguay, desde el año 1915, rige la jornada de ocho horas para los trabajadores, a excepción de los asalariados rurales que lograron conquistar ese derecho al finalizar el primer decenio del siglo XXI (2008¹¹⁹). En el año 2005, por primera vez en la historia del país, fueron convocados a los Consejos de Salarios Rurales¹²⁰. A partir de ese momento, se generaron condiciones propicias para la organización de los trabajadores, considerada una herramienta para promover la negociación colectiva entre las propias organizaciones de trabajadores, los empresarios y el Estado.

La particularidad de la sociedad rural que transversaliza a los diferentes sectores sociales es la participación en las comisiones de fomento de las Escuelas Rurales del Uruguay. Es una práctica participativa y organizativa del entramado social rural con una significación especial para los pobladores rurales, la escuela es el espacio público donde convergen las diferentes clases sociales, el lugar de convocatoria y encuentro social por excelencia. Es difícil negarse a una convocatoria que parte desde la

¹¹⁴ UTAA (Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas) – 1961), SORYDESA (Sindicato de Obreros Rurales y Destajistas de San José – 1985), SUDORA (Sindicato Único de Obreros Rurales y Agroindustriales – 1992), UTRASURPA (Unión de Trabajadores Rurales Asalariados del Sur del País – 1995), OSDOR (Organización de Obreros Rurales – 1998), SOCAL (Sindicato de Obreros de Calvinor - 1998), SOIMA (Sindicato de Obreros Industriales de la Madera y Afines – en la década de los ochenta comenzaron a representar a los trabajadores rurales del sector).

¹¹⁵ SUCAL (Sindicato Único de Calagua – 2002), SUNOF (Sindicato Único de Obreros Forestales – 2004)

¹¹⁶ UTRIA (Unión de Trabajadores Rurales y Agroindustriales de Azucitrus – 2005), SITRACITA (Sindicato de Trabajadores Citrícolas y Afines – 2005), SITRA (Sindicato de Trabajadores Rurales – 2005), SUTAA (Sindicato Único de Trabajadores del Arroz y Afines – 2005), SITRAA (Sindicato de Trabajadores de los Arándanos y Afines – 2009), SUTAA (Sindicato Único de Trabajadores de Tambos y Afines – 2008), STH (Sindicato de Trabajadores Hortícolas – 2011), SIPES (Sindicato de Peones de Estancia – 2012)

¹¹⁷ La Ley N°19.000, declaró el día 30 de abril, “Día del Trabajador Rural” (feriado no laborable pago), en conmemoración del Primer Congreso de la UNATRA.

¹¹⁸ Algunos de los sindicatos eran UTRASURPA (Unión de Trabajadores Rurales del Sur del país), UTAA (Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas), OSDOR (Organización Sindical de Obreros Rurales), UTRIA, SUDORA (Sindicato Único de Obreros Rurales y Agroindustriales).

¹¹⁹ Ley N°18.441.

¹²⁰ Los Consejos de Salarios se crearon en Uruguay por la Ley N°10.449 del año 1943.

escuela, la institución del Estado que históricamente ha estado presente en todo el territorio nacional y que, en gran parte del medio rural ha sido la única presencia del ámbito público, motivo por el que cumplió tan destacado rol en la integración social.

En el entramado social rural están presentes organizaciones de pobladores rurales, comisiones de vivienda de MEVIR e iglesias, entre otras. Martorell (1982), distinguía entre las organizaciones vinculadas a la vida rural a los agrupamientos con finalidades socioculturales y en ese sentido, destacaba un amplio y variado espectro de grupos, entre ellos, organizaciones religiosas, clubes sociales, clubes deportivos y sociedades de fomento comunitarias -escolares, liceales, de vivienda.

3.1.3 Quiénes integran las organizaciones de productores agropecuarios en Uruguay

El nucleamiento de los productores rurales en diferentes organizaciones según el tipo de productor, se estudió a partir de los datos del Censo Agropecuario 1980. Entre los resultados, se estableció que de los establecimientos de 1 a 49 ha, que constituían el 41% de los predios, el 7,8% estaban afiliados a agremiaciones, en cambio, en los establecimientos de 2.500 ha y más, que representaban el 1.5% del total, los asociados ascendían al 51%. Los datos presentados estarían indicando que la amplia mayoría de las agremiaciones existentes representaban los intereses de los productores que poseían los establecimientos más grandes, mientras que los más pequeños contaban con escaso nivel organizativo. (Latorre, 1989)

A continuación, en el Cuadro N°15, se presentan la cantidad de organizaciones sociales vinculadas a la producción agropecuaria, desagregadas según su función principal y su correspondencia a clases propietarias o asalariadas, en base a datos proporcionados por Latorre (1989).

Cuadro N°15					
Número de organizaciones según función y clase social. Año 1989					
Clase social	Finalidad de la organización				
	Político reivindicativas	Económico productivas	Mixtas (Sociedades de Fomento Rural)	Técnico Productivas (grupos de productores)	TOTAL
Asalariadas	10	-	-	-	10
Propietarios	110	105	37	160 (*)	412
TOTAL	120	105	37	160	422
%	28.4	24.9	8.7	38.0	100
Fuente: Latorre (1989)					
(*) Son numéricamente reducidas, entre 10 y 20 integrantes por grupo					
<i>Cantidad total de integrantes</i>	3.236 (4.7%)	16.840 (24.6%)	3.700** (5.4%)	3.200*** (4.6%)	26.976 39.4% <i>Del total de establecimientos</i>
<i>Cantidad promedio de integrantes por organización</i>	29	160	100	20	
Fuente: Latorre (1989), estos datos corresponden al Censo de 1980, que registró un total de 68.362 establecimientos.					
** Se calculó el dato considerando promedialmente 100 socios por SFR					
*** Se consideró el dato de 20 integrantes por grupo, según Latorre (1989)					

En los datos presentados se observa, en términos absolutos, un número importante de organizaciones presentes en la estructura agraria uruguaya (422). Las organizaciones de productores integraban, aproximadamente, a un 40% de los establecimientos relevados en el Censo Agropecuario 1980, mientras que el 60% no pertenecía a ningún tipo de agrupamiento.

Las organizaciones de productores se categorizaron según su finalidad: a) 37 denominadas mixtas, incluidas las Sociedades de Fomento Rural (8.7%), que nucleaban a un 5.4% del total de establecimientos censados, integradas promedialmente por 100 productores; b) 105 cooperativas agrarias (24.8% del total de los productores), integradas cada una por más de 150 cooperativistas; c) 160 grupos de productores (38%) con un número reducido de integrantes (10 a 20), que representaban al 4.6% de los establecimientos y d) las Políticas Reivindicativas (28.4%) que nucleaban al 4.7 del total de los productores. (Latorre, 1989)

Para Piñeiro (1985b), el número de organizaciones rurales de primer grado que existían en 1985 oscilaba en un rango de 200 a 300, nucleadas en pocas

organizaciones de segundo grado¹²¹ que, por su ubicación en Montevideo y por mandato específico, eran las que actuaban como grupo de presión sobre el poder central. En el Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas, realizado en el año 1989 entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Universidad de la República, llegaron a relevarse 206 cooperativas entre Cooperativas Agropecuarias y Sociedades de Fomento Rural (Márquez; Pastorino, 2007)

De Hegedus (1996), analiza, el grado de penetración del cooperativismo en el medio cuantificando las empresas rurales afiliadas a cooperativas agrarias. Los datos relevados señalan que en el Censo de 1970 eran un 20.7%, en 1980 un 24.6% y en 1990, un 35.7%¹²². El salto cuantitativo de este último Censo se debe a que se incluyeron en la misma categoría a las Cooperativas Agrarias y a las Sociedades de Fomento Rural. La información que refiere al tamaño de las explotaciones agropecuarias asociadas a cooperativas expone que los estratos de menor tamaño tenían escasa presencia en el cooperativismo, mientras que a medida que aumentaba la escala, aumentaba considerablemente la afiliación. A manera ilustrativa, el Censo Agropecuario de 1990 relevó que el 19.9% de las empresas agropecuarias de 1 a 49 hectáreas estaban asociadas a cooperativas, el 46.7%, en el caso de los establecimientos de 50 a 499 ha, el 61.7% en los de 500 a 2.499 ha y el 69.4% en los de 2.500 ha y más.

Cuadro N°16			
Asociativismo en las explotaciones rurales según estrato de tamaño.			
Censo Agropecuario 1990			
Explotaciones por tamaño	N° explotaciones	Productores asociados a Cooperativas y Asociaciones Gremiales	Proporción en el total del estrato
Explotaciones de 1 a 499 ha (Familiares)	46.899	13.575	30%
Explotaciones de más de 500 ha (Empresariales)	7.917	4.378	55%
Total	54.816	17.953	
Fuente: Piñeiro (2004a)			

¹²¹ ARU, FR, CNFR, Inter gremial lechera, ANPL, Confederación Granjera, CAF y ACA.

¹²² En números absolutos los establecimientos agropecuarios que integraban cooperativas según las cifras relevadas en los Censos eran: 15.999, 16.840 y 19.569, respectivamente.

En Uruguay, la mayor presencia de cooperativas agrarias se registró en el departamento de Colonia. De Hegedus (1996), señala que las causas estarían asociadas, por un lado, al tipo de migración recibida, con un marco cultural favorable a la cooperación, y por otro, a la acción del Centro Nacional de Extensión Agropecuaria radicado en La Estanzuela que, en el período 1960 – 1966, desempeño una decidida acción en la promoción del cooperativismo agrario. La disolución del Centro significó un retroceso de las políticas públicas orientadas al fomento de procesos organizativos a través de la figura del cooperativismo y a la posibilidad de expandir y consolidar ese sistema.

Para caracterizar la estructura social agraria uruguaya en el período 2005-2010, se utilizaron los datos del Censo Agropecuario 2000. Con ellos, se diferenciaron dos tipos de productores: los empresariales, que utilizaban en sus establecimientos principalmente mano de obra asalariada, representaban el 17% del total de los productores y controlaban el 76% de las tierras explotadas y los productores familiares que utilizaban mayoritariamente mano de obra familiar, representaban el 83% de los productores y detentaban sólo el 24% de la tierra en Uruguay. (Piñeiro, 2004a)¹²³ En base a información relevada en 2006, las organizaciones vinculadas al Sector Cooperativo Agropecuario activo estaba compuesto por 63 Cooperativas Agrarias de 1^{er} Grado, 48 Sociedades de Fomento Rural y 5 entidades de Segundo Grado. Dos gremiales, las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) y la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) reunían a la mayoría de las cooperativas rurales del Uruguay. En la lista actualizada de entidades asociadas a CNFR, figuran 48 SFR activas, a las que se agregan 6 entidades asociativas y 19 cooperativas. (Márquez; Pastorini, 2007)¹²⁴ En apenas cuatro años, se activaron gran cantidad de organizaciones de base; según datos del año 2010, integraban la Comisión Nacional de Fomento Rural casi un centenar de Sociedades de Fomento Rural y Cooperativas Agrarias¹²⁵.

¹²³ En los cálculos realizados, el autor no consideró las explotaciones que no generan ingresos por venta de productos (autoconsumo), las que tienen la venta de servicios como rubro principal y otras categorías (6.007). De las explotaciones consideradas (50.625), la cifra de productores empresariales asciende a 8.730 y a 41.895 las familiares.

¹²⁴ Márquez; Pastorini (2007)

¹²⁵ <http://www.cnfr.org.uy/entidades.php#.V0OMQ-I8PIU>

3.1.4 Reivindicaciones del gremialismo agropecuario en Uruguay

En La historia del gremialismo agropecuario en el Uruguay es casi inexistente la conflictividad social expresada mediante movilizaciones de los productores agropecuarios. Piñeiro (2004b), señala que a fines de la década de 1950 existieron los cabildos abiertos, convocados por Benito Nardone “Chicotazo”, con participación del sector de chacareros y pequeños productores ganaderos perjudicados por el fin de la política de apoyo a la agricultura. Entre las manifestaciones, se destacan, en el año 1958, el paro agrario de todos los productores laneros, que se negaron a comercializar la zafra de la lana; en 1983 y 1984 las amplias convocatorias de los Congresos de la Federación Rural que reclamaron el retorno a la democracia y por las deudas agropecuarias contraídas por la devaluación de 1982.

En el Uruguay, históricamente, las organizaciones de productores familiares priorizaron en sus reivindicaciones la problemática económica de la agricultura familiar, antes que la temática vinculada a la disponibilidad de tierra, con excepción de la Asociación de Colonos y agrupamientos de productores lecheros, que la incluían explícitamente en sus demandas. La lucha por la tierra, a nivel regional y mundial, se relaciona con los campesinos, que en una tipología diferenciadora podrían integrar los estratos inferiores. Los productores agropecuarios familiares del país, están promedialmente más cercanos a los tramos superiores de dicha tipología; tienen la potencialidad de generar un pequeño margen de excedentes e integran organizaciones que representan predominantemente los intereses de los productores más diferenciados hacia arriba y, en algunos casos, con incidencia de empresarios capitalistas. (Astori *et al.*, 1982)

La Mesa Coordinadora de Entidades Agropecuarias fue creada en el año 1999 e integrada por diversas gremiales agropecuarias¹²⁶ que emprendieron acciones reivindicativas sin antecedentes en la historia del gremialismo uruguayo¹²⁷.

¹²⁶ ARU, FR, CNFR, Asociación de Colonos del Uruguay, Asociación Agropecuaria de Dolores, Inter gremial Productores de Leche de San José, Intergremial Productores de Leche de Paysandú, Intergremial de Productores de Carne y Lana, Asociación Nacional de Productores de Leche, Centro de Viticultores del Uruguay, Federación Nacional de Productores de Cerdos, entre otras.

¹²⁷ En la historia del gremialismo uruguayo, otro antecedente de coordinación entre distintas gremiales agropecuarias, fue la elaboración de un programa común para el Agro, a fines de la dictadura, para ser incluido en la CONAPRO (Concertación Nacional Programática). Luego de superada la coyuntura, los espacios desaparecieron no institucionalizando ningún vínculo. (Piñeiro; Fernández 2002)

Los reclamos de la Mesa apuntaban al problema del endeudamiento con la banca, a la reducción de la carga tributaria del sector y a los precios de los productos. La amplitud de la base social obligó a crear una plataforma mínima de acuerdo, centrada en los aspectos más superficiales y evidentes de la crisis, pero sin foco en resolver los aspectos más estructurales¹²⁸. Se intentaban conjugar las reivindicaciones planteadas con la presencia del sector movilizado, descentralizando las acciones; a nivel zonal adherían sectores no agrarios de la sociedad local. Las disparidades existentes entre los productores agropecuarios por la diferente capacidad económica, los distintos rubros productivos y las formas de organizar el trabajo –empresarios terratenientes, empresarios capitalistas, productores familiares–, dificultaron la representación de intereses más allá de ciertas coincidencias básicas. Uno de los lemas del conflicto del momento fue “Rentabilidad o Muerte”, proveniente de reclamos de pequeños y medianos empresarios que querían que se les asegurara rentabilidad en sus explotaciones. Luego de algunas movilizaciones, surgieron disidencias internas que auspiciaron una política gremial de negociación y de diálogo, sin movilizaciones. Superadas las coincidencias en las negociaciones, con el gobierno de 1999 crecieron las diferencias; la Mesa Coordinadora de Entidades Agropecuarias se debilitó en el 2000 y se disolvió en el 2001. (Piñeiro, 2004b)

A fines de 2001, la Comisión Nacional de Fomento Rural y otras gremiales rurales, hicieron el llamado a la “Concertación para el crecimiento”. Se elaboraron documentos para la reactivación productiva nacional, con el respaldo de gremiales representativas de la industria, el comercio, el transporte, la pequeña empresa y el sindicato de empleados bancarios afiliado al PIT CNT, la única central sindical del país. La CNFR, a nivel regional, realizó coordinaciones con gremiales representativas de la agricultura familiar para definir una estrategia en conjunto ante los gobiernos y para la búsqueda de alternativas para los pequeños y medianos productores familiares.

Para Piñeiro (2004b), en la historia del agro uruguayo es extraño que el conflicto irrumpa en la arena política, sin haber sido antes administrado por las organizaciones y canalizado en la institucionalidad. Por lo general, los conflictos del agro han sido manifestados a través de sus organizaciones, en los espacios de participación para las organizaciones de productores –más para las organizaciones empresariales que para

¹²⁸ Procesos regresivos en la distribución de la tierra, la concentración de activos físicos, extranjerización de la tierra, entre otros.

los productores familiares- vinculadas a comisiones gubernamentales e instituciones públicas. Se trató de ejercer influencia en ámbitos estatales vinculados a políticas agrícolas¹²⁹.

3.2 Antecedentes organizativos de los productores familiares, asalariados y pobladores rurales en las regiones de influencia de la APPFam y la COMIRA

El norte del Uruguay es una región del territorio nacional con escasa trayectoria organizativa de los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales. En ese sentido, se diferencia de otras zonas del país; los departamentos fronterizos con Brasil tienen la particularidad de concentrar los mayores guarismos de pobreza rural. En los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo, se nucleaban trece organizaciones de base (13.6%), de un total de noventa y cinco que integraban la Comisión Nacional de Fomento Rural, según datos del año 2010. No obstante, existían nucleamientos de productores familiares menos capitalizados y de pobladores rurales en grupos pequeños (de no más de veinte familias) que se encontraban dispersos territorialmente y no integraban organizaciones de segundo grado.

Considerando las particularidades del departamento de Rivera, así como las diferentes finalidades que se proponían las organizaciones sociales en el entramado social rural, por la escasa bibliografía existente, se recurrió a las entrevistas para complementar la indagación de las expresiones organizativas vinculadas a los productores familiares y asalariados rurales que históricamente se presentaron en el territorio norteño. El listado que se expone a continuación no tiene intención de exhaustividad, pero sí de rescatar de la memoria organizaciones que alguna vez oficiaron como el espacio que nucleó a sujetos sociales identificados con la población de la presente investigación.

En ese sentido, en relación a los asalariados rurales, existió una organización denominada Trabajadores de Tranqueras Sindicato de Obreros Rurales en Tranqueras¹³⁰ y otra, el Sindicato de Tabacaleros¹³¹. En relación con los productores

¹²⁹ Cabe aclarar que a partir del año 2005, en distintos institutos vinculados al sector agropecuario: INAC, INIA, se incorporó en las Comisiones Directivas a la Comisión Nacional de Fomento Rural y se crearon por Ley el INALE, las Mesas de Desarrollo Rural, ámbito de participación territorial de las organizaciones de base.

¹³⁰ González (1994)

agropecuarios, se destaca en Rivera la realización del Primer Congreso Nacional de Cooperativas Agropecuarias¹³², en el año 1955. En la indagación se relevaron: la Cooperativa Agropecuaria de Minas de Corrales Ltda. (COAMICOL), la Cooperativa Agropecuaria de Lecheros, los Agricultores y Ganaderos de Rivera (LAGRI), la Cooperativa Agropecuaria Ltda. Industrias Lácteas Regionales (INLAR)¹³³, la Cooperativa Agropecuaria de Tranqueras, la Cooperativa Agropecuaria de Vichadero, los grupos de productores: Productores Ovinos del Grupo Despertar, Productores Hortícolas del Grupo Curticeiras, Productores Lecheros del Grupo Ruta 27 y de tomateros y los grupos de mujeres rurales, entre otros.

La trayectoria organizativa recuperada de la memoria de los pequeños productores, construida por vivencias propias o por transmisiones orales de familiares y/o vecinos, hace alusión, en escasas ocasiones, a antecedentes organizativos en la zona en la que habitan. Quienes fueron integrantes y directivos en los inicios de la Asociación de Pequeños Productores Familiares –APPFam-, mencionaron que en la década de los noventa de la centuria pasada existió una cooperativa dedicada a comercializar la producción en un mercado vinculado a un Plan Granjero Municipal. Un productor entrevistado, recordó de la siguiente manera la experiencia cooperativa de comercialización:

“Acá hace muchos años existió una cooperativa...te hablo de cuarenta años atrás, era una cooperativa de leche, de lecheros..., se terminó y quedó el local físico de esa cooperativa...Esa cooperativa estuvo...no sé exactamente...unos veinte años cerrada y en el año noventa fue que los productores, más o menos noventa, noventa y dos, los productores hortícolas nos empezamos a quedar afuera y a formar primero un grupo. Un grupo de horticultores de acá de la zona y después, con el tema de la venta, precisábamos un lugar para vender y fue ahí que nos apoyamos en esa cooperativa que estaba cerrada y ahí la reabrimos...esa cooperativa no funcionó, funcionó tres o cuatro años y dio problemas, dio quiebra...El tema era la venta, comercializábamos juntos. Hay experiencia de comercialización”. Quedan pocos productores de esa época”. (E5)

Un productor nacido en la zona de Curticeiras hace más de dos décadas propuso realizar una asociación de productores tabacaleros en su zona. La iniciativa no se

¹³¹ Ídem.

¹³² Del cual habrá surgido FENACOA, el número de cooperativas se estimaba en 40. (Terra, 1984)

¹³³ MAP, DGSA, DAT (1985)

pudo llevar a cabo, a su modo de ver, por la inexistencia de políticas orientadas a tal fin. En ese sentido señaló:

“hace veinticinco años plantaba tabaco y siempre quise hacer una asociación de tabacaleros, nunca lo logré... Nunca se pudo hacer porque no hubo una política, o sea no había quien te diera una mano...” (E6).

En la década de los 90 de la pasada centuria, un grupo de mujeres rurales se vinculó a la Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay (AMRU). Una productora recordó que luego de relacionarse y emprender actividades con otros grupos de mujeres, dejó de funcionar. En ese sentido, mencionó:

“...vino un curso de AMRU que fue de elaboración de conservas, vino un curso del LATU, a través de la asociación de mujeres, y ahí fue que se empezó a trabajar en los grupos de mujeres...Después pasamos, el grupo de mujeres de Curticeira se unió al grupo de mujeres rurales, que se juntó con otras de la veintisiete y nos vinculamos mucho a la Intendencia. Hacíamos la exposición en la Intendencia, íbamos al LATU por la Intendencia...como que ahora trabajamos cada una en su casa” (E7).

De la experiencia del grupo de mujeres, otra entrevistada destacó que las limitaciones para el trabajo asociativo se vinculaban a la producción y a la comercialización. Al respecto, dijo:

“...integré mucho tiempo un grupo de mujeres rurales...fuimos trece mujeres para comenzar el grupo y después, cada una por su lado. La parte de comercialización es difícil, muy difícil. Porque además de difícil, los costos y calidades son diferentes...Con calidades diferentes es imposible” (E8).

Los recuerdos del entramado organizativo en las zonas rurales del eje de la Ruta 27 (principal vía de comunicación, hacia el este, de la capital departamental de Rivera con Vichadero) se remiten, en los productores entrevistados, a la Sociedad Fomento Rural de Cerro Pelado; incluso algunos mencionaron pertenecer desde otrora a dicha organización. Una técnica se refirió a la inexistencia de organizaciones, a excepción de la SFR de Cerro Pelado, arraigada, según ella, en los productores de su zona de influencia. Al respecto señaló:

“En las comunidades donde comenzamos a trabajar no había organizaciones. Estaba Cerro Pelado, a la que después fuimos acercándonos. Estaba como una Sociedad de Fomento Rural pero con características muy locatarias, era la Sociedad de Fomento de Cerro Pelado. No digo que no hubiera algún socio de por ahí, pero sobre todo era la gente de Cerro Pelado...” (E9).

En el poblado Cerro Pelado habitaban 128 personas, según datos del último Censo de Población, Hogares y Viviendas (2011). Su historia se caracteriza por una impronta organizativa con cualidades propias, que hacen del poblado una comunidad destacada por los logros alcanzados en décadas de trabajo comunitario. La Revista Ajena¹³⁴, destaca, en la década del 60 del Siglo XX, la creación del grupo El Fogón, que mediante donación de tierras consiguió asentar una pequeña población en la zona. Los pobladores lograron construir viviendas mediante MEVIR y, además, en el pueblo se realizaron un abasto, una carnicería cooperativa, una escuela y un liceo, entre otros. En Cerro Pelado existió una cooperativa que luego se transformó en la Sociedad de Fomento Rural de Cerro Pelado; ante la posibilidad de perder la organización, los productores de la zona se unieron para continuar con la herramienta. Sobre eso, un productor recordó:

“Y después la cooperativa se fundió y fue a remate judicial, y después una comisión compró. Se juntaron unos productores de la vuelta, de la zona y compraron, y se quedaron con el predio, con todo. Porque el banco quería vender y saldaron la cuenta, y después hicieron todos una sociedad de fomento. Quedó libre de impuesto, de deuda... Quedó exonerada de todo” (E10).

La fortaleza de la Sociedad de Fomento de Cerro Pelado, relacionada con el trabajo de la comunidad, fue mencionada por una entrevistada:

“La fomento es fuerte en todos los aspectos. Todo lo que tiene Cerro Pelado es comunidad, pulmón vivo” (E11).

En los poblados rurales, los entrevistados mencionaron la existencia de comisiones, la realización de beneficios para abordar problemáticas vinculadas a servicios públicos, los eventos culturales y los campeonatos de fútbol como espacios de encuentro y socialización. Destacaron la necesidad de trabajar juntos y organizados para la realización de eventos y actividades de diversa índole y para alcanzar sus objetivos. En palabras de un entrevistado:

“Todos los años hay un zonal en la vuelta que organiza cada año un lugar...está Lapuente, Cervillada, Paso..., Moirones y Cerro Pelado”. (E29).
“Capaz que el lugar que más o menos nuclea a las personas sería el centro que tenemos. Un centro deportivo que le llamamos el club, es el lugar que más o menos nuclea, a no ser después la escuela” (E12).

¹³⁴ Revista Ajena (2014)

La intervención externa en algunos poblados rurales, facilitó emprender actividades en común; por ejemplo, en el poblado Moirones, hace décadas un grupo de estudiantes abordó con sus pobladores problemáticas vinculadas con la discriminación racial. En ese sentido, un entrevistado recordó:

“...antes había un saloncito ahí, que se hacían bailes y allá abajo también había otro. Al principio, cuando yo empecé mi vida adolescente, era en ese tiempo que se separaban, por ejemplo, los morenos de los blancos...le estoy hablando del año cincuenta y nueve, sesenta, por ahí... Recuerdo que vino un grupo de muchachos de Montevideo... por el sesenta y siete, sesenta y ocho fue por ahí que vino este grupo y estuvieron unos cuarenta y cinco días, por ahí estuvieron...Estudiantes...La idea un poco era esa de unificar a las personas...” (E13).

Cabe destacar que en el Censo de Población 2011, el 17% de la población de Rivera manifestó tener ascendencia negra o afro.

A las diversas exclusiones materiales de los pobladores rurales pobres se agregan limitaciones simbólicas expresadas en las vivencias propias e interpersonales, que interponen trabas a expresiones individuales y colectivas. En este sentido, una técnica entrevistada manifestó que en los inicios de su trabajo en los poblados rurales se encontró con:

“Barreras culturales, barreras de personas que tenían estigmatizaciones, personas que se auto estigmatizaban por ser negras, por ser gordas, por ser mujeres, por no tener dientes...Nos encontramos con gente de no querer hablar por no tener dientes, tenían miedo a mostrar esas cuestiones, una autoestima por el piso” (E14).

3.3 El Proyecto Uruguay Rural en el departamento de Rivera, previo al año 2005

El Proyecto Uruguay Rural comenzó a implementarse en el departamento de Rivera con anterioridad al año 2005. Se caracterizó por promover la creación de grupos de pequeños productores -especialmente los vinculados a los rubros hortícola y apícola- y, con menor énfasis, en los de producción ganadera familiar de cría y en los de mujeres rurales. Se enfocó, principalmente, en brindar servicios de asistencia técnica productiva mediante consultoras o técnicos individuales, capacitaciones y pequeñas

capitalizaciones no reembolsables. La asistencia técnica predominante fue la predial individual, basaba en transferencia de tecnología de insumos, no de procesos.

En relación a la creación de los grupos, hay miradas dispares. Entre ellas, la de quienes sostuvieron la impronta de los técnicos en su creación. Una entrevistada señaló:

“Era el técnico solo o a veces era la propuesta del técnico o de alguien de la zona. Algún productor que venía frecuentemente a la ciudad se vinculaba o se enteraba de algo y sugería que se podría hacer tal cosa. Iba el técnico y armaba el grupo...”
(E15).

Desde otra óptica, un técnico que trabajó desde el inicio de la implementación del PUR en el departamento, mencionó el rol multiplicador que tenían los grupos para su propagación:

“Habían grupos, por ejemplo, que formaban un grupo originario, había gente que no se animaba a entrar por lo que sea y después de ese grupo salió un segundo grupo. Como que fueron un brote de gente que no había querido, que no estaba en condiciones, productores que llegaron después y en cierta manera ese grupo se sentía que era como ahijado del grupo, del grupo antiguo” (E16).

La modalidad de trabajo grupal, orientada a abordar limitaciones prediales y a impulsar a los productores individualmente, fue destacada por una técnica entrevistada:

“...habían hecho capacitaciones o proyectos impulsando algunos productores pero en forma aislada. Aislada, de un productor a otro productor, aparentemente en grupo pero en realidad era la capacitación predial al productor en forma individual. Y específicamente a lo que era la producción, la producción agraria” (E9).

En un Informe de Evaluación sobre la MDR de Rivera del PUR - MGAP (2004)¹³⁵, se plantearon debilidades en el trabajo con los grupos: *“En lo referente al fortalecimiento grupal y de organizaciones locales, el efecto del Proyecto es aún débil, poco perceptible por ahora, no obstante existe una buena perspectiva a largo plazo”*. Otro aspecto del informe se refirió al desconocimiento de las herramientas del Proyecto: *“Se destaca como aspecto negativo la falta de conocimiento de los*

¹³⁵ PUR – MGAP. 2004. Informe de Evaluación Participativa de la MDR de Rivera. Uruguay.

beneficiarios y potenciales beneficiarios de las reglas de juego para acceder a los instrumentos del Proyecto”.

Por otra parte, un Informe sobre la Intervención del PUR en Cerro Pelado (2006)¹³⁶, señaló la: *“Falta de un diagnóstico socio-productivo para identificar necesidades y construir proyectos junto a los beneficiarios”.* Sobre el trabajo de los técnicos, advirtió: *“relaciones selectivas entre técnico e integrantes del grupo que fueron en detrimento de la consolidación grupal”.* Entre los grupos de productores existía escasa o nula vinculación, algunos participaban en la Mesa de Desarrollo Rural - el ámbito local que hasta entonces tenía el PUR para decidir el uso de los recursos -. El informe de Evaluación 2004 relevó el ritmo y la motivación del proceso participativo en dicho espacio: *“...se está dando un proceso creciente, partiendo de una situación en la zona con muy poca experiencia. Se caracteriza por ser un proceso lento y gradual”.* Posteriormente, agrega: *“Este proceso de participación que se verifica, parte de una motivación inicial por acceder a financiamiento, y para afianzarse requiere de un cambio cultural y capacitación.”*¹³⁷

El Comité de Crédito Local fue otro de los cimientos organizativos destacables del trabajo en el departamento. Se comenzó a implementar en la primera etapa del PUR en Cerro Pelado y se expandió luego a otras localidades rurales, mediante la modalidad de Subcomité¹³⁸. El liceo rural de Cerro Pelado y las escuelas rurales fueron el disparador principal para la difusión e integración. En aquel tiempo, el director del Liceo Rural de Cerro Pelado cumplía un liderazgo central en la promoción de la herramienta en el territorio rural de la 6ta sección de Rivera. La publicación local El Chasque¹³⁹ lo difundía de la siguiente manera:

¹³⁶ PUR – MGAP. 2006. Informe final de evaluación del PUR en la localidad de Cerro Pelado, con énfasis en el Grupo de Mujeres Rurales de Cerro Pelado, Rivera.

¹³⁷ PUR – MGAP. 2004. Informe de Evaluación Participativa de la MDR de Rivera.

¹³⁸ En junio 2005 integraban el Comité de Crédito Local de Cerro Pelado los siguientes Subcomité: Cerro Pelado, Amarillo, Paso La Puente, Paso del Tapado, Ataques, Batoví, Moirones, Lagos del Norte, (8vo Informe de Avance, Enero – Junio 2005)

¹³⁹ Diaria El Chasque. El rincón del pago. Cerro Pelado, Rivera. Abril, 2005.

Fotografía N°3: Difusión del Microcrédito en la publicación El Chasque.



Fuente: Diario El Chasque, 2005.

3.4 Mapeo de organizaciones sociales rurales en Rivera, en el año 2005

En el año 2005, cuando se inició la nueva etapa del Proyecto Uruguay Rural, funcionaban en el departamento de Rivera las siguientes organizaciones sociales rurales: tres Sociedades de Fomento Rural - integradas mayoritariamente por productores familiares-, cuatro Asociaciones de Productores -integradas mayoritariamente por productores con perfil empresarial - y quince grupos que agrupaban a productores familiares, mujeres rurales, asalariados y pobladores rurales¹⁴⁰. Casi todos los grupos habían sido promovidos en los inicios del trabajo del

¹⁴⁰ Apícola El Guijón, Apícola Cuñapiru, Apícola Apis, Apícola Rivera, Recorrecaminos, Tejedoras de Tranqueras, Chacrerros de Tranqueras, Apícola Vichadero La Cumbre, Hortícolas Vichadero, Hortícola Minas de Corrales, Pequeños Ganaderos Minas de Corrales, Apícola Minas de Corrales – Cerro Pelado, Mujeres de Cerro Pelado, Ganadero Paso de Cerpa – Batoví, Mujeres Rurales de Masoller, Las Tunidas, Villa Sara, Santa Teresa, Tabacaleros de Curticeiras, Horticultores de Curticeiras, Aproleri, entre otros.

PUR en el departamento, bajo la modalidad no formal. Cabe destacar que no existía ninguna organización sindical vinculada a los asalariados rurales.

Las organizaciones mencionadas tenían sus particularidades en cuanto a los objetivos que perseguían, al rol integrador y dinamizador de propuestas socio productivas y al fomento rural. Como espacio nucleador de productores familiares y poblados rurales, en algunas organizaciones existía amplia participación de las bases y las decisiones e información tenían sustento y fluidez en el colectivo. Se trataba de estructuras abiertas a la participación; al mismo tiempo, había otras reticentes a ampliar el ingreso a otros integrantes. Por otra parte, había organizaciones con muchos años de historia en la representación de una gama amplia de productores, fundamentalmente familiares, que presentaban debilidades para el acercamiento a su base social. Tenían personal administrativo y consejo directivo pero, al decir de una trabajadora social del departamento, se trataba de “estructuras vacías”¹⁴¹.

Existían también organizaciones que otrora tuvieron importante dinamismo en el entramado social rural y en la participación de la sociedad local, por ejemplo el caso de la SFR Masoller. Si bien la organización contaba con infraestructura, en el año 2005 estaba rezagada en su funcionamiento y participación. Un informe de PRODENOR (2008), se refirió a la SFR de Masoller de la siguiente manera: “...actividad muy reducida, a pesar de contar con una fracción de campo del Instituto Nacional de Colonización e instalaciones para ferias. Supo ser una organización muy dinámica y con alta participación de la zona de Masoller, con objetivo de servicio tanto hacia lo productivo y comercial como hacia las necesidades de la población de la zona”. (PRODENOR – UE – MVOTMA – MEVIR. 2008)

En relación al funcionamiento de las organizaciones existentes en el departamento, una técnica señaló:

“Las fomentos funcionaban muy mal y puercamente como decimos acá. Mal y chanchamente. También por el tema del caudillismo, también por el tema de que una fomento es sólo para quien tiene muchas, muchas hectáreas. El pequeño productor no existía. Porque es una realidad, el pequeño productor surge hace diez años. Se le empieza a dar voz” (E14).

¹⁴¹ Entrevista exploratoria realizada para la Tesis de la Maestría PLIDER.

En el Cuadro N°17 se presenta una matriz de las organizaciones sociales en Rivera.

Cuadro N°17				
Matriz Organizaciones Rurales. Principales características de las organizaciones sociales en el departamento de Rivera. Año 2005				
Organización	Tipo	Sujeto Social principal	Organización de segundo grado	Tipo de Acción colectiva
SFR Rivera	Mixto Técnico Productivo	Productores familiares y empresariales	CNFR Federación Rural	Institucionalizada
SFR Cerro Pelado	Mixto Técnico Productivo	Productores familiares	CNFR	Institucionalizada
SFR Masoller	Mixto Técnico Productivo	Productores familiares	CNFR	Institucionalizada
Asociación Rural Minas de Corrales	Técnico Productivo	Productores empresariales	Federación Rural	Institucionalizada
Sociedad Rural de Vichadero	Técnico Productivo	Productores Empresariales	-	Institucionalizada
Asociación Viticultores de Rivera	Técnico Económico o Productivo	Productores Empresariales	-	Institucionalizada
Asociación Apicultores de Rivera	Técnico Económico o Productivo	Productores Empresariales	-	Institucionalizada
Grupos de productores ¹⁴²	Técnico Productivo	Productores Familiares Trabajadores Rurales Asalariados	-	Colectiva

Fuente: elaboración propia.
 Las categorías utilizadas para el tipo de organización son las establecidas por Latorre (1989).
 Las categorías utilizadas para la acción colectivas son las establecidas por Bustos Cara (2002c)

Otro espacio que nucleaba a pobladores rurales, con funcionamiento a nivel departamental previo al 2005, era el de los Comité de Crédito Local del Programa

¹⁴² Apícola El Guijón, Apícola Cuñapiru, Apícola Apis, Apícola Rivera, Recorrecaminos, Tejedoras de Tranqueras, Chacreros de Tranqueras, Apícola Vichadero La Cumbre, Hortícolas Vichadero, Hortícola Minas de Corrales, Pequeños Ganaderos Minas de Corrales, Apícola Minas de Corrales – Cerro Pelado, Mujeres de Cerro Pelado, Ganadero Paso de Cerpa – Batoví, Mujeres Rurales de Masoller, Las Tunitas, Villa Sara, Santa Teresa, Tabacaleros de Curticeiras, Horticultores de Curticeiras, Aproleri, entre otros.

Microcrédito. Fueron implementados por el Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y cogestionados con FUNDASOL. El Microcrédito es un instrumento de crédito orientado a los sectores más vulnerables del medio rural. El objetivo es satisfacer las necesidades financieras de corto plazo de la población rural que no tiene acceso al crédito formal. La herramienta no está inserta en la estructura formal del crédito bancario; el requisito para su otorgamiento es el aval social de los integrantes de los poblados rurales integrantes del Comité de Crédito Local. El programa desarrolla tres líneas de crédito: productivo agropecuario o no agropecuario, consumo y necesidades básicas (mejora de vivienda). Es la base de un sistema que permitió penetrar en las zonas rurales más apartadas, habitadas por aquellos que nunca, o casi nunca, habían accedido a crédito; en algunos casos alcanzó al comercio local. Para muchos, fue la única forma de organización o el antecedente para adquirir otras formas o nuevos desafíos organizativos.

La escuela rural es la institución del Estado que históricamente tiene presencia en todo el territorio uruguayo. En algunas zonas es la única presencia del estado presente en el medio rural y cumple un rol destacado para la integración social. La particularidad de la sociedad rural uruguaya que transversaliza a los diferentes sectores sociales es la participación en las comisiones de fomento de las escuelas rurales. Es un espacio para la organización y participación del entramado social rural con una significación especial para los pobladores rurales. Es el lugar de convocatoria por excelencia, donde convergen las diferentes clases sociales. En las entrevistas se destacó a las escuelas rurales como centro de reunión y de actividades para la población rural. Al respecto, productoras entrevistadas manifestaron:

“Las únicas reuniones que se hacían acá qué me acuerdo era en la escuela, teníamos un grupo de jóvenes, teníamos una comisión de la escuela. Sí lo único y a veces fútbol...” (E17).

“Mirá antes era la escuela. Sí el centro que reunía era la escuela y era en los bailes que se hacían para beneficios, carreras, siempre a fin de año. Se hacían los téés, los téés para los padres, la fiesta de la primavera, siempre los vecinos se juntaban” (E7).

3.5 Potencialidades y dificultades para generar organizaciones en Rivera

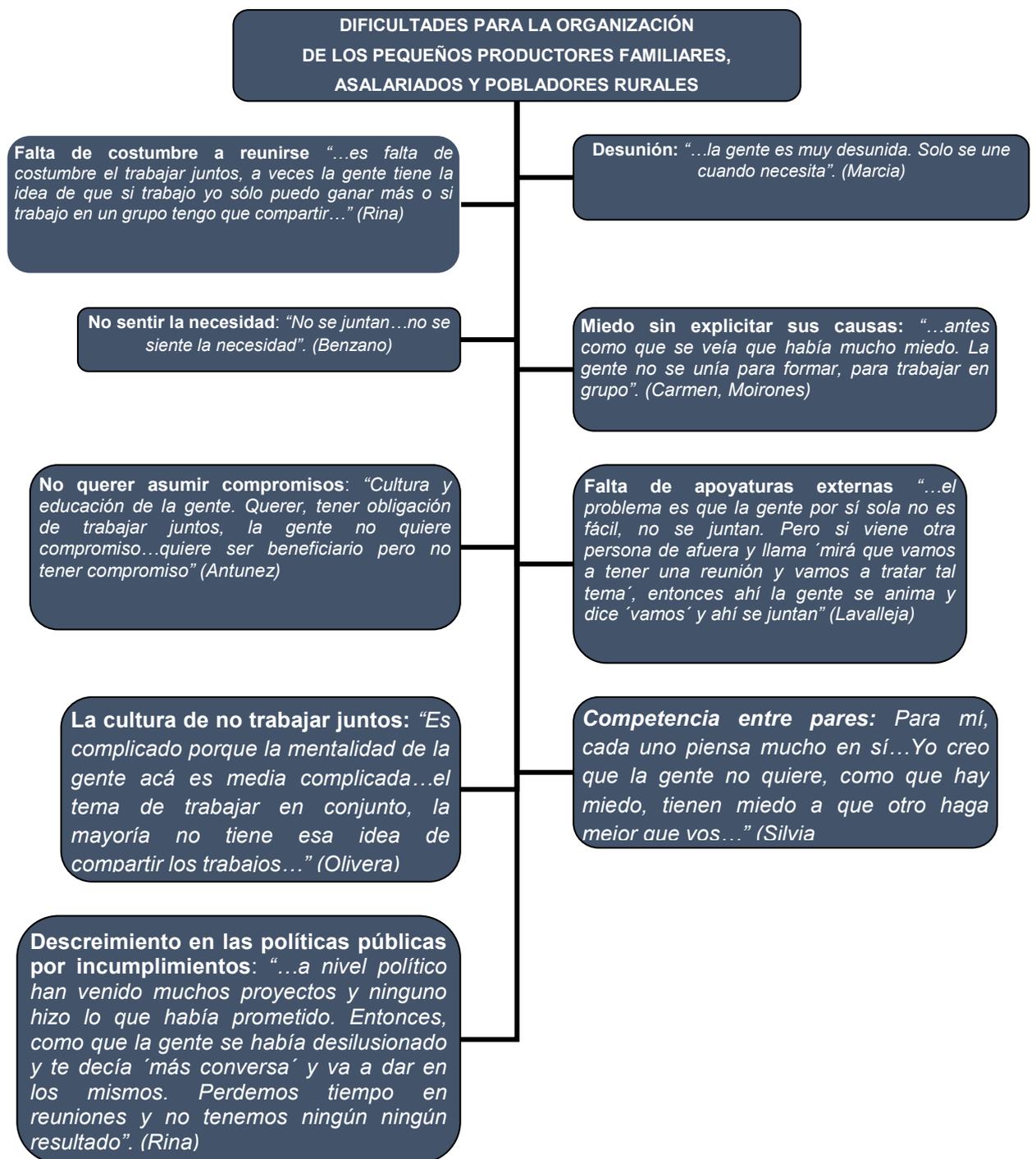
Tanto los técnicos como los productores entrevistados relacionaron a diferentes causas o condicionamientos las dificultades para que la población rural de Rivera se nucleara en organizaciones sociales y visualizara las ventajas de la herramienta organizativa. Entre ellas, mencionaron: el arraigamiento de prácticas individuales en la cultura social, la falta de motivación y compromiso para establecer objetivos en común, el no ser una práctica en la vida cotidiana de las familias, la falta de apoyos externos vinculados, principalmente, a las políticas públicas.

Por su parte, los técnicos de campo de distintas disciplinas identificaron las dificultades para la organización de los productores familiares y asalariados rurales a la presencia en el entramado social de caudillos con poder y prácticas clientelares que fomentaban la dependencia y a estrategias personales en el mundo de la vida pública y privada. En este sentido manifestaron:

“...la mentalidad de la gente acá en Rivera es bastante individualista, cada uno vive en su familia y solucionando sus problemas y no tienen inquietudes de juntarse para solucionar problemas que sean de todos...Creo que todo ese tema de la política tradicional que siempre hubo acá donde el político super poderoso que te soluciona, que viene y te soluciona los problemas una vez cada cuatro o cinco años hicieron que la gente sea muy pasiva. En el sentido de que se sienta a esperar que le caiga algo arriba de la cabeza, y si no, bueno siguen arreglando sus problemas cotidianos como pueden y no se les ocurre organizarse” (E18).

“Está el tema de ideología, sin duda política partidaria también. Rivera está acostumbrada a manejarse por caudillos, cosa que pasa bastante en el interior. Pero Rivera, más cómo zona de frontera donde el caudillo es el jefe, el que decide, el que resuelve, el que da o el que quita. Y eso, históricamente sigue estando muy presente y mucho más en la campaña. Eso fomenta más el individualismo, la fragmentación, el que cada uno hace la suya. Disminuye la solidaridad...” (E9).

Los productores manifestaron diversidad de opiniones con relación a las dificultades de organización de los pobladores rurales. En las entrevistas destacaron: falta de costumbre; miedo, sin manifestar la causa; falta de compromiso; no sentir la necesidad; falta de apoyaturas externas; entre otras. Las alusiones textuales son las siguientes:



Fuente: elaboración propia

3.6 El Proyecto Uruguay Rural en el departamento de Rivera a partir del año 2005

En el año 2005, con los nuevos lineamientos del Proyecto Uruguay Rural se inició un proceso de cambios en la implementación del Proyecto en el departamento de Rivera. En la Mesa de Desarrollo Rural que funcionaba en la órbita del PUR, previo a su institucionalización por Ley, se definían los territorios a priorizar para la intervención del PUR en base a las siguientes dimensiones : a) mayores guarismo de pobreza rural registrados en el departamento según el estudio *“Mapa de pobreza de Uruguay para las áreas rurales y las localidades de menos de 5.000 habitantes”* (2001), b) población con Necesidades Básicas Insatisfechas, c) escasa o nula institucionalidad presente en el territorio, d) zonas con dificultades para el acceso –caminería, vialidad-, e) ausencia de servicios básicos –electrificación, agua, otros-, f) zonas sin intervención del PUR previo al 2005. La Mesa de Desarrollo Rural priorizó las siguientes zonas: 6ta, 7ma y 8va sección, Borde de la Sierra –La Palma, Lunarejo, Boquerón, Bola de Oro) y periferia de Rivera, donde se venía trabajando especialmente en el rubro hortícola¹⁴³.

Se seleccionó a un representante técnico del PUR formado en Ciencias Sociales, mediante la modalidad de concurso abierto; y participaron en el tribunal productores integrantes de la MDR. El representante técnico social y el técnico de las Ciencias Agrarias integraban la dupla interdisciplinaria de Representantes Técnicos del PUR en el departamento de Rivera.

La primera etapa de la implementación territorial se inició en las zonas seleccionadas con la realización de diagnósticos socio productivo de carácter participativo¹⁴⁴, en instancias de intercambio y reflexión con los pobladores rurales. La finalidad era identificar los principales problemas y sus posibles soluciones, en función de las dimensiones sociales, productivas, económicas y organizativas. Una técnica que trabajó en la realización de los diagnósticos, destacó de la experiencia: *“Un diagnóstico lo más participativo posible, con comunidades que se asignaron a los distintos técnicos por comunidad, donde en forma participativa con la gente de la comunidad se veía cómo se estaban sintiendo, qué estaba pasando, con qué cosas contaban, con qué recursos económicos, culturales, sociales, para, a partir de ahí, ver*

¹⁴³ PUR – MGAP. 2007. Informe Mesa de Desarrollo Rural Rivera.

¹⁴⁴ Rivera es el primer departamento con intervención del Proyecto Uruguay Rural en que se realizan diagnósticos socio productivos. Las zonas por las cuales se comenzó fueron: Arroyo Blanco, Lapuente y Moirones.

que se podía hacer, pensando juntos qué se podía hacer para vivir un poco mejor. Eso fue lo primero". (E9) Luego de ese primer acercamiento, que pretendía comenzar un proceso para salir de la individualidad e iniciar la construcción de un espacio en común, se emprendió la etapa de elaborar la propuesta de intervención, mediante la modalidad de proyectos construidos participativamente.

Se realizaron difusiones radiales y asambleas comunitarias de difusión e información del PUR. También, se participó en ámbitos interinstitucionales convocados por otras instituciones vinculadas a las políticas públicas (Ministerio de Desarrollo Social, Intendencia Departamental de Rivera).

En Rivera, las políticas del Proyecto Uruguay Rural oficiaron como disparadoras para la generación o consolidación de organizaciones sociales rurales. En la nueva etapa del PUR, emergieron nuevos actores sociales, hasta entonces no involucrados en acciones colectivas y organizadas. En ese sentido, cabe mencionar a la Asociación de Pequeños Productores Familiares de Rivera (APPFam), a la Cooperativa Agraria Ganaderos del Valle del Lunarejo, a la Comisión Regional de Productores Apícolas (COMIRA) y a organizaciones sociales vecinales cuyo objetivo era el abordaje de problemáticas vinculadas a necesidades y servicios básicos.

En 2007, se realizó un plenario para la elección de nuevos integrantes de la Mesa, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de las organizaciones y a la consolidación de la MDR, que funcionaba en la órbita del PUR previo a su institucionalización por la Ley N°18.126. Se hizo una convocatoria amplia a organizaciones sociales y a la institucionalidad del departamento¹⁴⁵. Los objetivos se orientaron a ampliar la base social de la MDR mediante la participación de nuevas organizaciones y la incorporación a nuevas instituciones públicas estatales y no estatales, a consolidar el espacio como ámbito de intercambio y toma de decisiones, a

¹⁴⁵ El Plenario se realizó en el local Curticeiras de la Sociedad Fomento Rural de Rivera, con la concurrencia de 120 personas: representantes de productores de todas las zonas y rubros productivos de los grupos asistidos por el PUR, representantes de instituciones públicas y privadas y el equipo técnico. Se informó sobre las actividades 2006, el nuevo abordaje de intervención (presentación del trabajo realizado en Valle del Lunarejo), la renovación del Comité de Aprobación de Proyectos (CAP) y representantes de la MDR. El CAP, por la votación de los participantes al plenario quedó integrado por representantes de distintos rubros, comunidades rurales, de género y por poblados rurales, zonas y rubros. Por cada titular se votaron 2 suplentes. La MDR se constituyó por el CAP electo, más la IMR, UDELAR, MIDES, MSP, DIPRODE, PPR, MEVIR. Fue el Plenario con mayor participación activa desde la existencia de la MDR. (PUR Rivera – MGAP. 2008) (Seguimiento y Evaluación. Rivera 2007)

coordinar las políticas y la intervención orientada al desarrollo rural y a crear Submesas en distintas regiones del departamento, para asegurar la participación de las poblaciones locales.

Fotografía N°4: Plenario de la MDR Rivera. Año 2007



Fuente: PUR - MGAP

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

CAPÍTULO IV: RESULTADOS

4.1 Asociación de Pequeños Productores Familiares – APPFam

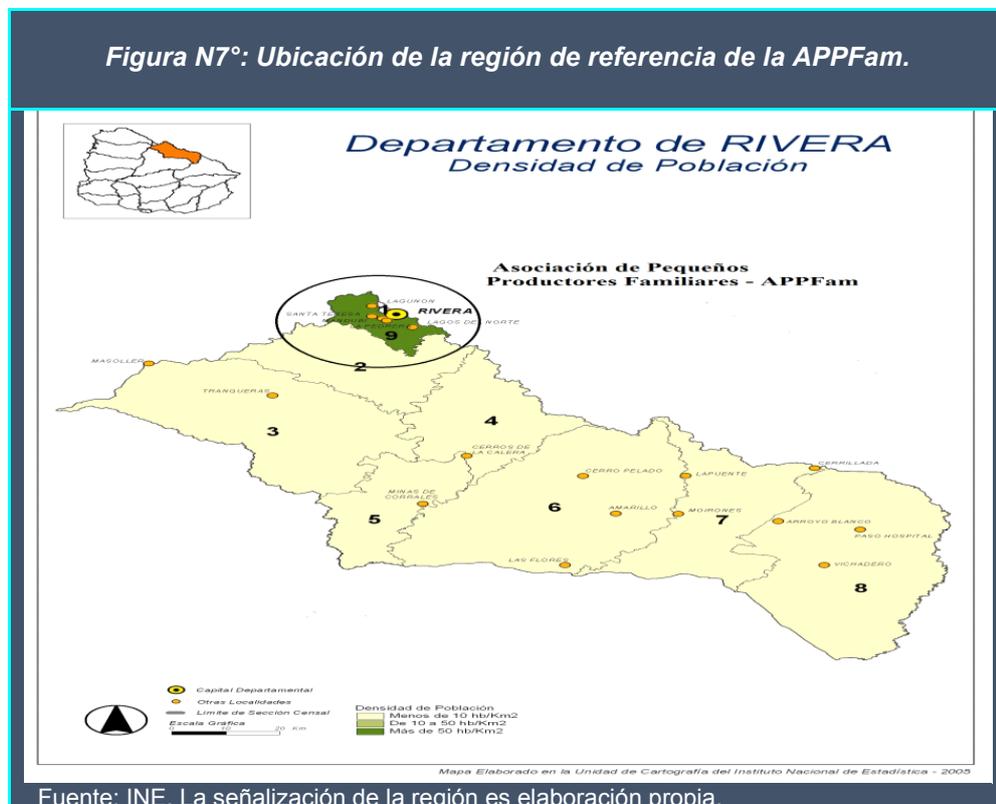
4.1.1 Actividades productivas en la región de influencia de la APPFam

Décadas atrás, en la región de influencia de la APPFam, se asentaba una importante cantidad de productores familiares. Se caracterizaba por ser una zona de chacras, con producción de maíz, boniato, zapallo, papa, trigo, sandía, entre otros. Hasta que se inició el periodo de la producción forestal, la región tuvo predominancia de chacreros:

“Cuando nos mudamos para acá había más extensión de campo, en el sentido de campo para producir...Ahora está la mayoría forestado...lo que quedo fueron el 50% de los predios chicos...Se vendió todo y se forestó”, señala una entrevistada. (E9)

Otra productora agrega **“Ahora ves eucaliptus, ves plantación de eucaliptus y pino. Antes había más chacras, más para vender zapallo, boniato, choclo, poroto. Esas cosas que ahora ya no ves más”** (E19)

Figura N7°: Ubicación de la región de referencia de la APPFam.



Fuente: INE. La señalización de la región es elaboración propia.

El impulso a la forestación, en la década del 90 de la pasada centuria, produjo cambios en la matriz productiva agropecuaria de Rivera. La instalación de grandes extensiones forestales provocó significativos flujos migratorios de productores familiares desde el campo a la ciudad, con la consecuente disminución de la población asentada en esta región del departamento:

“En realidad acá en la zona hay muy poca gente, la gente se fue casi toda. La gente por la forestación vendieron todos los campos...Eran campitos chicos, eran productores chiquitos, y fueron vendiendo. Los que tenían campos de trescientas cuadradas también los vendieron...era bastante gente. Ahora se quedó muy poca gente acá en la zona...La gente se va para la ciudad” (E17).

Los efectos de la expansión forestal son interpretados de diferente forma por los productores agropecuarios. Por un lado, se ubican los que ponderan la oportunidad de nuevas fuentes laborales y mejores condiciones para los trabajadores dependientes y, por otro, aquellos que consideran que la emigración de los pequeños productores no redundaría en mejor calidad de vida. Un productor que analiza positivamente los efectos de la forestación, destacó la cantidad de puestos de trabajo generados, los niveles salariales y la formalización de los trabajadores. En ese sentido, expresó:

“...creo que la forestación ha dado mucha mano de obra y monetariamente la gente tiene otro poder adquisitivo, que la gente no tenía. De otras cosas, la seguridad social. Todas esas leyes que las aplican a rajatabla le dan seguridad al funcionario” (E8).

Entre los cuestionamientos a la forestación se destaca el problema de la emigración y la inserción laboral. Importantes contingentes de pequeños productores hortícolas asentados en la zona desde hacía varias generaciones se trasladaron a la ciudad y tuvieron dificultades para insertarse laboralmente en otros sectores de actividad. Así lo describió un entrevistado:

“...el tema de la forestación que nos invadió acá fue un poco lo que terminó a los productores hortícolas...Desaparecieron cantidades...había un montón de productores chicos, gente con 10, 20, 30 hectáreas de campo...Cuando invadió la forestación fue comprando las chacras...esa gente chica vendió y se fue para la ciudad...que fue el problema...Era gente de generación de productores, la mayoría gente que todavía estaba para producir tranquilamente...en la ciudad mucha gente no tenía como emplearse...” (E5).

En el entramado social del departamento Rivera, los impactos sociales de la forestación no lograron desplegar acciones colectivas que reivindicaran otro tipo de uso del suelo y que cuestionaran la concentración del recurso tierra.

Otros actores sociales destacaron positivamente la incidencia de los emprendimientos productivos forestales en la estructura económica del departamento de Rivera. En ese sentido, una autoridad del gobierno departamental expresó¹⁴⁶:

“En cuanto al PBI del departamento, es un indicador al que restamos importancia...Muchas empresas importantes del departamento de Rivera tienen la dirección fiscal en Montevideo. Entonces, el Producto Bruto Interno figura como generado en la capital. Ahí está incluida la exploración y explotación minera, la producción e industrialización maderera, y muchos emprendimientos comerciales importantes que pertenecen a cadenas que tiene su casa central en Montevideo”.

A partir del impulso a la forestación, se comenzaron a producir cultivos intensivos bajo cubierta: tomate, lechuga, morrón, entre otros. En la región, los principales rubros productivos eran: horticultura, tabaco, ganadería y lechería.

4.1.2 Génesis de la APPFam

La implementación del Proyecto Uruguay Rural en Rivera se inició con anterioridad al año 2005. Proporcionó asistencia técnica agraria y pequeñas capitalizaciones para la construcción de invernáculos al Grupo de Tabacaleros de Curticeiras. Posteriormente, se formaron los grupos Villa Sara, Santa Teresa y Horticultores de Curticeiras, quienes recibieron - bajo la misma modalidad - servicios técnicos y recursos monetarios no reembolsables orientados a la compra de insumos para invernáculos y riego.

En el año 2007, quienes representaban al Proyecto Uruguay Rural en Rivera, junto a los integrantes de los grupos, comenzaron a visualizar la necesidad del surgimiento de una organización formal que nucleara a los productores familiares, tanto a los pertenecientes a los grupos como a los productores no organizados. En el Plan Operativo Anual del PUR Rivera 2008, se planteó: *“Apoyar la consolidación y la formalización de una organización que nucleee los grupos hortícolas de la periferia de*

¹⁴⁶ Diario La República. Departamento por departamento. Entrevista a Marne Osorio. La estructura del departamento ha cambiado. Viernes 27.09.13. Uruguay.

Rivera”. La creación de la organización tenía como finalidad: a) generar una herramienta organizativa referente de los pequeños productores familiares, capaz de integrar a la mayoría de los pobladores de su zona de influencia y b) orientar el accionar hacia el desarrollo social, económico y productivo de sus integrantes. La propuesta planteaba incidir en la migración asentando a las familias en los predios, superar restricciones productivas, tecnológicas, financieras y comerciales y participar en espacios de diálogo social (Mesas de Desarrollo Rural u otros).

Un integrante de la APPFam recuerda cómo se logró conformar la Asociación. En los cimientos organizativos rescata el impulso de algunos integrantes de los grupos de productores y la política pública representada por el Proyecto Uruguay Rural. Al respecto señaló:

“La Asociación empezó por una idea mía, de Rina y de los grupos de vecinos que teníamos grupos pertenecientes al Uruguay Rural...Eran varios grupos que eran de Uruguay Rural, la técnica trabajaba con ellos y un poco surgió por el Ministerio. Digo, medio entre nosotros y el Ministerio....Incluso nos pagaron toda la parte inicial, toda la parte de estructura de escribanos, de abogados, para conformar la asociación civil”. Agrega otro productor, “Se logró porque había tres, cuatro que querían hacerlo y porque vino esa política del PUR y lo logramos hacer. Nunca se pudo hacer porque no había una política, o sea no había quien te diera una mano. Un apoyo medio social” (E6).

Para la génesis de la Asociación, otras entrevistadas enfatizaron en el rol desempeñado por la técnica que los asistió desde los inicios de los grupos de productores:

“...ella vino con la idea de que en Uruguay Rural estaban fomentando la formación de la Asociación, pero no teníamos noción de lo que era. O sea, se sabía que era grupal, pero ya como asociación civil y toda la formalidad que nos llevó después, no estábamos acostumbrados” (E7).

Los técnicos de campo desempeñaron un rol central en la implementación del PUR, los productores depositaron su confianza en él y naturalizaron el vínculo con el mundo externo a través de su mediación. Al respecto, productoras de la APPFam señalaron:

“...ingresé pero ahí en la colita de Uruguay Rural. Ya iba casi terminando, cuando me entere vinieron acá. Creo que antes de la APPFam. Sara vino a visitarme y me entusiasmo” (E20).

Las maestras y las escuelas rurales (espacio nucleador e integrador social) desempeñaron un rol central en el proceso de transición de los grupos a la conformación de la APPFam. Las docentes, en interacción con los productores y sus familias, contribuyeron a analizar la propuesta para la creación y promovieron y fortalecieron el vínculo Asociación – Productores – Escuela. Una productora recordó:

“Eran tres grupos y ahí fuimos conversando, organizando, una vez por mes nos reuníamos, se juntaban los grupos. En una escuela o en una casa de un productor. Comenzó siendo en una casa de productor, después cuando se comenzó a organizar para abrir la Asociación, comenzamos en un punto clave que sería la escuela. Y ahí hicimos la cincuenta y cuatro que es donde se da la dirección de la Asociación, en la cincuenta y cuatro fue que se fundó” (E21).

La APPFam, además de utilizar los locales de las escuelas para sus reuniones, realizó acciones con la escuela que trascendían lo sectorial. Así, fortalecieron el vínculo Asociación – Escuela – Comunidad. Una productora mencionó el trabajo realizado con las escuelas:

“... Se hizo donación para las escuelas. Así, las escuelas siempre tienen algo que ver con nosotros. La escuela cuarenta estuvimos allá, le habían entrado los ladrones...Entonces la Asociación le dio una gran ayuda, se donó para la escuela. Siempre se ayudó mucho a la escuela. La escuela también viene, se reúnen los gurises vienen a hacer visitas a los productores. La escuela acá cincuenta y cuatro tiene invernáculo y la cuarenta también tiene, entonces siempre tiene que aportar algo el productor para la escuela, para que los niños aprendan...” (E21).

La política implementada por el MGAP - orientada a brindar paliativos a los productores agropecuarios que atravesaban dificultades para afrontar los efectos de la sequía registrada en el país en el año 2008 - estimuló a los productores para integrarse a la APPFam. La política consistió, básicamente, en la entrega y financiamiento de ración para animales y semillas a los productores organizados y no organizados, quienes, a su vez, participaron en la organización, control y distribución. El trabajo realizado por los productores que integraban la APPFam y el acercamiento de otros a partir de la política implementada, fue recordado por una productora de la siguiente manera:

“...descargaban en el embarcadero de Curtiseira bien en la entrada, sobre la ruta y el camino de tierra. Ahí llegaban y descargaban los camiones y los productores avisaban tal día tenías que estar ahí cuando el camión llegaba. Los productores iban de mañana temprano y llevaban las bolsas e iban desembolsando del camión que venía. Lo hacía el productor, venía a granel y los productores llenan sus bolsas e iban por una balanza, en el mismo lugar pesaban y ahí la secretaria iba apuntando tantos kilos para fulano y le daba el vale. Te daban dos años libres y el tercer año empezabas a pagar...La vez de la ración nosotros teníamos unas vaquitas y si no fuera la ración, te digo sinceramente, no se hubieran salvado esas vacas” (E17).

Una productora destacó la labor de quién ocupaba en ese período el cargo de Secretaria para la vinculación de los productores con la Asociación:

“Cuando me integré ya estaba pronta. Estaba Rina de Presidente, ella hacía todos los trámites...En la época de la sequía ella ayudo a mucha gente, estoy hablando de la Asociación. Ayudo mucho a la gente” (E19).

Los productores que no habían tenido la oportunidad de vivir la experiencia de agruparse con otros ni participar en comisiones, recuerdan la actitud pasiva en sus primeras reuniones:

“Solo escuchaba, estaba como de afuera. Nunca había ido y todo el mundo hablaba y opinaba. Solo fui a escuchar y a ver. También con un pie atrás porque con la cabeza que te hacen, que roban y que esto, porque es así, es así la cabeza de la gente” (E22).

4.1.3 Asociación de Pequeños Productores Familiares - APPFam

En los alrededores de la ciudad de Rivera se encontraban ubicados los grupos Villa Sara, Santa Teresa, Tabacaleros y Horticultores de Curticeiras, junto con otros productores de la zona de influencia de los agrupamientos. En el año 2008 se constituyeron legalmente como Asociación de Pequeños Productores Familiares – APPFam. En el proceso de tramitación legal de la Asociación, el PUR proporcionó apoyo económico para la personería jurídica. La APPFam era una organización de primer grado, con cobertura territorial de carácter regional, sin pertenencia a ninguna

organización de segundo grado. Sus funciones, según Latorre (1989) se vincularon principalmente a actividades económicas, técnicas – productivas.

Integraron la APPFam aproximadamente cuarenta pequeños productores familiares y asalariados rurales; la mayoría de ellos se dedicaba a la producción agropecuaria desde hacía décadas, principalmente horticultura, tabaco y lechería. En la trayectoria familiar, se registró actividad en el sector agropecuario. El aprendizaje del oficio de productor se realizó mediante la transmisión de conocimientos de generación en generación. La mayor parte de los productores eran oriundos de Rivera, con antepasados criollos, brasileños y japoneses.

La mano de obra principal de las explotaciones agropecuarias era familiar. Algunos hogares, tenían integrantes que trabajaban en la ciudad para complementar los ingresos del núcleo familiar o porque en el establecimiento eran mano de obra excedente. Los tabacaleros, por las características del cultivo, contrataban asalariados en época de siembra y cosecha.

“Un complemento pero en unos años de tabaco pasó a ser el principal...ya se sabe que hay mucha campaña contra el tabaco, pero te digo que mis hijos estudiaron por el tabaco” (E7).

El acuerdo de trabajo de los productores de tabaco con la tabacalera contempla el ciclo completo. La empresa entrega semillas e insumos, brinda capacitación y asistencia técnica y asegura la comercialización. Los productores disponen de tierra, fuerza de trabajo del núcleo familiar y, en el caso de ser necesario, contratan trabajadores temporales. Para algunos productores, los ingresos monetarios provenientes de la producción de tabaco son la única fuente de ingresos segura; para otros, es un complemento de otros rubros. Una entrevistada rescató la importancia del ingreso del tabaco para la educación de sus hijos.

Los productores se auto percibían como productores familiares. A continuación se describen los rasgos distintivos de su caracterización:

- i) los integrantes de la familia trabajan en el establecimiento productivo:

“Que la mano de obra sea de la familia, que nuclea a toda la familia” (E8)

“Si, si porque trabajamos mayormente en familia” (E7)

- la transmisión de conocimientos es de generación en generación:

“Es que viene para mi producción familiar, es que viene el padre después los hijos aprenden con el padre y nuestros hijos también” (E25)

- es un trabajo independiente:

“...una que trabajo en casa tranquilo. Vivimos de lo que plantamos y no es mandado por otra persona que te diga ‘andá a hacer tal cosa’”. (E23)

La tenencia de la tierra, era en términos de propiedad, sucesión, ocupación o arrendamiento. El tamaño se vincula a pequeños establecimientos agropecuarios, con un área promedio de 12 ha. Cada productor comercializaba individualmente sus productos; los canales para la comercialización son de distinto tipo, dependiendo del rubro. Los productores hortícolas, lecheros y ganaderos, comercializaban en ferias vecinales, en comercios, con los vecinos, en el local feria o en la planta de industrialización. La excepción son los tabacaleros; ellos estaban insertos en la cadena agroindustrial y tenían un convenio con la empresa tabacalera MONTEPAZ que les aseguraba la compra de su producto.

Las principales problemáticas de los productores que integran la APPFam eran: dificultades en el acceso a la tierra, a los servicios de maquinaria y de técnicos; problemas de escala para la comercialización; limitaciones en la disponibilidad de capital de giro para compra de insumos o para realizar inversiones en los sistemas productivos; escaso acceso al crédito formal; falta de agua para la actividad productiva y para el consumo humano; acceso restringido a servicios básicos, electrificación, vivienda, entre otros.

4.1.4 De Integrar los grupos a integrar la Asociación de Pequeños Productores Familiares

Los productores que estaban organizados en grupos pasaron a integrar una Asociación. La participación y el protagonismo que tuvieron en el manejo y en el control de los recursos de la APPFam fue destacada por los entrevistados:

“Y la verdad que los productores antes eran medio puesto por el técnico, los fondos antes los manejaba el PUR y ahora los fondos los maneja la Asociación...El PUR viene, si hay fondos los da a la Asociación y la Asociación los vuelca a los productores” (E6).

“En una época no decidíamos nada. Equivocado o no como equivocarse, pero cuando se fundó la Asociación ahí fue cuando cambió totalmente. Siguió la parte técnica pero todas las decisiones ya se tomó en conjunto la Directiva con los técnicos...Los recursos que vinieron fueron mucho mejor aprovechados. Se le dio a la gente lo que realmente iba a utilizar...Si se genera resistencia...Porque era muy fácil acceder a esas ayudas, anteriormente era muy fácil, se tomaba muy fácil como no había Asociación no había nada que fiscalizara, que controlara” (E5).

En los grupos, la principal finalidad de los productores era el acceso a recursos financieros:

“Los grupos no eran grupos. En realidad era gente que precisaba doscientos dólares para comprar nylon. No eran grupos no había necesidad”, señala un entrevistado (E8).

La APPFam, al estar constituida legalmente, tuvo cometidos, finalidades y una forma de funcionamiento que no tenían los grupos no formalizados. La Asociación requirió la participación obligatoria de los productores en las instancias previstas por el estatuto y también en otras generadas posteriormente. Además, en la APPFam existía control y se exigía el cumplimiento de los deberes de los asociados.

La posibilidad de relacionarse con mayor cantidad de productores e intercambiar ideas en una gama amplia de instancias fue subrayada como fortaleza:

“Acá el grupo era sólo nosotros de la vuelta, no teníamos otros de afuera...Ahora son ideas diferentes de varios sectores” (E23).

En relación a los cambios de la intervención del PUR en la periferia de Rivera, un integrante del PUR central resaltó el viraje en el rol de los grupos: de estar basados en la demanda de asistencia técnica y microcapitalización, se convirtieron en una organización y comenzaron a percibirse como un actor social interlocutor con la institucionalidad pública y privada y con organizaciones sociales de diverso tipo:

“Los grupos de la vuelta de Rivera estaban basados en la asistencia técnica, en la llegada de la microcapitalización. A partir de la propuesta de esta nueva forma de organización hay una mirada más política, más de interés de los productores familiares de ser interlocutor político con la intendencia, con otros...Pasan de ser tres grupos a ser una organización, a verse como un actor más, a ser un interlocutor político en la vuelta con distintos actores” (E3).

4.1.5 Convenio Asociación Pequeños Productores Familiares – Proyecto Uruguay Rural

En el año 2008 se firmó el primer Convenio entre la Asociación de Pequeños Productores Familiares y el Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. El plazo para la ejecución del Convenio fue el período 2009-2010. Cada seis meses y al finalizar el período, la APPFam debía remitir un informe de la gestión con los efectos e impactos alcanzados. La APPFam y el PUR en conjunto, realizaban el análisis técnico de dicho informe.

El Convenio incluyó obligaciones específicas para ambas partes.

Obligaciones del Convenio	
APPFam	<ul style="list-style-type: none"> • Contratar los recursos humanos necesarios para ejecutar las actividades acordadas, mediante concurso abierto, con participación del PUR y de los beneficiarios directos en el tribunal • Firmar un contrato con los técnicos y con las personas contratadas para otras tareas. El financiamiento provenía del Convenio, y el contrato especificaba el período del servicio, la remuneración y la forma de pago, la forma de organización de las actividades en el marco del servicio contratado, los resultados esperados y la elaboración de informes. • Contar con una cuenta en el Banco de la República Oriental del Uruguay. • Realizar la gestión administrativa de los recursos financieros dispuestos para la ejecución de las actividades propuestas. • Presentar al PUR informes y rendiciones de cuentas limitadas, así como cualquier otro tipo de información o documentos

	relacionados a las actividades previstas en el Contrato que el Proyecto considerara de su interés, en la forma y oportunidades que éste determinara.
PUR	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer los fondos a la APPFam, en tiempo y forma para realizar las actividades previstas. • Comprobar la definición y cumplimiento de los procedimientos operativos establecidos. • Iniciar las acciones judiciales correspondientes, en caso de incumplimiento del contrato.
Fuente: PUR – MGAP - APPFam. 2008. Convenio entre la Asociación de Productores Familiares de Rivera y el Proyecto Uruguay Rural.	

El Convenio estipuló la ejecución de los fondos en más de una partida. La primera, a entregar sin contraparte de informes y las siguientes, sujetas a la revisión de los resultados previstos en los proyectos y a las rendiciones de gastos. Los recursos monetarios entregados por el PUR se ejecutaron bajo la modalidad de fondos no reembolsables y tuvieron como destino exclusivo las actividades previstas en los proyectos. El Convenio incluyó la financiación de: a) asistencia técnica - agronómica, veterinaria, social, contable -, b) asistencia técnica para la formulación de proyectos, c) capacitación en asociativismo y d) creación de un fondo para capacitaciones específicas, infraestructura y servicios de secretaría.

Para la elaboración del Proyecto de Fortalecimiento de la Asociación Civil de Pequeños Productores Familiares, a fines del año 2008, representantes del Proyecto Uruguay Rural implementaron entrevistas individuales y reuniones grupales en las zonas de Curticeiras y Villa Sara. La finalidad era intercambiar opiniones sobre las problemáticas identificadas y detectar posibles soluciones - de carácter parcial o total - mediante las herramientas del PUR.

El Plan Operativo Anual del PUR Rivera 2009, planteó la *“Ejecución del proyecto de fortalecimiento de la APPFam”* y el Plan Operativo Anual del PUR Rivera 2010 y propuso continuar ejecutando el *“Convenio con la APPFam que incluye el Proyecto de Fortalecimiento Organizacional”*.

El Proyecto de Fortalecimiento de la Asociación Civil de Pequeños Productores Familiares definió los objetivos generales y específicos, los resultados y las actividades que se presenta a continuación:

Proyecto de Fortalecimiento de la Asociación Civil de Pequeños Productores Familiares	
Objetivo general	
Propiciar que los productores y sus grupos familiares fortalezcan y consoliden la organización y la hagan sostenible en el tiempo.	
Objetivo específico	
Dotar a la APPFam de herramientas que permitan fortalecer, mejorar y dinamizar la gestión.	
Resultados	Actividades
Capacidad de gestión de la APPFam mejorada a través de la contratación de un secretario.	Ante el problema de la superposición de actividades, se realizará la contratación de una persona que bajo la supervisión de la Comisión Directiva realice las gestiones que ésta le indique en el marco de los proyectos y actividades emprendidas por la APPFam.
La APPFam cuenta con un reglamento de funcionamiento interno escrito.	Al finalizar el Convenio se prevé que la APPFam haya mejorado su capacidad de gestión. Se elaborará un reglamento de funcionamiento con la participación de sus asociados, que le permitirá desarrollar las actividades con pautas claras y legitimadas por todos sus asociados. Se realizarán talleres de reflexión y discusión acerca de la importancia de tener pautas de funcionamiento por escrito.
La Comisión Directiva define y ejecuta una estrategia de comunicación interna y otra de relacionamiento con el medio.	Fortalecer los canales de comunicación de la información a la interna de la organización, contribuirá a generar y reforzar el sentido de pertenencia de los socios, además de brindar transparencia a los procesos de toma de decisiones. Esto se realizará apoyando a la Comisión Directiva a generar una estrategia para definir los canales de información y difusión en consonancia a las características de los asociados. Se realizarán reuniones de trabajo para apoyar la elaboración y gestión de la estrategia de comunicación interna y de difusión hacia el medio.
La APPFam amplía la base social.	Se prevé la realización de talleres de discusión con todos los asociados acerca de la necesidad o no de aumentar la cantidad de socios y definir las condiciones de ingreso a la organización. En caso de resolver aumentar la base social se prevé la realización de talleres para la elaboración de un documento que contemple las pautas acordadas.
Se forma una comisión de jóvenes vinculada a la APPFam.	Para la inserción social de los jóvenes vinculados a la actividad, se propiciará la generación de espacios que habiliten su participación. Se prevé realizar un relevamiento de los jóvenes de la zona y realizar talleres tendientes a la conformación de una Comisión. Se comenzará a trabajar en la formación y capacitación,

	planificando con visión de futuro el recambio directivo y generacional.
Los grupos de Curticeiras y Villa Sara realizan jornadas mensuales.	Se realizarán actividades con el Consejo Directivo orientadas al apoyo a la organización y planificación de las jornadas mensuales con los grupos de productores.
Apoyo a la elaboración de un banco de insumos para la APPFam.	Para afrontar los altos costos de los insumos se apoyará la elaboración de un proyecto de banco de insumos, que incluya reglamento de uso y presupuestación, creación y apoyo al funcionamiento de una comisión de seguimiento y evaluación de la gestión.
La APPFam cuenta con un sistema de asesoramiento técnico específico en producción hortícola intensiva para 21 productores involucrados.	Contará con asistencia técnica específica para realizar asesoramiento para la producción hortícola intensiva a todos los productores, haciendo énfasis en los más chicos y/o en los que presenten mayores dificultades.
Fuente: APPFam – PUR – MGAP (2008). Proyecto de Fortalecimiento de la Asociación Civil de Pequeños Productores Familiares.	

Desde los inicios de la conformación de la APPFam se conformó un equipo integrado por técnicos formados en ciencias sociales y ciencias agrarias. Tanto para los integrantes de la Asociación como para los técnicos, implicó un desafío: superar la fragmentación de los grupos y participar en una nueva experiencia organizativa. Había que trabajar para lograr la integración y visualizar a la Asociación como un espacio donde canalizar inquietudes y propuestas y asumir responsabilidades en un colectivo más amplio. En relación al fortalecimiento de la organización, el accionar se orientó a mejorar aspectos relacionados al funcionamiento, la gestión, la comunicación y la participación.

4.1.6 Funcionamiento de la APPFam

La estructura organizativa de la APPFam se componía por un Consejo Directivo integrado por tres miembros elegidos a padrón abierto entre sus afiliados en los comicios que se realizan cada dos años (de acuerdo al estatuto). Un aspecto a destacar de las elecciones celebradas en el año 2012, es la nueva integración del cuerpo directivo de la Asociación. Se renovaron los cargos de presidente, secretaria y

tesorera y resultaron electas mujeres jóvenes, sin trayectoria en funciones de ese tipo en ninguna organización. Las autoridades salientes consideraron necesario formar y apoyar a las nuevas directivas. Lo recuerda un entrevistado:

“Van a aprender, porque no tienen noción, pero ya les dijimos que nosotros las pensamos apoyar en todo. Formándolas, en todas las dudas y en todo lo que sea las vamos a apoyar” (E8).



En la APPFam, la convocatoria y la votación para la elección de las nuevas autoridades, se realizó sin apoyaturas externas. Al respecto, señala una técnica entrevistada:

“Nosotros no apoyamos en nada, ni siquiera fuimos a las reuniones... Fueron y lo hicieron solos el acto eleccionario, hicieron solos la cuestión de asumir una nueva directiva. Realizaron solos la cuestión del pase de cuestiones, tenés que pasar las responsabilidades, de que manejan plata, manejan un montón de dinero ahora. Ellos tienen su plata, su dinero, sus cosas, que aprendieron a manejar con nosotros, de Uruguay Rural” (E14).

El Consejo Directivo se reunía mensualmente con la masa social, con la participación de todos los asociados. La finalidad era presentar, en forma regular, los informes del estado de situación de la organización, intercambiar sobre diferentes

temas y actividades realizadas y brindar información de los temas abordados en los ámbitos externos en que se participó.

La Asociación no contaba con una sede, por tanto, la reunión mensual se realizaba en la escuela rural N°40 de Curticeiras o en la N°54 de Villa Sara. Se rotaba el establecimiento para facilitar la asistencia y la participación de la masa social residente en la región de influencia de la APPFam. Una integrante del equipo técnico de la APPFam explica la decisión de esa modalidad por parte de los productores:

“...para poder ser justos, que en un mes unos gasten combustible y otro mes otros gastarán combustible. O sea, fueron decisiones que las tomaron solamente ellos y están cómodos con esa situación. Sienten que es justo para poder acceder todos, porque el tema de los gastos en ellos es bastante importante” (E18).

En nombre de la APPFam, los integrantes realizaban visitas a las escuelas de la zona de influencia para difundir e involucrar a las escuelas y a los niños en el concurso *“Eligiendo un logo para la Asociación”*. Además, brindaban información e invitaban a los jóvenes a realizar aportes para crear el Boletín de la Asociación.

La Asociación se definía como abierta al ingreso de nuevos socios, con requisitos definidos en una asamblea. La APPFam se planteó el desafío de ampliar su base social, habilitando el ingreso a quienes no realizaban actividades productivas. En base a la trayectoria recorrida y a la experiencia adquirida, reconocieron que la apertura fue influida por las dificultades en la rotación de los dirigentes:

“Estamos pensando en ponernos más abiertos por el hecho de que nadie quería agarrar la Comisión...Nosotros decíamos con (XX), ninguno la puede integrar que no sea productor, tiene que vivir de la producción... Digo: ‘escúchame si no es productor pero tiene la camiseta puesta va a estar mejor’. Al principio como que estábamos cerrados, ni el reglamento estaba si no era productor” (E6).

“Y de lograr llegar a más gente, a más productores... es de boca a boca que se va trabajando. De repente viene alguien nuevo que no conoce, se le explica más o menos de qué se trata la Asociación y mas bien abrir las puertas para los que no tienen condiciones de nada. Por lo menos, para que vean como trabajas o lo que se ha logrado” (E8).

Las reuniones tenían establecido un día fijo, el segundo lunes de cada mes. La secretaria rentada de la Asociación lo recordaba mediante mensaje de texto a los integrantes. La secretaria fue contratada en el marco del Convenio APPFam - PUR

(2009-2010); una vez finalizado ese periodo, continuó el vínculo laboral y el salario fue financiado con recursos genuinos de la organización. El espacio de intercambio generado en la reunión mensual era valorado positivamente por los asociados. En palabras de, una productora:

“En nuestra reuniones, siempre los lunes, siempre uno discute los temas, siempre se está charlando. La reunión que va a ser de una hora, la reunión se va a tres horas a veces o más, porque siempre hay temas que uno va charlando con el otro y el otro va contando lo que le pasó” (E23).

La asistencia a las reuniones no era de carácter obligatorio, aunque no participar generaba dificultades en el acceso a los servicios de la Asociación:

“...hay gente que, por ejemplo, se retiró totalmente de la Asociación. Eso se toma como pérdida de beneficio; o sea, para tener los beneficios tiene que estar al día. Tiene que concurrir, participar en las reuniones, ser parte integrante de todo lo que está en el estatuto, o sea, cumplir el estatuto de la Asociación...Tienen que cumplirlo para llegar a tener los derechos” (E6).

En la APPFam funcionaban comisiones de trabajo por eje temático –Madera, Fondo Rotatorio, entre otras- constituidas por integrantes del Consejo Directivo y demás socios, quienes brindaban información sobre el estado de situación en las reuniones mensuales. En el marco de un convenio con COFUSA –empresa forestal-, la APPFam proporcionó madera para la construcción de invernáculos y brindó préstamos a través de la gestión de los recursos retornados de las microcapitalizaciones del PUR y servicios de los bancos de insumos hortícola y ganadero, entre otros. La Asociación no contaba con maquinaria propia. Si los productores la requerían debían contratarla en empresas prestadoras de servicios de maquinaria agrícola o realizar gestiones con la Intendencia Departamental de Rivera que, a través de un proyecto del gobierno nacional, aumentó la cantidad de tractores. El costo para los productores fue más accesible, aunque no estuvo exento de dificultades.

La Comisión Directiva, si ameritaba, se reunía para abordar temáticas puntuales surgidas entre cada reunión. Una vez al año se realizaba la asamblea de carácter ordinaria, se presentaba la memoria anual y el balance financiero. Los asociados evaluaron que la participación en las actividades y reuniones fue buena y destacaron

un vínculo positivo con la Comisión Directiva, que les proporcionaba información sobre los movimientos financieros de la Asociación:

“Todos los años se hace una reunión general en el local de feria. Se da todo lo que se gastó, lo que entró, lo que pasó, y ahí se pasa un buen rato” (E20).

Fotografía N°6: Asamblea de la APPFam. Junio 2008



Fuente: PUR - MGAP

4.1.7 Los servicios técnicos en la APPFam

La APPFam (2008), desde su creación hasta la culminación del Convenio con el PUR (2010), prestó servicios técnicos financiados por el PUR. En el transcurso de la ejecución del Convenio, los técnicos se reunían con la Comisión Directiva para intercambiar sobre diferentes temas, planificar las jornadas de asistencia técnica y la

reunión mensual. También, asistían a las reuniones mensuales de la Asociación, a asambleas y comisiones, entre otras. Una vez finalizado el Convenio, la APPFam continuó funcionando en todas las instancias mencionadas, con la participación de sus asociados y sin la colaboración de los técnicos.

Con relación al trabajo desarrollado por los técnicos en la APPFam, los productores destacaron el rol desempeñado por la Asociación en las directrices del trabajo a realizar:

“Los técnicos en realidad eran sometidos a nuestras órdenes, o sea los técnicos no venían y hacían lo que ellos querían, ellos hacían un poco lo que nosotros queríamos. O sea, si bien ellos como técnicos, tenían la prioridad, o vamos a decir así, el saber, lo que era lo mejor para la Asociación, la Asociación también indicaba los caminos que íbamos a seguir, digo: ‘vamos a seguir por acá’” (E6).

En cambio, la independencia en la toma de decisiones fue un proceso gradual, según la opinión de uno de los técnicos asesores:

“En determinado momento, al inicio...al principio, mucho de lo que podrían decir los técnicos lo acataban porque lo decían los técnicos. Pero se hizo un trabajo tal que al final si un técnico les decía algo y a ellos no les gustaba decían: ‘no, no para con esto’” (E24).

El asesoramiento técnico brindado en lo productivo y en lo social, se consideró muy importante. Se valorizó la presencia de ambas especializaciones, si bien se diferenció la facilidad en visualizar los resultados de la aplicación de los conocimientos proporcionados por los agrónomos y veterinarios con respecto a los aportes de los conocimientos sociales:

“Muchos no estaban de acuerdo en la Asociación, de tener una asistente social...Yo les decía: la parte del asistente social es diferente a la del agrónomo, porque lo del agrónomo y lo del veterinario se ve, ahora la asistente social es un trabajo hormiga que la gente no se da cuenta de que está trabajando y no lo está palpando, no lo palpa. Es más cultural” (E8).

Los técnicos de las otras disciplinas, al inicio, no percibían la importancia de incluir técnico/as sociales en los distintos niveles del PUR: se preguntaban por qué y para qué. Tampoco veían, en ese momento, qué rol iban a desempeñar en el trabajo con los

productores. Sin embargo, en el proceso de trabajo con la Asociación, al notar cambios en la actitud de los productores, lo fueron comprendiendo. Un técnico del equipo de la APPFam señaló:

“Fue muy importante para los productores...Cuando me tocó trabajar como técnico y ver cuál era el trabajo que esos técnicos sociales realizaban en esos grupos, y cómo los productores les abrían las puertas, se tornaban más permeables a lo largo de las reuniones y cómo en una misma reunión, a través de la participación de un técnico social, una persona que al principio estaba en una actitud totalmente escéptica o agresiva, terminaba la reunión totalmente diferente. Y a lo largo de los meses, esa misma persona agresiva o escéptica pudo ver cómo se fue transformando y se fue torneando más permeable a la organización. Entonces sí me pareció muy importante la inclusión de los técnicos sociales” (E24).

En el trabajo de los técnicos, se observaron disparidades conceptuales en la orientación y en los objetivos. Por un lado había preocupación por el futuro de la organización y por otro, en el mensaje transmitido a los productores, se desalentaba la continuidad en la actividad para las generaciones más jóvenes. Al respecto, los técnicos de la APPFam manifestaron:

“Creo que una debilidad, y que es algo que habría que trabajar a nivel de las organizaciones, es cómo preparar, una vez que está la organización armada, que hay presidente o secretario, hay que de alguna manera ir preparando no sólo a los que están sino a los que viene después...” (E24).

“...la parte agropecuaria se está transformando en empresas y empresas multinacionales. En empresas que sean rentables, y realmente la rentabilidad en un predio chico, no existe. Tenés que meterle muchísimo dinero para que realmente funcione. Tenés que tener una mentalidad empresarial. Siempre les digo ‘busquen que sus hijos se eduquen, que puedan trabajar afuera, porque no sabemos cuán sostenible es para la siguiente generación esa misma vida que ustedes hacen. Sería muy malo que ellos le corten la posibilidad a la siguiente generación de insertarse en el mundo que se viene, porque tampoco lo podemos frenar, la economía es algo muy fuerte, la inserción en el mundo es algo muy fuerte. Podemos tratar de que mejoren sus condiciones de vida y que le den a sus hijos la oportunidad de insertarse en el nuevo marco que se venga, pero no creo que sea conveniente que se trate de preservar esa realidad” (E18).

4.1.8 Participación de la APPFam en ámbitos externos a la organización

Las problemáticas de los productores se presentaban en dos ámbitos: por un lado, en la interna de la organización, espacio primario donde se planteaba, analizaba e intercambia y por otro, en ámbitos externos de carácter permanente, como las Mesas de Desarrollo Rural, el Comité de Crédito Local y otros espacios esporádicos generados para evaluar las políticas públicas orientadas a la producción familiar (encuentros nacionales de producción familiar y microcrédito rural, intercambio con organizaciones sociales departamentales, entre otros).

El espacio de la Mesa de Desarrollo Rural era valorado por los integrantes de la APPFam por ser un ámbito interinstitucional donde se podía plantear un amplio espectro de las dificultades por las que atravesaban los productores y los poblados rurales:

“...es una forma que tú llevas los planteos y allí encontrás a la gente del Ministerio, de Colonización y a todo eso podés llegar directamente. O sea, si le mandas un correo electrónico o una carta, no sabés. Recibir lo reciben, pero no te dan la importancia que te dan personalmente y con otras autoridades ahí” (E7).

Si bien algunos productores reconocían demoras en la resolución a las dificultades planteadas o lo consideran un ámbito poco resolutivo, ante la ausencia de políticas y espacios precedentes de este tenor, la herramienta fue valorada:

“El asunto del agua es el que más se toca y el arreglo de caminos vecinales. Son los dos temas fuertes prácticamente y en todas las Mesas de Desarrollo se está machacando. Y bueno, en algunas zonas se ha logrado, es muy lentamente, pero de repente, si no estaba eso, no lo logras o logras menos” (E8)

“Siempre algo se resuelve, pero es demorada la cosa...ellos van y tratan, demora un poco pero vienen. Antes no venían...” (E23).

Los entrevistados que consideraron poco resolutivo el ámbito de la Mesa de Desarrollo Rural, lo vincularon a inconsistencias en las políticas de las instituciones públicas que participaban en el espacio:

“...hay mucha cosa que no se resuelve...nosotros tuvimos un problema reciente con el tema de la apicultura...los apicultores trasladaban colmena a cualquier hora, no había control. Hasta en la calle metían colmenas y eso lo planteamos en la Mesa, planteamos que estaba en el ambiente ese problema terrible...se empujaron uno para el otro, y nunca resolvieron nada, nos cansamos. Lo planteamos no sé cuántas veces” (E5).

Otros entrevistados consideraron que los requisitos de los Planes de Negocios dirigidos a los productores agropecuarios no eran acordes a las características de los productores familiares menos capitalizados:

“El año pasado nos movimos por un Plan de Negocios... lo plantearon de una determinada forma que sería todo muy fácil y resulta que cuando fuimos a hacer se puso complicado. Llegó un momento en que fue imposible... Los requisitos que por ahí dijeron eran accesible para nosotros, había una tranca como quien dice ahí, que es mantener la comercialización, se nos exigía, por ejemplo, un comprador, un compromiso firmado. Y eso que ya planteábamos que nosotros somos chicos, vendemos en la feria del barrio, entonces nadie te hace ese tipo de cosas... Cuando fuimos a hacer la parte del papeleo que había que tener, que eso era indispensable, ahí se tranco y ahí terminó...” (E5).

Otro planteo de los productores, referido a las dificultades para la implementación de los Planes de Negocios en los departamentos limítrofes con Brasil, fue el diseño del instrumento, que no consideró las dinámicas económicas de los territorios fronterizos. Al respecto, dijo un entrevistado:

“Acá en la frontera es diferente...ahí del otro lado brasilero la gente es comerciante y, por ejemplo, te compra el tomate uruguayo si le sirve el precio, mañana no le sirve no te da ni la hora. Van a otro lado, compran en otro lado. Entonces, nadie te hace un compromiso firmado como que te va a comprar la mercadería, eso acá no existe” (E5).

La APPFam también participaba en los Encuentros Nacionales de Producción Agropecuaria Familiar y en los Comités de Crédito Local del Programa de Microcrédito Rural del PUR. El estar en dichos ámbitos fue apreciado por haber aportado la oportunidad de participación a los productores procedentes de todo el territorio nacional y por los aprendizajes que resultaban del intercambio de ideas, de experiencias de vida y de trabajo. De la intervención en el primer Encuentro de Producción Agropecuaria Familiar, los productores destacaron:

“...lo principal que vi en el encuentro, que fue en Tacuarembó, fue conocer las diferentes realidades del país, que a pesar de ser chiquitito, de punta a punta y a dos kilómetros más adelante cambia mucho la realidad de los productores. Eso fue una cosa que sacamos en conclusión general. Lo que exponían productores del sur del Río Negro era muy diferente a lo que teníamos nosotros. Ahí se conoció mucho, se intercambiaron muchas ideas, ahí se ganó, se sacó algo productivo” (E7).

“Todo lo que sea que el productor pueda asistir, te enriquece. Te enriquece en todo. Por lo menos te va abriendo un poco la mente. Ves otro panorama, ves otra cosa...al productor que va le tiene que servir, aunque vos no entiendas nada, algo te sirve” (E8).

Fotografía N°7: Intervención del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Sr. José Mujica, en el Primer Encuentro Nacional de Productores Agropecuarios Familiares – Tacuarembó. Setiembre 2007



Fuente: PUR - MGAP

Fotografía N°8: Primer Encuentro de Productores Agropecuarios Familiares. Setiembre 2007. Taller realizado con los productores.



Fuente: PUR - MGAP

Fotografía N°9: Primer Encuentro de Productores Agropecuarios Familiares. Setiembre 2007. Cierre del Encuentro.



Fuente: PUR - MGAP

Fotografía N°10: Primer Encuentro de Integrantes del Comité de Crédito Rural, Rivera. Noviembre 2009. Taller en el marco del Encuentro.



Fuente: PUR - MGAP

Fotografía N°11: Primer Encuentro de Integrantes de Comité de Crédito Rural, Rivera. Noviembre 2009. Almuerzo compartido en la SFR Cerro Pelado.



Fuente: PUR - MGAP

4.1.9 Acuerdos interinstitucionales

La APPFam era una organización constituida legalmente, que participaba en diferentes espacios públicos de diálogo de políticas. Esas características facilitaron el conocimiento e intercambio de la Asociación con otras organizaciones sociales y la coordinación y generación de propuestas de trabajo con instituciones públicas y privadas con injerencia en el desarrollo rural. Las iniciativas de trabajo se vincularon a convenios, a capacitaciones, a oficiar de aval social para la ejecución descentralizada de propuestas del gobierno central, a través del gobierno departamental. En este sentido, un productor mencionó:

“...tuvimos, con la Intendencia que se trabajó, unos tractores del reciclaje de basura. Todo eso fue un Convenio que se hizo con la Asociación y el pago fue por intermedio de la Asociación, o sea, nosotros pagamos los tractoristas y la Intendencia a su vez nos reembolsaba el dinero” (E6).

El relacionamiento interinstitucional de la APPFam comprendió a organismos públicos gubernamentales nacionales, a otros organismos públicos o privados, al gobierno departamental y a organizaciones sociales rurales. Las instituciones que realizaron acuerdos de trabajo con la Asociación se detallan a continuación:

Acuerdos Interinstitucionales celebrados por la APPFam	
APPFam	PUR - MGAP
	DIGEGRA - MGAP
	Unidad de Descentralización MGAP
	DGDR – MGAP
	MIDES
	UTE
	OSE
	Intendencia Departamental de Rivera
	INIA
	IPA
	Instituto Nacional de Colonización
	MEVIR
	Empresa forestal
	Sociedad de Fomento Rural de Rivera

4.1.10 Síntesis de las principales actividades realizadas por la APPFam

A continuación se presentan las principales actividades realizadas por la APPFam en los ámbitos interno y externo a la organización, entre los años 2008 a 2010:

Actividades realizadas por la APPFam 2008 - 2010
<i>A la interna de la organización</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Formalización legal de la Asociación. • Elección de autoridades. • Instalación y funcionamiento del Consejo Directivo. • Realización del Reglamento de la APPFam. • Realización de Reglamentos para uso: Termo de Semen Inseminación Artificial, Banco de Insumos Hortícola y Ganadero, Fondo de Emergencias y Fondo para Inicianes¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Se incluyen reglamentos en Anexos

<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones mensuales del Consejo Directivo con los asociados. • Asamblea anual ordinaria. • Cogestión en la decisión sobre los usuarios del Fondo de Microcapilización. • Cogestión del Operativo Sequía. • Creación de comisiones temáticas de trabajo: Madera, Fondos Rotatorios, Banco de insumos hortícola, Banco de insumos ganadero, Termo inseminación. • Gestión de fondos económicos de las microcapitalizaciones, reembolsados a la APPFam Capacitaciones sobre diferentes temas. • Capacitación a jóvenes (informática). • Elaboración y cogestión de los proyectos en el marco de los Convenios. • Integración del tribunal para la selección de técnicos. • Gestión de personal en el marco de los Convenios con la Intendencia Departamental de Rivera y con el PUR (horas tractorista, secretaria). • Talleres sobre comunicación. • Otras.
<p><i>En ámbitos externos a la organización</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de trabajo con instituciones públicas y privadas. • Participación en ámbitos locales, departamentales, nacionales y regionales de diálogo social: Sub MDR, MDR, Encuentros Producción Agropecuaria Familiar, Microcrédito. • Intercambio de experiencias con productores de Brasil. • Realización de un concurso en las escuelas de la zona para elegir el logo de la Asociación.

4.1.11 Logros de la APPFam

Los integrantes de la APPFam destacaron la importancia de su creación para la obtención de logros a nivel individual y a nivel grupal. La interacción e influencia de ambos niveles para alcanzar logros en una organización social es permanente. El listado siguiente los clasifica por temas:

Gestión de recursos y mejoras en la calidad de vida	
<p>Un aspecto valorado por los productores al mencionar la importancia de pertenecer a la APPFam, es la oportunidad de acceder a recursos económicos gestionados por la Asociación, que les permite mejorar la calidad de vida y solucionar necesidades y servicios básicos:</p>	<p>“Si se te vuela un techo y no puedes disponer de tanta plata para comprar un techo nuevo, por medio del banco te facilitan y vas pagando en cuotas” (E19)</p> <p>“En enero se nos quemó la bomba del pozo y le planteé: ‘¿ustedes no tienen una plata que puedan prestarme?’...en el momento necesitaba esa plata, sino me quedaba sin la bomba del pozo” (E17)</p>
Incremento de los ingresos y mejoras en la calidad de vida	
<p>Otra fortaleza de pertenecer a la APPFam, que influye en el bienestar y en la calidad de vida de sus integrantes, es el incremento de los ingresos de los productores y el acceso a bienes de consumo:</p>	<p>“...mucha gente compró motos, gente que no podía venir. Eso fue una fortaleza. Como vivía lejos era: ¿cómo iba a venir acá?, tenía que salir dos horas antes. Hay gente que venía en el carro y ahora viene en moto” (E23)</p> <p>“Uno de los logros fue el reconocimiento de muchos productores de trabajar juntos, eso creo fue una de las cosas que están reconociendo mucho y creo que el nivel de vida de los productores, no te digo que los haya cambiado, porque es imposible que te cambien, pero sí que haya colaborado”. (E7)</p>
<p>Se destaca la facilidad para acceder a herramientas financieras para invertir en la producción y la incidencia en el incremento de los ingresos y en la calidad de vida:</p>	<p>“...un apoyo económico para hacer una pradera no es que se termina cuando la pradera deja de producir, esa pradera bien manejada va a producir durante 3 años y el aumento de la producción le puede traer al productor algo más de dinero como para invertir de nuevo. O sea que eso puede tener una continuidad y el empujón inicial, lo que hizo arrancar la cosa, fue el dinero que se dio para hacer la pradera...Tal vez no sea tan palpable como para decir bueno incrementé mi renta mensual o anual, pero en definitiva sí” (E6)</p>
Fortalecimiento de la identidad de productor familiar	
<p>El concepto de productor familiar está implícito en el nombre de la Asociación y en la trayectoria familiar. Sentir, valorizar y reivindicar ser</p>	<p>“Creo que se generó, se está generando esa conciencia de que se sienten orgullosos de ser productores familiares, de que viven de su producción, que viven del campo...”, destaca un</p>

<p>productor familiar es la construcción de identidad y sentido de pertenencia con ese sujeto social, buscada desde los inicios de la Asociación:</p>	<p>técnico entrevistado. (E24)</p>
Autoestima	
<p>Los impactos de la intervención en la recuperación de la autoestima de los productores es señalado por una técnica social que trabajó en Rivera:</p>	<p><i>“Ahora ves que te miran, que te encaran y te dicen por qué, por qué no y por qué sí, y yo no estoy de acuerdo, y te lo dicen mujeres, y los hombres también, ‘disculpa que te diga así, vos sabes que yo soy bruto para hablar’. Más de un paisano me lo dijo, ‘pero esto no me gusta, nosotros queremos que esto sea así y así’, y es así que se tiene que hacer y se hace”</i> (E14)</p>
Proyectarse colectivamente y el fortalecimiento de los planteos	
<p>Los aprendizajes alcanzados a partir de la experiencia de nuclearse y transitar el camino con otros productores, les permite trascender la percepción individual y proyectarse colectivamente para fortalecer los planteos y acceder a los recursos:</p>	<p><i>“Porque tenéis fuerza en cualquier lado. Los problemas se los puedes contar a alguien y ya es bastante y además, tratar de buscar solución de a uno es bravísimo. Puede ser que entre unos cuantos sea más fácil, sin duda, por lo menos te van a escuchar... Cuando nos integramos a la Asociación, ya estaba formada y fuimos por la inquietud que solo no vas a ningún lado”</i> (E8)</p> <p><i>“Yo digo que sí, porque por lo menos la gente, todos uniéndose, es más fácil de traer algo acá, porque viste que la unión hace la fuerza, porque uno solo no consigue nada”</i> (E22)</p> <p><i>“Sí, sí, sí yo pienso que todo aquello que esté organizado tiene más defensa y organización para dentro y para el costado... si estamos organizados podemos hacer, podemos llegar a hacer cosas. Podemos tener técnicos, podemos tener acceso a tecnología...”</i> (E8)</p>
Auto percibirse como sujetos de derechos, organizarse y reivindicar sus derechos	
<p>Los integrantes de la APPFam consideran que la organización de los productores es una fortaleza para la reivindicación de los derechos:</p>	<p><i>“Para poder, con la organización formada tenés fortaleza para poder buscar la fortaleza de reclamar o de pedir o de ver lo que precisa la Asociación, uno solo no hace nada”</i> (E6)</p>

<p>El auto percibirse como sujetos de derechos y la organización colectiva para reivindicar su ejercicio se destaca por un técnico que trabajó en la APPFam:</p>	<p>“Yo creo que se ha generado un poco la conciencia de que la opinión de los productores puede hacer la diferencia...la gente sabe que si tiene una idea, por ahí se la plantea a una o dos personas, ya son dos o tres o cuatro pensando igual, ya se animan a plantarlo en una Mesa de Desarrollo y ya ven que en otras zonas por ahí existen las mismas problemáticas. Se perdió un poco ese miedo a expresar sus opiniones, creo que eso es importante” (E24)</p> <p>“Los productores que se están uniendo ven que pueden reclamar, que pueden hacer oír su voz y han conocido cuáles son los carriles para hacer oír su voz y se están animando a decirlo” (E24)</p>
<p>Intercambio de ideas y conocimientos. Acceso a información</p>	
<p>Los productores destacan, como fortaleza del trabajo grupal en la Asociación, el intercambio de ideas y de conocimientos y la posibilidad de acceder a información:</p>	<p>“Cuando mi padre plantaba sólo eran las ideas de él, a veces venía una peste en una plantación de tomate y en vez de curar aquella peste vos tenías que arrancar cientos de miles de bulba de tomate. Ahora, con la Asociación a la que estamos perteneciendo, ahora hay cambio de ideas. Por eso es importante, uno a veces no se da cuenta de las cosas, pero dos o tres que planten lo mismo ya es diferente...Por el cambio de informaciones...si a vos te dan ganas de plantar cincuenta mil mudas de lechuga pero al otro también, ¿dónde pones todo eso?” (E25)</p> <p>“Hay muchos productores chiquititos que de otra manera no tienen acceso a ningún tipo de esas informaciones. Además, cursos y cosas que te van abriendo la mente, te van haciendo formar de otra manera porque vas conociendo gente, vas viendo otras inquietudes” (E8)</p>
<p>Relacionamiento social entre los integrantes</p>	
<p>El espacio de las reuniones, además de ser un ámbito para el intercambio de conocimientos e ideas, se valoriza por propiciar las relaciones sociales entre los productores, desmembrando el</p>	<p>“La fortaleza que tiene es eso, que se nos está agrupando y obligando, no teóricamente entre comillas, obligándonos a reunirnos y nos reunimos, nos conocemos, estamos formando una base social” (E8)</p> <p>“A mí, personalmente, me ha servido mucho porque</p>

<p>aislamiento en el que estaban y fortaleciendo la unidad del grupo y la base social de la organización:</p>	<p><i>ahora conozco un montón de gente y un montón de realidades y un montón de cosas que me sirvieron mucho espiritualmente, por así decir” (E26)</i></p> <p><i>“Para nosotros significa mucha cosa. Uno ya no está solo” (E23)</i></p>
<p>Cogestión de los recursos y consolidación de la organización</p>	
<p>Desde la creación de la organización, la cogestión de los recursos, compartiendo responsabilidades con el PUR, es considerada una oportunidad - no exenta de problemas - para el proceso de crecimiento y consolidación de la Asociación:</p>	<p><i>“Yo pienso que esas responsabilidades son las que te van haciendo crecer. En parte te dan problemas pero también es como un adolescente que va asumiendo responsabilidades, va madurando y a nosotros creo que también nos pasa lo mismo...Los errores que cometiste. Conociendo mejor a la gente porque ahí conocimos mejor a los socios” (E7)</i></p>
<p>Autonomía en la toma de decisiones</p>	
<p>Los productores perciben que la gestión de recursos por la Asociación es un indicador de la fortaleza organizacional. En el proceso transitado por la APPFam, la madurez organizativa, no percibida en su momento, fue alcanzada cuando se decidió rechazar para su gestión el ofrecimiento de recursos provenientes de un fondo rotatorio del PUR:</p>	<p><i>“La Asociación, si hoy tuviera y se les dijera ‘a ver les presto plata y ustedes la manejan’, creo que está apta para eso... En un momento recusamos una ayuda que venía por un fondo rotatorio. No quisimos, lo discutimos en tres reuniones y dijimos que no estábamos prontos para recibirlo” (E6)</i></p>
<p>La toma autónoma de decisiones en la organización, en detrimento de la propuesta de un técnico o de las propuestas del PUR, refiere al aprendizaje y a la confianza adquirida en el proceso grupal que fortalece a la APPFam:</p>	<p><i>“Vi como discutían las ideas entre ellos y ellos tomaban sus decisiones...tuvimos productores de M de C que querían ingresar a la APPFam. La gente podía hacer un aporte interesante y la APPFam dijo no, ‘que no queremos’. Pero mire que es gente que tiene plata, es gente que va a traer gente nueva para la Asociación, es de otra zona’. ‘Sí pero nosotros tenemos determinadas características como grupo’. Ellos saben de los estatutos y en los estatutos dice tal cosa y eso no es así, bueno ‘pero que se modifiquen los estatutos’. Lo discutieron, yo lo pude ver cómo maduraron como organización a lo largo del tiempo que se venía gestando” (E24)</i></p> <p><i>“Con el tiempo fuimos teniendo más autonomía, más confianza. Como que le fuimos, no te digo que enfrentarlo a Uruguay Rural, pero llegando con las</i></p>

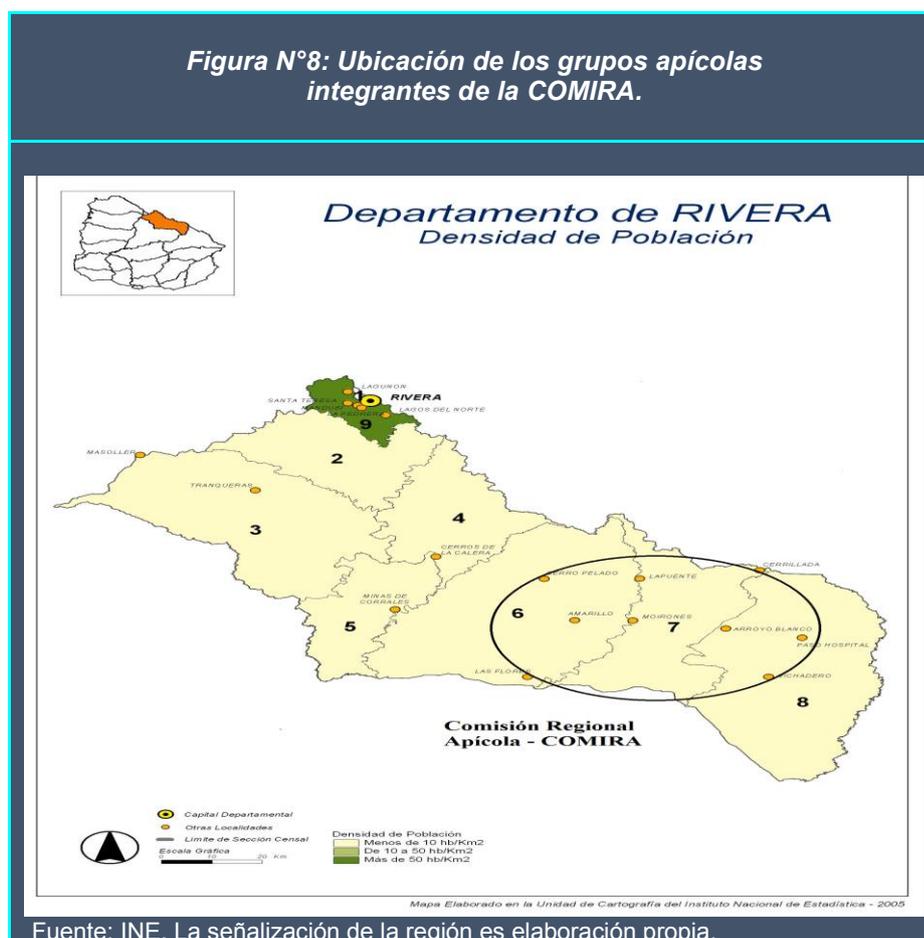
	<p><i>propuestas nuestras de las cosas. Porque nos fuimos dando cuenta que a veces ellos te traían un planteo, pero que tenía muchos contagios del sur. Nosotros decíamos acá no funciona, porque más o menos conocíamos la realidad” (E7)</i></p>
<p>Renovación generacional y de género en la conducción de la organización</p>	
<p>En la trayectoria de vida de la APPFam, los integrantes que tenían experiencia de trabajo en ámbitos colectivos, con visión de futuro, se plantearon la necesidad de formar a las nuevas generaciones para el recambio en la conducción de la organización. La renovación generacional y de género en la dirección de la Asociación, con la elección de mujeres jóvenes en los cargos del Consejo Directivo, son logros vinculados con el empoderamiento de las mujeres de la Asociación:</p>	<p><i>“El fortalecimiento de los propios directivos, se ponían en la puerta y no entraban, estuvieron cuatro años sin sentarse y hoy son directivos. Esta renovación que hubo ahora se le fue conversando, se le fue explicando que tenían que trabajar. Formamos gente, en realidad cuando empezamos éramos tres y hacíamos así para el costado y mirábamos y no había nadie para trabajar... Son todas jóvenes, son mujeres todas. Todas mujeres, las tres son mujeres, estamos mandados por mujeres” (E6)</i></p>
<p>Funcionamiento de la organización sin apoyaturas externas</p>	
<p>La continuidad en el funcionamiento de la organización sin tener vigente convenios con los programas o proyectos que funcionan en los organismos estatales u otros organismos públicos, que implica entre otras cosas, no contar con asesoramiento técnico ni fuentes de financiamiento, se destaca como fortaleza de la APPFam:</p>	<p><i>“A veces lo que pasa en las organizaciones cuando tienen asistencia técnica, es que es muy común que cuando termina la asistencia técnica, el seguimiento de Uruguay Rural se disuelve. Pasa mucho eso, si no está bien organizada y bien segura no siguen mucho tiempo, es lo que hemos visto hasta ahora. Nosotros seguimos, sí, ya hace un año y seguimos...Creo que un poco va de quienes están en la Comisión, cómo se dirigen, la comunicación que tienen con los socios”. (E7)</i></p>
<p>Fortaleza de la estructura de la APPFam y planteos a los decisores políticos</p>	
<p>Los integrantes de la Asociación perciben que la estructura de la APPFam es una fortaleza para plantear sus demandas e inquietudes a los decisores de las políticas públicas:</p>	<p><i>“La comunicación que tiene la Asociación, directamente con el Ministerio de Ganadería. De poder llegar a cualquier persona dentro del Ministerio y hablarle de los problemas. Antes, como productor, nunca lo ibas a poder tener, eso es uno de los pro de la Asociación...”, señala un productor. (E6)</i></p>

Legitimidad social de la organización	
<p>El reconocimiento y la legitimidad social que la Asociación obtiene de otras organizaciones sociales rurales, en parte asignado por la gestión de recursos, es destacado por los productores de la APPFam:</p>	<p><i>“...la Asociación nuestra, que es una Asociación nueva, capaz que puede ser el ejemplo de Rivera. Antes de la nuestra, de lo único que se escuchaba hablar era de la Sociedad Fomento de Rivera, lo único”. (E5)</i></p> <p><i>“...por ejemplo, mi técnico de Monte Paz, que tenía acá, es presidente ahora de la Sociedad de Fomento de Masoller y él da ejemplo de nuestras charlas. Reformularon la Sociedad de Fomento de Masoller. O sea, es una política buena que las asociaciones manejen todo esto, por ejemplo el tema ración” (E6)</i></p>

4.2 Comisión Regional Apícola – COMIRA

4.2.1 Los Grupos Apícolas que integran la COMIRA

La Comisión Regional Apícola (COMIRA) se conformó por la conjunción de los siguiente grupos de productores apícolas pertenecientes a los poblados rurales localizados en las secciones policiales 6^a, 7^a y 8^a, en la región sureste del departamento de Rivera: Yaguarí de Moirones¹⁴⁸, Lapuente¹⁴⁹, Rincón de los Rodríguez¹⁵⁰, Cerro Pelado¹⁵¹ y La Cumbre de Vichadero¹⁵².



¹⁴⁸ Poblado ubicado en el km 96 de la Ruta 27, sobre el Arroyo Yaguarí.

¹⁴⁹ Poblado ubicado en el límite de la 6^a sección policial y la 7^{ma}, a 104 kms de la ciudad de Rivera. La entrada es en el km 72 de la Ruta 27, distante a 22 kms, y a unos 20 kms del límite con Brasil.

¹⁵⁰ Paraje rural ubicado aproximadamente a 100 km de la ciudad de Rivera y a 14 km de la ruta 27. Es un paraje relativamente aislado, con caminos dificultosos para transitar. Cuando comenzó la intervención del PUR (2007) no existía luz eléctrica en la zona. En el marco del proyecto de electrificación, en el año 2011, se inauguró la red eléctrica.

¹⁵¹ Poblado rural ubicado en el km 73 de la Ruta 27.

¹⁵² Vichadero es una localidad ubicada en la 8^o sección policial del departamento de Rivera, en la intersección de las rutas 6 y 27, a 131 km de la ciudad de Rivera.

4.2.1.1 Grupos Apícolas Cerro Pelado y La Cumbre de Vichadero

El Grupo Apícola Cerro Pelado se creó en los inicios del nuevo milenio y el Grupo La Cumbre de Vichadero¹⁵³, en los inicios del año 2005. El PUR, desde la formación de ambos grupos, proporcionó financiamiento para la contratación de servicios de asistencia técnica en el rubro apícola y fondos no reembolsables para la compra de equipamiento personal y para las salas de extracción de miel¹⁵⁴ que construyeron durante el período 2005 – 2007.

En el año 2006, el Grupo Apícola Cerro Pelado, en el proyecto presentado ante el PUR¹⁵⁵ se planteó como objetivo *“El fortalecimiento del grupo frente a las nuevas exigencias del mercado”*. Para ello, se propusieron construir y habilitar una sala de extracción, alcanzar mayor cantidad y calidad del producto y mejorar la comercialización. Asimismo, en relación a la dimensión socio organizacional se pusieron la meta de *“Lograr afianzar lo ya obtenido por el grupo”* y *“El crecimiento del grupo en lo solidario”*.

En el mismo año, el Grupo Apícola La Cumbre de Vichadero presentó un nuevo proyecto al PUR¹⁵⁶, con el objetivo de *“La construcción de una sala de extracción de miel comunitaria”*, a través de la cual pretendían: a) atender una necesidad del grupo relacionada con el volumen de miel, b) atender una necesidad de la zona. La sala sería la única del lugar y su uso estaría disponible para los productores, integraran o no el grupo, c) dar cumplimiento a los requerimientos del Decreto de habilitación de salas de extracción de miel, d) afianzar el espíritu cooperativista alcanzado hasta el momento.

Para este último ítem se propuso crear una cooperativa formal en Vichadero (sería la única organización de ese tipo en la zona). Se plantearon realizar en forma grupal la compra de insumos y la comercialización de la producción. El grupo presentaba antecedentes en lo organizacional; tenía una comisión administradora elegida por

¹⁵³ Los integrantes del Grupo La Cumbre residen en: Vichadero, Arroyo Blanco, Coronilla de Corrales, Zanja Honda, entre otros.

¹⁵⁴ Pileta desoperculadora, bandejas y balde de acero inoxidable, colador, batea, extractor de miel, entre otros.

¹⁵⁵ Grupo Apícola Cerro Pelado – PUR – MGAP. 2006. Proyecto Construcción de Sala de Extracción.

¹⁵⁶ Grupo Apícola La Cumbre de Vichadero - PUR – MGAP. 2006. Proyecto La Cumbre.

votación, un estatuto de convivencia con deberes y obligaciones y la experiencia de la comercialización grupal de la miel. Cabe destacar que el grupo comenzó a tener asistencia técnica social luego de la presentación del proyecto ante el PUR (2006).

Una productora del Grupo La Cumbre habló sobre el trabajo grupal que realizaron para concretar la sala de extracción de miel:

“...la sala es un local viejo de feria que se consiguió con una familia de Vichadero. Todos pagamos el arreglo, porque aquello estaba hecho pedazos. Habilitado por la DIGEGRA, porque sino no se puede vender miel. Hubo muchas exigencias. Tenemos un contrato que se vence ahora en noviembre...Se brinda servicio, pero tipo que no se prefiere mucho porque la gente del grupo La Cumbre son toda gente que trabajan en el campo. Las abejas son algo secundario para todo el mundo...entonces nosotros no podemos...no tenemos mucho tiempo de brindar el servicio” (E27)

Las salas de extracción de miel de los grupos Cerro Pelado y La Cumbre de Vichadero cumplieron con las condiciones establecidas en el Decreto N°29/006, referido a la inscripción y habilitación sanitaria para la extracción de miel con fines comerciales, en la órbita del MGAP¹⁵⁷.

¹⁵⁷ La Dirección General de Servicios Ganaderos a través de la División Laboratorios Veterinarios “Miguel C. Rubino”, realizó la habilitación y control del cumplimiento de las condiciones, requisitos y procedimientos exigidos para el funcionamiento de las salas de extracción de miel. En la DIGEGRA se realizaba la solicitud para la habilitación y se llevaba el Registro de Salas de Extracción de Miel.

Fotografía N°12: Familia integrante del Grupo Apícola Cerro Pelado.	Fotografía N°13: Familia integrante del Grupo Apícola La Cumbre.
	
Fuente: archivo personal	Fuente: archivo personal

4.2.1.2 Grupos Apícolas Lapuente y Yaquarí de Moirones

En el año 2006, en los poblados rurales de Moirones y Lapuente- zonas no priorizadas previamente por las políticas del PUR- se realizaron diagnósticos participativos con la finalidad de hacer la caracterización socio productiva. Se integraron a trabajar técnicas de las ciencias sociales, para promover y apoyar la creación o el fortalecimiento de comisiones de vecinos vinculadas fundamentalmente a temas de salud y educación¹⁵⁸. En coordinación con técnicos de las ciencias agrarias trabajaron para la formulación e implementación de proyectos productivos, los grupos apícolas de ambas zonas. La elección del rubro apícola se fundamentó en *“las ventajas agro ecológicas de la zona, donde la forestación crece día a día y donde es muy difícil encontrar otras posibilidades de empleo ni otras alternativas de trabajo cuando no se posee tierra”*. (Melogno; Frascolla 2006)

Los cometidos de los proyectos de los Grupos Apícolas Lapuente y Yaquarí de Moirones se orientaron a complementar los ingresos de los asalariados rurales- permanentes o zafrales- y de los pequeños productores familiares. Buscaban convertirse en una alternativa de trabajo para los pobladores desocupados y sin tierra, y así contrarrestar los efectos de las restricciones de la ganadería extensiva para la

¹⁵⁸ Iniciada la intervención del PUR, se implementaron los Comités de Crédito Local del Programa Microcrédito del PUR en Moirones y Lapuente, en el caso de Cerro Pelado existía con anterioridad al año 2005.

contratación de mano de obra y la escasez de demanda de trabajo en los otros rubros existentes –arroz, forestación, entre otros-. El PUR proporcionó asistencia técnica agraria y social, capacitación y fondos no reembolsables para la compra de equipamiento e insumos.

El Grupo Yaguarí de Moirones, en el proyecto presentado ante el PUR en el año 2006¹⁵⁹, planteó los siguientes objetivos: a) Mejorar el ingreso familiar, b) Afincarse a las familias a su medio, con la mejora de su nivel de vida, c) Suministrar conocimientos del rubro apícola, de administración y de gestión agropecuaria, d) Fomentar el espíritu de grupo para finalmente desarrollar el cooperativismo, e) Apoyar el desarrollo mediante dos microcapitalizaciones, f) Vincular al grupo con otros similares, aumentar la experiencia y ampliar la visión de los beneficiarios, g) Desarrollar una nueva fuente laboral en el medio.

En el año 2008, los proyectos presentados al PUR por el Grupo Apícola Lapuente¹⁶⁰ y el Grupo Apícola Yaguarí de Moirones¹⁶¹ decían sobre la producción apícola “...es una alternativa de trabajo capaz de complementar el ingreso de las familias mediante una actividad de tiempo parcial, adaptable a la situación particular de las integrantes del grupo”. Los productores apícolas propusieron continuar recibiendo asistencia técnica y capacitación a través del financiamiento del Proyecto Uruguay Rural. Respecto al relacionamiento con otros grupos apícolas, presentaron en el proyecto que ambos grupos coordinaran el uso de las salas de extracción de miel (ni Lapuente ni Yaguarí de Moirones tenían) de los grupos apícolas La Cumbre de Vichadero y el Grupo Apícola Cerro Pelado, distantes de Lapuente y Moirones aproximadamente a 45 kms y 30 kms, respectivamente.

¹⁵⁹ Grupo Apícola Yaguarí de Moirones – PUR – MGAP. 2006. Proyecto Yaguarí.

¹⁶⁰ Grupo Apícola Lapuente – PUR – MGAP. 2008. Proyecto de Asistencia Técnica. Grupo de Apicultores La Puente.

¹⁶¹ Grupo Apícola Yaguarí de Moirones – PUR – MGAP. 2008. Proyecto de Asistencia Técnica. Grupo de Apicultores Yaguarí de Moirones.

<p>Fotografía N°14: Grupo Apícola Yaguarí de Moirones. Agosto 2007</p>	<p>Fotografía N°15: Integrante del Grupo Apícola Lapuente.</p>
	
<p>Fuente: PUR - MGAP</p>	<p>Fuente: archivo personal</p>

4.2.1.3 Grupo Apiculturas Rincón de los Rodríguez

En el año 2007, a partir de la iniciativa de la Comisión de Vecinos de Moirones, se inició la intervención del PUR en Rincón de los Rodríguez. El poblado se encontraba relativamente aislado, los caminos no estaban en buenas y no tenían luz eléctrica. La primera reunión se hizo en la escuela rural y se convocó a vecinos de la zona. La finalidad era presentar el trabajo del PUR e intercambiar ideas sobre la posibilidad de comenzar a trabajar en el lugar. Las problemáticas detectadas en Rincón de los Rodríguez se asemejaban a las mencionadas en los grupos de Moirones y Lapuente: baja demanda de mano de obra, bajos salarios y, en el caso particular de las mujeres jóvenes, dificultad para compatibilizar las alternativas laborales con las tareas domésticas¹⁶².

A partir del tema apícola sugerido por los vecinos y avalado por el PUR, se integró a trabajar en la zona un equipo técnico interdisciplinario –social y apícola-. Desde el

¹⁶² PUR – MGAP. 2008. Proyecto Rincón de los Rodríguez.

inicio se orientó a promocionar la creación de un grupo apícola de jóvenes mujeres rurales. En el proyecto de asistencia técnica y capacitación presentado al PUR por el Grupo Apicultoras Rincón de los Rodríguez en el año 2008¹⁶³ se reconocía que el principal problema a abordar radicaba *“en que las beneficiarias no poseen experiencia en el rubro por lo que habrá que empezar prácticamente de cero”*.

En el proyecto, la elección del rubro apícola para la producción se fundamentó así: *“...es coherente con el trabajo a nivel zonal y departamental que viene impulsando el PUR, sustentado, entre otras cosas, en las ventajas agro ecológicas de una zona donde la forestación crece día a día, donde existen pequeñas praderas forrajeras y donde es muy difícil encontrar otras posibilidades de empleo”*. El propósito era que el rubro apícola se convirtiera en *“...una alternativa de trabajo capaz de complementar el ingreso de las familias mediante una actividad de tiempo parcial, adaptable a la situación particular de las integrantes del grupo”*.

Una integrante del grupo de Rincón de los Rodríguez recordó los inicios de la intervención del PUR y destacó el apoyo externo recibido para promover la iniciativa de trabajo grupal:

“...nos dijeron en que queríamos trabajar, hicimos un grupito de nueve mujeres para aprender apicultura y nos ayudaron con materiales y nos brindaron profesor de apicultura (...) Nosotros teníamos muchas ganas de hacer cosas como mujer rural, pero nadie nos daba un empujón. Porque para eso uno tiene que tener un empujón, además vos tenés ganas de hacer las cosas, cuando no tenés cómo iniciar, que te den una idea” (E28).

El Grupo Apicultoras Rincón de los Rodríguez- al igual que los Grupos Apícolas Yaguarí de Moirones y Lapuente- no contaba con sala de extracción de miel, por lo que previó coordinar la utilización de las salas de los grupos La Cumbre de Vichadero y el Grupo Apícola Cerro Pelado, distantes a 30 kms aproximadamente.

¹⁶³ Grupo Apicultoras Rincón de los Rodríguez – PUR – MGAP. 2008. Proyecto de Asistencia Técnica. Grupo de Apicultores Rincón de los Rodríguez

Fotografía N°16: Integrantes del Grupo Apícola Rincón de los Rodríguez con la autora de la tesis.



Fuente: archivo personal

4.2.2 Caracterización socio laboral de los integrantes de los Grupos Apícolas

Los integrantes de los Grupos Apícolas Cerro Pelado, La Cumbre, Yaguarí de Moirones y Lapuente desarrollaban la producción apícola como actividad o rubro secundario. El dinero proveniente de la apicultura significaba un complemento del ingreso principal de las familias.

En el Cuadro N°18 se presenta la principal actividad que realizaron los integrantes de los grupos apícolas que posteriormente se integraron a la COMIRA. Se destaca la presencia mayoritaria de asalariados rurales permanentes, asalariados zafrales y trabajadores rurales que desarrollaban la apicultura pero que buscaban trabajo (34). La mayoría de los asalariados rurales permanentes se ocupaba en la actividad agropecuaria (17). Los productores agropecuarios se concentraban principalmente en el Grupo Cerro Pelado (5) y en el Grupo La Cumbre (3).

Cuadro N°18						
Distribución de los integrantes de los grupos apícolas según actividad principal.						
Grupo	Tipo de actividad					Total
	Productor	Asalariado rural agropecuario y no agropecuario permanente	Asalariado rural zafral	Asalariado rural y productor apícola que busca trabajo	Ama de casa o estudiante	
Cerro Pelado	5	4	2	0	0	11
La Cumbre	3	6	1	1	1	12
Lapuente	1	6	0	3	4	14
Yaguari de Moirones	1	7	0	4	3	15
Total	10	23	3	8	8	52
			34			

Fuente: Proyectos de los Grupos Apícolas Cerro Pelado– La Cumbre – Lapuente – Yaguari de Moirones - PUR – MGAP. (2006, 2007, 2008).

A efectos de complementar la información cuantitativa, se presenta una breve descripción socio laboral de los integrantes de los grupos apícolas:

Grupos Apícolas	Caracterización
Lapuente Moirones	La mayoría de sus integrantes eran hombres, asalariados rurales, changadores zafrales y/o desocupados. En la familia, había alguien más que participaba en la actividad apícola. Las familias, de bajos ingresos, tenían dificultades de acceso a servicios públicos -con excepción de la escuela y la policlínica-. Faltaban opciones laborales estables, fundamentalmente para las mujeres.
Rincón de los Rodríguez	La totalidad de sus integrantes fueron mujeres jóvenes. Algunas, esposas o hijas de asalariados rurales -peones de estancia de la zona- y de pequeños productores ganaderos. La mayoría, además de ocuparse de las labores de la casa, complementaba los ingresos con actividades relacionadas con el comercio en pequeña escala o como trabajadoras domésticas en estancias de la zona. Las familias, de bajos ingresos, presentaban dificultades en el acceso a todos los servicios públicos -a excepción de la escuela primaria-.
Vichadero	Sus integrantes estaban en similares condiciones socio-económicas, vivían en centros poblados mayores y se

Cerro Pelado	encontraban en una etapa de la apicultrua más evolucionada.
Fuente: COMIRA - PUR – MGAP (2010). Proyecto Creación y Consolidación de la Comisión Regional de Productores Familiares en 7ª y 8ª sección del departamento de Rivera.	

4.2.3 Actividades productivas en la región de influencia de la COMIRA

La producción históricamente predominante en la región era la ganadería. Existían grandes establecimientos empresariales ganaderos de carne bovina: *“Y las estancias acá son de mil, de mil quinientas, dos mil hectáreas”* (E29) y productores de menor escala, con perfil familiar (en algunos casos combinaban la condición de productor y asalariado): *“También hay de cincuenta hectáreas, hay de treinta”* (E29); *“Cada uno vive del predio, cuando es medio chico sale a trabajar afuera también”* (E27). Asimismo, resaltaban a la existencia de otros rubros productivos y de actividad agroindustrial. En Lapuente decía un entrevistado:

“Acá es un lugar que es de muchas granjas y arrocera. Hay un molino arrocero muy grande acá en la zona y que mucha gente trabaja ahí” (E29).

La principal fuente de trabajo en la región estaba en los grandes establecimientos ganaderos:

“La gente de Moirones son peones de estancias... Los productores se dedican a la ganadería...Los hombres trabajan en estancias, son pocas las mujeres que trabajan. Hacen, por ejemplo, de cocinera en la estancia o limpiadora. Ese tipo de cosas, porque otro trabajo, otra fuente de trabajo no hay acá...la gente se dedica a eso, toda la zona es de estancias, de establecimientos” (E12).

Los trabajadores rurales asalariados en las estancias pernoctaban en el lugar de trabajo y en general cada quince días visitaban a la familia:

“...ellos salen cada quince días, los jefes de familia, la familia se reúne cada quince días, tres días. Los puesteros no hay tantos. Son contadas las familias que está la familia entera en el lugar, son contadas, dos o tres, más no” (E12).

La perspectiva de inserción laboral dependiente o en proyectos productivos, para los jóvenes oriundos de los poblados rurales, era escasa. Una entrevistada de Moirones señaló:

“Son pocos los chiquilines que regresan, y los que no estudian y se han quedado, por ejemplo desde el año pasado a este año han tratado de irse. Han ingresado en la policía o en el cuartel, todo eso los lleva porque en sí acá no hay fuentes de trabajo, en los establecimientos hay tres o cuatro peones, el resto ya no tienen donde estar” (E12).

El cambio en la matriz productiva, con el pasaje de la producción ganadera a la forestal que acompañó gran parte del trayecto de la Ruta 27, fue revivido con nostalgia por una productora residente en el poblado Rincón de los Rodríguez:

“Hoy tenemos la forestación al lado. Sí, sí, de siete mil hectáreas “Sí, fue muy triste, muy triste saber que siete mil hectáreas buenísimas que había al lado no es más para la ganadería, para la oveja, para el caballo, para todas esas cosas” (E30).

4.2.4 Génesis de la COMIRA

A fines del año 2008, el Proyecto Uruguay Rural, en el marco del Proyecto *“Fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales locales del nordeste del país para la ejecución de proyectos de desarrollo productivo sustentable”* de la FAO – MGAP – PUR - OPP¹⁶⁴, realizó en el poblado de Moirones un taller con representantes de los poblados rurales y de los grupos con los que trabajaba en la región este del departamento de Rivera. La finalidad era identificar las necesidades de organización y fortalecer a los grupos y poblados rurales de la región. En el taller surgió una propuesta de trabajo orientada a asociar, capacitar y fortalecer la integración de los grupos apícolas a nivel regional.

En concordancia con lo planteado, el 26 de junio de 2009 se formó la Comisión Regional Apícola – COMIRA, federación de grupos apícolas integrada por los agrupamientos: Lapuente, Cerro Pelado, Yaguarí de Moirones, La Cumbre y Rincón de los Rodríguez. Era una organización de segundo grado, sin personería jurídica. En su estructura organizativa, integraban la Comisión Directiva dos representantes de

¹⁶⁴ Período de ejecución: Julio 2008 a Diciembre 2009.

cada grupo apícola. Participaba en la Mesa de Desarrollo Rural y en la sub Mesa de Desarrollo Rural del este del departamento.

Un productor, de uno de los grupos que integraron la COMIRA, recordó los inicios de la formación de la Comisión:

“COMIRA empezó en el dos mil nueve y cuando eso estaba el grupo de Lapuente, de Moirones y del Rincón y ahí tenían un técnico que también los asesoraba. Era apoyado por Uruguay Rural. Fue una de las últimas micro de Uruguay Rural. En el final hicieron una invitación al grupo de La Cumbre de Vichadero y a Cerro Pelado. Pidieron que fuera un representante y dos suplentes y en esa reunión plantearon que se formara una comisión. Se hizo en la próxima del mes siguiente... al otro mes salió y ahí fuimos y fue cuando yo salí de presidente. Estuve en todo, de principio a fin, duro tres años la COMIRA” (E10).

Una productora de Lapuente destacó la vinculación entre los grupos apícolas y el apoyo del PUR para crear la COMIRA:

“Nos vinculamos porque éramos esas cinco localidades, todas tenían apicultores. La localidad más vieja de apicultores y de mayor cantidad de colmenas es Cerro Pelado. Y de todas las localidades, la más novata es Rincón de los Rodríguez, que tiene la característica de ser puramente mujeres, son cinco apicultoras. La creamos por intermedio de Uruguay Rural y un cierto día decidimos que si todos queríamos lo mismo, bueno, vamos, nos asociamos, surge COMIRA. Comisión Regional de Apicultores, en realidad es de la región este del departamento, pero viste que con la siglas no les daba. Pero cuando hacíamos la carta representábamos que éramos la sexta, la séptima y la octava” (E11).

Una técnica social que trabajó en la zona desde la etapa de los diagnósticos socio productivo recordó la finalidad de la génesis de la COMIRA:

“Después de que se formaron los distintos grupos apícolas...desde lo técnico, trabajando con representantes, se formó la Comisión Regional de Apicultura. La idea nuestra era no sólo que fuera una comisión de apicultura por las capacitaciones únicamente. Sino, justamente, que quedara una organización incipiente...Porque la apicultura como rubro, metiéndome en algo que no es mío, pero bueno, desde lo social, no está lo predial. Si bien cada uno tiene las cajas y cosecha, hay que llevarla a la forestación y para llevar a la forestación me tengo que juntar, porque no vale la pena llevar sólo mis cajas. En un camión llevamos todos adónde vamos, ese movimiento rompe con esa cosa local. El productor apícola está a lo largo de la 27, viven en la Puente, Moirones o Vichadero pero en algún momento esas colmenas salen del predio, eso también facilita. Que hubiera una comisión de apicultura, con gente que se mueve, que fomenta” (E9).

Los representantes técnicos del PUR en Rivera evaluaron la creación de la COMIRA como uno de los resultados alcanzados por el trabajo hecho en el departamento en el año 2009: *“Se conformó la COMIRA (Comisión Regional Apícola) en la zona 7ª y 8ª del departamento. Está en ejecución el proyecto de fortalecimiento de la COMIRA en coordinación con FAO”*. En la planificación del año 2010 plantearon: *“COMIRA, organización referente para la zona, fortalecida”*¹⁶⁵.

4.2.5 Trayectoria organizativa de los integrantes de la COMIRA

En la región de influencia de la COMIRA, previo a la implementación del PUR, la mayoría de los integrantes de los grupos no tenía trayectoria de participación en espacios organizativos vinculados a productores o asalariados rurales:

“Si cuando vino Uruguay Rural fue el primer grupo que hicimos” (E28).

Los antecedentes de pertenencia a alguna organización social estaban relacionados a las comisiones de fomento de la escuela o a equipos de fútbol, deporte arraigado en la frontera que contaba con la organización de un campeonato en el que participaban equipos de las distintas localidades:

“Capaz que el lugar que más o menos nucleara a las personas sería el centro que tenemos. Un centro deportivo que le llamamos el club. Es el lugar más o menos que nuclea, a no ser después la escuela” (E12).

“Siempre estuve en comisiones. Pero otro tipo de comisiones, de la escuela, el club de deportes” (E29).

“Grupo no, a no ser la comisión fomento de la escuela. Era la única comisión. De ahí surgió después una comisión de apoyo a la seccional” (E11).

Los integrantes del Grupo Apícola Cerro Pelado y algún integrante del Grupo Apícola Lapuente que residía próximo al poblado de Cerro Pelado, manifestaron

¹⁶⁵ PUR – MGAP. 2009. Plan Operativo Anual del PUR Rivera 2010.

integrar- previo a la conformación e la COMIRA- la Sociedad de Fomento Rural Cerro Pelado: *“Mucha gente acá es socio de la fomento de Cerro Pelado”*. (E29). Las familias que se dedicaban a la producción ganadera mencionaron pertenecer a dicha organización o a la Sociedad Fomento Rural de Rivera: *“Todos o casi todos somos socios de la fomento de Rivera o de Cerro Pelado”*. (E30)

Las comisiones vecinales abocadas a solucionar problemáticas vinculadas a servicios básicos eran otro espacio de participación precedente a la creación de los grupos de la COMIRA:

“Por ejemplo, acá en el lugar, en el pueblito, tenemos comisiones pero que no nuclean a los trabajadores, así no. Sino la comisión de la escuela, la del agua, la policlínica” (E12).

4.2.6 Proyecto COMIRA – Proyecto Uruguay Rural

La COMIRA, en el año 2010, presentó al PUR el *Proyecto Creación y consolidación de la Comisión Regional de Productores Familiares en 7° y 8° sección del departamento de Rivera*, formulado con la participación de los integrantes de la Comisión y por las técnicas sociales que trabajaban con los grupos apícolas en la región de influencia de la Comisión. El Proyecto tenía como objetivo impulsar la actividad productiva, *“formar y consolidar un polo apícola en la región”*, para que los productores permanecieran en la zona. Para lograr el desarrollo de la apicultura y mejorar la calidad de vida de los productores apícolas y sus familias, planteó *“concienciar a los productores de lograr mejores niveles de organización, mayor crecimiento de la apicultura y mejor capacidad de intercambio de esos conocimientos”*.

En la región, se destacó la existencia de grupos apícolas destinatarios de las políticas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a través del Proyecto Uruguay Rural. Los grupos se caracterizaban por encontrarse en diferentes etapas de formación en las dimensiones productivas y organizacionales y por el escaso contacto de trabajo entre ellos. La COMIRA presentó la propuesta de integrar a otros productores del rubro. En los antecedentes, se destaca la realización de un encuentro entre productores y productoras apícolas en la localidad de Vichadero, donde se visitó

la sala de extracción de miel y se percibió la necesidad de trabajar de modo más integrado.

La COMIRA considera que representó una nueva experiencia para los productores de la región. Se enfatizó el hecho de que si bien los grupos apícolas tenían ideas y proyección a futuro, se percibieron dificultades e incertidumbres para implementar los proyectos. Era frecuente que las mismas personas asumieran las responsabilidades, *“con los riesgos de centralización y toma de decisiones”* que eso implica. Para continuar funcionando y fortalecer a la COMIRA, se planteó dinamizar las instancias de participación a los efectos de ampliar la toma de decisiones, distribuir las tareas y hacer rotar a los integrantes de los ámbitos de decisión.

Para reforzar el sentido de pertenencia de los integrantes de la COMIRA y brindar transparencia en los procesos de toma de decisiones, se planteó elaborar una estrategia para democratizar la información a la interna de la organización y una de relacionamiento con el medio. Otro desafío planteado tuvo que ver con la gestión de fondos, que se devolverían a la organización, por préstamos a los productores mediante las microcapitalizaciones. Al finalizar el proyecto se previó que la COMIRA se encontrara funcionando y consolidada. La idea era que se transformara en interlocutora ante la institucionalidad pública y privada para la solución de las problemáticas emergentes en la región, con capacidad de gestión en materia de apicultura en la zona y con capacidad de proyección hacia una Asociación de Productores Familiares con personería jurídica.

El Proyecto de la COMIRA se implementó desde Mayo hasta Setiembre de 2010, con recursos financieros provenientes del PUR, a través de la gestión de la Sociedad Fomento Rural de Rivera, en el marco del tercer Convenio celebrado con el Proyecto Uruguay Rural¹⁶⁶. Allí se previeron los recursos para continuar la asistencia técnica apícola para los grupos integrantes de la COMIRA.

En el Proyecto de consolidación de la COMIRA, se definieron los objetivos, resultados y actividades que se describen a continuación:

¹⁶⁶ Adenda al Contrato N° 77/04/09

Proyecto: Creación y Consolidación de la Comisión Regional de Productores Familiares en la 7ª y 8ª sección del departamento de Rivera (COMIRA)		
Objetivo general		
Propiciar que los productores y sus grupos familiares fortalecieran y consolidaran la organización, haciéndola sostenible en el tiempo.		
Objetivos específicos	Resultados	Actividades
Conformación y consolidación de la Comisión Regional de productores para la autogestión y el manejo responsable de los recursos.	Comisión consolidada, con capacidad de autogestión de los recursos obtenidos.	Talleres para discutir la forma en que se distribuirían los roles y las responsabilidades para el desempeño de las diferentes tareas a la interna de la comisión. Talleres de sensibilización y capacitación en el uso responsable de los recursos.
Que la Comisión Regional estuviera dotada de herramientas para fortalecer, mejorar y dinamizar la gestión.	La Comisión Regional contó con un reglamento de funcionamiento interno escrito. La Comisión definió y ejecutó una estrategia de comunicación interna y otra de relacionamiento con el medio. La Comisión propuso la realización y planificación de jornadas trimestrales plenarias de intercambio y comunicación.	Talleres de reflexión y discusión acerca de la importancia de tener pautas de funcionamiento por escrito. Apoyo a la elaboración y escritura del reglamento. Reuniones de trabajo para apoyar la elaboración y gestión de la estrategia de comunicación organizacional. Apoyo a la difusión de los objetivos, actividades y propósitos de la Comisión Regional. Apoyo a la organización y planificación de las jornadas trimestrales. Apoyo y realización de las jornadas trimestrales.
Organizar la Comisión y capacitarla para llevar a cabo acciones con	Comisión organizada y capacitada en coordinar acciones con otros	Talleres sobre cómo coordinar acciones con instituciones públicas y/o

organismos públicos y/o privados para la solución de problemáticas emergentes.	organismos.	privadas del departamento.
Fuente: COMIRA – PUR – MGAP (2010). Proyecto de Asistencia Técnica, presentado en marzo 2010, para ser ejecutado durante los meses Mayo a Setiembre 2010.		

4.2.7 Funcionamiento de la COMIRA

La estructura organizativa de la COMIRA estaba compuesta por una Comisión Directiva integrada por dos delegados de cada grupo apícola; uno de ellos oficiaba como presidente. El Consejo Directivo se reunía obligatoriamente una vez al mes, en lugares rotativos, en la zonas de influencia de cada grupo. Las reuniones eran abiertas y se exhortaba a la participación de todos los apicultores de la zona donde se llevaba a cabo en cada oportunidad. Los delegados de cada grupo trasladaban la información sobre los temas abordados a sus respectivos agrupamientos locales. Un miembro del grupo Lapuente relató la integración y el funcionamiento de la Comisión:

“COMIRA es un grupo que estaba gente de Cerro Pelado, Lapuente, Moirones, Rincón de los Rodríguez y bueno de todos lados. Y entre reunión se intercambiaba, una reunión cada mes, cada lugar fue rotando en la vuelta. Y siempre trabajando en conjunto, era un grupo COMIRA” (E29).

El equipo técnico de la COMIRA, en un informe del último trimestre del año 2009, destacó la planificación de la actividad de las reuniones mensuales con los grupos: *“Apícolas Yaguarí: participaron de la reunión cuatro integrantes, quienes explican que sus compañeros no participaron por estar trabajando. Nos cuentan que se reunieron el sábado pasado, con muy buena concurrencia, discutieron asuntos del grupo y prepararon la actividad de COMIRA en Moirones...el equipo percibe que la información se comparte entre todos los integrantes, no van todos a la reunión pero están todos sabiendo lo que pasa”*; *“Apícolas Lapuente: Reunión con buena asistencia, se trataron asuntos referentes al manejo de la comunicación dentro del grupo, representación de grupo a COMIRA”*¹⁶⁷.

¹⁶⁷ PUR – MGAP. 2009. Informe Trimestral de Seguimiento de Proyectos. Período: Octubre a Diciembre 2009. Diciembre 2009.

Las pautas de funcionamiento de la COMIRA se estipularon en un reglamento de funcionamiento interno elaborado con la participación de todos los grupos. Las reuniones se registraban en actas y cada grupo abonaba una cuota anual. Para los grupos de la COMIRA, se estableció que cuando comenzaran a percibir ingresos por su actividad, debían realizar una contrapartida de los fondos de la microcapitalización entregados por el PUR. Una integrante de la COMIRA, contó cómo se hacía el registro de la cantidad de colmenas en las actas de las reuniones mensuales:

“Nosotros teníamos todos los meses la reunión mensuales de COMIRA. Se llevaba cuantas colmenas tenía cada uno, para ir llevando el control del aumento de colmena en la época, cuánto se sacaba de miel todo se registraba en COMIRA, está en el acta...” (E30)

En los comienzos de la organización, las técnicas sociales asistían a las reuniones mensuales. Para el traslado de los participantes, una integrante de la COMIRA recordó el apoyo recibido del Proyecto de la FAO – MGAP – PUR:

“Fue una ayuda de la FAO que hubo, pagaban hasta un micro para nosotros ir, ahí iban todos y después se terminó eso y seguimos juntándonos” (E27).

La rotación de las reuniones por los distintos poblados trascendía a las dificultades económicas planteadas por los productores. De acuerdo al testimonio de una técnica social de COMIRA, el trabajo grupal permitió superar culturas arraigadas en lo local por generaciones:

“No es sólo lo económico, es la dificultad de salir de ese lugar, de ese statu quo, este es mi lugar donde yo nací, donde nació mi abuelo, mi padre. Como que me quedo acá... les cuesta mucho salir del lugar dónde están enraizados. Lo que permitió COMIRA, que no era tan complicado moverse. Sí que había dificultades económicas pero después logramos junto con ellos que se juntara entre todos. Más allá que había algunas veces rubros de Uruguay Rural donde facilitaba, después lograron los que van, van en un auto y entre los cuatro o cinco que van pagan el combustible. Y después empezaron a surgir ideas “que hacemos rifas de un cordero en tal localidad y con eso juntamos la plata para movernos para las reuniones de COMIRA” (E9).

En las reuniones de la Comisión se abordaban diferentes temas. El equipo técnico de la COMIRA, en un informe dirigido al PUR, destacó: *“COMIRA: Plantean inquietud para ir a la Expo Miel en Florida y el 1º Congreso de Apicultores de todo el país...Se*

plantean temas a la cosecha de otoño; aclaran que en el caso de que un productor no complete un tanque se puede completar con miel de otro productor siempre y cuando se anote el n° de registro de c/productor. Perciben que conviene vender juntos para mejorar el precio. Se informa nueva fórmula para llenado de planilla para sala de extracción. Problemas de disponibilidad de tanques para la zafra de otoño, el grupo de Lapuente, La Cumbre y Cerro Pelado plantean que podrían facilitarlos para esta zafra. Los grupos más experimentados orientan para la cosecha y extracción de miel a los menos experimentados. Uno de los grupos ofrece un extractor manual para los productores que van a vender a granel. El representante de Cerro Pelado se ofrece a realizar marcas más económicas para el grupo de Rincón. Se trabaja la representación de COMIRA en la Sub Mesa del 14 de abril en Moirones. El equipo trabaja profundizando en la organización”¹⁶⁸.

El rol de las técnicas sociales para la promoción y fortalecimiento grupal fue resaltado por una integrante de la COMIRA:

“...las chiquilinas, no tan chiquilinas eran las que ayudaban a que realmente el grupo viniera. Faltaba uno, ¿por qué era que no vino, pero si no está frío?...Pero si aquel va a cosechar y vos no sabes, ayudalo. Ellas mediaron en ese aspecto de que la gente no hacía intercambio, no socializaba, no nada, yo mío, yo en mi casa y pronto. En ese aspecto tanto Marta como Adriana ayudaron y bastante viste” (E11).

La instancia de reunión mensual de la COMIRA se destacó por ser un espacio de intercambio de experiencias y de conocimientos entre los grupos y por el relacionamiento social entre productores de diversos poblados rurales. Una técnica social señaló:

“Primero había dos grupos más antiguos, con más experiencia, entonces pasa que se forma COMIRA y a COMIRA iban representantes de los grupos más viejos y los más nuevos y se produjo un intercambio. Era natural, si llegaban los representantes de los grupos más jóvenes ‘por qué me paso tal y tal tema’, saltaba el representante del grupo más viejo ‘no y eso se hace así’ o en Vichadero o en Cerro Pelado. Entonces, había un intercambio en lo que tenía que ver el manejo con la producción. Además del intercambio: ‘bueno no estoy sólo metido en Lapuente sino que estoy compartiendo con otros que están en lo mismo. Con mejor organización puedo lograr más cosas’” (E9).

¹⁶⁸ PUR – MGAP. 2009. Informe Trimestral de Seguimiento de Proyectos. Período: Enero a Marzo 2010. Marzo 2010.

Los integrantes de los grupos apícolas pertenecientes a la COMIRA plantearon dificultades en el asesoramiento técnico apícola por incumplimiento en sus funciones de representantes técnicos del PUR. A fines del año 2009, la COMIRA realizó una reunión en Cerro Pelado, con representantes nacionales y departamentales de la Dirección Nacional de la Granja (DIGEGRA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. En la siguiente reunión de la COMIRA (Febrero, 2010), participó la representante departamental de la DIGEGRA y el nuevo técnico apícola, quien presentó una propuesta de trabajo para el asesoramiento a los grupos apícolas de la Comisión¹⁶⁹.

En la reunión de la COMIRA, realizada con los representantes de la DIGEGRA (2009) en el local de la Sociedad de Fomento de Cerro Pelado, las autoridades sugirieron un Plan de Negocios a los productores. Uno de ellos recordó así la reunión:

“...él (director de DIGEGRA) dijo que hicieran un Plan de Negocios...tenía que entrar en un Plan de Negocios con el Ministerio. El Plan de Negocios te presta la plata pero cuando termina tenés que devolverla...Tienen que tener un respaldo que tenga personería jurídica...” (E10) Productor.

Del planteo realizado por la COMIRA a la DIGEGRA, los productores destacaron la solicitud de apoyo al MGAP y al Director de la DIGEGRA, Ing. Agr. Ricardo Aldabe, para gestionar y obtener la personería jurídica:

“... nosotros pedíamos apoyo al Ministerio para ver si podíamos lograr una personería jurídica. Me acuerdo que hablaba con Aldabe, vino acá a Cerro Pelado. Nosotros lo llamamos a ver si podía venir, dijo que sí que venía. Hicimos una reunión con él y con todos los apicultores del este del departamento. Todas esas cosas son apoyadas por la fomento, nos presta el local y la invitación la hicimos a través de la fomento...le planteamos las cosas que nosotros queríamos...y la personería jurídica que era lo principal que nosotros queríamos” (E10).

¹⁶⁹ PUR – MGAP. 2010. Informe Trimestral de Seguimiento de Proyectos. Período Enero a Marzo 2010. Fecha de informe Marzo 2010.

Por otra parte, cabe agregar que, desde varias instituciones, llegaban a la COMIRA propuestas para realizar planes y proyectos, que no se podían concretar por falta de personería jurídica:

“Hay muchos planes, muchas cosas que nos invitaron para hacer por COMIRA, pero como no tenía personería jurídica, no” (E10).

Una entrevistada recordó el recorrido de la COMIRA, desde la propuesta del Plan de Negocios hasta su proceso de realización:

“El Plan de Negocios surgió en el dos mil diez, en marzo. Una idea genial, porque fuimos a una reunión de COMIRA y la integrante de DIGEGRA invitó a que fuera el Ingeniero Aldabe, que es el superior de ella. (...) Sí, intentó decir que él nos podía ayudar en esto y en aquello...Terminaba la reunión y yo leía el acta y hacía que firmaran. Entonces, cuando quisimos tener capacitación, fotocopia del acta, estaba la firma de él, hicimos la carta y le pedimos que nos hiciera un Plan de Negocios para los apicultores de la región y en ese aspecto estábamos organizados, ¿no?”. (E11).

El papel desempeñado por los grupos de la COMIRA para el surgimiento del Plan de Negocios fue mencionado por una entrevistada:

“El Plan de Negocios surgió para los apicultores, nosotros presentamos el proyecto que necesitábamos tener más capacitación. Lo presentamos como COMIRA y como grupo. Cada grupo hizo su carta y se la presentó a COMIRA y COMIRA juntó esas cartas y las presentó al Ministerio. Ahí surge el Plan de Negocios”(E11).

Para su implementación, el Plan de Negocios de la DIGEGRA requería un patrocinante. Tenía que ser una organización formal, con personería jurídica y relacionada con el sector agropecuario. La función sería la de organizar y coordinar todos los componentes del negocio, a efectos de su ejecución; también la de llevar la administración financiera, la gestión y el uso de los fondos destinados al Plan.

La COMIRA consideró que la obtención de la personería jurídica implicaba un tiempo prolongado y, ante la premura para concretar el Plan de Negocios, decidió que el patrocinante del Plan de Negocios fuera la Sociedad Fomento Rural de Cerro Pelado:

“COMIRA llego a necesitar la personería jurídica para que saliera el Plan de Negocios. Aldabe nos dijo que plata no, insumos para personería jurídica no podía dar...Ellos optaron, porque atrasaba el Plan de Negocios donde tuviera que hacer la burocracia de la personería jurídica. Y todo el Plan, para que tengas una idea, el Plan hace un año que estaba formulado y recién ahora salió hace pocos meses. Había delegado en COMIRA, había todo en COMIRA. Entonces, ¿qué paso? Se tomó Cerro Pelado como personería jurídica y por intermedio de eso salió el Plan de Negocios. Y entonces los de COMIRA pasaron todos a reforzar la Fomento de Cerro Pelado” (E31).

Los productores, para ser usuarios de un Plan de Negocios, debían pertenecer a la organización patrocinante. Por tal motivo, varios integrantes de la COMIRA se hicieron socios de la Sociedad Fomento Rural de Cerro Pelado. Una entrevistada lo testimonió:

“Yo mismo recién ahora soy socia, de cuando se terminó la COMIRA que tuve que hacerme socia para entrar en el Plan de Negocios” (E27).

El Plan de Negocios de DIGEGRA, con la patrocinación de la SFR de Cerro Pelado, facilitó la vinculación de los grupos apícolas con la Sociedad de Fomento, acción que permitió modificar la percepción histórica que se tenía sobre el arraigo estrictamente local de dicha sociedad. Al respecto, señaló un entrevistado:

“Sí, se abrió más ahora....todos los que están en los grupos están ahí también. En las comisiones y Efraín Pintos es el técnico ahora del Plan de negocios. Es el presidente de la fomento y es hermano del otro” (E29).

La integración al Plan de Negocios implicó compromisos para los productores; por ejemplo, la asistencia obligatoria a las reuniones y capacitaciones, que se añadían a las reuniones de los grupos y de la COMIRA. Los integrantes de la COMIRA, cuando ésta tomó la decisión de realizar el Plan, no evaluaron las obligaciones exigidas ni el perfil de los productores pertenecientes a la Comisión. El hecho de que para la mayoría de sus integrantes la apicultura no era su principal rubro de actividad, generó dificultades para la permanencia en el Plan:

“Yo digo que un poco es la exigencia de que a veces uno no mira la persona, no mira después con lo que tiene que cumplir y cuando llega el momento, ahí es el momento donde se da el abandono. Porque hay mucha gente que es empleada. Son empleados y ellos no quieren tener un problema con el patrón por el Plan de Negocios. Y el Plan de negocios involucra mil pesos, dos mil pesos y uno no va a dejar que el patrón lo jinetee por dos mil pesos. Eso es lo claro y hay unos que no son empleados, son criadores, tienen ganado, tienen campo y llega el momento de cuidar la vaca y ellos cuidan la vaca” (E10)

Los asalariados rurales manifestaron complicaciones para asistir a las reuniones por problemas laborales y por los costos de traslado. Además, cuestionaron el contenido de las reuniones:

“Ahora, qué me sucedió a mí, como le está sucediendo a un montón de gente. DIGEGRA tiene exigencia para las reuniones. La reunión mensual todos los meses para corregir cuadernos... por ejemplo, yo trabajaba en XX me hacían una reunión este mes en Cerro Pelado, la otra en Lapuente, la otra en Vichadero. Y ¿cuál es el motivo? llenar el cuaderno para que la técnica de DIGEGRA mirara y firmara. Todo eso a nosotros nos origina terrible gasto. Aparte yo entré en el problema de discusión con los patrones por faltar al trabajo por ir a las reuniones... llegó un momento que no había otra opción que salir del grupo” (E31).

En las reuniones de la COMIRA existía flexibilidad para fijar el día mensual de la reunión, en cambio, en el Plan de Negocios se preveía la fecha con anterioridad:

“Nos pasaban mensajes, ‘vamos a hacerla (la reunión de COMIRA) tal día, ¿qué les parece?’ y nosotros nos comunicábamos, ¿‘podés?’, ¿no podés tal día?’. Pactábamos para ese día, entonces salía. Pero ahora no, ahora queda al mes y es a raja tabla en ese día y pronto” (E10).

La dificultad de los asalariados rurales para asistir a las reuniones se fue incrementando:

“Es de coordinar la asistencia técnica. Por ejemplo con XX tuvimos serios problemas, porque ella a veces ‘bueno todos los lunes del primer mes tienen que ir a la reunión’... Todos los lunes faltábamos al trabajo, los lunes para cumplir. Y eso que el lunes es el día inicial de la semana, que el patrón no te acepta que faltes” (E31).

De las actividades que se realizaban en el marco del Plan de Negocios, se destacó la calidad de la asistencia técnica y el seguimiento de la DIGEGRA a través de su participación en la reunión mensual. Una productora señaló:

“Tenemos asistencia técnica por primera vez. Nosotros que teníamos la de Uruguay Rural, nos fue mal, ahora está muy buena. Tenemos cursos y las reuniones mensuales para el control. Las reuniones mensuales es el control de DIGEGRA...Es rotatoria también como las de COMIRA. El Plan dura un año” (E30).

4.2.8 Participación de la COMIRA en ámbitos externos a la organización

La COMIRA participaba en la Mesa de Desarrollo Rural y en la Sub Mesa de Desarrollo Rural del este del departamento. De esa participación, los integrantes de la Comisión destacaron la posibilidad de realizar planteos y la búsqueda de soluciones:

“Es la única herramienta o el único lugar donde nosotros podemos poner todas nuestras necesidades y donde nos escuchan y donde nos derivan” (E30).

“...las Mesas de Desarrollo vienen ahí, las reuniones de cada mes han ayudado en pila. Eso está funcionando bien. La hacen las Mesas de Desarrollo un mes en cada zona, se reúne la Mesa y a su vez las Sub Mesas también recolectan todas las cosas que están faltando para pedirle a los lugares correspondientes las cosas que faltan y arreglar.” (E10).

Los productores destacaron que la participación de instituciones con diversos cometidos facilitó el abordaje integral y permitió que las organizaciones realizaran planteos de problemáticas asociadas a la producción y también a sus necesidades de acceso a servicios básicos:

“Materiales para el grupo, después ración, después el camino, este camino era olvidado más de quince años. Era horrible ese camino y lo arreglaron dos veces. Después que se entró a la MDR la Intendencia vino...Nos sirvió mucho la Mesa y la Sub Mesa” (E30).

“Porque si es una caminería que esta fea en la Mesa siempre se va a presentar en la Intendencia, si hay un problema de UTE o de OSE siempre también hay cómo llegar...y creo que las Mesas son muy importantes” (E29).

Las dificultades para concretar soluciones a las problemáticas planteadas en la MDR repercutieron en la valorización positiva que los productores tenían del espacio:

“Las Sub Mesas han bajado bastante. A lo que era, se está apagando, apagando. La que más ha hecho mal en eso fue la Intendencia. Porque lo que más se pide es caminería, el badel. Yo hace tres años pido por el badel, no tengo respuesta. La gente ya no me está dando más importancia” (E30).

La participación en los Encuentros Nacionales de Producción Agropecuaria Familiar y en los Comités de Crédito Local del Microcrédito Rural del PUR permitió que los productores asentados en la frontera trascendieran la influencia de Brasil y pudieran intercambiar y conocer las características productivas, sociales y económicas de otras zonas del país:

“Y uno más conocimiento, más o menos vas conociendo más cómo es la realidad. Porque acá somos uruguayos y en esa parte pierde, siempre llega más la parte del Brasil si vos escuchas una radio o la televisión. Los brasileros, la comunicación máxima es brasilera acá. Y haciendo eso ves más las realidades de este país” (E29).

Fotografía N°17: Segundo Encuentro Nacional de la Producción Agropecuaria Familiar, Sauce, Canelones. Setiembre 2009



Fuente: PUR - MGAP

Fotografía N°18: Segundo Encuentro Nacional de la Producción Agropecuaria Familiar, Sauce, Canelones. Setiembre 2009



Fuente: PUR - MGAP

En la región del MERCOSUR, el intercambio de la COMIRA con mujeres de los países integrantes de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) permitió a sus integrantes interactuar y ampliar el conocimiento de la actividad productiva de los ámbitos departamental y nacional:

“Cuando vinieron las mujeres de la REAF, es todo tan diferente, porque cada una cuenta sus experiencias. De Argentina vinieron dos muchachas, es todo unos números enormes que para nosotros es un granito capaz” (E30).

4.2.9 Acuerdos interinstitucionales

El relacionamiento interinstitucional de la COMIRA comprendió a organismos públicos del gobierno nacional, a empresas privadas y a organizaciones sociales rurales. A continuación se detallan las instituciones que realizaron acuerdos de trabajo con la COMIRA.

Acuerdos Interinstitucionales de la COMIRA	
COMIRA	PUR - MGAP
	DIGEGRA - MGAP
	Sociedad Fomento Rural de Cerro Pelado
	Empresas forestales

4.2.10 Principales actividades realizadas por la COMIRA

En el siguiente cuadro se presentan las actividades realizadas por la COMIRA durante los años 2009 a 2011, periodo en que funcionó activamente la organización. La Comisión dejó de funcionar, aproximadamente, en enero de 2012.

Actividades realizadas por la COMIRA 2009 – 2011
<i>En el ámbito interno de la organización</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de funcionamiento interno. • Compra de insumos en común: cura, azúcar, tira. • Comercialización de miel grupal al exportador. • Salas de extracción de miel utilizadas por todos los grupos integrantes de la COMIRA.

<ul style="list-style-type: none"> • Capacitaciones en el marco del Plan de Negocios: cría de reinas, asociativismo. • Otras.
En el ámbito externo a la organización
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo con empresa forestal para el ingreso de colmenas a las plantaciones. • Gestiones ante autoridades nacionales del MGAP. • Plan de Negocios con la DIGEGRA a través de la Sociedad Fomento Rural de Cerro Pelado. • Participación en la Mesa de Desarrollo Rural. • Participación en la Sub Mesa Desarrollo Rural Este del departamento. • Participación en Comité de Crédito Local. • Participación en Encuentro Producción Agropecuaria Familiar.

4.2.11 Logros de la COMIRA

Los miembros de los grupos de la COMIRA destacaron que durante el funcionamiento de la Comisión se alcanzaron logros a nivel individual y colectivo. A su vez, consideraron que la diferencia de tiempos entre los procesos sociales y los plazos previstos en las políticas, influyeron en que la organización no llegara a afianzarse y culminara con la disolución. Considerando la permanente interacción e influencia de ambos niveles para alcanzar resultados en una organización social, se presenta el listado de logros de la acción de la COMIRA, clasificados por temas:

Disminución de costos en la actividad productiva	
Las capacidades asociativas generadas por la COMIRA permitieron fortalecer la gestión individual y grupal de la actividad productiva y la disminución de los costos, con el consiguiente aumento de ingresos de sus integrantes:	<i>“La fortaleza es que uno puede trabajar mucho mejor en grupo...vos fijate mismo cuando sacamos miel. Si yo sacaba solita no iba a poder sacar porque no tengo en qué llevar y si es en grupo ya nos juntamos y marcha mucho mejor. Porque si tenemos que pagar un camión para llevarnos la miel pagas en grupo, si paga uno solo iba a salir mucho más”</i> (E28)
Incremento de los ingresos y mejoras en la calidad de vida	
Las actividades grupales que se generaron por pertenecer a los grupos apícolas y a la COMIRA, produjeron un incremento en los ingresos de los hogares y, por tanto,	<i>“Yo digo que a partir del ingreso monetario que viene al hogar las cosas cambiaron... Entonces, hay uno que trabaja en el grupo, es empleado rural y él vive de eso. Pero cuando él cobra la plata de la miel, él aprovecha de llevar algo para la casa o compra una tele o arregla una puerta o agranda la casa”</i> (E10)

<p>mejoras en la calidad de vida de las familias:</p>	<p><i>“Bueno yo por ejemplo me compré la heladera, compré la televisión y pila de cositas...Yo noté en toda la gente cambios buenos. Mucha cosa era impensable” (E27)</i></p> <p><i>“Y los apicultores también, porque llega la época de la zafra, cosecharon vendieron y bueno ´hoy me voy a comprar la heladera o cambié de fogón´...Son cositas que uno que las ve de afuera y que es muy urbano no las valoras, pero el que está acá y sabe cómo era aquella familia. Hubo gente que se hizo su casita, cosecharon en otoño, cosecharon en primavera, que pudo ponerse al día con MEVIR. Y eso que la cuota de MEVIR es así de chiquitita, chiquitita” (E11)</i></p>
<p>Fortalecimiento de la identidad de productor familiar</p>	
<p>El conocimiento de los instrumentos de políticas públicas, en este caso, realizar la declaración de productor familiar, permitió superar el término genérico <i>productor</i> para reconocerse como <i>productores familiares</i> y acceder a las políticas públicas específicas:</p>	<p><i>“Y tiene algunos beneficios del gobierno. Sobre todo en los proyectos, eso del PPR, proyectos ganaderos. Hicimos dos y ya estamos en el tercero ya” (E32)</i></p>
<p>Autoestima</p>	
<p>La pertenencia a una organización y la participación en espacios externos a la COMIRA tuvo impacto en el modo de relacionarse con los otros y en la autoestima de los integrantes:</p>	<p><i>“Sí, de tener el coraje de hablar, porque generalmente antes éramos todos tímidos, quietos, no hablábamos mucho. Con eso del grupo estamos bien contentos porque hablamos mejor, nos sentimos como ustedes. Hacé de cuenta que somos conocidos, el miedo de hablar y de preguntar, ya nos pasó esa época, con el tema de los grupos aprendimos”. (E30)</i></p> <p><i>“Capaz ya nos animamos. Por el asunto de las Mesas de Desarrollo Rural se ha aprendido mucha cosa... era súper tímida vamos a decir y ahora voy a entrevistas, estoy en VTV¹⁷⁰” (E27)</i></p>
<p>Organizarse: trascender la individualidad y aprender a compartir</p>	

¹⁷⁰ Es un canal de cable uruguayo.

<p>Los aprendizajes alcanzados a través de la organización y el compartir tareas del proceso productivo apícola permitió trascender lo individual:</p>	<p><i>“En un grupo, por ejemplo mi grupo de apicultores yo te puedo decir que todos aprendimos a compartir. Porque una de las cosas es que te den las cosas, pero porque te lo dan no es solo tuyo. Si yo estoy precisando cera y tú tenés, tú me prestás, lo mismo la máquina de cosechar”</i> (E11)</p> <p><i>“Yo y mi familia anduve bien siempre, todo bien de bien, y ahora en el grupo La Cumbre mejormente que es mi grupo. Es una familia, nosotros y todos nos juntamos, todos somos unidos, todos nos ayudamos si hay una cosecha. A veces no porque también se llena la sala de gente, que es una sala chiquita, entonces nos organizamos”</i> (E27)</p> <p><i>“Se dieron cuenta que vale la pena juntarse, organizarse porque las cosas salen mejor...Que si yo estoy con otros y veo que los otros corren los mismos riesgos me animo más”</i> (E9)</p>
--	--

Relacionamiento social entre los integrantes de los grupos de la COMIRA

<p>La forma de funcionamiento de la COMIRA, al expandirse más allá del ámbito doméstico, y la interacción social en el poblado rural de pertenencia, generaron y fortalecieron el relacionamiento social entre los integrantes de los grupos de la Comisión:</p>	<p><i>“Yo como que era un bichito de monte’, dijo uno. ‘Porque no iba a ningún lado, no sabía nada y después que empecé a ir a la reunión con COMIRA, a intercambiar ideas, estuve con otra gente’”</i>. (E10)</p> <p><i>“Y bueno, para mí fue muy positivo, se aprende mucho. Siempre se está aprendiendo, no es lo mismo trabajar solito y no hablarse con nadie que juntarse en grupos”</i> (E27)</p> <p><i>“Pero si tú pensás en productores que tenían dificultad de trabajar con su vecino de la localidad en la que vivían y después pensás que esos mismos productores que aprendieron a trabajar con sus vecinos, que aprendieron que si yo voy a revisar el apiario o las colmenas de mi vecino no estoy perdiendo el tiempo, además de dar una mano, estoy aprendiendo”</i> (E9)</p>
--	---

Intercambio de ideas y conocimientos

<p>El intercambio de ideas y conocimientos en las distintas instancias grupales se percibió como uno de los aspectos más positivos de</p>	<p><i>“Y lo positivo, el haber intercambiado... Conocí otros lugares, conocí otras maneras. Porque yo haga así no quiere decir que sea el modelo, que sea la mejor extracción o que sea el mejor cuidado... A veces es como en todo, no tanto lo que tú lees teórico sino la práctica y no todos tenemos la misma práctica, entonces ese intercambio no lo pagas con nada, ni con un curso”</i> (E11)</p>
---	---

<p>la experiencia de la COMIRA:</p>	<p>“COMIRA era un grupo y teníamos todos casi los mismos temas. Para mí eran buenas las reuniones, el intercambio, el conocimiento” (E30)</p>
<p>Saberes incorporados sobre el funcionamiento de una organización</p>	
<p>El modo de funcionamiento asumido por la COMIRA – de una organización formalizada sin obligación por no de tener personería jurídica- estimuló el aprendizaje y la puesta en práctica de los saberes incorporados por los productores sobre la gestión de una organización y de la unidad productiva:</p>	<p>“Cosas como elegir una Comisión Directiva, cosas como llevar un libro de actas de la reunión, cosas como confeccionar un reglamento de funcionamiento interno. Cosas que parecen muy sencillas pero que de repente no están acostumbrados. O hacer el cálculo en lo productivo de los insumos, de los gastos, de la ganancia. En conjunto, bien y aprendiendo bien, sin que fuera un problema. Eso me parece fantástico. Mejora lo que es el manejo del trabajo, de la producción” (E9)</p>
<p>Acceso a las políticas públicas</p>	
<p>La formación de los grupos apícolas y de la COMIRA, facilitó el acceso a las políticas públicas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y estimuló la continuación del funcionamiento grupal:</p>	<p>“En unos proyectos ganaderos que hicimos con M. D, la ingeniera, ahí nos juntamos, hicimos dos proyectos y todos, una vez por mes, visitaban cada establecimiento de cada uno. Y eran veinticinco productores, todos se visitaban... Rotando. Cada mes una visita en cada establecimiento. Porque fueron dos proyectos, el PPR y después el Proyecto Ganadero...” (E32)</p> <p>“A nosotros, la gente de campaña, y yo llegué por último, se escucha que nunca antes habían propuesto nada, nada de nada para nadie y que te traigan proyectos sea ese o fuera otro, es bueno” (E30)</p>
<p>Percibirse como actores colectivos y reivindicar derechos</p>	
<p>La experiencia del trabajo grupal fortaleció el percibirse como sujetos de derechos e hizo visible la necesidad de reivindicar colectivamente el desarrollo de las comunidades rurales:</p>	<p>“Que los representantes principalmente se importan más en luchar más por la comunidad, el pedir más cosas, el ver que están queriendo ayudar. En hacer una nota y pedir, en buscar la firma para que salga...Y hay que ver qué es lo que los vecinos quieren, ellos también están interesados en mejorar” (E30)</p> <p>“Estamos aprendiendo a no quedar callados y</p>

	tenemos adonde ir a quejarnos, a la Mesa” (E30)
Autonomía en la toma de decisiones	
La toma de decisiones con independencia y sin condicionamientos del PUR, se destacó como una fortaleza de los integrantes de los grupos apícolas y de la Comisión:	“No, no yo creo que no incidía en nada. Porque todo lo que se consiga bienvenido sea” (E27)
En el mismo sentido se expresó una técnica con relación a que las decisiones que se tomaban en la organización no estaban condicionadas por los recursos que venían desde el PUR:	“No en ese sentido no, bien libres en esa parte” (E9)
Legitimidad social e institucional de la organización	
La creación de la COMIRA, las actividades realizadas y el proceso de participación en ámbitos externos, permitió legitimarse como organización social ante las instituciones vinculadas a las políticas públicas y frente a otras organizaciones sociales y empresariales:	“Las cosas positivas, se consiguió mucha cosa sí. Se consiguió hacer el Microcrédito ese que está funcionando ahora, el Plan de Negocios, eso salió... Después por convenio se consiguió lugares en la forestación para poner las colmenas. Después mucha gente llamaba y si no mismo mandaban email por todas las cosas y proyectos que salían, mandan, al tener una organización, mandan las cosas... Me invitaron para ir e invitaron a todos que fueran del grupo de COMIRA, a todas las personas del grupo al conglomerado apícola. Es una feria grande apícola... Salió con el Plan de Negocios y fue” (E10)
Replicar experiencia organizativa	
La formación y la experiencia de los grupos apícolas y de la COMIRA se tomaron como ejemplo para formar y replicar la experiencia organizativa en otros grupos que surgieron posteriormente, como los relacionados a la minería:	“Sí, más tarde todavía, fue más tarde capaz que dos años, cuando ya vieron que el grupo de apicultores anduvo, se formó el grupo de mujeres rurales...” (E11) “Ahora estamos yo y acá, porque está pedido, también entramos para juntarse de nuevo por el tema minería, yo ando levantando firmas” (E30)

4.2.12 Disolución de la COMIRA

La implementación del Plan de Negocios fue uno de los motivos que impulsó la continuidad en el funcionamiento y la posterior disolución de la COMIRA, y obligó a los integrantes de los grupos apícolas a asociarse a otra organización. Al respecto, integrantes de la COMIRA señalaron:

“Se necesita un poco más de tiempo, se tendría que haber aguantado este Plan que está ahora” (E10)

“Porque nosotros al entrar al Plan de Negocios de la COMIRA, hizo que se terminó COMIRA, Entonces ¿qué hicieron los grupos?, se pagaba una cuota por año y los grupos fueron y se asociaron a la Fomento de Cerro Pelado” (E27).

Las exigencias que implicaba el Plan de Negocios y las características de los integrantes de la COMIRA fueron los factores que influyeron en el descuido de la Comisión y en la deserción de los productores integrados al Plan. Para algunos integrantes de la Comisión, significó quedarse sin el Plan de Negocios y sin la COMIRA.

A pesar de la disolución de la COMIRA, algunos de los grupos apícolas continúan en actividad:

“El grupo sigue, claro, los productores son los mismos, sigue funcionando. Ahora vino el asunto de cosecha de miel, todo junto yo mismo iba a la sala, a la sala de Cerro Pelado para extracción de miel y uno se ayuda al otro ahí” (E29).

Otros dejaron de funcionar:

“...se formó un grupo de apicultores, donde habían apicultoras también pero acá no funcionó como grupo después que terminó Uruguay Rural. Terminó el grupo, siguen los apicultores pero no como grupo. Siguen cada uno trabajando por su cuenta” (E12).

Quedar sin el acompañamiento técnico social y no poder sostener por ellos mismos las reuniones - actividad central para el funcionamiento de la organización - fue otro de los elementos que incidieron en la disolución de la COMIRA:

“...mientras estuvieron ellas marchó precioso...nos dijeron que teníamos que poner en práctica lo que ellas nos habían enseñado, que teníamos que aprender a caminar solas. Bárbaro entendimos, pero se siente la falta igual de que te estén empujando... Alguien que marque, que diga fecha y hora, entonces la gente va. Entre nosotros pasábamos unos dos mensajes, uno sí y el otro no, y ahí se fue dejando. No tuvo un motivo, no sé bien exactamente. Nosotros con Marcia siempre intentamos marcar todas las reuniones. Si uno no podía y el otro ya no, se fue quedando y se quedó varios meses y cuando se tocó el tema digo ‘bueno ta’, porque cuando uno se dispone de tiempo y todo y el otro no se importa. Como que no funciona” (E30).

Los integrantes de la COMIRA vivieron de diferentes maneras el haberse vinculado con otra organización de la zona. Para algunos fue el respaldo para tener un Plan de Negocios:

“Hoy en día COMIRA hace poco, capaz que cuestión de un mes se disolvió. Todos los apicultores nos asociamos, nos afiliamos a la fomento de Cerro Pelado, Nosotros queríamos tener la personería jurídica y costaba mucho dinero. Y entonces, valía más la pena asociarnos a la fomento que fue la que nos dio el apoyo, es nuestro representante delante del Ministerio para que nosotros tengamos un Plan de Negocios” (E11).

En cambio, otros productores no se sintieron identificados con la organización patrocinante del Plan:

“La camiseta no es nuestra, estamos vistiendo la camiseta diferente. ¿Usted me entiende? O sea, que todos dependíamos de Cerro Pelado, porque COMIRA se terminó” (E31).

La disolución de la COMIRA, para los protagonistas de la experiencia asociativa, fue una pérdida del espacio para el intercambio de conocimientos. Una entrevistada señaló:

“Intercambiar ideas, todo. Y todo eso se extrañó” (E32).

A su vez, la disolución de la Comisión paralizó el reintegro de los fondos de la microcapitalización, que era uno de los objetivos establecidos en el Proyecto presentado ante el PUR:

“Eso ahí estaba para reembolsar pero hasta el día de hoy no pudimos adónde” (E29).

4.3 Comisión Vecinal Arroyo Blanco

En base a los nuevos lineamientos del PUR de intervenir en zonas o regiones con mayores guarismos de pobreza rural, en Rivera se priorizaron zonas con importante carencia de servicios e insatisfacción de necesidades básicas –agua potable, electrificación, salud, educación, transporte público, entre otras-. Eran poblaciones rurales históricamente excluidas de las políticas públicas, con familias cuyo ingreso principal provenía del trabajo como asalariados rurales.

La emergencia de problemáticas vinculadas a la insatisfacción de las necesidades básicas se manifestó desde el principio en varios de los poblados priorizados –Arroyo Blanco, Moirones, Lapuente, Cerros Blancos-. En Rincón de los Rodríguez, en cambio, surgió a partir del trabajo iniciado hacia otros objetivos. Ante la gravedad de la situación, se anteponía la urgencia de su abordaje y solución desde las políticas públicas, para posteriormente planificar acciones tendientes a encarar las limitaciones de las actividades productivas.

Para emprender soluciones a las problemáticas detectadas, desde una perspectiva de coordinación y abordaje multisectorial con otras instituciones públicas, el PUR propuso comenzar a trabajar en la creación o fortalecimiento de comisiones en los poblados rurales. De acuerdo a lo expresado por un entrevistado del PUR (E3), la organización era entendida como una herramienta para solucionar diferentes problemas, cogestionar los servicios y, en el proceso, constituirse *“en un actor político local”*. Desde el inicio de la intervención se decidió incluir un equipo de técnicas de las ciencias sociales para trabajar en los poblados rurales. Entre la diversas problemáticas que se presentaban, los entrevistados destacaron:

“una cultura que no apuntaba a organizarse y hacer cosas juntos, y a que se trasladara a la gente información para que tuviera elementos y el poder opinar y decidir sobre lo que se le estaba proponiendo” (E15).

“...la dificultad a veces de conseguir técnicos que vayan a trabajar a esos lugares y sobre todo que tengan ese acompañamiento permanente que es imprescindible” (E3).

Fotografía N°19: Asamblea de vecinos de Lapuente. Octubre 2006.



Fuente: PUR - MGAP

Por otra parte, se reconocían otras potencialidades que facilitaban el abordaje del trabajo en esos poblados:

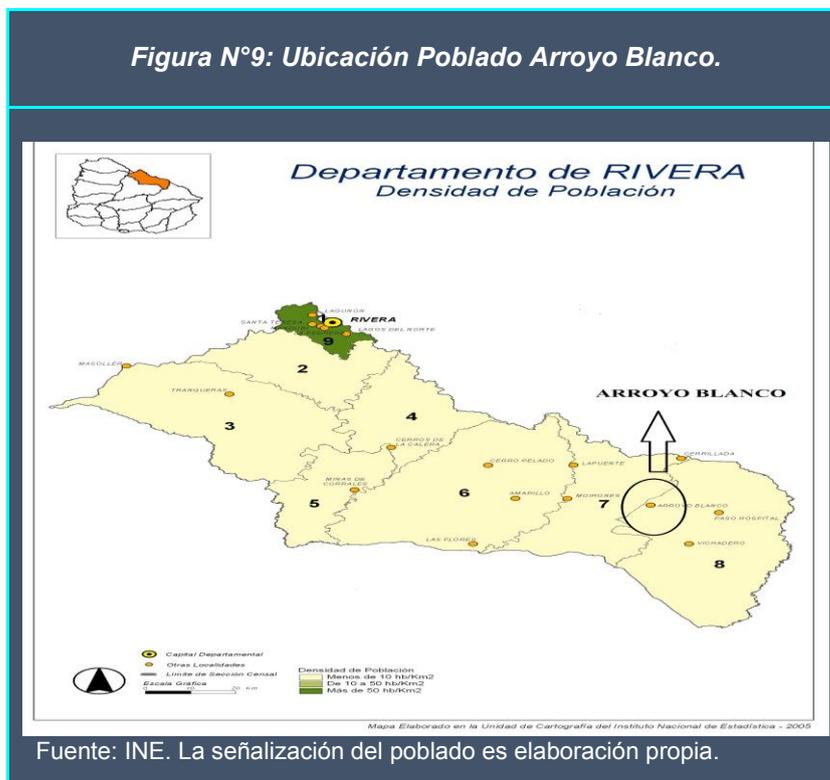
“...se trabajó sobre el tema de los servicios básicos. Lo que fortalece es que son necesidades sentidas y compartidas por todos... eso impulsa mucho la organización porque es fácil ponerse de acuerdo... Cuando hay NBI, todo el mundo sabe lo que precisa y se organiza rápidamente. En la medida que ve eso como el horizonte del logro... eso fortalece y motiva también a la gente porque es una cosa que le cambia la vida” (E3).

4.3.1 El Poblado Rural Arroyo Blanco

Arroyo Blanco se encuentra ubicado en el Km 112 de la Ruta 27, a 8 km de la ruta, por un camino vecinal. Es un paraje rural a 28 km de Vichadero¹⁷¹, localidad que cuenta con servicios públicos y con la que mantiene un importante vínculo económico y de servicios.

¹⁷¹ La población ascendía a 3698 personas. (Censo de Población, 2011)

Figura N°9: Ubicación Poblado Arroyo Blanco.



En Arroyo Blanco habitaban 97 personas. El principal ingreso de las familias era el salario de peón rural; los hombres ocupados en establecimientos ganaderos de la zona y las mujeres dedicadas a las tareas domésticas, al cuidado de los niños y al “*acarreo del agua*”. El poblado contaba con 31 viviendas, mayormente concentradas en un radio de dos manzanas. La totalidad de las viviendas pertenecían a un único padrón: “*Nadie tiene la titularidad de sus predios pues está registrado como un único padrón. Un vecino se encarga de recoger el dinero para pagar entre todos la contribución inmobiliaria*”, expresó un lugareño en el diagnóstico realizado en el poblado en el año 2006. (Da Costa; Goñez 2006).

La escuela pública y la policlínica del Ministerio de Salud Pública (M.S.P) que funcionaba en el marco del Convenio M.S.P – I.M.R eran las instituciones estatales presentes en Arroyo Blanco. Además, había una cabina de ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones) y llegaba el servicio eléctrico de UTE (Usinas y Trasmisiones Eléctricas). El poblado contaba con agua de una canilla pública que funcionaba a bomba y que “*nunca fue restaurada ni cambiada por la Intendencia*

Municipal de Rivera ante la cual los pobladores realizaron la gestión hace dos años”, manifestaron los vecinos en el diagnóstico. (Da Costa; Goñez 2006).

El servicio de transporte de pasajeros no entraba al poblado, las líneas de ómnibus circulaban por la Ruta 27, a 8 km de distancia, con frecuencia diaria a la ciudad de Rivera y de Vichadero. Ante esa situación, los vecinos implementaron estrategias, como es *“el caso de uno de los vecinos, quien cuenta con locomoción que utiliza para trasladar a los vecinos hacia la ruta en los horarios del ómnibus o hacia Vichadero llevando encargues”*. (Da Costa; Goñez 2006).

4.3.2 Génesis de la Comisión Vecinal del Agua en Arroyo Blanco

La primera propuesta de trabajo que presentó el Proyecto Uruguay Rural en Arroyo Blanco fue la de realizar un Diagnóstico Socio Productivo. Las técnicas sociales lo llevarían a cabo con la finalidad de detectar problemáticas y posibles líneas de acción para diseñar e implementar un proyecto social con la participación activa de los vecinos. Un oriundo del poblado Arroyo Blanco recordó los inicios de la intervención del PUR:

“...en determinado momento apareció una Socióloga de Uruguay Rural... y nos preguntaron las inquietudes de la zona. Como primer punto de inquietud sería ese el tema del agua, porque los demás temas se podían pasar pero sin lo del agua ya es más difícil. Y ahí entre ellas gestionaron a Uruguay Rural y Uruguay Rural se interesó por el tema...” (E33).

Fotografía N°20: Taller en Arroyo Blanco. Año 2006.



Fuente: PUR - MGAP

El diagnóstico se realizó y se detectaron varias problemáticas, entre ellas, la dificultad de acceso al agua potable. En Arroyo Blanco, la carencia de agua era la principal problemática, sentida y priorizada por sus pobladores:

“...siempre tuvimos problemas con el agua acá. Había un tiempo que la bomba era manual, pero seguidamente se estaba estragando y a veces cuando se estragaba se pasaba veinte, treinta días porque en ese tiempo era la Intendencia que tenía que ver con el tema de los arreglos. Pero la Intendencia no atendía nunca. A veces pasaba treinta, cuarenta días sin arreglar”. (E33)

En el documental *Arroyo Blanco: una experiencia de acceso al agua potable* (2011), un vecino describió cómo en el poblado lograban abastecerse de agua mediante la extracción por un sistema de sonda:

“Antes tenía una canilla de dar bomba manual y eso se estragaba y ahí fue cuando la gente hizo una sonda que sacaba con una piola, de ahí. Y era un poco trabajoso porque para llenar dos baldes imagínate una piola de veinte metros para llegar allá y venir, cuando llegaba acá la sonda perdiendo agua, pasabas un trabajo para sacar el agua, intenso”. (MGAP – DGDR - PUR – FIDA. 2011)

Durante un largo período de tiempo, los habitantes de Arroyo Blanco trasladaban manualmente el agua para diferentes usos desde el arroyo hasta sus viviendas. Una residente del poblado señaló:

“Para el baño, para bañarse, para la comida. Para lavar la ropa se llevaba al arroyo, si no igual se cargaba para lavar, era muy cansativo. El arroyo no está muy lejos. Diez cuadras, tiene un repechito que cansa igual de ir y venir con esos baldes llenos” (E34).

El trabajo que implicaba la obtención del agua era asimilado a las condiciones de trabajo de los esclavos. Una entrevistada, en el documental antes mencionado lo expresó:

“No teníamos tiempo de nada. Éramos esclavos del agua”

Los pobladores, ante la problemática del acceso al agua, reclamaban a las autoridades nacionales y departamentales. Un entrevistado lo recordó:

“Siempre se planteó el tema del agua con determinadas autoridades, pero nunca tuvimos una respuesta definitiva, eran sólo promesas. A veces, cuando venían los políticos, se planteaba ese tema pero nunca se llegó a nada” (E33).

En el año 2006, a partir de la detección de la necesidad, se decidió impulsar la organización de los vecinos para solucionar el problema. Como primera actividad, los vecinos se propusieron crear una Comisión Vecinal que trascendiera el rol aglutinador de toda la comunidad en la escuela pública.

La propuesta fue un desafío para Arroyo Blanco. En el diagnóstico del 2006 había sido mencionada la dificultad para la integración comunitaria: *“Otra observación significativa resulta de que en una población tan pequeña, coexisten dos iglesias evangélicas, que dividen a la población, limitando a menudo actividades de integración comunitaria”*. (Da Costa; Goñez 2006)

La propuesta metodológica para crear una Comisión no estaba prevista en ningún manual del PUR. En el proceso se fueron sucediendo proyectos, convenios, acuerdos interinstitucionales y actividades para fomentar la integración, organización y participación de los pobladores de Arroyo Blanco.

4.3.3 Proyectos de la Comisión Vecinal del Agua de Arroyo Blanco

En el año 2006 se presentó a los representantes técnicos del PUR en Rivera el Proyecto *Arroyo Blanco*¹⁷² realizado por las técnicas sociales que venían trabajando en el lugar en conjunto con vecinos del poblado. La finalidad era contribuir a la integración, organización y capacitación de la comunidad. El proyecto pretendía mejorar la calidad de vida, generando cambios en la situación económica, social y cultural de los pobladores de Arroyo Blanco. Para lograr el objetivo y la permanencia de los cambios mencionados se propuso una metodología de cooperación de todos los habitantes - principalmente de los propios afectados- y de participación activa en las tareas planteadas. El Proyecto se proponía actuar en forma coordinada con otras instituciones públicas: MSP, ANEP e IMR. Se estableció un plazo de seis meses para su ejecución.

Proyecto: Arroyo Blanco		
Objetivo general		
Movilizar a la comunidad en torno a objetivos comunes, a través de la integración, organización y formación comunitaria.		
Objetivos específicos	Resultados	Actividades
Promover formas de organización participativa y autogestionaria para la solución de problemas comunes.	Grupos referentes para la atención de distintos temas: agua, producción, salud y educación.	Taller sobre gestión y organización. Realización de Boletín. Reuniones mensuales.
Capacitación e Información en temas referidos a Salud integral y educación.	Grupo referente capacitado y sensibilizado en temas de salud, educación y gestión comunitaria.	Taller sobre Salud, Sexualidad Reproductiva- Género" Taller sobre Primeros Auxilios. Taller sobre enfermedades respiratorias. Taller Dieta Alimenticia.
Integración comunitaria	Que la comunidad haya experimentado, desde la organización y hasta su ejecución, dos actividades que involucraran a todos los vecinos.	Jornada "Estilos saludables de vida". Jornada cultural.
Instalación de sistema de	Sistema de agua instalado	Gestiones ante OSE, IMR y

¹⁷² Proyecto N°4000D 92

abastecimiento de agua.	con el trabajo de la comunidad. Grupo referente conformado para el mantenimiento del mismo.	PUR. Grupo mantenimiento. Jornada para instalación de caños.
Capacitación en artesanías en hilo y lana.	Grupo de 8 mujeres capacitadas en artesanías en hilo y lana.	Gestiones. Curso. Exposición.
Capacitación en horticultura.	Huertas de autoconsumo.	Cursos de horticultura básicos.
Mejora de calidad de la dieta familiar: incorporación de fibras, vitaminas y minerales.	Utilizar verduras en la alimentación diaria.	Siembra de huertas en cada familia.
Fuente: Proyecto Arroyo Blanco (2006) (Asistencia Técnica – Capacitación – Microcapitalización). Período Setiembre 2006 – Marzo 2007.		

Para invertir en la instalación del sistema de abastecimiento de agua potable (extracción y distribución)¹⁷³ se solicitó al PUR financiamiento no reembolsable del Fondo de Microcapitalización. El Fondo, para su otorgamiento, establecía obligaciones a los usuarios: realizar las actividades previstas en el proyecto presentado, mantener en buen estado de funcionamiento y conservación los bienes financiados, aportar trabajo y materiales. En ese sentido, el proyecto contemplaba la utilización de mano de obra del poblado para el zanjeo, la coadministración de los recursos con los representantes técnicos del PUR y la realización de las rendiciones de cuentas. El tiempo transcurrido entre la firma del contrato del Fondo de Microcapitalización por dos representantes de los vecinos de Arroyo Blanco y el PUR y el desembolso de los recursos fue de aproximadamente cinco meses. (Febrero a Julio 2007)

La modalidad de pago de los honorarios técnicos para llevar adelante los diferentes proyectos era través de convenios entre el PUR y la Sociedad Fomento Rural de Rivera. El pago a las técnicas sociales que trabajaron en la implementación de las propuestas presentadas al PUR –diagnósticos, proyectos, asistencia técnica, capacitación- se realizó del mismo modo. Luego de más de un año de trabajo de las técnicas sociales con los vecinos de Arroyo Blanco (Agosto 2007), los representantes

¹⁷³ Se solicitaron implementos para la fuente de agua (tanque 1000lts, caños de plastiducto, canillas, bomba, entre otros) y, para otros gastos operativos (flete, servicio de colocación bomba, cable y llave), un monto de \$ 68.500 pesos uruguayos equivalentes a U\$S 2.826.- (dólares americanos dos mil ochocientos veintiséis). Proyecto N°4000D 92.

técnicos del PUR en Rivera propusieron reformular el Proyecto *Arroyo Blanco* e incluir un nuevo equipo de técnicas sociales. Si bien en el proyecto original estaba previsto realizar gestiones en Rivera con la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE) y la IMR para la instalación del sistema de abastecimiento de agua, se reforzó el planteo para la intervención ante ambas instituciones. Cabe aclarar que la implementación de los servicios básicos en Uruguay, se realiza a través de empresas públicas estatales. En el caso particular del agua, es a través de la OSE, lo que implica la necesidad de coordinar con esa institución del Estado para diseñar e implementar soluciones inherentes a las problemáticas de los servicios de agua potable.

El PUR, a través de sus representantes técnicos en Rivera, inició gestiones con las autoridades de la Intendencia Municipal de Rivera para realizar un convenio entre: PUR-IMR-OSE. (Agosto 2007) En la propuesta se sugirieron compromisos a asumir por las instituciones involucradas: a) asesoramiento de OSE, b) apoyo de la IMR, c) continuidad del trabajo del PUR con los vecinos de Arroyo Blanco para lograr establecer una comisión de vecinos que se encargara de la administración y de la sostenibilidad en el tiempo del proyecto de acceso al agua potable en Arroyo Blanco.

El PUR, en el ámbito territorial, coordinó en Rivera con la OSE y la IMR y elevó el planteo de intervención interinstitucional a las autoridades centrales del PUR y de la OSE. Simultáneamente, continuó con las actividades para la formación de la Comisión de Vecinos Pro – Agua.

A nivel central, el PUR a través de la Dirección, inició gestiones con las máximas autoridades de OSE (Enero 2008) para la realización de un Convenio Marco a nivel nacional, en el entendido de que OSE poseía los recursos técnicos con la competencia adecuada para brindar respuesta a las demandas de servicios de agua potable y para consolidar un marco de acción que permitiera mecanismos adecuados de coordinación del Estado a nivel territorial y central para alcanzar soluciones a las problemáticas planteadas¹⁷⁴.

¹⁷⁴ En el marco de cooperación técnica entre ambas instituciones, el PUR podía aportar: a) conocimiento a OSE de las demandas por agua potable detectadas en los distintos territorios donde el Proyecto desarrollaba acciones, b) colaborar en la organización de la demanda de agua potable en las comunidades rurales donde trabajaba, con el aporte de recursos técnicos, c) Colaborar en temas de capacitación en uso y gestión del agua potable en comunidades rurales, d) coordinar acciones con el Consejo Agropecuario Departamental y las Mesas de Desarrollo Rural., d) contribuir con fondos para infraestructura para la distribución y/o extracción de agua potable en las comunidades rurales, en coordinación con OSE.

En el transcurso del año 2008, mediante la realización de asambleas comunitarias y talleres, se creó la Comisión de Vecinos de Arroyo Blanco. El 23 de mayo de 2008 se firmó el Convenio Cuatripartito Local entre OSE – IMR – PUR – Comisión de Vecinos de Arroyo Blanco (CVAB), experiencia piloto que sentó un antecedente para el posterior convenio que se suscribió entre el MGAP y la OSE.

En el acuerdo se estableció la necesidad de proveer agua potable a los habitantes del centro poblado Arroyo Blanco y se suscribieron compromisos para las partes involucradas. Se destacó el trabajo realizado por las instituciones y por el equipo técnico social para la creación y consolidación de la Comisión de Vecinos de Arroyo Blanco. En lo particular, se estableció la necesidad de acompañamiento a la Comisión para la sustentabilidad de la propuesta de acuerdo interinstitucional.

A continuación se detallan los compromisos suscritos en el acuerdo por cada parte involucrada.

Acuerdo Cuatripartito Local	
Institución/organización	Compromiso
Intendencia Municipal de Rivera	Perforación. Herramientas necesarias para realizar el zanjeado. Dirección de obra del zanjeado.
Proyecto Uruguay Rural	Fondo de Microapitalización para el equipamiento de la perforación. Asistencia técnico-social para cooperar con la organización de la Comunidad y seguimiento de las tareas asumidas por los vecinos durante un período de 6 meses, con posibilidad de extenderse a un año, evaluación mediante.
OSE	Instalación del equipo de bombeo para la habilitación de la perforación. Provisión de bomba dosificadora de hipoclorito. Suministro e instalación de un depósito elevado, de 10 m ³ ; de las cañerías necesarias y de los postes surtidores. Capacitación específica para las tareas de operación y mantenimiento. Suministro de los productos químicos necesarios para la desinfección del agua y

	mantenimiento de las instalaciones. Estudiar la factibilidad de construir y habilitar una nueva perforación, para aumentar la cantidad de agua disponible para el nuevo Sistema.
Comisión de Vecinos Arroyo Blanco	Mano de obra para realizar el zanjeado para la instalación de las tuberías. Conformar una organización para auto gestionar los recursos obtenidos, para su correcta operación y mantenimiento, a fin de obtener un manejo racional del agua potable, de acuerdo a las pautas a recibir en los Talleres de capacitación. Asumir el costo de la factura mensual por concepto de gasto de la energía eléctrica necesaria para operar la perforación.
Fuente: PUR – IMR – OSE -CVAB (2008). Borrador Acuerdo de Partes Arroyo Blanco.	

El acuerdo establecía que los vecinos reconocieran ser ocupantes precarios de los predios donde se ejecutarían los trabajos y se emplazarían las instalaciones para dotar de agua potable a la comunidad. También, debían autorizar la utilización de los padrones inmuebles para la instalación de los elementos requeridos para el abastecimiento de agua y la ejecución de nuevos pozos para el alumbramiento de agua. Asimismo, se comprometían a no realizar edificaciones en el recorrido de las tuberías a instalar.

A fines del año 2008, en el PUR de Rivera se presentó el Proyecto *Asistencia Técnico – Social Comunidad de Arroyo Blanco*, elaborado por las técnicas sociales y la CVAB para continuar la asistencia. Se estableció que al finalizar el proyecto (Setiembre 2009), se hubiera culminado la instalación del sistema de abastecimiento de agua potable y se encontrara en funcionamiento a través de la autogestión de los vecinos organizados.

Proyecto: Asistencia Técnico – Social Comunidad de Arroyo Blanco		
Objetivo general		
Movilizar a la comunidad en torno a objetivos comunes a través de la integración, organización y formación comunitaria.		
Objetivos específicos	Resultados	Actividades
Conformación y consolidación de la	Comisión consolidada, con capacidad de	Talleres de intercambio sobre distribución de

comisión de vecinos para la autogestión del sistema de abastecimiento de agua potable y el manejo responsable del recurso.	autogestión de los recursos obtenidos y reglamento de funcionamiento elaborado.	roles y responsabilidades para el desempeño de las diferentes tareas a la interna de la comisión. Talleres para promover la socialización de la información a la interna, consolidar y fortalecer la comisión. Talleres de sensibilización y capacitación en el uso responsable del recurso agua.
Comisión organizada y capacitada para llevar a cabo acciones con organismos públicos y/o privados para la solución de problemáticas emergentes en la comunidad.	Comisión organizada y capacitada para coordinar acciones con otros organismos.	Talleres sobre cómo coordinar acciones con instituciones públicas y/o privadas del departamento.
Fuente: CVAB – PUR – MGAP (2008). Proyecto de Asistencia Técnico – Social Comunidad de Arroyo Blanco (Noviembre 2008). Período de Ejecución: Febrero a Setiembre 2009.		

4.3.4 Funcionamiento de la Comisión Vecinal del Agua de Arroyo Blanco

La Comisión de Vecinos en Arroyo Blanco era una organización vecinal sin personería jurídica. Desde sus inicios la participación fue alta –principalmente de las mujeres-. Se integró con quince vecinos. Una entrevistada lo mencionó:

“Armamos una comisión con los vecinos, al principio eran bastantes vecinos y tuvimos una cuantas más mujeres que hombres, eran pocos hombres, por el trabajo en las estancias no hay”. (E34)

Entre la creación de la Comisión Vecinal y el inicio del trabajo para la concreción del agua transcurrieron aproximadamente dos años. Durante el proceso, la participación de los vecinos fue dispar. Los integrantes de la Comisión estuvieron siempre

presentes, desde el inicio. En cambio, la intervención, del resto de los vecinos dependía de la etapa del proyecto:

“En el momento, cuando estábamos en la gestión, éramos cuatro o cinco, como que la gente a veces se desmoralizaba. Como que el proyecto demoraba en entrar, pero al final salió. Después la gente se unió cuando vio que salía...La gente se agrupó en el momento que vio que salía...apareció gente de todos lados... En el momento de estar en las reuniones, de participar y eso, muy pocos participaron pero lo importante es que salió”. (E33)

El proceso fue recordado con orgullo por los vecinos:

“Nos sentimos muy orgullosos. No fue fácil, al principio era todo muy bien, pero después la gente a veces que iba a demorar y lo otro que éramos poquitos” (E34).

“Otros gritaban de allá arriba, decían ‘no que vamos a ir si eso no va a salir nada’” (E33).

“Nosotros no nos desanimamos, seguimos nomás y conseguimos” (E34)

La participación de los vecinos, con diferentes roles en todas las etapas del Proyecto, era un desafío permanente. Las mujeres asumieron un rol protagónico, al trabajar como principal mano de obra para la realización de las zanjas donde se colocarían las cañerías.

“Cuando ellos dijeron que tenían el problema del zanjeado, que no tenían cómo y ahí la gente fue ‘y no se preocupen que lo hacemos nosotros’. Así eso no era un pero para ellos. Para mejor no nos llovía nunca y en esta etapa sólo llovía como para castigar” (E33) Vecino.

Una vecina que participó activamente de todo el proceso recordó la experiencia:

“No sé de donde sacamos fuerzas. Era con el frío y tomar un tecito, alguien traía un tecito, una torta y bueno tomaba aquello y seguía de nuevo” (E34)

“Eran más mujeres que trabajamos ahí en el zanjeado. Hicimos como mil ochocientos metros de zanjeado, daba como para hacer tres meses y lo hicimos en un mes y poquito” (E34).

Fotografía N°21: Vecinos de Arroyo Blanco con la autora de la tesis.



Fuente: archivo personal

Las mujeres planificaban la actividad de su jornada diaria para poder cumplir con los compromisos asumidos y con el trabajo doméstico que siempre realizaron. La Comisión de Vecinos, en la organización del trabajo de ayuda mutua, coordinaba las actividades reproductivas con la planificación y distribución de tareas, considerando las potencialidades y dificultades de las mujeres. En el documental *Arroyo Blanco: una experiencia de acceso al agua potable* (2011), una entrevistada recordó:

“Algunas vecinas trabajaban en el zanjeado, los que podían los hombres fin de semana trabajaban y también teníamos el problema de los niños en la escuela. Entonces nos unimos muy bien. Teníamos una encargada para llevar los chiquilines de las madres que trabajaban y para ir a buscar porque todos sabemos que la escuela queda a dos kilómetros de acá...yo era la encargada de llevar los chiquilines porque no podía trabajar, hacer fuerza”.

El acceso al agua potable mediante la instalación de canillas públicas permitió mejorar la calidad de vida en varios sentidos:

“Para cargar más cerca y era tan cansativo cargar con baldes”. (E34)

“Y tenemos un agua que se sabe que es un agua potable y que del monte no tomábamos ya agua...” (E33).

Los vecinos de las viviendas más alejadas de las canillas extraían el agua:

"El que no la tiene cerca le pone una manga y llega el agua hasta su casa. Porque algunos han hecho así porque les queda medio retirado. Entonces, enchufan la manga allí en la canilla y allí sacan el agua para las casas" (E33).

La Comisión Vecinal, para poner en funcionamiento el sistema de abastecimiento de agua potable, gestionó ante UTE la provisión de electricidad. Al no tener personería jurídica, una vecina cooperó solidariamente con el poblado cediendo su nombre para la instalación. Como los vecinos habían asumido el compromiso de costear la utilización del sistema eléctrico, decidieron en una asamblea- luego de intercambiar ideas sobre qué hacer para reunir el dinero - pagar una cuota mensual por familia. Los representantes de la Comisión organizarían la recaudación mensual. En el documental ya referido, una vecina recordó la asamblea:

"Después de una reunión en la escuela, combinaron con el pueblo para recaudar \$50 por casa, para pagar la energía de la bomba de agua".

El equipo de técnicas sociales, en un informe presentado ante el PUR¹⁷⁵, señalaron:

"Asuntos varios: buena recaudación por parte de la comisión Pro agua, se está abonando regularmente la UTE y a su vez generando un ahorro".

En el funcionamiento de la Comisión, se estableció la presentación de un balance anual que exhibiera la administración y rindiera el uso de los recursos. Una vecina relató en el documental:

"Y a fin de año, hicimos la recaudación. Mostré todo el balance anual. Todo detallado: qué se hacía, en qué se gastaba, qué se precisaba, qué se sacaba, el consumo, los recibos están todos al día. Quedaron todos conformes, y ahora a fin de año vamos a hacer otro balance".

¹⁷⁵ PUR – MGAP. 2010. Informe Trimestral de Seguimiento de Proyectos, Abri. - Junio 2010. Junio 2010.

4.3.5 Participación de la Comisión Vecinal Arroyo Blanco en ámbitos externos

En un principio, la finalidad de la organización vecinal se orientó a trabajar para solucionar la problemática del acceso al agua potable para los pobladores de Arroyo Blanco. La experiencia trascendió, ya que representantes de la Comisión Vecinal participaron en talleres realizados en otros poblados rurales que tenían similares problemas en el acceso al agua potable. Allí transmitieron e intercambiaron sobre su experiencia para solucionar dicha situación:

“La experiencia, ahora hay otros pueblos que están entrando en eso. Es importante para que no se desmoralicen cuando están, porque a veces demora y a veces la gente se desmoraliza y quiere abandonar la gestión” (E33).

El Convenio Interinstitucional posteriormente generado entre los organismos nacionales OSE – MGAP tomó como antecedente para replicar la experiencia en otras localidades rurales, al Proyecto del Acceso al Agua Potable en el poblado de Arroyo Blanco. Hubieron también organismos internacionales que visualizaron la importancia del proyecto en Arroyo Blanco para alcanzar la solución a una necesidad básica como es el agua potable. En este sentido, se diseñó en OSE- con financiamiento del BID -el Programa de abastecimiento de agua a pequeñas comunidades rurales.

Sobre la participación en el Comité de Crédito Local y en el primer Encuentro Nacional de Integrantes de Comités de Crédito Local del Programa Microcrédito Rural del PUR realizado en Cerro Pelado, los entrevistados destacaron la experiencia de participar en un espacio de intercambio y la posibilidad de acceder al microcrédito para solucionar necesidades básicas:

“La otra vez fuimos a una reunión a Cerro Pelado, con todo el grupo de todo el país. Fue una reunión grande que hubo, me acuerdo que ahí cada uno expresaba su experiencia y cómo iba yendo y qué le había sido útil. Bueno, ha sido muy útil, mucha gente ha podido arreglar su vivienda...” (E33).

La Comisión Vecinal de Arroyo Blanco integraba la Sub Mesa de Desarrollo Rural del este de Rivera, su participación se planificaba con el asesoramiento de las técnicas sociales. En un informe del equipo técnico se detallaron los contenidos de las reuniones de planificación: *“se trabaja con los representantes el orden de las prioridades de la sub mesa. Moirones Sub Mesa: prioridades a ser presentadas en la Mesa de Desarrollo Rural del 12 de mayo: agua, salud (doctores y ambulancia), caminería (vecinal y puente Yaguari, luz, viviendas (escrituras)”*; *“El equipo transmite informe de lo trabajado en la MDR de Masoller, con las respuestas obtenidas a las problemáticas planteadas para la zona; se trabaja la representación para la próxima sub mesa a realizarse en el mes de Junio en Cerro Pelado”*, *“ Trabajamos representación y asuntos para la Sub Mesa CERRO PELADO: Sub mesa: bienvenida, presentación, resumen por parte de los representantes que fueron a la Mesa de Masoller, devolución a la Sub Mesa”*¹⁷⁶.

La Comisión Vecinal se planteó una segunda etapa del proyecto de abastecimiento de agua potable: *“Llegar con el agua a las viviendas”*. En un Informe Trimestral¹⁷⁷, las técnicas sociales asentaban: *“Comisión Pro Agua presentan al equipo un resumen de los avances del trabajo realizado por ellos. Estudiamos en conjunto la posible organización para la segunda etapa de OSE”*.

La propuesta fue planteada por la Comisión Vecinal de Arroyo Blanco en la Mesa de Desarrollo Rural:

“Siempre se habló, en las reuniones que se fue a Cerro Pelado, a Moirones, en todos esos lados se habló de ese problema de tener el agua para adentro. Ya hicimos las cartas que nos dijeron”. (E34).

El trabajo de las técnicas sociales del PUR en la Comisión Vecinal de Arroyo Blanco se enfocó a las Sub Mesas y al MDR. En un Informe presentado al PUR registraron: *“El equipo, en este tiempo, priorizará la representación y el empoderamiento de los productores y de los vecinos de las diferentes comunidades de la 6, 7 y 8^a sección del departamento para el trabajo en las Sub Mesas y Mesa de Desarrollo Rural. Somos conscientes que el tiempo que queda del proyecto implicará*

¹⁷⁶ PUR – MGAP. 2010. Informe Trimestral de Seguimiento de Proyectos. Período: Abril a Junio 2010. Junio 2010.

¹⁷⁷ Idem.

un cierre del mismo, pero los procesos de organización y de desarrollo humano resultan más lentos. En consecuencia, se visualiza a futuro la necesidad de un seguimiento puntual y específico en la zona a los efectos de lograr la sustentabilidad de lo trabajado por el Proyecto Uruguay Rural¹⁷⁸.

4.3.6 Acuerdos o vínculos interinstitucionales de la Comisión Vecinal Arroyo Blanco

El relacionamiento interinstitucional de la Comisión Vecinal comprendió a organismos públicos de gobierno -nacionales y departamentales- y a organizaciones sociales rurales. Las instituciones que se detallan a continuación realizaron acuerdos de trabajo con la Comisión Vecinal Arroyo Blanco.

Acuerdos Interinstitucionales	
Comisión Vecinal Arroyo Blanco	PUR - MGAP
	IMR
	OSE
	UTE
	ANEP
	MSP
	Comisiones vecinales de poblados rurales

4.3.7 Principales actividades realizadas por la Comisión Vecinal Arroyo Blanco

Las actividades de la Comisión Vecinal de Arroyo Blanco que se presentan en el próximo cuadro comprenden las realizadas durante los años 2006 a 2010, periodo en que funcionó activamente la organización. La Comisión no se encontraba funcionando cuando se realizaron las entrevistas para la investigación de esta tesis (2012).

¹⁷⁸ Idem.

Actividades Comisión Vecinal Arroyo Blanco 2006 - 2010	
<i>En el ámbito interno de la organización</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico Socio Productivo (2006). • Creación de la Comisión. • Asambleas en el pueblo. • Talleres sobre Salud y Educación. • Boletín sobre Información de la intervención del PUR y otras noticias de interés comunitario (elaborado y circulado 2007). • Aporte de mano de obra para el zanjeado. • Gestión del Fondo de Microcapitalización. • Gestión y administración del fondo para el pago de la energía eléctrica. • Asamblea Anual de presentación del Balance.
<i>En el ámbito externo a la organización</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con instituciones públicas: IMR, ANEP, Escuela Rural, MSP, OSE, UTE. • Acuerdo de trabajo con instituciones públicas. • Participación en el Comité de Crédito Local de Arroyo Blanco. • Participación en el 1er. Encuentro Nacional de Comité de Microcrédito. • Participación en talleres de otros poblados rurales. • Participación en la Sub Mesa de Desarrollo Rural. • Coordinación para el traslado de jóvenes a centro educativo.

4.3.8 Logros de la Comisión Vecinal del Agua de Arroyo Blanco

La instalación del acceso al agua potable fue el principal logro de la Comisión. Significó una mejora en las condiciones de vida de los pobladores de Arroyo Blanco. Para su concreción, fue central el trabajo previo del PUR con los pobladores, para conformar la Comisión Vecinal. Una técnica social que trabajó durante años en Arroyo Blanco, destacó avances relevantes de los vecinos con respecto a: recuperar la autoestima, auto percibirse y reivindicarse como sujetos de derechos, percibir la importancia de organizarse junto a otros, realizar y debatir los planteos entre vecinos:

“Lograron cosas como las que lograron, lograron mejorar su calidad de vida, tal vez haya más que mejorar. Pero vos sentís que salgo de acá y subo dos o tres escalones y estoy mejor, y estoy mejor porque me junté con el otro. Estoy mejor porque sé defender mis derechos y estoy mejor porque me animé a hablar con el representante de tal institución y no me pasó nada negativo. Eso da fuerzas para seguir” (E9).

“Un hecho concreto: la mentalidad de la gente cambió, si nos juntamos y nos reunimos, y pensamos y planteamos y proponemos hay cosas que pueden salir. Eso fue lo que cambió y eso, en todas las comunidades que estuvimos trabajando se notó ese cambio” (E9).

“La gente motivada, contenta. La gente acostumbrándose a decir de frente al otro qué cosas le molestaban, que cosas no le molestaban. Mejoró la comunicación” (E9).

En el proceso de implementación del Proyecto de Acceso al Agua Potable, la Comisión Vecinal asumió desafíos que trascendieron a dicha problemática. Con el acompañamiento del PUR de Rivera, la Comisión de Vecinos de Arroyo Blanco y comisiones vecinales de otros poblados rurales, realizaron gestiones ante diversas instituciones (IMR, ANEP, Liceo Cerro Pelado) para el acceso a la educación media para los jóvenes que culminaban la enseñanza primaria. Se alcanzó una solución para que los jóvenes pudieran continuar los estudios mediante el recorrido de un ómnibus que entraba a los diferentes poblados para trasladarlos al Liceo Rural de Cerro Pelado¹⁷⁹. Otra herramienta del PUR que se logró implementar en Arroyo Blanco en base a la experiencia previa, fue el Programa de Microcrédito Rural, con la instalación del Comité de Crédito Local.

La reactivación de actividades en la escuela rural del pueblo y el intercambio con otros poblados rurales a partir de la creación del equipo de fútbol de Arroyo Blanco fueron otros logros alcanzados por influencia de la Comisión, con el objetivo de ampliar la socialización de los pobladores.

¹⁷⁹ Cuando se realizaron las entrevistas se encontraba detenida la entrada del ómnibus al poblado de Arroyo Blanco. De todas formas, los jóvenes continuaron asistiendo al Liceo. Se trasladaban hasta la Ruta 27 y allí tomaban el ómnibus que los llevaba hasta el centro de estudios.

“Ahora la escuela está por hacer también beneficio...Porque la gente de acá de campaña le gusta si es un fútbol o una carrera o que me hagan un baile, un baile, un algo” (E34).

“Existe la cancha, salimos a visitar a los otros pueblos y cuando hacemos ellos nos visitan. Así que estamos comunicados con la gente alrededor que antes no teníamos. Se creó ese equipo de fútbol y salimos”. (E33).

“Otra cosa que también ha ayudado mucho, siempre Moirones fue un lugar donde la gente sale a jugar al fútbol. El fútbol acá es algo que nuclea cantidad y el salir a jugar en otros lugares, el hacer campeonatos y el ir con gente. Por ejemplo, va un camión, va un ómnibus lleno de gente. Ese intercambio también ha ayudado cantidad” (E12) Vecina de otro poblado rural.

4.3.9 Desafíos de los vecinos de Arroyo Blanco

La Comisión Vecinal en Arroyo Blanco no se encontraba funcionando cuando se realizaron las entrevistas (2012). No obstante, los vecinos que tuvieron una activa participación durante todo el proceso se planteaban el desafío de reactivar la Comisión e impulsar la segunda etapa del proyecto:

“Últimamente no nos hemos reunido, estamos pensando hacer una reunión y darle otra golpeada a ver que está pasando que no nos responden nada. Eso sí juntarse en esa parte porque estamos medio parado, en eso medio como que se conformaron ahí, se hizo la gestión pero no se está empujando mucho, está media parada la cosa en esa parte”. (E33).

4.4 Síntesis de los resultados de la fortaleza organizativa

Martinez Nogueira (1995), señala que la evaluación es una etapa de gran importancia para el análisis de las políticas, es la actividad que procura abrir juicios con relación a los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. La evaluación debe recurrir a indicadores, pero no se agota en ellos. Los impactos dependen del tipo de política de que se trate. En la articulación entre los indicadores y la evaluación, un indicador debe ser analizado en las condiciones de la operación. Si aparece por debajo de la meta, no necesariamente implica fracaso, al igual que estar por encima, no releva éxito. Los sistemas de indicadores deben ir acompañados de la construcción de capacidades analíticas en el seno de la administración, para promover la gestión efectiva.

La evaluación que se realiza en el este ítem se presenta desde dos perspectivas complementarias. Por un lado se exponen los resultados de los indicadores utilizados para medir la fortaleza organizativa, sistematizados según las categorías establecidas a partir de la siguiente escala: muy alta, alta, media, baja, muy baja. La valoración fue asignada por la tesista a partir del análisis de las entrevistas y de las fuentes secundarias de datos. Por otro lado, se resaltan y analizan los componentes del proceso colectivo que se encontraron en las organizaciones en relación a: a) el empoderamiento de sus integrantes, b) el funcionamiento de la organización y c) la participación en ámbitos externos a la organización Asimismo, se relacionan estos componentes con los logros percibidos por los entrevistados.

4.4.1 Empoderamiento

Cuadro N°19 Indicadores sobre el grado empoderamiento de los integrantes de las organizaciones, por organización social. Período 2005 – 2010.			
Indicador	Organización social		
	APPFam	COMIRA	Comisión Vecinal Arroyo Blanco
Autoestima	Alta	Alta	Alta
Integrantes informados de sus derechos	Alta	Alta	Alta
Reconocimiento de sí mismos como sujetos de derechos	Alta	Alta	Alta
Reconocimiento de la importancia de agruparse y emprender acciones colectivas	Alta	Media	Alta
Autonomía en la toma de decisiones	Alta	Media	Media
Asunción de roles por los distintos géneros y generaciones	Alta	Alta	Media
Fuente: elaboración propia			

En los procesos grupales de las tres organizaciones analizadas, en las entrevistas realizadas y en la percepción de sus integrantes, se apreció el pasaje por distintos momentos o fases, interconectadas y consideradas necesarias para avanzar en la maduración del trabajo grupal y organizacional y para el empoderamiento de sus miembros. El proceso grupal que se desencadenó en las distintas zonas o regiones de Rivera se caracterizó, en el momento inicial, por el predominio de la singularidad de cada integrante. Mediante el trabajo realizado en los talleres con las técnicas sociales contratadas en el marco de los proyectos y convenios con el PUR, la problematización de los elementos emergentes en las instancias grupales, el ejercicio de la participación a la interna y en lo externo estimuló en las organizaciones el fortalecimiento de la autoestima de los asociados, elemento constitutivo fundamental para auto percibirse y reivindicarse colectivamente como sujetos de derechos. Los integrantes de las organizaciones señalaron estar informados de sus derechos y conocer y utilizar los mecanismos formales (MDR u otras instancias institucionales) y los informales (comunicación y relacionamiento con referentes externos a las organizaciones) para acceder a información de diversos tipos.

A medida que fueron alcanzando logros tangibles, reflejados en el acceso a bienes materiales y en la satisfacción de necesidades básicas de sus familias, los pobladores comenzaron a afianzar la importancia de agruparse y emprender acciones colectivas hacia objetivos comunes. Los indicadores que refieren a la autoestima y a que los integrantes de las organizaciones estén informados, se reconozcan y asuman como sujetos de derechos, se visualizó en el análisis de las entrevistas y en los logros manifestados por los integrantes de la APPFam, de la COMIRA y de la Comisión Vecinal Arroyo Blanco.

El momento del proceso grupal fue donde prevaleció la interacción entre los integrantes para el planteo y la consecución de los objetivos establecidos, para consolidar el funcionamiento de la organización y de los roles asignados a los asociados y para alcanzar la autonomía en la toma de decisiones. En los resultados de esta etapa se presentaron diferencias entre las organizaciones estudiadas. En el caso de la APPFam, además de tomar algunas decisiones que no acompañaron las sugerencias realizadas por el PUR, la organización continuó funcionando sin tener asistencia técnica productiva y social mediante convenios con instituciones públicas o privadas. También presentó recambios en el Consejo Directivo en el año 2012, con la

asunción de mujeres jóvenes en cargos de responsabilidad, en la representación legal y en la tesorería de la Asociación. En el caso de la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco, hubo diferencias y similitudes respecto a la APPFam. En la Comisión Vecinal ha sido preponderante el rol de la mujer en el funcionamiento de la organización y en el proceso de trabajo desarrollado para el acceso al agua potable. En la COMIRA fue importante la presencia de la mujer, principalmente en el Grupo Apícola Rincón de los Rodríguez, integrado mayormente por mujeres jóvenes que, organizadas manifestaron sus reivindicaciones. Lograron la electrificación rural para el poblado y ser protagonistas en actividades vinculadas al cuestionamiento sobre la posible instalación de una minería a cielo abierto en Vichadero. Cabe acotar que en Rivera, una de las principales actividades económicas era la minería, instalada desde principios del siglo XX en la localidad Minas de Corrales.

Una entrevistada, integrante del Grupo Rincón de los Rodríguez, destacó la influencia que tuvieron la creación de los grupos y la participación en la MDR en el empoderamiento de las mujeres y en llevar adelante las acciones emprendidas:

O sea que te estás movilizandote, ¿se están juntando? (tesista)

“Sí, sí, sí” (E30).

¿Alguna vez pasó en Rivera que se empezaran a juntar? (tesista)

“No, no, nunca. Inclusive en el desfile de la semana de Vichadero, de las criollas en el final del desfile ahí nos organizamos con pancartas...Pero no sé si vamos a lograr hacer algo, porque concienciar a la gente es difícil. Como los grupos hay dificultad en charlar, en dialogar” (E30).

El hecho de que hayas participado en los grupos, que hayas participado en las Mesas, ¿que te dio? (tesista)

“Eso ayuda” (E30).

¿Te ayudó para tener este rol en estas reuniones de la minería? (tesista)

“Sí. Inclusive de tener el coraje de hablar, porque generalmente antes éramos todos tímidos, quietos, no hablábamos mucho” (E30).

¿Y ahora? (tesista)

“Con eso del grupo estamos bien contentos porque hablamos mejor, nos sentimos como ustedes, hace de cuenta de que son conocidos. Porque el miedo de hablar y de preguntar, ya nos pasó esa época, con el tema de los grupos aprendimos” (E30).

En la COMIRA y en la Comisión Vecinal Arroyo Blanco se dificultó la continuidad de las organizaciones, en parte, por no contar con los servicios de asistencia técnica social. En particular, la COMIRA, presentó debilidades para problematizar las dificultades con los servicios técnicos apícolas. Asimismo, tomaron decisiones, que si bien fueron autónomas, estuvieron influidas por las propuestas realizadas desde las políticas públicas, en particular por el ofrecimiento de la DIGREGRA del Plan de Negocios. Hicieron prevalecer el interés de acceder a recursos económicos de corto plazo en detrimento del proceso de fortalecimiento organizacional que se estaba construyendo en la Comisión.

La ausencia de las técnicas sociales se percibió en la falta de acompañamiento para el funcionamiento de las organizaciones –COMIRA, Comisión Vecinal Arroyo Blanco- pero no en el tratamiento de sus problemáticas. Las tres organizaciones manifestaron amplitud e independencia para presentar, intercambiar y tomar decisiones sobre diferentes temáticas planteadas a la interna y en ámbitos externos a las organizaciones.

Cuadro N°20			
Logros en el empoderamiento percibidos por los integrantes de las organizaciones, por organización social. Período 2005 – 2010.			
Logros	Organización social		
	APPFam	COMIRA	Comisión Vecinal Arroyo Blanco
Autoestima	Si	Si	Si
Proyectarse colectivamente	Si	Más o menos	Si
Auto percibirse y posicionarse como sujetos de derechos	Si	Si	Si
Autonomía en la toma de decisiones	Si	Si	Si
Renovación generacional y de género	Si	Si	Si
Funcionamiento sin apoyaturas externas	Si	No	No
Fuente: elaboración propia			

4.4.2 Funcionamiento, madurez, representatividad y participación intra organización

El funcionamiento, la madurez organizativa, la representatividad con respecto a sus asociados y la participación intra organización fueron otros indicadores utilizados para medir la fortaleza de las agrupaciones estudiadas.

De las tres organizaciones, la APPFam fue la única que logró formalizarse y obtener el apoyo económico del PUR para la tramitación de la personería jurídica. La formalización de la Asociación implicó que sus integrantes asumieran responsabilidades con relación a: creación de estatuto y reglamento de funcionamiento, elección de autoridades para la Comisión Directiva y para la Comisión Fiscal, realización de asambleas ordinarias y extraordinarias, presentación de balances o estados contables en asambleas, memoria anual, entre otros. Cabe aclarar que en el caso de la COMIRA, la organización no logró formalizarse pero sus asociados habían avanzado en la creación de un reglamento de funcionamiento interno, en la elección de autoridades y en la realización de reuniones periódicas. La Comisión Vecinal Arroyo Blanco no se planteó formalizarse, se reunía periódicamente y realizaba asambleas para el tratamiento y definición de los temas relacionados con el acceso al agua, hacían registros contables de la recaudación para el pago de la tarifa de agua y, además, se ocupó de otros temas que involucraban al poblado, como por ejemplo, la continuidad de los estudios para los jóvenes que egresaban de la escuela rural.

Cuadro N°21			
Madurez organizativa por organización social. Período 2005 – 2010.			
Indicador	Organización social		
	APPFam	COMIRA	Comisión Vecinal Arroyo Blanco
Personería jurídica y cumplimiento de obligaciones inherentes a una organización formal	Alta	-	-
Fuente: elaboración propia			

En las tres organizaciones, la elección de autoridades trascendió la formalización de los agrupamientos. En los espacios colectivos generados se intercambió y se

construyeron aprendizajes que propiciaron los comicios y la definición de derechos y obligaciones para los asociados y constituyeron cimientos sólidos para la estructura y el funcionamiento organizacional. En la APPFam, las elecciones se efectuaron con la regularidad estipulada en el estatuto, en la COMIRA constituyeron un Consejo Directivo a iniciativa de la propia organización y en la Comisión Vecinal de Arroyo Blanco se eligieron representantes para la firma del acuerdo de trabajo interinstitucional y para la representación en los ámbitos de participación externos a la organización. Los requisitos para acceder a los cargos de dirección o representación no eran muy exigentes. No obstante su laxitud, en las tres organizaciones hubieron dificultades para la renovación de los miembros o para que otros socios asumieran responsabilidades. Sin embargo, es de destacar, en la APPFam y en la Comisión Vecinal, la participación de mujeres en la representación de ambas organizaciones. En el caso de la COMIRA ambos géneros estuvieron presentes. Cabe acotar que la masa social de las tres organizaciones estaba compuesta similar cantidad de hombres y de mujeres. A pesar del proceso de envejecimiento de la población rural que se estaba dando en el Uruguay y de las dificultades que implica para el relevo generacional, en las tres organizaciones hubo representación intergeneracional.

Otros aspectos destacables del funcionamiento de las tres organizaciones durante el período estudiado, fueron la realización periódica de asambleas y reuniones con los socios y la presentación regular a la masa social del estado de situación funcional y financiero. En la dinámica organizacional que adquirió la APPFam, se destacó la creación de varias comisiones con participación activa de sus integrantes y la incorporación de nuevas actividades en la organización. Este último aspecto fue de menor intensidad en la Comisión Vecinal Arroyo Blanco. La COMIRA, por su parte, estuvo más abocada a las problemáticas, capacitación y asistencia técnica vinculadas al rubro de producción.

La APPFam, a medida que fue avanzando en el afianzamiento del trabajo grupal y con los requisitos estipulados a la interna de la organización, se abrió al ingreso de nuevos socios. Como organización, fue adquiriendo reconocimiento y legitimidad social, lo que la convirtió en una Asociación requerida por otros productores. Sin embargo, al haber construido y prevalecido el sentido de pertenencia grupal con los productores familiares, se negaron al ingreso de productores con otro potencial económico. Al respecto, un técnico entrevistado manifestó:

“Vi como discutían las ideas entre ellos y ellos tomaban sus decisiones... tuvimos productores de Minas de Corrales que querían ingresar a la APPFam. La gente podía hacer un aporte interesante y la APPFam dijo ‘no, que no queremos’. Pero mire que es gente que tiene plata, es gente que va a traer gente nueva para la Asociación, es otra zona. ‘Pero nosotros tenemos determinadas características como grupo’. Ellos mismos, muchos saben de los estatutos y ‘en los estatutos dice tal cosa’. Pero se modifican los estatutos, lo discutieron. Yo lo pude ver como maduraron como organización a lo largo del tiempo...” (E24).

Durante el periodo en que funcionó la Comisión Vecinal, no se presentaron dificultades para que otros integrantes del poblado se incorporaran a las actividades. En el caso de la COMIRA, dependía del grado de apertura de los grupos apícolas de base.

Cuadro N°22
Funcionamiento de la organización, por organización social. Período 2005 – 2010.

Indicador	Organización social		
	APPFam	COMIRA	Comisión Vecinal Arroyo Blanco
Elección de autoridades según estatuto y abierta	Alta	Alta	Alta
Requisitos amplios para ser electo en Consejo Directivo	Alta	Alta	Alta
Renovación de miembros	Media	Media	Media
Representación intergeneracional	Alta	Alta	Media
Representación de ambos géneros	Alta	Alta	Media
Participación de las mujeres	Muy alta	Alta	Muy alta
Realización periódica de asambleas/reuniones de socios	Alta	Alta	Alta
Presentación regular de la situación funcional y financiera de la organización	Alta	Alta	Alta
Creación de comisiones	Alta	Media	Media
Apertura al ingreso de nuevos socios	Media	Media	Alta
Presencia del técnico en las asambleas o en las reuniones de socios	Media	Alta	Alta

Incorporación de nuevos temas y actividades	Alta	Media	Alta
Conflictos, búsqueda de solución y canales	Alta	Media	Media
Fuente: elaboración propia			

La historia, la génesis y el desarrollo de las tres organizaciones, así como la finalidad que se plantearon, las características del sector social que representaban y el perfil de sus integrantes, indican la alta representatividad que tenían con respecto a sus integrantes. Las principales líneas de acción y la vinculación con las problemáticas de sus asociados, al igual que el alcance de los logros entre los integrantes, fueron diferentes en las organizaciones. En las actividades planteadas por la APPFam y por la Comisión Vecinal Arroyo Blanco, existió amplia vinculación con las problemáticas y el perfil de sus integrantes y los logros alcanzados tuvieron amplio alcance entre sus asociados. En la COMIRA, los logros no se distribuyeron equitativamente entre la masa social de la comisión. Los factores que incidieron fueron: el escaso tiempo transcurrido desde su creación; las características socio laborales de sus asociados y las particularidades de las políticas públicas, específicamente el Plan de Negocios de la DIGEGRA, que no se ajustó del todo a las problemáticas y a las singularidades de los integrantes de la comisión. .

Cuadro N°23 Representatividad de las organizaciones con respecto a sus asociados, según organización social. Período 2005 – 2010.			
Indicador	Organización social		
	APPFam	COMIRA	Comisión Vecinal Arroyo Blanco
Génesis y finalidad de la Organización	Alta	Alta	Alta
Características del sector social que representa y perfil de sus integrantes	Alta	Alta	Alta
Requisitos de ingreso	Alta	Alta	Alta
Principales líneas de acción y vinculación con la problemáticas de los asociados	Alta	Media	Alta
Alcance de los logros entre sus integrantes	Alta	Media	Alta
Fuente: elaboración propia			

La participación de los asociados en las instancias internas convocadas por las organizaciones –asambleas, reuniones-, se caracterizó por su amplitud, con características similares en las tres organizaciones. Sin embargo, se manifestaron dificultades en la COMIRA para la participación de sus integrantes en las instancias obligatorias del Plan de Negocios. Los niveles de la participación respecto a la variedad de temas que se plantearon y la información que se brindó a los asociados, la consulta para la resolución de las cuestiones que involucraban a las organizaciones y la toma de decisiones en ámbitos colectivos y democráticos fue una impronta que caracterizó a las tres organizaciones. La particularidad que se presentó con los integrantes sin trayectoria organizativa - una gran proporción de la masa social en los tres casos -, fue que pudieron salir de la singularidad de la situación inicial comentada anteriormente y pasar a procesar e interpretar información, a aprender a ser parte y a tomar decisiones en ámbitos colectivos.

Cuadro N°24			
Participación intra organización, por organización social. Periodo 2005 – 2010.			
Indicador	Organización social		
	APPFam	COMIRA	Comisión Vecinal Arroyo Blanco
Participación de los socios en instancias de la organización	Alta	Media	Alta
Variedad de temas e información brindada	Alta	Alta	Alta
Consulta y resolución de los temas y actividades con los socios	Alta	Alta	Alta

Fuente: elaboración propia

Otro aspecto a resaltar, durante el proceso transitado por las organizaciones en los ámbitos de participación y en el intercambio, es el surgimiento de la solidaridad en culturas de trabajo con fuerte arraigo intra familiar e individual. Al respecto, una técnica señaló: *“Es el espacio donde aparte de intercambiar ideas, los temas, las preocupaciones, puedo ver que las preocupaciones que tengo yo son las mismas o parecidas a las que tiene mi vecino. También aparecen otras que por ahí no son comunes. Está todo el tema de lo que se prioriza. Todo ese poder pensar, el poder intercambiar que fomenta la solidaridad”.* (E9).

4.4.3 Participación en ámbitos externos a la organización

La participación en ámbitos externos a las organizaciones fue una novel e importante experiencia transitada por la APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco. Para las políticas públicas lo fue en la creación y recreación de los instrumentos dirigidos a las organizaciones de base –MDR, Encuentros, entre otros-. La participación en las Mesas o Sub Mesas de Desarrollo Rural y en las convocatorias y espacios de intercambio y evaluación de las políticas pública, fue constante en las tres organizaciones en el período analizado. El siguiente cuadro expone la participación de las organizaciones sociales de Rivera en diferentes ámbitos externos.

Cuadro N°25 Características de los ámbitos de participación: cobertura y periodicidad de funcionamiento y participación de las organizaciones sociales de Rivera, según ámbito. Período 2005 – 2010.					
Ámbito	Cobertura	Periodicidad	Organización social		
			APPFam	COMIRA	C V A B
Comité de Crédito Local	Local	Mensual o menos	Si	Si ¹	Si
Mesa de Desarrollo Rural / Sub Mesa de Desarrollo Rural	Departamental Regional	Mensual	Si	Si	Si
Organizaciones sociales departamentales/ Comisiones vecinales	Departamental Regional	Anual o más	Si	No	Si
Encuentros de Producción Familiar	Nacional	Anual o más	Si	Si	Si
Encuentro Nacional de Comité de Crédito Local	Nacional	Anual o más	Si	No ²	Si
Actividad de cierre del PUR	Nacional	En una oportunidad	Si	Si	Si
Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) – Intercambio con Mujeres	MERCOSUR	Semestral	No	Si	No

Fuente: elaboración propia
¹ Participaron los grupos integrantes de la COMIRA.
² La COMIRA no participó, participaron los grupos o miembros de los grupos que la integraban. CCL participaron.

En las tres organizaciones, mientras se mantuvieron activas las instancias periódicas de reuniones, se destacó el suministro de información a todos sus integrantes sobre los temas abordados en las distintas instancias externas en las que participaron.

Un aspecto que no se presentó en las organizaciones de productores –APPFam y COMIRA- fue el vínculo o pertenencia a organizaciones de segundo o tercer grado, que permitiera trascender la visión local y ampliar sus inquietudes y demandas con una mirada de alcance nacional, así como problematizar, en ámbitos gremiales, las dificultades de sus asociados. En el caso de la APPFam se registraron intercambios con organizaciones sociales departamentales o regionales. En la Comisión Vecinal Arroyo Blanco, con comisiones vecinales de otros poblados.

Cuadro N°26			
Participación en ámbitos externos a la organización por organización social. Periodo 2005 – 2010.			
Indicador	Organización social		
	APPFam	COMIRA	Comisión Vecinal Arroyo Blanco
Participación en ámbitos externos (MDR, Sub MDR, CCL, otros)	Alta	Alta	Alta
Acuerdos de trabajo con organismos estatales, públicos y organizaciones sociales	Alta	Media	Media
Participación en organizaciones de 2° o 3er grado	Muy Baja	Muy Baja	Muy Baja
Suministro de información de los ámbitos externos a la organización	Alta	Alta	Alta
Colaboración con la comunidad	Alta	Media	Alta
Fuente: elaboración propia			

4.4.4 Fortaleza organizativa

En la trayectoria de las tres organizaciones sociales rurales estudiadas, desde el inicio del trabajo con el PUR estuvo presente en los convenios y proyectos el objetivo de fortalecimiento organizacional. Según los indicadores utilizados para su medición, progresivamente se fue logrando. No obstante, factores externos e internos a las organizaciones contribuyeron en la continuidad de la APPFam, en la disolución de la COMIRA y en que se detuviera el funcionamiento de la Comisión Vecinal Arroyo Blanco.

En el caso de la disolución de la COMIRA influyeron factores externos como la escasa interrelación y capacidad de propuestas de las políticas públicas del MGAP acordes a las características sociales, laborales, económicas y de inserción territorial de los integrantes de la organización. En su mayoría, eran asalariados rurales y pequeños productores familiares que tenían escasa disponibilidad de tiempo para asumir una segunda actividad y cuyo perfil no se ajustaba a los requerimientos del Plan. Algunos se estaban iniciando en la actividad y, por estar dispersos en el espacio físico, los costos económicos de traslado dificultaron la participación en las actividades productivas y en la organización.

Los factores internos que incidieron en la disolución de la Comisión se vinculan a que entre sus asociados prevaleció la posición de acceder en el corto plazo a recursos económicos, técnicos y de capacitación, en detrimento de la perspectiva de un trabajo gradual, orientado a convertirse en una organización referente de la región este del departamento, con objetivos a alcanzar a mediano plazo.

Otro elemento a destacar es la construcción del sentido de pertenencia a una organización. En la COMIRA, se trató de una doble pertenencia, por un lado a la organización de base -grupo apícola- que integraba (en el caso de Lapuente, Yaguarí de Moirones y Rincón de los Rodríguez, recién se estaba construyendo, por ser organizaciones incipientes y con poca trayectoria organizativa de sus integrantes) y por otro lado, a construir historia y pertenencia a una organización de segundo grado, nueva y con escasa trayectoria de funcionamiento.

En el caso de la Comisión Vecinal de Arroyo Blanco se logró el objetivo de acceso al agua potable. Los integrantes de la Comisión realizaron planteos en las MDR para comenzar la segunda etapa de acceso al agua potable, la de la llegada del agua directamente a las viviendas. Cabe destacar que a pesar de que se detuvo el

funcionamiento de la Comisión, los vecinos acordaron continuar organizados para el pago en común de la tarifa de los servicios de OSE y para el pago de la contribución inmobiliaria al gobierno departamental.

CAPÍTULO V: DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1 Política pública

En el marco de las fases o ciclos de las políticas públicas, la investigación de tesis se dirigió a indagar los impactos de las políticas del PUR orientadas a impulsar procesos organizativos en una región del país con escasa trayectoria de los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales.

Para el análisis de los resultados en Rivera, por la influencia que dichas políticas tuvieron en los sectores estudiados, se consideró necesario partir del año 2005, momento de inicio de la nueva etapa del PUR, y describir las características de la inclusión del tema pobreza rural y promoción de la organización en la agenda pública. En ese contexto se exploraron las características y los resultados que logró la implementación.

En el año 2005, el Proyecto Uruguay Rural, reformuló las políticas y sus objetivos en base a los nuevos lineamientos programáticos del MGAP. El cambio llegó con el nuevo gobierno: el Frente Amplio, por primera vez en la historia del país, ganó las elecciones presidenciales. Entre sus principales aspiraciones de gobierno establecieron a la reducción o eliminación de la pobreza. Las nuevas autoridades del PUR y del MGAP fueron quienes colocaron a la pobreza rural como *cuestión* en la agenda de las políticas públicas y se ocuparon de visibilizar organizadamente a los sectores sociales excluidos del medio rural. En este contexto, la constelación de actores vinculados a las organizaciones sociales rurales identificados con la producción familiar, asalariados rurales y pobladores rurales era casi inexistente, al igual que las relaciones entre ellas. Fue el PUR quien asumió el inicio de la cuestión en Rivera y en todo el país. Oszlack; O'donnell (1981), plantean que el surgimiento de la cuestión puede darse en forma autónoma por impulso del Estado, o por la acción de los diferentes sectores sociales. En concordancia con esa idea, en el caso de Rivera, la inclusión del tema por los propios interesados fue dificultoso por las características y debilidades que presentaban las organizaciones. Según el mapeo de organizaciones sociales rurales presentes en el departamento en el año 2005, los grupos de productores rurales impulsados por el PUR desde el año 2001 y la Sociedad de Fomento Rural de Cerro Pelado eran las asociaciones más próximas a la pequeña producción familiar. A su vez, según testimonio de los entrevistados para esta tesis,

los principales problemas para la organización en el departamento de Rivera estaban fundamentalmente relacionadas a tres factores: a) subjetivos: falta de motivación, no sentir la necesidad, b) culturales: falta de cultura asociativa para emprender tareas en común y c) factores externos: ausencia de apoyaturas externas y condicionamiento del caudillo local, quien prometía soluciones a los problemas a cambio del voto. Oszlak; O'donnell (1981), señalan que puede no existir una correspondencia entre la situación de un actor en relación a una cuestión y su propensión a movilizarse en su defensa. Sostienen que eso puede deberse a que el actor no percibe su condición, o la considera natural o no puede movilizarse por diferentes motivos. En consecuencia, (como es el caso de las sectores sociales aquí estudiadas) son otros actores, no afectados directamente por la cuestión, quienes deciden iniciarla y para ello adoptan políticas que pueden influir en el proceso de resolución. Esta percepción se corresponde con la sostenida por Martínez Nogueira (1995), quien señala que el gobierno y su administración no desempeñan un papel pasivo en el proceso de inclusión de las cuestiones en la agenda pública sino que, por el contrario, su acción puede generar nuevas percepciones sobre la problemática, aún antes de que un grupo social manifieste una necesidad o la transforme en problemática.

Para Oszlak; O'donnell (1981), toda cuestión atraviesa un ciclo vital, desde su problematización hasta su resolución. En Rivera, el PUR asumió el rol de incluir y problematizar el tema de la pobreza rural en la agenda política y social y de promover procesos organizativos de los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales, sectores históricamente invisibilizados. La reformulación de la política y la reorientación de los instrumentos de política que se venían implementando desde el año 2001 por el Proyecto Uruguay Rural fue llevada adelante, en un principio, por el mismo PUR. En el corto plazo se fueron recreando y creando nuevos instrumentos que promovieron la participación organizada y la deliberación social de los destinatarios de la política y de otros actores sociales.

Para Martínez Nogueira (1995), cuando la participación se convoca desde el Estado, constituye un hecho político que legitima a la dirigencia de las organizaciones y que exige la elaboración de propuestas destinadas a incidir sobre el escenario de la formulación. En el avance del proceso de la implementación del PUR, los sectores sociales destinatarios de las políticas se convirtieron en protagonistas y en los sujetos de la acción que lograron agruparse en tres organizaciones sociales: APPFam,

COMIRA y Comisión Vecinal Arroyo Blanco. Los agrupamientos destinatarios de las políticas fueron convocados por el PUR u otras instituciones públicas o gubernamentales nacionales o departamentales. Ese movimiento permitió que se convirtieran en actores legitimados desde el ámbito político, que adquirieran legitimidad social y que participaran e intercambiaran en ámbitos de diálogo y debate de políticas –Mesas, Encuentros, Seminarios, Plenarios-. A su vez, esa participación nutrió los contenidos del diseño de los instrumentos de las políticas públicas. En Rivera, los contenidos de los convenios y de los proyectos fueron resultado de un proceso de negociación y articulación entre el PUR y las organizaciones. Los convenios y proyectos son instrumentos que facilitan la visualización y priorización de los problemas y la definición de las acciones más acordes para su solución. La elaboración del contenido de esos instrumentos implicó la convocatoria a espacios colectivos –talleres, asambleas, reuniones de las directivas, comisiones- y conjuntamente el aprendizaje del funcionamiento de una organización y la institucionalización de objetivos en común.

Martínez Nogueira (1995), distingue dimensiones – técnica, institucional y social – en las que se canaliza la viabilidad de la política. En el caso del PUR, y en particular en Rivera, los recursos técnicos, fundamentalmente de las ciencias sociales, y los conocimientos disponibles, fueron los adecuados para la etapa de la implementación de la política. Para el autor antes citado, la viabilidad institucional y operacional está más vinculada a la capacidad de gestión que depende del marco organizacional de la acción, a los recursos movilizados y a su administración. En Rivera los recursos técnicos del PUR –Representantes Técnicos Territoriales - fueron escasos para la magnitud de las tareas asignadas¹⁸⁰ en el departamento. Las dificultades para el seguimiento del trabajo realizado por los técnicos de campo y, en particular, de los servicios técnicos apícolas, influyó en el proceso transitado en varios grupos de la COMIRA; ocasionó pérdidas materiales para los productores y la inclusión de otra Dirección del MGAP, la DIGEGRA. Los instrumentos de la política pública abocados al desarrollo rural en una misma estructura ministerial –MGAP-, no presentaban unicidad

¹⁸⁰ Las tareas a desempeñar por la Representación Territorial del PUR incluían: representar al Proyecto ante la institucionalidad pública y privada y las organizaciones sociales; coordinación, convocatorias, seguimiento, evaluación, administración, entre otras.

conceptual y metodológica para abordar las particularidades de los sectores más vulnerables de los pequeños productores y asalariados rurales. En el departamento, la falta de coordinación entre las políticas implementadas –PUR y DIGEGRA- influyeron en la desaparición de la incipiente organización. Los distintos objetivos de las políticas en el ámbito ministerial -PUR y DIGEGRA- generaron una compleja gama de impactos que retroalimentaron el proceso y contribuyeron a llevar a nuevos nudos a la COMIRA. La viabilidad social que plantea Martínez Nogueira (1995), se refiere a la aceptación de la política por los destinatarios. En las tres experiencias organizativas estudiadas, la participación amplia y activa en las distintas instancias convocadas por el PUR, indica reconocimiento y conformidad con los objetivos y las herramientas del Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Para Oszlack; O'donnell (1981), las cuestiones tienen una historia y las posturas de los actores sociales conforman un complejo social que lleva a su surgimiento y tratamiento y concluyen en su posible resolución. En el proceso de implementación de la política orientada a promover procesos organizativos en los sectores invisibilizados del medio rural, los sectores sociales involucrados en las tres experiencias analizadas atravesaron diferentes etapas: en el inicio comenzaron a valorarse como personas, conocerse y percibirse como sujetos de derechos; durante el funcionamiento y participación en la organización adquirieron capacidades para asumir gradualmente la toma de decisiones y plantear sus demandas e intereses en distintos espacios de diálogo social generados desde el ámbito público. El desenlace fue diferente en las tres organizaciones. También lo era la historia previa al inicio del proceso y su desarrollo, la composición social de sus integrantes y la interacción con el espectro político institucional gubernamental nacional y departamental.

La APPFam, en la interacción con las instituciones del Estado adquirió aprendizajes y durante el proceso, a medida que la organización se fue fortaleciendo, logró mayor autonomía en las decisiones y capacidad de rechazar propuestas que se le ofrecían desde las políticas públicas. Un caso concreto es el del Fondo Rotatorio; en varias oportunidades el PUR lo ofreció y la asociación no lo aceptó. La COMIRA, en cambio, no obtuvo similares resultados a los de la APPFam en la interacción con las instituciones del Estado. A medida que los integrantes de la comisión se iban empoderando y progresivamente convirtiendo en una organización, las políticas públicas del MGAP, representadas por el PUR y la DIGEGRA, afectaron e influyeron

en su proceso de desarrollo, al punto que derivó en su disolución. La integración de los productores de la COMIRA en un Plan de Negocios, implicó la participación en diversas actividades, por ejemplo asistir obligatoriamente a las reuniones y capacitaciones, que se añadían a las reuniones grupales y de la COMIRA, y participar en distintos ámbitos. Los requisitos previstos para la inclusión de los productores en las distintas políticas públicas aumentó obligatoriamente los compromisos de los productores y eso motivó la disyuntiva entre quedarse o alejarse de las organizaciones. En la COMIRA, además, incidió el perfil de sus integrantes y el escaso tiempo disponible que tenían para asumir responsabilidades:

“...pero se deshizo, no sé qué paso con este muchacho que no quiso más ser Presidente y nadie quiso más y lo que pasa que todos son productores. Además de las colmenas, tienen bichos, vacas y campo para cuidar. Entonces ya queda medio bravo para andar, porque las abejas valen mucho tiempo. Eso no es de esperar, si tenés que alimentar, si tenés que curar es para ya y si haces reina para poner, es para ya. Entonces no espera. Ya queda más difícil para tener tanta reunión. Nosotros no cambiábamos. Si cambiara el presidente todos los años, pero no se hacía reunión porque nadie quería cambiar. Porque al ser presidente de COMIRA tenías que tener el tiempo suficiente para eso. Y además lo hacían aquí, no tenían un punto para hacer, hacían aquí, hacían allí, en las zonas que había gente de COMIRA tenía que ir, era rotativo” (E28).

“...para ver lo que COMIRA quería hacer, y ahí un día nos reunimos por la COMIRA para ver qué se hacía. Nos reunimos en Lapuente para ver cómo se hacía, unos querían seguir, otros no querían, Como estamos en el Plan de Negocios también las reuniones mensuales y los cursos no daba para continuar...entraron los que quisieron de COMIRA, sólo para COMIRA. No entraron todos, explicaron por qué no podían y fue quedando menos, el grupo se fue achicando” (E30).

Oszlack; O'donnell (1981), plantean que la política estatal no constituye una respuesta aislada, incluye decisiones de una o más de sus organizaciones, en forma sucesiva o simultánea, que marcan el modo de intervención del Estado en la cuestión. Añade que son diversas las unidades estatales potencialmente involucradas en la fijación de una posición, lo que hace que a menudo resulten decisiones inconsistentes o conflictivas entre sí por la presencia en el aparato estatal de unidades con variable grado de autonomía y capaces de influir en distintas instancias del proceso.

Las distintas orientaciones conceptuales vinculadas al desarrollo rural y agropecuario presentadas en las Direcciones y Proyectos del Ministerio de Ganadería,

Agricultura y Pesca se reflejaron en los requisitos para el acceso y en las metodologías propuestas en las actividades. La DIGEGRA, para sus Planes de Negocios, no establecía prioridades u apoyos diferenciales a las distintas categorías de productores familiares. Por otra parte, en relación a las dificultades de seguimiento de la implementación del PUR, la COMIRA, que estaba compuesta por una gran cantidad de integrantes cuya actividad principal no era la apicultura y que en el corto plazo se planteaban alcanzar logros productivos y comerciales, tuvo que usar a otra organización del medio como patrocinante para acogerse al Plan de Negocios (por no tener personería jurídica). Esa situación contribuyó a la pérdida de sentido de pertenencia en una organización incipiente. Al respecto, un integrante señaló:

“Nosotros queríamos ser COMIRA, pero al final el Ministerio nos empujó a la otra y tuvimos que vestir otra camiseta que fue lo que pasó. Y terminó que se desarmó todo” (E10)

Fueron las políticas públicas implementadas en una misma estructura ministerial las que contribuyeron a la disolución de la organización COMIRA.

Para Oszlak; Odonell (1981), el Estado es un actor más en el proceso social desarrollado en torno a la cuestión. En el caso de que inicie una cuestión, su posición puede ser importante para que otros adopten o redefinan posturas sobre la misma. Las políticas públicas impulsadas por el Proyecto Uruguay Rural generaron procesos internos en el Estado y en la toma de posición con respecto a la cuestión. Las instituciones del aparato estatal que firmaron acuerdos de trabajo con la APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco, previamente habían tenido poco o nulo acercamiento al tema de la pequeña producción familiar y a las necesidades básicas insatisfechas en los poblados rurales. Hacía décadas que carecían de políticas orientadas hacia los sectores sociales que representaban estas organizaciones, lo que se observó en las relaciones y acuerdos de trabajo. La repercusión de las políticas implementadas por el PUR en el proceso social del territorio rural de Rivera, tanto las dirigidas a la promoción de la organización como los instrumentos de diálogo, se manifestaron en: la revalorización de la producción agropecuaria familiar, la legitimidad social de las organizaciones sociales de la pequeña producción familiar -APPFam, COMIRA- y, en el caso del empresariado rural, en la realización de convenios con las

organizaciones mencionadas. En este último caso, según los conceptos de Oszlak; O'donnell (1981), las cuestiones involucran a otros actores que pueden hallarse objetivamente y/o subjetivamente afectados por las mismas. En el caso de Rivera, las empresas rurales se involucraron en la cuestión efectuando convenios o acuerdos de trabajo con la APPFam y la COMIRA.

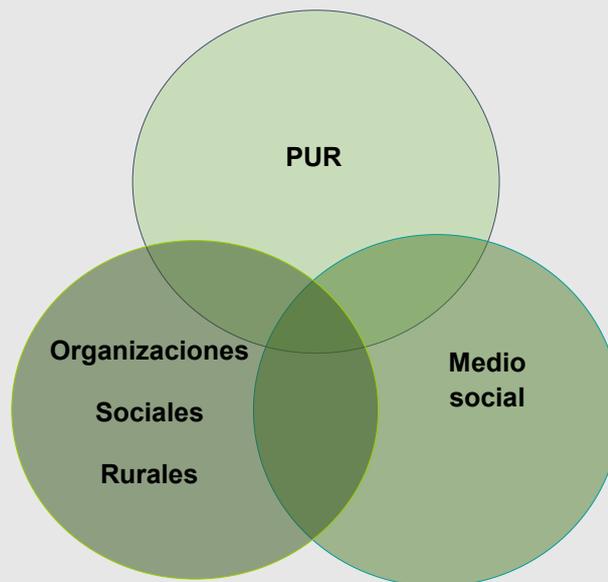
La política del PUR de promover la organización de sectores invisibilizados del medio rural en Rivera tuvo como resultado la recreación y la formación de nuevas organizaciones, como es el caso de la APPFam y COMIRA. Ambas tenían, entre sus integrantes o grupos, antecedentes de trabajo con el PUR, básicamente en la asistencia técnica predial y en pequeñas capitalizaciones. De dejar aquí el análisis de los resultados de la política pública, se estaría próximo al enfoque culturalista. Según Zurbriggen (2008), cuando se centra el análisis en la estructura, los agentes individuales o colectivos no pueden controlarla. No obstante, es posible señalar que los objetivos explicitados por el PUR en relación a la defensa de los derechos de los sujetos colectivos desde un posicionamiento político y orientado a la distribución de la riqueza, no fueron asumidos como tales entre sus beneficiarios. Por el contrario, sus acciones y reivindicaciones se dirigieron a acceder a herramientas que permitieran mejorar la calidad de vida y no a analizar las causas de la pobreza orientadas a cambios de carácter estructural.

Asimismo, las organizaciones no se crearon ni recrearon a partir de la acción racional y deliberada de los productores, asalariados y pobladores rurales, sino que lo hicieron con el impulso del PUR, inmersos en un proceso social en el que estuvieron presentes las características históricas y las nuevas tramas de las relaciones sociales, la historia, cultura y tradiciones de los territorios rurales. Fue un proceso relacional permanente PUR – Organización, que recreó a ambas. El PUR promovió ámbitos en donde los sujetos sociales fueron considerados sujetos activos. Para eso, se valió de diferentes instrumentos de política pública –MDR, plenarios de elección de integrantes de las MDR y de CCL, encuentros nacionales de productores, seminarios de evaluación, entre otros- con la finalidad de que a través de .la participación, esos sujetos se convirtieran en protagonistas del diseño y la ejecución de las políticas públicas. Las tres organizaciones estudiadas –APPFam, COMIRA y Comisión Vecinal Arroyo Blanco- participaron activamente en los ámbitos de las MDR, Encuentros de

Producción Agropecuaria Familiar, Encuentro Nacional de Comité de Microcrédito, entre otras.

El enfoque asumido posiciona el análisis en la perspectiva del institucionalismo centrado en los actores. Zurbruggen (2008), señala que en ese marco se presenta una perspectiva relacional entre el agente y la estructura que trasciende las visiones socio – céntricas y estado – céntricas. Implica capturar la compleja interacción entre los actores (organizaciones) y la institución (PUR) en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. En el mismo sentido, Oszlack; O’donell (1981), señalan que el estudio de las políticas públicas permite el estudio del estado en la acción, desagregado y descongelado como estructura global y puesto en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales. Pone en movimiento tanto al estado como a los actores. Desde esta propuesta, el análisis se adentra en el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones en las que el Estado y otros actores adoptan políticas. Del mismo modo, indaga en cómo y por qué un complejo conjunto de actores ha actuado respecto de ciertas cuestiones.

Diagrama de la relación PUR – Organizaciones Sociales Rurales – Medio Social



Fuente: elaboración propia

En los Convenios celebrados entre el PUR y las organizaciones de Rivera se destaca, por un lado, la intencionalidad de la política pública de promover la organización de los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales. Y por otro, promovido por los destinatarios de las políticas, el ajuste de la propuesta a las necesidades de los integrantes de las organizaciones y a las características e idiosincrasia del territorio rural involucrado. Además, contrariamente a las visiones que pretenden separar la política pública de la sociedad, el PUR promovió la inserción de la sociedad a través de la participación popular, como constructora de la política pública y en la implementación de instrumentos.

Para Martínez Nogueira (1995), la política es un proceso y un producto, es un ciclo abierto y dinámico, con actividades que movilizan valores, procedimientos y actores, sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los distintos actores

intervinientes. En las tres organizaciones estudiadas, se observó que se generaron reacciones en los sujetos sociales al incorporar valores vinculados a su auto identificación como productores familiares y a percibirse como sujetos de derechos. Esa mirada, la comenzaron a ejercitar en la participación y en la enunciación en ámbitos de diálogo social como las MDR.

5.2 Desarrollo rural

De Kostka Fernández (2004), plantea que las políticas públicas generan efectos y encubren una teoría del cambio social. Agrega que existe una relación de causa - efecto en las disposiciones que las rigen y que fundamentan las acciones públicas. El concepto de desarrollo rural del Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, se basó en la idea de contribuir con las políticas a generar cambios de índole estructural, que implicaran transformaciones en el orden económico, social, político y cultural, con el reconocimiento que trascienden a la intervención de un proyecto acotado en el tiempo.

La relación entre los productos y los efectos de la actividad pública, para Kostka Fernández (2004), no es directa, lineal ni mecánica; los efectos pueden dirigirse sobre el tejido social o sobre una estructura. En los efectos de las políticas del PUR hacia los sectores más invisibilizados del medio rural en Rivera -analizados desde una perspectiva de proceso social – no se observaron cambios de índole estructural, pero sí transformaciones en la dimensión económica: mejora en la calidad de vida y en el bienestar de los integrantes de las tres organizaciones sociales estudiadas.

Se generaron cambios que modificaron las trayectorias de los productores, asalariados y pobladores rurales en relación al ejercicio de sus derechos, de ser sectores excluidos pasaron a estar integrados a la vida ciudadana. Concretamente, a través del protagonismo activo en la cogestión y decisión de instrumentos de política pública del PUR (APPFam), en la creación y participación de las organizaciones en espacios de diálogo social de carácter regional, departamental, y nacional (APPFam, COMIRA y Comisión Vecinal) y en el fortalecimiento de su poder de negociación visible en los diversos acuerdos interinstitucionales celebrados con instituciones estatales, organizaciones sociales y empresas privadas.

Para Soler (2008), el desarrollo rural se concibe con organizaciones de base en las que sus integrantes compartan sus problemas, recursos y proyectos de producción y

de vida. Lattuada *et al.* (2012), señalan que el desarrollo rural vinculado a la pobreza implica el fortalecimiento del poder de negociación de los pobres rurales con el resto de los actores locales. Soler (2008), agrega que en las políticas de desarrollo rural, la participación organizada deberá estar en todas las etapas del proceso, desde el inicio hasta las evaluaciones. Manzanal *et al.* (2006), en concordancia con lo señalado, plantean que el desarrollo rural local requiere la participación social organizada para el manejo de la cosa pública y la transparencia de la gestión. Las políticas del PUR promovieron la organización de los sectores invisibilizados del medio rural, en un contexto de desorganización de los sujetos sociales destinatarios de la política. Si bien en la etapa inicial, de reformulación de las políticas, éstos no estuvieron presentes, a las MDR el PUR las tomó como herramienta y las convirtió en un espacio para la integración de estos sectores, en un lugar donde canalizar sus demandas, participar y evaluar las políticas. Lo mismo sucedió con los otros instrumentos generados (encuentros nacionales, plenarios, entre otros).

En cuanto a la dimensión simbólica de las características que asumió el desarrollo rural en Rivera, es destacable la valorización de la producción familiar en el espacio social rural estudiado. Los productores se desprendieron de la clasificación genérica “productor” y se identificaron como productores familiares. Lattuada *et al.* (2012), consideran que las personas que integran la agricultura familiar desempeñan un papel protagónico en la construcción social de los territorios rurales y en su identidad y que las políticas públicas deberían tenerlas como sujetos privilegiados.

Soler (2014), plantea que, desde una perspectiva integral, el desarrollo rural trasciende el concepto de crecimiento sectorial, *“ha de ser el resultado de una evolución en diversas dimensiones, equilibradamente articuladas”*. Y hace una distinción entre crecimiento –que puede ser sectorial - y desarrollo –que ha de tender a la integralidad-. El desarrollo no tiene como objetivo lograr espectaculares éxitos parciales, sino que debe contribuir a que todo ser humano se realice en todas sus potencialidades, no sólo como individuo, también como componente de una familia, una comunidad, una colectividad. Lattuada *et al.* (2012), señalan que en el desarrollo integral ninguna política puede resolver todos los problemas ni ofrecer respuestas integrales por sí sola. Para ellos la integralidad del desarrollo implica la articulación estratégica de múltiples políticas. La concepción de desarrollo rural en el accionar de las políticas del PUR en Rivera reflejó su integralidad en la coordinación con el resto

de las instituciones públicas estatales nacionales y con el gobierno departamental de Rivera. En las tres organizaciones analizadas –APPFam, COMIRA y Comisión Vecinal Arroyo Blanco-, el enfoque de desarrollo rural integral quedó expresado en los convenios, proyectos y acuerdos de trabajo con el PUR y en el abordaje e implementación de otras políticas públicas –MIDES¹⁸¹, MEVIR¹⁸², OSE¹⁸³, UTE¹⁸⁴, entre otras-.

Considerando la definición que Vasallo (2001) realiza sobre el desarrollo agropecuario, agrario y rural, en el Cuadro N°27 se aprecian las dimensiones que incluyeron los convenios y los proyectos de las organizaciones sociales rurales con el PUR:

Cuadro N°27			
Dimensiones contempladas en los convenios y proyectos de las organizaciones sociales rurales con el PUR.			
Organizaciones sociales rurales	Dimensiones		
	Dimensiones agro – económicas de la unidad productiva	Otras dimensiones externas que influyeron en la actividad productiva	Articulación interinstitucional
APPFam	Si	Si	Si
COMIRA	Si	Si	Si
Comisión Vecinal Arroyo Blanco	No	No	Si
Fuente: elaboración propia			

La definición del desarrollo rural, en el marco de la política del PUR fue integral: en la interacción con las organizaciones sociales, los problemas planteados y las prioridades a solucionar por éstas se fueron modificando en el accionar con la política pública. En el inicio de la APPFam se presentaron necesidades estrictamente de orden productivo, al interior de la unidad productiva. A partir de la instauración de los espacios grupales, de modo muy rápido, comenzaron a considerarse las dimensiones del medio condicionantes de la actividad productiva. En el proceso transitado por la asociación, sus integrantes –una vez que se visualizaron como sujetos de

¹⁸¹ Ministerio de Desarrollo Social.

¹⁸² Movimiento de la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre.

¹⁸³ Obras Sanitarias del Estado.

¹⁸⁴ Usinas y transmisiones eléctricas.

derechos, seres humanos con necesidades diversas- fueron incorporando el abordaje de otras problemáticas para su satisfacción y comenzaron a demandar soluciones en los ámbitos de participación (MIDES, MEVIR, entre otras). No se trataba de necesidades que no estuvieran presentes, sí lo estaban; la novedad fue que en el proceso transitado por la organización se consolidaron los planteos para su reivindicación.

5.3 La implementación de la política pública

El Proyecto Uruguay Rural, en su anclaje territorial como política pública en Rivera, contó con la representación técnica de una dupla interdisciplinaria. Entre sus herramientas estuvieron la asistencia técnica, la capacitación y los servicios financieros. La implementación se hizo a través de los convenios y/o proyectos con las organizaciones. El dispositivo de la asistencia técnica fue el eslabón central para el diseño e implementación de los convenios y proyectos. Los técnicos de campo ejercieron implícitamente el rol de comunicador y referente del PUR en los territorios rurales y en la interrelación permanente con la población destinataria de las políticas. En ese sentido, se convirtieron en promotores de los objetivos del PUR. Asimismo, para la organización de los sectores históricamente invisibilizados del medio rural, en los proyectos y convenios cogestionados entre el PUR y las organizaciones, se integraron técnicos de las ciencias sociales en la APPFam, en la COMIRA y en la Comisión Vecinal de Arroyo Blanco.

La etapa de la implementación de la política se da cuando se traducen objetivos en comportamientos, es un proceso de acción en el que, según Martínez Nogueira (1995), están presentes restricciones, percepciones de la realidad y reinterpretaciones de intenciones. Las acciones, algunas veces se alejan de las previsiones realizadas en el diseño de las políticas. En los comportamientos de la implementación, los funcionarios reinterpretan las directivas y ejercen discrecionalidades. Para asegurar una adecuada orientación, es necesaria la compenetración de los funcionarios con los objetivos de las políticas y el desarrollo de lealtades institucionales, entre otros. En el caso del PUR en Rivera, se impulsaron y concretaron espacios de encuentro e intercambio entre los Representantes Técnicos del Proyecto Uruguay Rural y los técnicos de campo. Se trabajó en la importancia de funcionar colectivamente y de

generar redes de confianza para alcanzar los objetivos y metas de trabajo planteadas por el PUR. En un contexto donde el conocimiento y la acción se regían principalmente por el mercado, en Rivera la inclusión de las técnicas sociales, contribuyó a alcanzar los objetivos al asumir un compromiso orientado por un posicionamiento ético y un accionar al servicio de los sectores populares. Las técnicas de las ciencias sociales compartían los objetivos de la política pública del PUR y en el espacio de trabajo se sentían con total libertad para realizar planteamientos. Al respecto, una de ellas señaló: *“Y la libertad, yo me sentí muy libre trabajando en el Proyecto más allá de los informes que había que hacer y a veces reuniones. Pero muy libre para proponer, para decir cuando estaba en desacuerdo, plantearlo, eso me encantó del trabajo”*. (E9)

En el PUR, el marco conceptual sobre el desarrollo rural requirió nuevas competencias a los técnicos de campo, quienes opusieron ciertas resistencias, fundamentalmente los vinculados con las ciencias agrarias. La formación curricular predominante estaba orientada por marcos conceptuales que consideraba exitosos a los productores que más rápido incorporaban nuevos paquetes tecnológicos e innovaciones. En Rivera, un técnico de las ciencias agrarias con fuerte incidencia y reconocimiento entre los integrantes de una organización que trabajó con el Proyecto Uruguay Rural, transmitía a los productores un mensaje que se alejaba de los objetivos establecidos en el diseño del Proyecto: *“Siempre les digo ´busquen que sus hijos se eduquen, que puedan trabajar afuera, porque no sabemos cuan sostenible es para la siguiente generación esa misma vida que ustedes hacen´. Sería muy malo que les corten la posibilidad, a la siguiente generación, de insertarse en el mundo que se viene...Podemos tratar de que mejoren sus condiciones de vida y que le den a sus hijos la oportunidad de insertarse en el nuevo marco que se venga, pero no creo que sea conveniente que se trate de preservar esa realidad”*. (E18)

En cambio, las técnicas sociales se destacaron por ser facilitadoras de la interacción entre los saberes locales y los saberes técnicos. De las instancias de encuentro con los productores y pobladores se rescata el rol activo de los sujetos destinatarios de las políticas: *“...fundamentalmente la reunión con la gente, escuchar lo que la gente de campo tiene para decir... siempre dicen algo que a vos como técnico te llega y decís bueno es por acá. Y eso lo tenés en las asambleas, en las reuniones. Donde escuchas, no es la escucha pasiva, escuchamos lo que dicen y después hacemos lo que queremos. No es ese vínculo el sujeto técnico con el objeto*

beneficiario, sino sujeto – sujeto, el otro y el otro y a partir de ahí se van haciendo las propuestas”. (E9)

La interacción con los productores, asalariados y pobladores fue, desde el comienzo, un factor estratégico de la metodología implementada. Las técnicas sociales promovieron la participación en las diferentes etapas del proceso de intervención. En el abordaje a los territorios rurales, primero se conocían las particularidades, las necesidades e inquietudes locales para posteriormente elaborar con las organizaciones las diferentes propuestas a implementar. La estrategia de la inserción en el medio rural se ajustó a las características territoriales, se trabajó con un sistema abierto, sin intervención normativizada, de modo que en el intercambio de experiencias se creaba y recreaba permanentemente adoptando diversas formas para alcanzar un objetivo. Tampoco existió un manual de procedimientos para promover y generar organización. El haber delimitado el territorio y enfocado la intervención en los productores familiares, asalariados y pobladores rurales permitió, desde el inicio, relacionar a aquellos con afinidades sociales y productivas, en la mayoría de los casos con una red de vínculos o tramas organizativas débil, cuando no inexistente. De acuerdo al testimonio de una técnica social entrevistada: *“Si bien había un lineamiento general del tema dónde ir, cómo se iba instrumentando el trabajo en campo no estaba muy claro, se fue como creando. Un diagnóstico lo más participativo posible, con comunidades que se asignaron a los distintos técnicos, dos técnicos por comunidad donde en forma participativa con la gente de la comunidad se veía cómo se estaban sintiendo, qué estaba pasando, con qué cosas contaban, con qué recursos económicos, culturales, sociales, instrucciones de la zona y a partir de ahí ver qué se podía hacer, pensando juntos qué se podía hacer para vivir un poco mejor. Eso fue lo primero”.* (E9)

En el trabajo territorial, las técnicas sociales implementaron metodologías de trabajo grupal, estimularon el diálogo, la expresión y la participación y, en ese marco, rescataron los aportes de las distintas miradas, sentires y saberes. El aporte de cada uno y de todos hacía al crecimiento y accionar grupal. Se apostó al ámbito colectivo como espacio de decisión; el protagonismo, al igual que las iniciativas, debía surgir de la población destinataria de la política. La idea era crear o recrear las tramas sociales locales y valorizar a los sujetos silenciados y a la creatividad de la comunidad rural para la acción y desarrollo.

Ante la propuesta de generar organización, los productores familiares reaccionaron y se comportaron de diversos modos: hubo dificultades para comprender la iniciativa, descreimiento en la política pública, desestimación de la importancia de nuclearse cuando no iba acompañada de materializaciones. Sin embargo, era constante la presencia, intercambio y participación en las convocatorias. Una técnica social señaló: *“Al principio, como todo, con resistencia. Pero en la medida en que se iba trabajando, con resistencia y desconfianza. Por lo menos en las zonas donde trabajé yo, ‘y bueno que vienen hacer, qué es eso del área social’, había que explicar bastante. Pero también en la medida que uno iba explicando, iba trabajando, fueron receptivos y poco a poco fueron viendo las ventajas del funcionamiento en forma organizada. Además, iban apareciendo los resultados”*. (E9)

La incidencia del trabajo de las técnicas sociales en los cambios actitudinales de los pobladores rurales en Rivera, la movilización y participación que comenzaron a tener en nuevos ámbitos, fue mencionado por una pobladora rural que integraba una comisión vecinal: *“Las técnicas, yo creo que eso nos ayudó mucho acá en Moirones, porque con ellas aprendimos a hablar a conversar, a intercambiar ideas. Ese intercambio de ideas, eso de hablarnos y decirnos lo que estamos pensando, eso a mí como me ayudó mucho, creo que a todo el mundo nos fue ayudando y de conversar”*. (E12)

5.4 Territorio

En las últimas décadas, los cambios en la demanda internacional de alimentos y materias primas generaron en Uruguay, y en particular en Rivera, modificaciones de magnitud en el uso, tenencia y concentración de los recursos productivos de los territorios rurales. Aparecieron nuevos actores sociales y se configuró una nueva construcción social. Para Abramavoy (2006), el territorio es el resultado de cómo son usados los factores materiales e inmateriales en base al relacionamiento e interacción social entre los diferentes actores, lo que implica procesos de desterritorialización y reterritorialización en el espacio social. El proceso de desterritorialización y las nuevas configuraciones territoriales en la ruralidad en Rivera, se enmarcaron en proceso de la globalización de los territorios locales. Según Entrena (2010), los efectos se visualizan en la progresiva disminución de la capacidad de los actores individuales y/o en

colectivos endógenos para controlar los procesos socioeconómicos de alcance global que los afectan.

Para Manzanal (2006), el territorio es un espacio determinado por relaciones de poder, desigual entre los actores intervinientes, quienes tienen capacidades diferenciales para transformar, producir e imponer acciones. Para Schneider; Peyre (2006), las implicancias de la globalización se manifiestan en los espacios locales; lo global genera, en lo local, cambios en el mundo fenoménico de los individuos y modifica la actividad social a partir de la cual se constituye la vida individual y colectiva. En el espacio social del territorio rural de Rivera, las relaciones sociales se caracterizaban por la individualidad y eran escasos los escenarios de actores colectivos: *“cada uno haciendo lo que podía para salir adelante, para vivir un poco mejor. Muchas dificultades para juntarse en la comunidad”* (E9). Para Bustos Cara (2002c), el territorio es un espacio vivido y con sentido. Según estas categorías analíticas, la cosmovisión que predominaba en Rivera en esa etapa histórica era la del proyecto hegemónico que cohabitaba con otros proyectos fragmentados y dispersos en el territorio rural.

Desde la perspectiva de Schneider; Peyré (2006) de considerar al territorio como construcción social, producto de una realidad compleja y en permanente transformación, que ocurre de forma colectiva entre individuos e instituciones, los sectores sociales invisibilizados históricamente en Rivera y la posición que asumieron como actores colectivos ante los procesos de reestructuración del espacio social rural y los nuevos fenómenos de territorialización, fueron construyendo una trama de nuevos sentidos individuales y colectivos, aunque sin consolidar una nueva cosmovisión.

En el escenario de las políticas públicas surgidas a partir del año 2005 y en el anclaje territorial de las políticas del PUR en Rivera, se inició un proceso de acción local de desarrollo que, mediante el impulso dado a la organización de los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales, vinculó a la política con el territorio. La política del PUR contribuyó a constituir un acto fundante en la creación de nuevas relaciones sociales individuales y colectivas. El territorio rural se renovó socialmente y se territorializaron organizaciones que no estaban presentes en la construcción social previa, como es el caso de la APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco.

En este proceso de territorialización, los pequeños productores familiares, en particular la APPFam, fortalecieron su capacidad organizativa y la construcción de nuevos sentidos colectivos en los territorios locales, que se constituyeron en escenarios sociales productores de nuevas acciones que lucharon por su permanencia y apropiación de los recursos locales. Ocho años después de conformada la APPFam, un acontecimiento reciente da cuenta del alcance del proceso: en marzo de 2016 el Presidente de la República de Uruguay¹⁸⁵ con el Consejo de Ministros, sesionó en Rivera y, en el marco de las actividades realizadas por la delegación del MGAP y de la institucionalidad agropecuaria, se reunieron con organizaciones sociales rurales, entre las que estuvo presente la Asociación de Productores Familiares de Rivera. El hecho se inscribe en la concepción de territorio de Manzanal (2003a). Para ella, el territorio es el lugar donde se conjugan diversas realidades, es el lugar de expresión donde vive y trabaja la población, donde se materializa el accionar de los distintos actores sociales y es el primer eslabón de participación de las amplias mayorías, donde interactúan actores.

La globalización, para Entrena (2010), tiene consecuencias y reacciones diversas en cada contexto espacial específico. En Rivera, se formaron organizaciones en el entramado social rural; la APPFam continúa nucleando a los pequeños productores familiares y se convirtió en interlocutora de las demandas colectivas y de proyectos tendientes a la rearticulación social. La permanencia de la APPFam es una expresión de resistencia. En el accionar de la organización se construyó un nuevo sentido y se propició el desarrollo para la permanencia de este sector social en el territorio rural. La asociación es la expresión y la interlocutora del actor colectivo territorializado. Para Entrena (2010), son procesos tendientes a propiciar el desarrollo de un territorio local - la reestructuración de sus funciones socioeconómicas y/o su re significación simbólico-cultural - que pueden suponer procesos de reterritorialización en la medida en que conllevan un progresivo aumento del margen de maniobra de los actores locales en la gestión de su propio desarrollo. La territorialización de la APPFam permitió alcanzar mejoras en la calidad de vida de sus integrantes, fue la expresión colectiva de los pequeños productores familiares y, por su legitimidad social e institucional, pudo propiciar el anclaje territorial de las políticas públicas. Si bien la Asociación desfigura el

¹⁸⁵ Tabaré Vázquez período 2015 – 2019.

accionar de las tramas individuales con la institucionalidad, esto no significa que se anulen. Se propicia la acción colectiva como práctica de una contracultura a las tramas vinculares propiciadas por los sectores sociales dominantes en el territorio rural. Para Bustos Cara (2002b), un territorio es un espacio con sentido, orientado por una cosmovisión que enmarca una ideología. Plantea también que el hombre es acción y reflexión, modificable y automodificable, que recrea imaginarios, representaciones e ideologías. En el caso de Rivera, las políticas públicas del PUR actuaron como eje estructurante, estimularon con sus instrumentos, acciones y recursos la construcción de un nuevo sentido en los territorios rurales mediante la promoción de la organización de los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales y con la territorialización de las organizaciones sociales.

5.5 Organización

Manzanal (2003b), señala que para la generación, promoción y sostenibilidad de un modelo de desarrollo rural local es imprescindible fortalecer a las organizaciones de base y consolidar articulaciones entre ellas. Las organizaciones constituyen los núcleos básicos desde donde la población puede participar para controlar, transformar e intervenir en la gestión pública. (Manzanal, *et al.*, 2006) Las políticas públicas del PUR, en el marco de su concepción de desarrollo rural, se propusieron la promoción de la organización de los productores familiares, asalariados y pobladores rurales y la participación de las organizaciones en las MDR y en otros espacios de diálogo, con la finalidad de evaluar, analizar y proponer políticas orientadas al desarrollo rural.

En el territorio rural de Rivera, caracterizado por la escasa trayectoria organizativa de los pequeños productores familiares y en un escenario de desmovilización social de la población objetivo de las políticas del PUR, desarraigar prácticas clientelares, apostar a construcciones colectivas y promover propuestas de organización para la acción fue un desafío de envergadura. Para Manzanal (2003a), las organizaciones son personas que operan conjuntamente para alcanzar determinados objetivos (consensuados o no), incentivadas por la idea de que es posible lograr mayores beneficios de esa forma que de mantenerse aisladas. En el transcurso de la implementación de las políticas del PUR se fueron recreando y creando organizaciones sociales de diversa índole. Con relación al surgimiento y a la trayectoria de la APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco, se

distingue, en sus propuestas iniciales y durante el proceso, una concepción amplia sobre el desarrollo rural, aunque con énfasis diferente en el foco de interés relevante para cada organización, con similitudes en la participación intra y extra a la organización. Los planteos realizados por las organizaciones estudiadas fueron los siguientes: la Comisión Vecinal de Arroyo Blanco se propuso resolver problemas vinculados a las necesidades básicas de sus integrantes, la APPFam y la COMIRA, en sus inicios, proyectaron el acceso a instrumentos de política que les permitieran superar restricciones de los sistemas productivos mediante la utilización de pequeñas capitalizaciones, asistencia técnica y capacitación. En el transcurso del proceso organizativo incorporaron el tratamiento y abordaje de nuevos temas y actividades que trascienden el desarrollo agropecuario. En la trayectoria de las tres organizaciones estuvo siempre presente el objetivo del fortalecimiento organizacional a través de actividades internas y de vinculación con otras instituciones públicas y organizaciones sociales. Según los indicadores utilizados para su medición, en el proceso transitado, fueron logrando fortaleza organizacional de modo progresivo. A la continuidad del funcionamiento de la APPFam, la disolución de la COMIRA y el cese de actividades de la Comisión Vecinal Arroyo Blanco contribuyeron factores externos e internos.

En las vivencias y reflexiones sobre los procesos organizativos promovidos desde el PUR, los entrevistados valoraron positivamente las políticas implementadas en territorios invisibilizados y destacaron la presencia de los técnicos de campo de distintas disciplinas, además de la realización concreta de propuestas productivas acompañadas por pequeñas capitalizaciones subrayaron los procesos organizativos promovidos. En ese sentido, en el Documental Comunidad de Moirones, realizado en el año 2009, una de las protagonistas señaló:

“Estamos aprendiendo a movernos por nosotros mismos. Antes nos reuníamos, hacíamos un beneficio y punto. Ellos no, nos ayudan a ir más allá, a pelear por lo que queremos, no estar acá sólo en nuestro mundito”. (MGAP - DGDR – FIDA - PUR – INIA. 2009)

La APPFam era una organización formal, la inserción territorial de la unidad productiva – familiar de sus integrantes estaba cercana a la capital departamental, en una zona con mayor cantidad de establecimientos y densidad de población que otras regiones del departamento. Las familias estaban asentadas desde hacía décadas, las

viviendas eran próximas unas de otras. Esa característica, junto al conocimiento e intercambio de ideas y problemáticas entre sus habitantes, facilitaron las relaciones sociales y habilitaron la posibilidad de compartir experiencias organizativas en común y espacios de socialización. La creación de la organización estimuló la interacción social y la comunicación e integración entre los productores, quienes lograron interiorizarse con el mundo de la vida de quienes compartían un territorio en común. Al respecto, una productora marcó:

“La parte social para mí es importantísima, yo soy una persona de estar en mi casa y ni conozco a los vecinos, sólo de saludar a la gente en la calle...A mí la Asociación me ha servido mucho porque conozco un montón de gente y un montón de realidades y un montón de cosas que me sirvieron mucho....La fortaleza que tiene es eso, que se nos está agrupando, obligándonos a reunirnos, y nos reunimos nos conocemos, estamos formando una base social” (E26).

Los procesos colectivos se convirtieron en espacios de formación y propiciaron aprendizajes que impactaron en la asunción de responsabilidades y roles progresivos en la organización. En ese sentido un productor mencionó:

“El fortalecimiento de los propios directivos, los que hoy entraron se ponían en la puerta y no entraban, estuvieron cuatro años sin sentarse y hoy son directivos” (E6).

En términos comparativos, se reconocen avances cualitativos en la creación de la Asociación respecto a la inserción en un grupo de productores. En este sentido, destacaron: el reconocimiento y legitimidad social, el intercambio, la variedad de ideas que generan avances y enriquecimiento en el posicionamiento de los planteos, acciones vinculadas al funcionamiento de comisiones, gestión de recursos financieros, interrelación con la institucionalidad pública, participación en ámbitos locales, entre otros.

En el caso de la COMIRA, se conformó como una federación de grupos y planeaba convertirse en una organización formal. Para su concreción, se plantearon, al igual que la APPFam, obtener el apoyo de la política pública, en este caso en la figura de la DIGEGRA del MGAP. Sin embargo, no lograron alcanzar la personería jurídica. Un integrante de la COMIRA recordó:

“El tema es que para hacer todos los papeles y todo necesitas una persona, nosotros queríamos que saliera por el Ministerio. Entonces el Ministerio dijo ‘bueno ya saben que pidieron un Plan de Negocios y que dentro del Plan pidieron plata para formarse la personería jurídica de la COMIRA’...aprobaron el proyecto, salió aprobado pero sin la personería jurídica” (E10).

De los grupos que integraban la COMIRA, Cerro Pelado y La Cumbre tenían experiencia previa de trabajo grupal, mientras los de Lapuente, Moirones y Rincón de los Rodríguez se agrupaban por primera vez para trabajar juntos, y se transitó con dificultades el asesoramiento técnico apícola brindado por el PUR. La composición de los grupos apícolas era diferente a la de la Asociación. Una gran proporción de sus integrantes eran asalariados rurales cuyo principal ingreso no provenía de la apicultura. A su vez, se encontraban dispersos en el territorio, con las complejidades en términos de costos y tiempos que eso conlleva para cumplir con las obligaciones de previstas en el agrupamiento. La COMIRA era una organización de segundo grado. Según las características mencionadas y los indicadores de fortalecimiento organizacional analizados, logró transitar por un proceso que conducía tanto a su consolidación como a la de los grupos apícolas que la integraban. Para sus miembros, gestionar un Plan de Negocios no bastaba para la estabilidad y consolidar a la organización; la formalización de la entidad les hubiese permitido acceder a recursos que implicaban otras obligaciones, además de la gestión. Pero, las exigencias del plan y las características de los integrantes de la COMIRA, y canalizarlo a través de otra organización, influyó en el descuido de la propia comisión y en la deserción de los productores integrados al Plan. La conjunción de dificultades de índole interna y externa obstaculizó su continuidad y la posibilidad de convertirse en una organización referente de la 7ª y 8ª sección de Rivera. No obstante, quedó el proceso transitado; la experiencia de conformación de los grupos y de la Comisión, el aprendizaje del funcionamiento de una organización, la participación intra e interinstitucional y el relacionamiento con las instituciones orientadas al desarrollo rural. Esos aprendizajes acumulados, en el tiempo pueden llegar a reactivarse en esa o en otras experiencias organizativas.

La finalidad de las organizaciones sociales que se promovieron desde las políticas públicas para agrupar a los sectores populares del medio rural, dependió de la

conceptualización que tenían sobre el desarrollo rural. Cowan (2007), plantea como alternativa a la mirada neoliberal que, además de considerar la sinergia entre el proceso productivo y el asociativo, se debería incorporar la promoción de la organización orientada a la movilización y politización para que esos sectores asuman un papel protagónico en un proceso de cambio social. En el caso del PUR, se planteó contribuir al fortalecimiento de las organizaciones de base de los sectores con menor poder económico y simbólico y desplegar capacidad reivindicativa. En los proyectos sobre fortalecimiento organizacional establecidos en el marco de convenios o acuerdos de trabajo entre el PUR y las tres organizaciones estudiadas, no se plantearon objetivos explícitos en ese sentido, aunque sí, la política del PUR indujo y promovió la organización y su fortalecimiento a través de actividades internas y externas a las organizaciones. En este sentido, un integrante de la APPFam que tuvo un desempeño protagónico en su creación y trayectoria, tenía más que claro el por qué y el para qué el PUR se planteó promover la organización de los productores. En ese sentido, señaló:

“Y para dejar, para esto, para poder la organización formada tenés fortaleza para poder buscar la fortaleza de reclamar o de pedir o de ver lo que precisa la asociación. Como te digo, uno solo no hace nada” (E6).

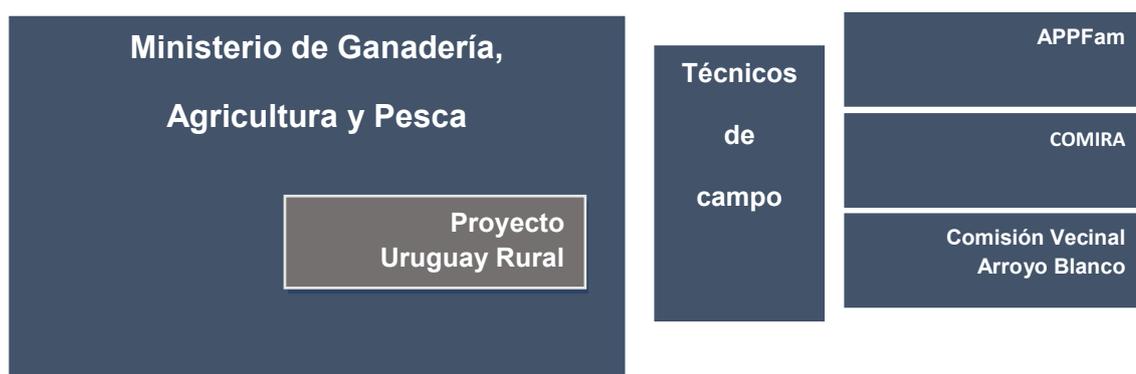
Sin embargo, la reivindicación en términos políticos en los objetivos de las organizaciones y en sus integrantes, quedó muy distante de la voluntad política expresada por el PUR. Un entrevistado manifestó:

“Siempre, yo toda la vida, le dije a uno del Ministerio... me acuerdo bien jovencito. Dice ‘porque tenemos que pelear’, te voy a decir una cosa adelante más o menos de quinientas personas con mi voz media santa, un tantito más elevado, le digo: ‘en primer lugar no vamos a pelear con nadie, en segundo lugar no vamos agarrar armas con nadie. Nosotros no vamos a pelear a nadie. Porque cuando vos no eras nacido y yo tenía siete años ya era productor’” (E6)

Las organizaciones que surgieron se encuadran, de alguna manera, en lo señalado por Manzanal (2003a) con relación a que son estructuras para la interacción social y son la arena en la que sus integrantes realizan intercambios acotados por las

instituciones existentes, que regulan sus funciones y actividades y otorgan sentido a las organizaciones. En este aspecto, hay elementos a considerar que influyeron en el sentido de las organizaciones promovidas por el Proyecto: la complejidad de los objetivos del PUR y el plazo acotado para su acción e implementación (en un principio por tres años y luego negociada a tres años más), ser una estructura mínima en términos de política pública (proyecto) y la inserción en el MGAP, estructura ministerial de larga data en la historia institucional de política pública en Uruguay. En el ministerio, se generaron ciertas resistencias a los cambios impulsados por el PUR, sobre todo, por su dinamismo cualitativo y cuantitativo y por estar orientado a impulsar políticas públicas hacia otros sectores sociales y acciones a las que históricamente estuvo enfocado el MGAP: regulación, fiscalización y habilitación de sectores productivos, que reflejan los dos modelos en pugna. De alguna manera, era el encuadre político institucional el que limitaba el accionar del PUR y las políticas orientadas al fortalecimiento organizacional. Este objetivo del PUR, fue impulsado por técnicos formados en ciencias sociales, en equipo con técnicos de las ciencias agrarias, muchos de ellos formados bajo la égida del agro negocio.

La concreción de los objetivos del PUR se dificultó, en una estructura de política pública con cuadros funcionales que manifestaban resistencias a la política y dónde los argumentos técnicos, en varias ocasiones, se ubicaban por encima de los argumentos de las políticas públicas.



Machado (2000), distingue a las organizaciones entre aquellas que aprenden y las que son rígidas, siendo importante las formas externas que asumen y cómo trabajan con otras instituciones y con los integrantes destinatarios de su accionar. A las cerradas, las caracteriza como burocracias restrictivas, con autoridades jerárquicas

centralizadas y con la mirada más dirigida al adentro que al entorno. En la medición de los indicadores vinculados a la representatividad de la organización con respecto a sus asociados, a la madurez organizativa y al funcionamiento de la organización de las tres expresiones surgidas en Rivera, se visualizó como resultado una alta representatividad de la APPFam, COMIRA y Comisión Vecinal Arroyo Blanco con respecto a sus asociados. En los resultados vinculados al indicador requisitos de ingreso, se presentó una tendencia que se podría interpretar como de estructuras rígidas para aceptar nuevos socios en los inicios de la formación de las organizaciones. Esto, en parte, se explica por la escasa trayectoria organizativa de sus integrantes y por el proceso que lleva construir una organización orientada a fundar nuevas relaciones sociales para alcanzar objetivos en común en un entramado social basado en confianzas y demandas individuales. La construcción organizativa es progresiva y a medida que las entidades fueron alcanzando logros y experiencia en el funcionamiento interno y en la participación externa, se volvieron más proclives al ingreso de nuevos socios. Por otra parte, al tener las políticas públicas influencia en el surgimiento y desarrollo de las organizaciones, las principales líneas de acción en la construcción y en el proceso transitado por la APPFam y por la Comisión Vecinal Arroyo Blanco, se relacionaron con el perfil de sus integrantes. En la COMIRA (la organización más compleja en cuanto a la trayectoria organizativa dispar de sus grupos e integrantes, por ser una federación de grupos y por la composición social de sus asociados) los instrumentos de política pública tuvieron fuerte incidencia en las líneas de acción de la organización y, en algunos casos, se alejaron de las problemáticas de sus asociados.

Benzaquen, Gianetti (2008), señalan que más allá del formato que adquieran las organizaciones, la apuesta pasa por las capacidades adquiridas por sus integrantes en el trabajo en conjunto. La capacidad colectiva de generar organización construye poder; es una fuerza que puede fundar cosas, invitar a la acción, desarrollar ideas y crear instancias de transformación dentro de un grupo. El funcionamiento interno de las organizaciones reflejó las capacidades y aprendizajes incorporadas por los integrantes de la APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco a partir de la construcción de estructuras democráticas en su funcionamiento y toma de decisiones, con convocatorias regulares para la renovación de sus cuerpos directivos, la creación de comisiones y la realización de asambleas y reuniones como ámbitos de

intercambio, información y resolución de temas inherentes a la organización. Se presentó alguna complicación para la renovación de los miembros directivos y para la representación intergeneracional, dificultades que se presentan en todos los territorios rurales de Uruguay.

El relevo generacional es una de las mayores problemáticas, por el alejamiento del medio rural de las generaciones más jóvenes. Sin embargo, hay que destacar que en la APPFam y en la COMIRA la composición de sus directivas y los referentes de los grupos apícolas eran mayoritariamente jóvenes. Otro aspecto a resaltar, que rompe la tendencia histórica de la representación masculina en las organizaciones sociales rurales, es la participación de las mujeres. El Consejo Directivo de la APPFam en el año 2012 se integró, en su totalidad, por mujeres jóvenes; en la COMIRA, las referentes principales en los grupos La Cumbre y Rincón de los Rodríguez eran mujeres (en este último, lo eran todas sus integrantes). El grupo de Rincón de los Rodríguez, a través de la participación y demanda en las MDR, logró la instalación de la electrificación rural en su paraje rural, lugar olvidado históricamente por las políticas públicas. En la Comisión Vecinal Arroyo Blanco, la presencia de las mujeres fue central en la integración de la Comisión y en los trabajos realizados para acceder al agua potable.

5.6 Acción colectiva y participación

Para Melucci (1999), los actores colectivos producen la acción colectiva porque son capaces de definirse a sí mismos y al campo de la acción; los individuos construyen y negocian el significado de la acción colectiva, construyen un nosotros colectivo y definen y comparten tres clases de orientaciones: los fines de la acción, los medios y las relaciones con el ambiente. La acción colectiva no es la expresión de una intención del propósito que se persigue, los individuos activan sus relaciones para darle sentido al estar juntos y a los fines. La acción se construye a partir de los recursos disponibles de los actores y de las posibilidades u obstáculos del ambiente.

El contenido de los tres ejes que constituyeron el sistema de la acción en la APPFam, en la COMIRA y en la Comisión Vecinal Arroyo Blanco, se expone a continuación:

Ejes sistema de acción	Organizaciones sociales en Rivera		
	APPFam	COMIRA	Comisión Vecinal Arroyo Blanco
Fines	Superar restricciones económicas, productivas y sociales. Mejorar la calidad de vida de sus integrantes.	Superar restricciones económicas y productivas. Organización referente en la 7ª y 8ª sección de Rivera.	Satisfacción de necesidades básicas: agua potable
Medios	La organización y su fortalecimiento	La organización y su fortalecimiento	La organización y su fortalecimiento
Ambiente	Ámbitos de participación institucionalizados. Convenios, proyectos y acuerdos de trabajo interinstitucionales.	Ámbitos de participación institucionalizados. Proyectos y acuerdos de trabajo interinstitucionales.	Ámbitos de participación institucionalizados. Proyectos y acuerdos de trabajo interinstitucionales.
Fuente: elaboración propia			

Para Melucci (1999), puede haber factores coyunturales que contribuyan a la emergencia de fenómenos colectivos, que operan si el actor los percibe e integra en un sistema de interacción y negociación respecto a los fines de la acción, a los medios y a las relaciones con el ambiente. En concordancia con lo planteado por Melucci (1999), la contribución para la emergencia de los fenómenos colectivos en las tres organizaciones analizadas en el departamento de Rivera, sucedió a partir de los siguientes factores coyunturales: cambio de gobierno, nuevas definiciones en las políticas y objetivos del PUR e implementación de las políticas públicas orientadas a promover la organización por técnicas sociales. Vale aclarar, sin embargo, que estos factores no operaron por sí solos, la propuesta de las políticas del PUR en la interacción y negociación con los actores colectivos, la percibieron e integraron en el sistema de acción fundado en cada una de las organizaciones.

Cruz (2001), establece que la acción colectiva constituye una relación entre diferentes grupos de protagonistas y que en general intervienen al menos dos partes. Al establecerse como una relación, las iniciativas, negociaciones y decisiones se producen de manera interactiva. En el proceso de la acción colectiva se configuran los rasgos de las iniciativas y respuestas y es ese carácter procesual el que relativiza los

conceptos, ideologías y creencias de los participantes, tanto las previas como las simultáneas al proceso de movilización. Considerando los conceptos vertidos y las particularidades del terreno donde se desarrolla la acción colectiva de las organizaciones estudiadas en Rivera en el quinquenio 2005 - 2010, se observó que en un principio, la relación se estableció entre las organizaciones que fueron promovidas desde el PUR y la política pública por él representada. En los resultados obtenidos en las tres organizaciones, los principales objetivos y actividades de las organizaciones se definieron en un proceso interactivo con las políticas públicas. Si bien, como se dijo, se inició con el PUR, en el proceso se incorporaron otras instituciones gubernamentales de carácter nacional y departamental, organizaciones sociales y empresas privadas. Sin embargo, esto no significa que las organizaciones sociales se hayan generado a imagen y semejanza de las políticas públicas. La APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco presentaron particularidades e improntas propias del contexto social y cultural en donde surgieron y, durante el proceso transitado, aprendieron y ejercitaron la toma de decisiones con independencia de la política pública. En este sentido, se pueden citar, a modo de ejemplo, dos casos: la APPFam rechazó el fondo rotatorio ofrecido por el PUR; la COMIRA decidió adherirse al plan de negocios de la DIGEGRA y optó por la integración formal de sus asociados a otra organización social rural.

Manzanal (2006), señala que el camino hacia la transformación social, política, institucional y económica se construye a partir de la educación, concientización y empoderamiento de las mayorías históricamente postergadas. En el caso del desarrollo rural significa orientarse al fortalecimiento de las organizaciones de base y a la educación formal e informal, capacitando para el ejercicio de la política, de la gestión y del control institucional. Con relación a quién puede generar estos procesos, el autor señala que el Estado podría ser su gestor inicial pero no su impulsor, en tanto que el desarrollo territorial y la democracia participativa local atentan contra el poder hegemónico que sus instituciones representan. Por tanto, la promotora de los cambios tiene que ser la población rural organizada. Las tres organizaciones sociales estudiadas en Rivera, desde sus inicios establecieron una forma de funcionamiento que las formó en la participación: con elección de autoridades, cogestión de recursos, recepción de información en instancias colectivas regulares y toma de decisiones sobre diversos temas y en diferentes espacios. La participación de las organizaciones

sociales en los espacios externos generados desde las políticas públicas implicó reglas de juego establecidas y aceptadas para la acción colectiva. La APPFam y la COMIRA no se integraron a organizaciones de 2º y 3er grado, que hubieran podido representar otros espacios para ampliar, repensar o asumir otras formas de acción colectiva. En las políticas públicas, el proceso de construcción o rediseño fue diferente; el PUR asumió el desafío inicial y luego fue tomado en otros ámbitos estatales. Partió de considerar a los sujetos de las políticas públicas como sujetos organizados activos y protagonistas para su construcción y evaluación y desde esa concepción reformuló o generó otros espacios como las MDR y los encuentros de producción agropecuaria familiar, entre otros. En estos espacios, se ejerció una nueva relación entre el estado y la sociedad, se pretendió alterar la relación representante – representado y convertirlos en ámbitos para la participación y expresión de las organizaciones sociales, de modo que en el diseño e implementación de las políticas públicas se vertiera la expresión directa de estos sectores sociales y no la implementación de tecnicismos, muy en boga en los últimos tiempos de la política pública. Martínez Nogueira (1995), señala que la formulación de una política es un proceso en el que participan múltiples actores y en este caso se diferencia del planteo tradicional, que se caracterizaba por ser una actividad realizada en base a criterios técnicos con escasa deliberación social. Con la nueva formulación de la política, se despliegan capacidades analíticas. Es una ocasión para la convergencia de enfoques y perspectivas. Cuando la participación se convoca desde el Estado, constituye un hecho político que legitima a la dirigencia de las organizaciones y exige que éstas elaboren propuestas o expliciten sus posiciones.

Cruz (2001), concibe el surgimiento de la acción colectiva como el proceso por el cual las personas realizan esfuerzos conjuntos dirigidos a influir en la distribución de poder y distingue diversas formas –participación política, movilización o protesta- que los grupos emprenden para adquirir poder o para responder a los conflictos planteados entre ellos. La forma de la acción colectiva en las organizaciones sociales en Rivera fue la participación política; los contenidos y las particularidades de la participación fueron definidos por los sentidos de la acción en cada una de las organizaciones; los medios y la relación con el ambiente se dio a través de la participación de la organizaciones en los ámbitos institucionalizados –Mesas, Encuentros, Seminarios,

entre otros- y demás espacios propiciados por ellas –culturales, recreativos, productivos-.

Cruz (2001), distingue dos dimensiones de la acción colectiva, una institucional y otra no institucional. En el caso de la institucional, dice que los grupos de interés, en este caso las asociaciones, utilizan para plantear sus demandas cauces privilegiados de participación política y de acción colectiva, con el fin de adquirir poder o de alterar el existente. En el caso de las organizaciones sociales de Rivera, el sentido de la acción definido en cada una de ellas se dirigió fundamentalmente a mejorar la calidad de vida de sus integrantes, a superar restricciones de índole económica y productiva y a fortalecer sus organizaciones para plantear las demandas en los diferentes ámbitos institucionales. La participación institucionalizada, en términos de Veneziano (2009), puede ser concedida o demandada. Según el viejo paradigma de la política, en la democracia “*se hace hincapié en la participación política más que en la política como participación*”. En el caso de los espacios generados por el PUR y luego por las MDR instituidas por Ley la participación fue, en sus inicios, más concedida que demandada. Alteró el paradigma clásico de la participación en democracia, en tanto las políticas públicas del PUR hicieron hincapié en la política basada en la participación. Así, los espacios de participación posibilitaron el desarrollo de políticas relacionadas con las expectativas de la población y las organizaciones de diversa índole –grupos o asociaciones de productores formales y no formales, sociedades de fomento, cooperativas, comisiones vecinales, entre otras- fueron el instrumento para la participación social.

Las organizaciones sociales estudiadas en los territorios de Rivera no se plantearon, ni a corto ni a mediano plazo, alterar las relaciones de poder establecidas, sí, a partir de su reconocimiento como sujetos de derechos, se abocaron a reivindicar el ejercicio de los mismos. En concordancia con el planteo de Harnecker (2010), hasta aquí, se presenta aún un nivel de participación promovido desde el afuera, incentivado por dirigirse a las cuestiones más sentidas por la población. La autora plantea también otro enfoque que propone que la participación no puede prescindir de expresiones organizativas. Desde su perspectiva, no se puede prescindir de actores externos para promover la organización y la participación en la gestión del gobierno. Agrega que ante organizaciones débiles, desmovilización y escepticismo, la vía para “promover la participación” es a través de convocar a la población a intercambiar y decidir sobre el

destino de los recursos. Y considera que partir de los problemas más sentidos por la población es el modo para incentivar la participación en la gestión del gobierno. Los planteos realizados por las organizaciones estudiadas en la Mesa de Desarrollo Rural en Rivera estuvieron asociados a satisfacer las necesidades cotidianas más sentidas por la población. Al respecto una entrevistada señaló:

“Es la única herramienta o el único lugar donde nosotros podemos poner todas nuestras necesidades y donde nos escuchan y donde nos derivan. Por ejemplo, el año pasado gestionamos mucho el tema del ómnibus del liceo de Cerro Pelado. De los chiquilines que no habían tenido ómnibus por dos años y fue por medio de la Mesa de Desarrollo que conseguimos el ómnibus. Más bien son los trámites, las gestiones, ese tipo de cosas así” (E12).

El aprendizaje de la participación social mediante la práctica concreta a la interna y a lo externo de la organización construyó un sujeto activo en defensa de sus derechos y una identidad asociada simbólicamente en la acción, a la producción familiar. Las estrategias implementadas por las organizaciones permitieron su visibilidad en el mapa de actores locales y su legitimidad social. También, la construcción de capital social en las redes vinculares con sus pares y en los espacios de participación y diálogo social, donde cuestionaron el modelo de desarrollo vigente mediante planteos no deliberados.

Coraggio (1989), distingue niveles de participación de los sectores sociales en la vida social. Respecto a la finalidad, demanda y participación, las tres organizaciones sociales estudiadas en Rivera, establecieron una identidad colectiva con el objetivo de lograr satisfacer a través del estado, aspectos vinculados con necesidades básicas –Comisión Vecinal Arroyo Blanco- u otros aspectos relacionados con la producción – APPFam, COMIRA-. Se reconocieron como sujetos de derechos y demandaron su ejercicio, pero no alcanzaron el tercer nivel planteado por Coraggio: pasar a la problematización de sus necesidades en términos de derechos humanos.

Manzanal (2003b), considera que la participación organizada es el principal instrumento que los sectores de menores recursos tienen para transformar su propia realidad y su calidad de vida y, por tanto, aumentar su participación en la distribución del ingreso. Esa participación organizada, continúa la autora, se alcanza transitando un proceso que avanza y se fortalece en la práctica concreta. En ese sentido, la participación organizada y su evolución en las tres organizaciones sociales estudiadas

en Rivera transitó por un proceso que involucró distintos niveles de participación – información, consulta, toma de decisiones- y que robusteció su posicionamiento y por ende sus demandas, aunque no logró alcanzar el cuerpo de decisión que dirige la cosa pública. Esto incidió en el tipo y en la evolución de los planteos que se realizaron en los ámbitos de participación impulsados desde la política pública.

Desde la perspectiva de Benzaquen; Gianetti (2008), la participación interna y externa de la APPFam, de la COMIRA y de la Comisión Vecinal, representó a *‘personas en situación de ciudadanía’* que se involucraron e incidieron en la toma de decisiones, a la vez que construyeron propuestas de resolución a sus problemas. En la conceptualización que realizan los autores sobre la participación, en las formas e instrumentos internos y externos a las organizaciones, en las de Rivera no se observó participación poco genuina, que hubiera implicado la obligación de hacer lo que otros quieren, en este caso el PUR-. En cambio, si bien la finalidad establecida por las políticas del PUR no era una participación decorativa, en los inicios de la implementación de los instrumentos de las políticas –asambleas, reuniones, MDR-, factores históricos, culturales y las trayectorias de los involucrados influyeron para que los integrantes de las organizaciones estuvieran presentes sin saber por qué ni para qué estaban. En cierta medida, en ese momento, se podría considerar que la participación fue simbólica, en tanto se les presentaba diversidad de información pero había mucha dificultad para decodificarla. En el proceso de trabajo, en diferente medida, los integrantes de las tres organizaciones fueron construyendo el sentido de pertenencia a su organización (la gente siente que forma parte). Algo altamente rescatado por los integrantes y técnicos de la APPFam y de la COMIRA fue el intercambio de ideas, conocimientos y visiones (que tiene parte) y el poder tomar decisiones junto con los otros (que toma parte) en todas las instancias del proceso de trabajo de las organizaciones: diagnóstico, diseño, gestión, seguimiento y evaluación. De esa forma, se fue construyendo un actor colectivo que aprendió, en la práctica, a intervenir y a participar.

Con relación a los distintos tipos de acción colectiva, Bustos Cara (2002c) destaca cuatro categorías: acción común o espontánea, acción colectiva, acción colectiva organizada y acción colectiva institucionalizada. De acuerdo a las características relevadas en la etapa de realización de las entrevistas y tomando en cuenta que en el transcurso del tiempo negociaron y renegociaron los diferentes aspectos de la acción

colectiva, se clasifican a continuación las organizaciones sociales estudiadas en Rivera, según las categorías establecidas por Bustos Cara:

Tipo de acción colectiva en las organizaciones sociales de Rivera según tipología de Bustos Cara		
Organización	Tipo de acción	Características
APPFam	Acción colectiva institucionalizada	Organización con objetivos explicitados, sentidos de la acción y prácticas acordes a los mismos. Formalizada con estatutos, normas y procedimientos. Práctica legitimada, reconocida, aceptada, valorada y establecida entre sus integrantes. El relevo generacional permitió reproducir y transferir a las nuevas generaciones el sentido de la acción.
COMIRA	Acción colectiva organizada	Organización que estableció objetivos, explicitados en el relato y que se incorporaron en el discurso de sus integrantes a través de las demandas establecidas a las instituciones. Hubo un pasaje de la acción colectiva a la acción colectiva organizada a partir de la explicitación de sus problemas con la asistencia técnica y la elaboración de un discurso reivindicativo ante las instituciones. Los referentes de los grupos apícolas ante la COMIRA, presentaban liderazgo en sus grupos y en la relación de la Comisión con la institucionalidad pública y privada. El tiempo de vida de la organización y el Plan de Negocios detuvieron el proceso de consolidación de la acción colectiva organizada y su transformación en acción colectiva institucionalizada, ya que se planteaban la formalización de la organización. Cabe acotar que era una organización que contaba con Consejo Directivo, reglamento de funcionamiento interno, participación en distintos ámbitos y reconocimiento social en su región de referencia.
Comisión Vecinal Arroyo Blanco	Acción colectiva	Organización que estableció objetivos: solucionar una necesidad básica. Seleccionó e incorporó a sus integrantes a partir de los propósitos explicitados discursivamente. Desde los objetivos establecidos comenzó a construirse y a capitalizarse una historia en común. El haber vivido la experiencia del acceso al agua potable fue la base de la legitimidad de pertenencia a la

		organización.
Fuente: elaboración propia en base a Bustos Cara (2002c)		

Las formas de acción colectiva que adoptaron las organizaciones sociales en Rivera, no se identificaron cabalmente con ninguno de los tipos de acción colectiva definidos por García Delgado (1994) para los distintos momentos históricos: movilización de masas y nuevos movimientos sociales.

El Estado, con las políticas públicas del PUR, ejerció influencia para la generación y propagación de las organizaciones sociales y éstas adoptaron un nuevo tipo de acción colectiva. En la nueva modalidad, el Estado asumió protagonismo en la movilización de la sociedad civil. Esta caracterización se asimila al enfoque de Kliksberg (2013), cuando señala el rol central que el Estado debe asumir en una nueva propuesta de desarrollo y, en particular, en la movilización y potenciación de los actores en la sociedad a través de la educación, para empoderar a la población para la economía y la participación ciudadana. Este trabajo interpreta la educación en un sentido amplio, formal e informal. Los espacios generados en las organizaciones sociales rurales en Rivera que, además, contaron con el trabajo de las técnicas sociales, oficiaron como ámbitos centrales para el aprendizaje y el ejercicio de la participación.

CONCLUSIONES GENERALES

En el año 2005, el nuevo escenario político en Uruguay permitió plantear la reorientación del Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. En el contexto del país, la constelación de actores vinculados a las organizaciones sociales de los sectores invisibilizados del medio rural era casi inexistente, al igual que sus relaciones. En el transcurso de la nueva etapa, los cambios conceptuales y metodológicos implementados en el PUR y en el perfil de los recursos técnicos, fueron condición indispensable para alcanzar los objetivos establecidos y contribuyeron a incluir y posicionar el tema de la pobreza rural y a visibilizar organizadamente a los sectores excluidos del medio rural en la agenda política y social de Uruguay y de Rivera.

Ante la escasez de políticas públicas orientadas a los territorios rurales, se generaron procesos internos en el Estado y respecto a la toma de posición relativa a la pobreza rural. En Rivera, el abordaje de los temas vinculados con la pequeña producción familiar y con las necesidades básicas insatisfechas en los poblados rurales, se observó en las relaciones y acuerdos de trabajo de las tres organizaciones estudiadas con instituciones del aparato estatal que en pocas o nulas ocasiones habían definido en la prioridad de sus políticas al territorio rural. O, si en algún momento lo habían hecho o estaban en sus competencias acciones orientadas al sector agropecuario, hacía décadas que carecían de políticas públicas que incluyera a los sectores sociales que representaban la APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco. Las políticas del PUR dirigidas a la promoción de la organización y al diálogo social repercutieron socialmente en el territorio rural de Rivera: se revalorizó el tema de la producción agropecuaria familiar y se legitimaron las organizaciones vinculadas con la pequeña producción familiar –APPFam, COMIRA-. Esos resultados se visualizan en los acuerdos realizados por las organizaciones con el empresariado rural y con otras organizaciones sociales rurales. También se logró, paulatinamente, que los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales comenzaran a adquirir credibilidad en las instituciones públicas.

En el anclaje territorial, las políticas públicas del Proyecto Uruguay Rural contaron con representación técnica, a través de una dupla interdisciplinaria que representó al

proyecto en el territorio de Rivera. El dispositivo de la asistencia técnica mediante los técnicos de campo, fue el eslabón central para el diseño e implementación de los convenios y proyectos. Los técnicos ejercieron el rol de comunicadores y referentes del PUR en los territorios rurales, y con la población destinataria de la política. Asimismo, en cuanto a la promoción de la organización, desempeñaron un rol central en la función de impulsar y asesorar pero, a diferencia del rol cumplido en la década de los 90 del siglo pasado, se incorporan técnicos de las ciencias sociales que acompañaron conceptualmente los objetivos del PUR y en la definición de los dispositivos de abordaje contribuyeron a: a) la creación de espacios en las organizaciones que estimularon y propiciaron capacidades para la participación activa y protagónica de sus integrantes, b) promovieron ámbitos para el intercambio, reflexión y construcción colectiva y c) impulsaron la participación en espacios locales y nacionales externos a las organizaciones.

La implementación de metodologías participativas promovió una nueva impronta de trabajo en el territorio rural de Rivera. En las tres organizaciones sociales estudiadas, contribuyeron a visualizar que es posible lograr métodos alternativos de trabajo en las organizaciones públicas y en el abordaje a las problemáticas rurales. En el trabajo territorial, las técnicas sociales implementaron metodologías de trabajo grupal, estimularon el diálogo, la expresión y participación y rescataron los aportes desde las distintas miradas, sentires y saberes, donde el aporte de cada uno y de todos hacía al crecimiento y accionar grupal. Se apostó al ámbito colectivo como espacio de decisión. El protagonismo, al igual que las iniciativas, debía surgir de la población destinataria de la política. Se trataron de crear o recrear las tramas sociales locales y valorizar a los sujetos silenciados y a la creatividad de la comunidad rural para la acción y la participación. Los técnicos, al estar insertos cotidianamente en las dinámicas territoriales fueron adquiriendo nuevos aprendizajes y competencias, que implicaron para ellos nuevas vivencias y desafíos. La realidad en permanente transformación requirió habilidades y destrezas que se fueron generando en la práctica con los productores familiares, asalariados y pobladores rurales.

Los contenidos de los instrumentos de las políticas públicas del PUR –convenios, proyectos, plenarios, seminarios de evaluación, entre otros-, fueron el resultado de un proceso de negociación y articulación entre el Proyecto y las organizaciones. La APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco participaron activamente en

las MDR, Encuentros Nacionales de Producción Agropecuaria Familiar, Encuentro Nacional de Microcrédito, entre otros. La definición de los contenidos de los convenios y proyectos celebrados entre el PUR y las organizaciones implicó la convocatoria a espacios colectivos, el aprendizaje del funcionamiento de una organización y la institucionalización de objetivos en común. El PUR consideró a los sujetos destinatarios de las políticas públicas como sujetos organizados, activos y protagonistas. Los espacios generados fueron ámbitos de participación y expresión de las organizaciones sociales que establecieron una nueva relación entre el estado y la sociedad, en contraposición a la relación representante – representado. En la implementación del PUR se observó lo contrario a aquellas visiones que pretenden separar la política pública de la sociedad. En cambio, se promovió la participación organizada de los sujetos destinatarios en los contenidos e implementación de los instrumentos de la política pública.

Los cambios generados modificaron las trayectorias de los productores familiares, asalariados y pobladores rurales en relación al ejercicio de sus derechos. Los sectores más excluidos de los territorios rurales fueron integrados a la vida ciudadana mediante el protagonismo activo en la cogestión y decisión de instrumentos de política pública, en la creación y participación de las organizaciones en espacios de diálogo social de carácter departamental, regional y nacional y el fortalecimiento de su poder de negociación, que se reflejó en los diversos acuerdos interinstitucionales celebrados con instituciones estatales, organizaciones sociales y empresas privadas.

En el marco de las políticas del PUR, la definición multidimensional del desarrollo rural y el accionar para la concreción de los objetivos establecidos, acompañaron todo el proceso de implementación del Proyecto durante el período analizado en Rivera. Los integrantes del PUR, los técnicos y los integrantes de las organizaciones, con la creación y la praxis participativa en el funcionamiento de las tres organizaciones, validaron la estrategia de la organización para demandar su condición de sujetos de derechos de las políticas públicas y la participación en los ámbitos externos a las organizaciones. Tales características alteraron imaginarios sociales construidos por décadas en la promoción de estrategias individuales para la solución a las diversas problemáticas.

En territorios rurales basados en relaciones sociales con raigambre caudillesca y escasa trayectoria organizativa de los pequeños productores familiares y en un

escenario de desmovilización social de la población objetivo de las políticas del PUR, las resistencias iniciales a la intervención del Proyecto fueron débiles. Ante la ausencia de políticas públicas orientadas a la ruralidad -a excepción de la escuela pública - el poder acceder a recursos de la política pública facilitó la inserción territorial y la promoción de los objetivos del PUR en la ruralidad de Rivera a través y el trabajo de los técnicos de campo. La tarea no estuvo exenta, en sus inicios, de complejidades vinculadas a las incertidumbres propias que genera la participación con propuestas metodológicas desconocidas o escasamente exploradas con los pequeños productores familiares y pobladores rurales. El invocar al Estado, por el significado de autoridad que tienen las instituciones estatales y en particular el MGAP en la ruralidad, facilitó las acciones a desarrollar. Otro factor que ayudó al acercamiento y la inserción territorial del PUR fue la empatía que los productores familiares, asalariados y pobladores rurales en los inicios del 2005 tenían con el ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Sr. José Mujica.

En Uruguay, históricamente, las organizaciones sociales rurales vinculadas con la producción familiar se caracterizaron por: a) surgir a instancias de la promoción de actores externos: políticas públicas, partidos políticos, b) tener en la base social escasos antecedentes de integración de los pobres rurales y pequeños productores familiares, y c) contar con escasos antecedentes de lucha del gremialismo rural asociado a la producción familiar.

En el espacio social del territorio rural de Rivera, las relaciones sociales se caracterizaban por la individualidad y eran escasos los escenarios de actores colectivos. La cosmovisión que predominaba era la del proyecto hegemónico que cohabitaba con otros proyectos fragmentados y dispersos en el territorio rural. Considerando los antecedentes históricos de las organizaciones sociales rurales de la producción familiar, las implicancias provocadas por el neoliberalismo para la organización en el entramado social rural, la opinión de los productores y de los técnicos sobre las dificultades para generar procesos organizativos y las diferencias políticas entre el gobierno nacional y el departamental en el periodo 2005-2010, el Proyecto Uruguay Rural del MGAP en Rivera, a partir de la promoción de la organización de los sectores sociales más invisibilizados del medio rural, con los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales, logró agrupar e integrar al entramado social rural y generar organizaciones. De ese proceso,

permaneció activa y sin el apoyo del PUR, la Asociación de Pequeños Productores Familiares. Al analizar la génesis, la composición y las reivindicaciones de las organizaciones de productores familiares en el Uruguay, y el caso de la APPFam en particular, se puede concluir que una vez más, se promueve en el país el surgimiento de una organización de base de productores familiares con el apoyo externo a través de una política pública. Con el impulso del PUR, los sectores invisibilizados del medio rural fueron creando y recreando las organizaciones, inmersos en un proceso social en el que estuvieron presentes las relaciones sociales, la historia, la cultura y las tradiciones de los territorios rurales. Las organizaciones sociales surgidas no se crearon a imagen del PUR; basta observar las acciones y el tipo de demandas de los sujetos colectivos, ni fueron producto de la acción racional y deliberada de los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales, sino que fueron el resultado de la compleja interacción entre los actores –organizaciones- y la institución –PUR-.

De acuerdo a las particularidades del terreno donde se desarrolló la acción colectiva de las organizaciones estudiadas en Rivera en el quinquenio 2005 - 2010, en un principio, los marcos de la acción de los acuerdos de trabajo se establecieron entre las organizaciones promovidas desde el PUR y la política pública representada por el Proyecto Uruguay Rural. En los resultados obtenidos en las tres organizaciones, las principales actividades de los agrupamientos fueron definidas en un proceso interactivo con las políticas públicas, que se inició con el PUR y luego, en el proceso, se fueron incorporando otras instituciones gubernamentales de carácter nacional y departamental, organizaciones sociales y empresas privadas. La APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco presentaron particularidades e improntas propias del contexto social y cultural en donde surgieron. Durante el proceso, construyeron capacidad de diálogo y negociación con los sectores públicos y privados y realizaron la toma de decisiones con independencia de la política pública.

La base social de las nuevas organizaciones surgidas en Rivera –la APPFam y la COMIRA- se diferenció de la integración que históricamente tuvieron las organizaciones de productores familiares en Uruguay. Las características socio – económico – culturales de los miembros- (los productores menos capitalizados y asalariados rurales) hicieron que la integración de estos sectores sociales lograra

modificar la tendencia de las debilidades para la organización de los sectores más invisibilizados del medio rural en Rivera.

El PUR se planteó contribuir al fortalecimiento de las organizaciones de base de los sectores con menor poder económico y simbólico y desplegar su capacidad reivindicativa para la defensa de sus derechos, desde un posicionamiento político orientado a la distribución de la riqueza. Sin embargo, en los proyectos sobre fortalecimiento organizacional establecidos en el marco de convenios o acuerdos de trabajo entre el PUR y las tres organizaciones estudiadas, no se plantearon objetivos explícitos en este sentido. La política del PUR promovió la organización y su fortalecimiento a través de actividades internas y externas a las organizaciones. La reivindicación en términos políticos en los objetivos de las organizaciones y en sus integrantes, en general no fue asumida como tal. Por el contrario, las acciones y reivindicaciones se dirigieron a acceder a herramientas para mejorar la calidad de vida y no se centraron en disputar cambios de carácter estructural en la distribución de la riqueza y del poder. Las razones que influyeron en el sentido que tomaron las organizaciones promovidas por el Proyecto Uruguay Rural se pueden adjudicar a factores como: a) la escasa trayectoria organizativa, b) las raíces culturales que construyeron socialmente dependencia externa y estrategias personales para la solución de las necesidades reproductivas y productivas y c) la complejidad de los objetivos del PUR y el plazo acotado para su acción e implementación -en un principio por tres años y luego negociada a tres años más-, con una estructura mínima en términos de política pública -Proyecto- e inserto en el MGAP, estructura ministerial de larga data en la historia institucional de política pública en Uruguay. En el MGAP, se generaron ciertas resistencias a los cambios impulsados por el PUR, por su dinamismo cualitativo y cuantitativo y por estar orientado a impulsar políticas públicas hacia otros sectores sociales a las que históricamente estuvo enfocado el MGAP.

En Uruguay, hay escasos antecedentes de lucha social del gremialismo rural vinculado a la producción familiar. Desde la política pública del PUR, en sus objetivos, se estableció impulsar el accionar orientado a luchar por la distribución de la riqueza. En la etapa fundacional de las organizaciones, de la APPFam y de la COMIRA, la finalidad y el sentido de la acción se orientó a superar restricciones económicas, productivas y sociales para la reinserción social y económica, a lograr el acceso a bienes y servicios para mejorar la calidad de vida de sus integrantes y a fortalecer sus

organizaciones para plantear demandas en los diferentes ámbitos de diálogo social. Las nuevas organizaciones, al realizar planteos de esta índole y no de tipo estructural, lograron la adhesión de estos sectores sociales y llegaron a legitimarse más rápidamente, al acceder a recursos que se transfieren en corto plazo a sus integrantes.

En el marco de las organizaciones promovidas por el PUR, la práctica política impulsada se restringió a los marcos conceptuales implícitos en las instituciones públicas estatales y no estatales, que pregonan políticas públicas diferenciales a la producción familiar y estimulan las megainversiones nacionales y extranjeras. Si bien las organizaciones pueden reivindicar discursivamente que un modelo avasalla al otro, en el caso de Rivera los cuestionamientos no trascendieron las percepciones individuales o locales a pequeña escala. Las políticas se enmarcaron en esa realidad institucional y ser sujeto de las políticas públicas implicó la aceptación de las reglas de juego y limitaciones institucionales. El PUR orientó su accionar al fortalecimiento de las organizaciones capacitando para el ejercicio de la participación y la gestión. En el año 2010, el encuadre político institucional limitó el accionar del PUR y los contenidos de las políticas que el Proyecto promovía.

Los integrantes de las tres organizaciones estudiadas –APPFam, COMIRA, Comisión Vecinal Arroyo Blanco-, fueron protagonistas desde los inicios en la construcción de sus asociaciones, ejercitaron la participación en las herramientas implementadas internamente y en los distintos espacios creados y descubrieron e incorporaron potencialidades individuales y colectivas que fortalecieron a las organizaciones durante el acompañamiento del PUR. Durante la implementación de la política orientada a promover procesos organizativos y a contribuir a desarrollar el ejercicio de la ciudadanía en los sectores invisibilizados del medio rural, las tres experiencias analizadas atravesaron diferentes etapas en su trayectoria, tanto en los niveles micro como macro: en el inicio, se trabajó en valorarse como personas y potenciar la autoestima para luego conocer y percibirse como sujetos de derechos. En el funcionamiento y participación en la organización adquirieron capacidades para asumir gradualmente la toma de decisiones y plantear sus demandas en distintos espacios de diálogo social, como sujetos de derechos.

En los resultados de la medición de los indicadores vinculados a la representatividad de la organización con respecto a sus asociados, a la madurez

organizativa y al funcionamiento de la organización, se visualizó una alta representatividad de la APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco con respecto a sus asociados. En relación al indicador requisitos de ingreso, se observó una tendencia que se podría interpretar como de estructuras rígidas al ingreso de nuevos socios en los inicios de la formación de las organizaciones. Esto en parte se explica por la escasa trayectoria organizativa de sus integrantes y por el proceso que lleva construir una organización orientada a fundar nuevas relaciones sociales para alcanzar objetivos en común en un entramado social basado en confianzas y demandas individuales. La construcción organizativa fue progresiva y a medida que alcanzaron logros y acumularon experiencia en el funcionamiento interno y en la participación externa, las organizaciones se volvieron proclives al ingreso de nuevos socios. Por otra parte, al haber tenido las políticas públicas influencia en el surgimiento y desarrollo de las organizaciones, en la construcción y en el proceso transitado por la APPFam y por la Comisión Vecinal Arroyo Blanco, las principales líneas de acción se vincularon al perfil de sus integrantes. En la COMIRA, como federación de grupos, fue más compleja la trayectoria organizativa, presentó disparidades entre sus grupos e integrantes y porque al estar enfocada en un rubro productivo, los instrumentos de política pública tuvieron fuerte incidencia en las líneas de acción y en las decisiones asumidas por la Comisión, sin haberse analizado en profundidad la composición social de sus integrantes.

El funcionamiento interno de las organizaciones reflejó las capacidades y aprendizajes incorporadas por los integrantes de la APPFam, COMIRA y Comisión Vecinal Arroyo Blanco en la construcción de estructuras democráticas, con convocatorias regulares para la renovación de sus cuerpos directivos, la creación de comisiones y la realización de asambleas y reuniones como ámbitos de intercambio, información, resolución y toma de decisiones de los temas inherentes a la organización. Sí se presentó alguna dificultad para la renovación de los miembros de las comisiones directivas y para la representación intergeneracional, dificultades que se presentan en todos los territorios rurales de Uruguay. El relevo generacional es una de las mayores dificultades, al vaciarse el medio rural de las generaciones más jóvenes. Aun así hay dos aspectos a destacar en Rivera. En la APPFam, en la Comisión Vecinal Arroyo Blanco y en la COMIRA la composición de sus directivas y los referentes de los grupos apícolas eran mayoritariamente jóvenes. El otro aspecto

que trastocó la tendencia histórica de la representación masculina en las organizaciones sociales rurales fue la integración del Consejo Directivo de la APPFam: en el año 2012 eran todas jóvenes y mujeres. También es de resaltar que en la COMIRA, las referentes principales de los grupos La Cumbre y Rincón de los Rodríguez (en este último, no las principales sino todas) sus integrantes, eran mujeres. Asimismo la presencia mayoritaria de la mujer se observó en la Comisión Vecinal Arroyo Blanco.

La participación y el planteamiento de las problemáticas de las organizaciones sociales rurales en el ámbito de la Mesa de Desarrollo Rural - instrumento de política pública para la interacción social y deliberación sobre políticas sectoriales y desarrollo rural - permitió alcanzar resultados que impactaron favorablemente en las dimensiones económica y productiva, en el fortalecimiento de las organizaciones y en la subjetividad de sus integrantes, al representar a un colectivo en ese espacio de participación y de expresión de los pequeños productores familiares y pobladores rurales. Una integrante de la Comisión Vecinal señaló: *“Yo misma me siento otra porque antes yo tenía miedo de todo. Pero ahora no, al empezar a participar perdes un poco los miedos y fue lo que me paso a mí”*. (E12)

La participación organizada y la evolución en las tres organizaciones sociales estudiadas en Rivera transitaron por un proceso que involucró distintos niveles de participación –información, consulta, toma de decisiones- y que fortaleció el posicionamiento de las organizaciones y por ende de sus demandas. El mismo proceso no fue alcanzado por el cuerpo de decisión que dirige la cosa pública y que por tanto incide en el tipo y en la evolución de los planteos que se realizan en los ámbitos de participación impulsados desde la política pública. La APPFam continúa participando activamente en la MDR; si bien las otras organizaciones no existen como tales, sus integrantes conocen el ámbito y se vinculan a otras organizaciones con participación activa en la MDR y Sub MDR–Sociedad Fomento Rural de Cerro Pelado, Comisiones Vecinales-, e integran los Comité de Crédito Local del Programa Microcrédito del MGAP.

En el anclaje territorial de la política, la incidencia en los cambios en el accionar de los productores fue un proceso de aprendizaje, reflexión y acción de la participación social mediante la práctica concreta a la interna y a lo externo de la organización. Se construyó un sujeto activo que demandó soluciones y generó cambios en la dimensión

cultural y simbólica, al valorizar y construir en la acción una identidad asociada a la producción familiar que los apartó de la denominación genérica productor y los posicionó en la estructura social como productor familiar.

Entre las principales limitaciones del Proyecto Uruguay Rural que incidieron en la no continuidad o en la no profundización de los procesos organizativos, se observó en el relacionamiento de los objetivos de las políticas del PUR y su ajuste a los plazos de ejecución de un Proyecto. Los tiempos institucionales y los tiempos de los procesos sociales para generar organización en territorios rurales sin gran trayectoria organizativa son diferentes. En proyectos acotados temporalmente, muchas veces se apresuran los procesos sociales para canalizar resultados en el corto plazo y eso va en detrimento de los logros que se plantean alcanzar en términos de sostenibilidad de las organizaciones. Otra limitante fue la falta de continuidad de las políticas del PUR para consolidar a las organizaciones sociales -APPFam, COMIRA, Comisión Vecinal- en cuanto fue el único aparato estatal con inserción de equipos de técnicos de campo orientados al apoyo socio organizacional en el territorio rural, con la experiencia generada en el quinquenio fue el Proyecto Uruguay Rural.

En el caso de Rivera, se agregaron otras limitaciones. Por un lado, las dificultades en la coordinación y articulación de los dispositivos orientados al desarrollo rural entre la DIGEGRA y el PUR. Por otro lado, la dificultad vinculada al desajuste conceptual y metodológico que presentaron algunos instrumentos de las políticas públicas del MGAP, al no estar sus requerimientos acordes a las características y debilidades de los pequeños productores familiares y asalariados rurales y al exigir igualdad de condiciones y requisitos a sectores sociales que presentan desiguales condiciones económicas, organizacionales y de gestión. Es el caso del ofrecimiento e implementación del Plan de Negocios de la DIGEGRA en la COMIRA.

Durante el proceso de construcción de la COMIRA, las necesidades de los productores se vincularon con la producción; como lo indica su nombre, la organización se identificaba con un rubro. En poco tiempo, la organización consideró que las demandas de carácter productivo no se canalizaban en el PUR. Eso, sumado a las dificultades que algunos grupos habían tenido con la asistencia técnica del Proyecto y a la expectativa de los productores de querer concretar aspectos tangibles en la producción, hizo que se adhiriera a instrumentos de la política pública que garantizaban logros productivos y comerciales en el corto plazo, sin profundizar en el

análisis de si los requisitos del Plan se ajustaban o no a las características de sus integrantes. Es decir, ante la propuesta de acceso a instrumentos de políticas, prevalecieron intereses de corto plazo asociados a variables económicas en detrimento del proceso de fortalecimiento organizacional que se estaba construyendo en la Comisión y de sus logros alcanzados.

En base a los conocimientos obtenidos en la investigación, se puede señalar, como aprendizaje para la implementación de políticas públicas que propongan promover procesos organizativos en sectores sociales con escasa trayectoria previa de organización social, que dicho objetivo, en el corto plazo, amerita el direccionamiento a la promoción de la construcción o reconstrucción organizativa del entramado social y a la generación de impactos en la calidad de vida de los sujetos destinatarios. Para profundizar con el desarrollo rural en los territorios rurales, avanzar en la participación y en el fortalecimiento de las organizaciones, se requiere abordar, problematizar y transitar una serie de etapas de carácter progresivo. Para ello, se deben generar logros tangibles que despierten interés y necesidad de participación, ser respetuosos de las culturas locales y no presentar esquemas pre elaborados para la intervención, impulsar procesos que permitan a los integrantes de las organizaciones elevar su autoestima, reflexionar sobre sus necesidades y derechos para autoperibirse como sujetos de derechos, trabajar el por qué, el para qué y ejercitar la participación, entre otros. Se hace necesario diseñar e implementar políticas públicas que fortalezcan las prácticas de la participación y la decisión a la interna de las organizaciones y en los dispositivos externos de política pública.

En las políticas de desarrollo rural orientadas a sectores sociales que no presentan antecedentes y experiencias de participación, es central el protagonismo, al igual que los acompañamientos externos que permitan congregar a los destinatarios de las políticas, sintetizar, problematizar, decidir y co gestionar instrumentos de la política pública. Además del acompañamiento social, se requiere de la continuidad, integración y congruencia de las políticas públicas y de metodologías de intervención acordes a la ruralidad. El fortalecimiento organizativo requiere de una continuidad de las políticas que trascienda proyectos acotados en el tiempo, así como de instrumentos que conviden a la participación, expresión y decisión de los involucrados en las políticas.

Cuando existen espacios de diálogo de políticas y, a su vez, incipientes organizaciones, se hace necesario continuar con los procesos de fortalecimiento

organizativo de las organizaciones de base para profundizar las definiciones compartidas de políticas, de cogestión, de potenciar y fortalecer los diferentes ámbitos de diálogo social. En este sentido, se hace necesario integrar en las organizaciones, equipos de trabajo de carácter interdisciplinario para continuar impulsando la perspectiva integral de desarrollo. La institucionalidad pública debería garantizar procesos continuos de trabajo de los técnicos, aspecto altamente vinculado a las condiciones laborales.

La construcción, mirada y accionar interdisciplinario para la implementación de proyectos de desarrollo rural que tengan como objetivo trabajar sobre el desarrollo integral de los sectores sociales vinculados a la producción familiar y al trabajo asalariado rural debe ser estratégico. La creación de equipos interdisciplinarios en los planes de extensión en las instituciones públicas, así como el compartir los marcos conceptuales, generan buenas prácticas en la implementación de los procesos, programas y políticas de desarrollo rural y contribuyen en la concreción de los objetivos de las organizaciones de los productores familiares, asalariados y pobladores de los territorios rurales.

En el marco de estas conclusiones, se impone como reflexión que la APPFam continúo funcionando una vez concluida la intervención del PUR, a pesar de las limitaciones observadas, de los análisis que subestimaron la capacidad de las organizaciones y de los pronósticos de no continuidad más allá del financiamiento de los programas públicas. Esto pondría en entredicho las posiciones que sostienen que la dinámica organizacional se torna un tanto dependiente de la intervención y que un eventual retiro del Estado y de su apoyo financiero pondría en juego los procesos organizativos. La COMIRA quedó trunca, en parte, por las inconsistencias institucionales y las decisiones internas en la organización. La Comisión Vecinal alcanzó el objetivo planteado. A modo de cierre, expreso mi opinión respecto a los procesos estudiados en el departamento de Rivera. La presencia de factores externos condicionó la dinámica y el desarrollo productivo de los territorios rurales. Sin embargo, la construcción y permanencia de la APPFam en el entramado social rural es una expresión de resistencia y de representación de actores colectivos territorializados que en el accionar propician la permanencia de los pequeños productores familiares en el territorio rural.

Aparece, finalmente, una interrogante: ¿cuáles son los factores internos y externos a las organizaciones que inciden en su sostenibilidad a partir del año 2011, cuando las políticas públicas del MGAP orientadas al fortalecimiento organizacional habían culminado? Una próxima investigación se propone indagar mediante el análisis comparativo en dos regiones del país que presenten diferentes trayectorias organizativas de los pequeños productores familiares para acercar alguna respuesta.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMAVOY, Ricardo. 2006. Para una teoría de los estudios territoriales. En Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios. G. Neiman, M. Lattuada & M. Manzanal (compiladores). 1ra Ed. Buenos Aires, Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS. pp. 51-70.

ALBALADEJO, Christophe. 2008. Competencias para el Desarrollo Territorial Rural. Ponencia panel sobre Políticas públicas y desarrollo rural. Congreso Alimentación, Agricultura Familiar y Territorios, (ALFATER), Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina. 10 pp.

ALJANATI, Daniel; Benedetto, Mario; Perdomo, Walter. 1970. Rivera, Los departamentos N°3. Revista Nuestra Tierra. Editorial Nuestra Tierra. Montevideo. Uruguay. 62 pp.

ALONSO, José María; PÉREZ ARRARTE, Carlos. 1981. El desarrollo rural del Uruguay en los setenta. Trabajo presentado en el Seminario sobre desarrollo rural y trabajo femenino rural, CIEDUR, Montevideo, Uruguay. 10 pp.

AMARANTE, Verónica; BRUM, Matías; FERNÁNDEZ, Amparo; PEREIRA, Gustavo; UMPIERREZ, Alejandro; VIGORITO, Andrea; BURDÍN, Gabriel; GARCÍA - REPETTO, Ulises. 2010. Distribución de la riqueza e impuestos en el Uruguay. En La distribución de la riqueza en Uruguay, elementos para el debate. CSIC. Universidad de la República. Uruguay. pp. 67-78.

AMARANTE, Verónica; VIGORITO, Andrea. 2007. Evolución de la pobreza en Uruguay, 2001 – 2006. PNUD. UNFPA. INE. Uruguay. 15 pp.

ARZENO, Mariana. 2007. Procesos organizativos en la Quebrada de Humauaca, Jujuy. Las organizaciones de base. En Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. M. Manzanal, M. Arzeno & B. Nussbaumer (compiladoras). Ediciones CICCUS. Buenos Aires. pp. 197-224.

ASTORI, Danilo. 2002. La política económica de la dictadura. 1ª edición, 1989, 2ª edición, aprobada por el autor, junio 2002. Uruguay. pp. 147-177.

ASTORI, Danilo; PEREZ ARRARTE, Carlos; GOYETCHE, Lorenzo; ALONSO, José. 1982. La agricultura familiar uruguaya. Orígenes y situación actual. FCU. CIEDUR. Uruguay. 120 pp.

BARRAN, José Pedro; NAHUM, Benjamín. 1977. Historia rural del Uruguay moderno. Tomo VI: La civilización ganadera bajo Batlle 1905 – 1914. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. Uruguay. 485 pp.

BARRAN, José Pedro; NAHUM, Benjamín. 1993. Historia rural del Uruguay moderno. Tomo IV: Historia social de las revoluciones de 1897 y 1904. Ediciones de la Banda Oriental. Segunda Edición: EBO, Montevideo. Uruguay. 221 pp.

BARRENECHEA, Pedro; RODRIGUEZ, Adrián; TRONCOSO, Carlos. 2008. Diagnóstico Económico Local Rivera. Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo local sostenible. Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay. Enero 2008. 111 pp.

BENZAQUEN, Adriana; GIANETTI, Soledad. 2008. Cultura Senda. Ideas y herramientas para el trabajo asociado y en red. Edición 2008. Impresión: Metro de Caracas. Disponible en <http://www.movimiento.org/profiles/blogs/cultura-senda-ideas-y>. Último acceso: Mayo 2016. 55 pp.

BUSTOS CARA, Roberto. 2002a. Cambios en los sistemas territoriales. Actores y sujetos entre la estructura y la acción. Propuesta teórico-metodológica. II Jornadas interdisciplinarias del Sudoeste Bonaerense. Bahía Blanca 2002. 13 pp.

BUSTOS CARA, Roberto. 2002b. Los sistemas territoriales. Etapas de Estructuración y Desestructuración en Argentina. En Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Vol. 22. pp. 113-129.

BUSTOS CARA, Roberto. 2002c. Teoría de la acción territorial. Actores y sujetos entre la estructura y la acción. Respuestas teórico-metodológicas de la Geografía ante las recientes espacialidades. Bahía Blanca. Ediuns. 17 pp.

CADESYC. 2004 Gobierno progresista. País productivo. Estrategias para un desarrollo agroindustrial. Montevideo. Uruguay. 47 pp.

CÁMARA, María; De Vargas, Mariela. 2006. Diagnóstico Socioproductivo Moirones. Rivera. PUR - MGAP. Uruguay. 3 pp.

CANCELA, Walter; MELGAR, Alicia. 2004. El Uruguay Rural: cuarenta años de evolución, cambios y permanencias. CLAEH. Montevideo. Uruguay. 101 pp.

CARBALLO, Carlos. 2009. Desarrollo rural. Nuevos enfoques y temas claves a considerar. VI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Departamento de Economía. Desarrollo y Planeamiento. Facultad de Agronomía. UBA. 23 pp.

CHIARINO, Juan Vicente; SARALEGUI, Miguel. 1944. Detrás de la ciudad: ensayo de síntesis de los olvidados problemas campesinos. Impresora uruguaya. Montevideo. 489 pp.

CHIRIBOGA, Manuel. 2014. ¿Qué hemos aprendido en Desarrollo Rural en los 90? Disponible en <http://rimisp.org/contenido/manuel-chiriboga/>. Último acceso: Mayo

2016. 22 pp.

CITTADINI, Roberto. 1997. Algunas reflexiones en torno al programa cambio rural. Los grupos vistos en su inserción en la realidad socio productiva. Revista Visión Rural Nro 23, Balcarce, Argentina. pp. 23-30.

CORAGGIO, José Luis. 1987. Poder local y poder popular. Versión revisada de la ponencia del mismo título presentada al Seminario Europeo – Latinoamericano sobre Desarrollo Local, realizado en Montevideo del 23 al 26 de noviembre de 1987. En Cuadernos de CLAEH 45 – 46. Descentralización y desarrollo local. Análisis – experiencias – propuestas. Revista Uruguay de Ciencias Sociales. Editada por CLAEH – 2ª Serie, Año 13, 1988,/1-2. pp. 101-120.

CORAGGIO, José Luis. 1989. Participación y vida cotidiana. Presentación en el Plenario de Trabajo Social, sobre Democracia, derechos humanos y participación popular, realizado en Quito, del 23 al 28 de julio de 1989. Disponible en <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/PARTICIPACION%20D3N%20POPULAR%20Y%20VIDA%20COTIDIANA.pdf>. Último acceso: Mayo 2016. 14 pp.

CORAGGIO, José Luis. 1994. La propuesta descentralizadora: límites y posibilidades. Versión revisada de la ponencia presentada en las Jornadas de Descentralización y Participación Ciudadana, organizadas por la Intendencia Municipal de Montevideo, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Comunidad Autónoma de Madrid, en Montevideo, 9-10 de mayo de 1994. Disponible en <http://coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/DESCENTRMO2.pdf>. Último acceso: Mayo 2016. 10 pp.

COWAN ROS, Carlos. 2007. De la producción del capital social a la proyección de luchas simbólicas en el territorio. Estudio de caso de la Puna y Quebrada de Humauaca. En Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. M. Manzanal, M. Arzeno & B. Nussbaumer (compiladoras). Ediciones CICCUS. Buenos Aires. pp. 225-253.

CRUZ, Rafael. 2001. Conflictividad Social y Acción Colectiva: Una lectura cultural. Publicado en Carmen Frías Corredor y Miguel Ángel Ruiz Carnicer, coords.: Nuevas tendencias historiográficas e historia local en España. Actas del II Congreso de Historia Local de Aragón. Huesca, Instituto de Estudios Altoaragoneses, 2001, pp. 175-189. Disponible en http://sindominio.net/unomada/gms/IMG/pdf/Rafael_Cruz_Conflictividad_y_accion_colectiva.pdf. Último acceso: Mayo 2016.

DA COSTA, Julia; GOÑEZ, Patricia. 2006. Diagnóstico Arroyo Blanco, Rivera. PUR – MGAP. Uruguay. 20 pp.

DEAL, Eduardo; DURÁN, Hugo; GÓMEZ MILLER, Raúl. 1999. Instituto Plan Agropecuario, una organización de productores para el desarrollo rural. Seminario, Metodología Moderna en Extensión y Programas de Desarrollo Sostenible. Montevideo, abril. Policopiado. 6pp.

DE FRANCISCO, Andrés. 1994. Modelos de acción colectiva: modelos de cambio social. Papers 44, 1994, 77-85. Disponible en <http://papers.uab.cat/article/view/v44-de-francisco/pdf-es>. Último acceso: Mayo 2016. pp. 75-85.

DE HEGEDUS, Pedro. 1996. El sistema cooperativo agrario en Uruguay. Área Ciencias Sociales Grupo de Extensión. Facultad de Agronomía, Universidad de la República. Uruguay. 33 pp.

DE HEGEDUS, Pedro; DEAL, Eduardo; PAULETTI, Mario; TOMMASINO, Humberto. 2006. La extensión rural en el Uruguay. En: Extensión: reflexiones para la intervención en el medio urbano y rural. Universidad de la República, Facultad de Agronomía. Uruguay. pp. 1-27.

DE HEGEDUS, Pedro; RODRIGUEZ, Norberto. 2002. El sistema de generación y transferencia de tecnología agraria (SGTTA). Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, UDELAR. Uruguay. 17 pp.

DE HEGEDUS, Pedro; VASALLO, Miguel. 2005. Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. IICA. Montevideo, Uruguay. 463 pp.

DE KOSTKA FERNÁNDEZ, Estanislao. 2004. Políticas públicas. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm. Último acceso: Agosto 2016.

DGDR – MGAP. 2009. Segundo Encuentro Producción Agropecuaria Familiar: 26 de setiembre 2009/Sauce/Canelones. Memoria. Montevideo. Uruguay. 28 pp.

DGDR- MGAP. 2011a. Informe con datos de Registro Productor Familiar. Actualizado abril 2011. Uruguay. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-registro-de-la-produccion-familiar,O,es,0>. Último acceso: Mayo 2016. 1 pp.

DGDR – MGAP. 2011b. Informe sobre registro de productores/as familiares. Dirección General de Desarrollo Rural. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – Uruguay. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-registro-de-la-produccion-familiar,O,es,0>. Último acceso: Mayo 2016. 6 pp.

DIEA – MGAP. 2001. Censo General Agropecuario 2000. Montevideo, Uruguay. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.diea.diea-censo-2000-antecedentes,O.es,0>. Último acceso: Mayo 2016.

DIEA – MGAP. 2013a. Censo General Agropecuario 2011. Resultados definitivos. Montevideo, Uruguay. 142 pp.

DIEA – MGAP. 2013b. Encuesta Agrícola Invierno 2013. Montevideo, Uruguay. 20 pp.

DOMINGUEZ, Carlos María. 2004. El norte profundo. Un viaje por Tacuarembó, Artigas, Rivera y Cerro Largo. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. Uruguay. 161 pp.

ENTRENA, Francisco. 2010. Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización. Estudios Sociológicos XXVIII: 84, 2010. Disponible en <http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/20238/1/Dinamicas%20territorios%20locales.pdf>. Último acceso: Mayo 2016. 38 pp.

FERNANDES, Bernardo Mançano. 2006. Cuestión Agraria: conflictualidad y desarrollo territorial. Disponible en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Q1rP19-mzvYJ:web.ua.es/en/giecryal/documentos/documentos839/docs/bmfunesp-2.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clink&gl=ar>. Último acceso: Mayo 2016. 39 pp.

FIDA – PUR. 2005. Evaluación de medio término del Proyecto Uruguay Rural. Uruguay. 48 pp.

FINCH, Henry. 1980. Historia económica del Uruguay contemporáneo. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. 280 pp.

GARCIA DELGADO, Daniel. 1994. De la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales. En Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. FLACSO. Sociales. Tesis Grupo Editorial Norma. Buenos Aires. Argentina. pp. 177-210.

GONZÁLEZ, María Noel. 2011. Tesis de maestría Políticas de desarrollo rural en Uruguay: Mesas de Desarrollo Rural, Actores y Territorios. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Montevideo, Uruguay. 196 pp.

GONZÁLEZ SIERRA, Yamandú. 1994. Los olvidados de la tierra. Vida, organizaciones y luchas de los sindicatos rurales. Editorial Nordan Comunidad. Montevideo, Uruguay. 292 pp.

GRAVINA, Valeria; SANTOS, Carlos. 2009a. Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural – Comunidad de La Hilera, Tacuarembó. PUR – DGDR – MGAP – FIDA. Montevideo, Uruguay. 29 pp.

GRAVINA, Valeria; SANTOS, Carlos. 2009b. Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural – Grupo Los Pioneros de Rincón de Py, Cerro Largo. PUR – DGDR – MGAP – FIDA. Montevideo, Uruguay. 32 pp.

GRAVINA, Valeria; SANTOS, Carlos. 2009c. Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural – Sociedad Fomento Rural de Tala, Canelones. PUR – DGDR – MGAP – FIDA. Montevideo, Uruguay. 40 pp.

HARNECKER, Marta. 2010. América Latina y el socialismo del Siglo XXI. Inventando para no errar. Disponible en <http://www.rebellion.org/docs/102813.pdf>. Último acceso: Julio 2016. 70 pp.

HARVEY, David. 2005. Breve historia del Neoliberalismo. Disponible en <https://geografiacriticaecuador.files.wordpress.com/2013/05/breve-historia-del-neoliberalismo-david-harvey.pdf>. Último acceso: Mayo 2016. 216 pp.

INE. Censos 1852 – 2011, Censos 1963 – 1996, Censo 2004 Fase I, Censo 2011. Uruguay. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/web/quest/censos-1852-2011>. Último acceso: Mayo 2016.

INE. 2006. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Principales Resultados. Uruguay. Disponible en Último acceso: <http://www.ine.gub.uy/web/quest/encuesta-continua-de-hogares>. Último acceso: Julio 2016. 11pp.

INE. 2014. Estimaciones de la pobreza por el método del ingreso. Año 2013. INE. Montevideo, Uruguay. 58 pp.

IPRU. 1982. Programa de desarrollo rural para la federación de sociedades de fomento del noreste de Canelones. Montevideo, Uruguay. 58 pp.

KAY, Cristóbal. 2001. Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. Institute of Social Studies, La Haya. Disponible en: <http://e.exam-10.com/pravo/13177/index.html>. Último acceso: Agosto 2016.

KAY, Cristóbal. 2005. Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde Mediados del Siglo Veinte. Institute of Social Studies. La Haya, Holanda. Disponible en: https://www.academia.edu/4863029/Enfoques_sobre_el_Desarrollo_Rural_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_Europa_desde_Mediados_del_Siglo_Veinte. Último acceso: Agosto 2016. 48 pp.

KLIKSBERG, Bernardo. 2013. Conferencia del Dr. Bernardo Kliksberg 7mo. Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración. Ciudad de Mendoza, Mendoza, Argentina. Disponible en <http://www.congresoap.org.ar/index.php>. Último acceso: Mayo 2016.

LAHERA, Eugenio. 2004. Política y políticas públicas. Serie Políticas Sociales. N°95. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. 32 pp.

LARRIAN, Max. **El Consenso de Washington. ¿Gobernador de gobiernos?** Disponible en https://docs.google.com/document/d/1reB_ylnqOS4VPAGmSvRX4VgP63o8uQmrlIQbk_o6dSCA/edit?pli=1. Último acceso: Mayo 2016.

LATORRE, Raúl. 1989. Las Organizaciones Sociales de las Clases Rurales. Material docente. Facultad de Agronomía. Departamento de Documentación y Biblioteca. UDELAR. Uruguay. pp. 27-41.

LATORRE, Raúl. 1999. Grupos de presión, organizaciones y movimientos agrarios. Departamento de Ciencias Sociales, Curso de CCSS II. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 11 pp.

LATTUADA, Mario; MÁRQUEZ, Susana; NEME, Jorge. 2012. Desarrollo Rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión. Ediciones CICCUS. Buenos Aires. 238 pp.

LATTUADA, Mario; RENOLD, Juan; BINOLFI, Luciana; DE BIASI, Adriana. 2005. Transformaciones institucionales en el sector agropecuario argentino en la década de 1990 y sus implicancias para las estrategias de desarrollo rural. Primeras jornadas de intercambio y discusión: el desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial. Buenos Aires, 24 y 25 de junio. Centro de Estudios para el Desarrollo, Instituto de Investigaciones, Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario. 18 pp.

LEMME, José; CITTADINI, Roberto. 1998. Análisis del proceso de innovación a través del seguimiento de un grupo de productores. Primer Congreso de Profesionales de Cambio Rural. Buenos Aires, 20 y 21 de mayo de 1998. 16 pp.

LINCK, Thierry. 2006. La economía y la política de la apropiación de los territorios. En Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos. Compilador: Alberto Riella. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. pp. 107-143.

LOPARDO, José Pedro. 2004. Aspectos económicos. Área de Economía y Administración Agropecuaria. Curso Introductorio a los Estudios Veterinarios. Facultad de Veterinaria. Universidad de la República. Uruguay. 43 pp.

MACHADO, Absalón. 2000. El papel de las organizaciones en el desarrollo rural. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto 2000. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/paneles/machado.pdf>. Último acceso: Mayo 2016. 11 pp.

MANZANAL, MABEL. 2000. Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). En EURE (Santiago), set 2000, vol, 26, N° 78. ISSN 0250-7161. 26 pp.

MANZANAL, Mabel. 2003a. Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina (experiencias y enseñanzas). En Realidad Económica 197, IADE, Buenos Aires. 25 pp.

MANZANAL, Mabel. 2003b. Instituciones, territorio y desarrollo local-rural (consideraciones teóricas metodológicas). En Procesos territoriales en Argentina y Brasil. R. Bertoncello & A. F. Alessandri (compiladores). Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. pp. 165-182.

MANZANAL, Mabel. 2006. Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural. En Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio. M. Manzanal; G. Neiman & M. Lattuada (compiladores). Ed. CICCUS. Buenos Aires – Argentina. pp. 21-50.

MANZANAL, Mabel. 2007. Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. M. Manzanal; M. Arzeno & B. Nussbaumer (compiladoras). Ed CICCUS. Buenos Aires – Argentina. pp. 15-50.

MANZANAL, Mabel. 2010. Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina. En El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino. M. Manzanal & F. Villareal (compiladores). Ed CICCUS. Buenos Aires – Argentina. pp. 17-46.

MANZANAL, Mabel; ARQUEROS, María Ximena; ARZENO, Mariana; GARCIA, Ariel; NARDI, María Andrea; PEREIRA, Sandra; ROLDAN, Ignacio; VILLAREAL, Federico. 2006. Territorio e Instituciones en el Desarrollo Rural del Norte Argentino. En Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territoriol. M. Manzanal, G. NEIMANN & M. Lattuada (compiladores) Ed. CICCUS, Buenos Aires, Argentina, pp. 211-250

MAÑAN, Oscar; MARTINEZ, Agustina, OYHANTCABAL, Gabriel; WEISZ, Betty. 2008. Construyendo institucionalidad para el desarrollo rural: el caso de la Sub – Mesa del Santoral de Canelones. X Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria (Extenso 2009). Informe de diagnóstico participativo realizado en el marco del PFALDR-SCEAM en 2008 sobre la Mesa de Desarrollo Rural del Santoral, Canelones. 15 pp.

MAP – DGSA - DAT. 1985. Diagnóstico del sistema cooperativo en Uruguay. Ministerio de Agricultura y Pesca. Ministerio de Agricultura y Pesca. Dirección General de Servicios Agronómicos. Dirección de Asistencia Técnica. Uruguay. 44 pp.

MAP – DPPA - DPPG. 1983. Encuesta a cooperativas y sociedades de fomento rural dedicadas a la comercialización de productos hortifrutícolas. Ministerio de Agricultura y Pesca. Dirección de Programación y Política Agropecuaria. Dirección del Plan de Promoción Granjera. Montevideo. Uruguay. 42 pp.

MAP – IICA. 1985. Desarrollo Regional Agropecuario en el Noreste del Uruguay. Sub Proyecto de Desarrollo de Pequeños y Medianos Productores. Tomo I. Facultad de Agronomía. Departamento de Documentación y Biblioteca. UDELAR. Uruguay. 50 pp.

MARQUÉS, Joaquín; PASTORINI, Maximiliano. 2007. Informe de la trayectoria de las Cooperativas Agrarias en el Uruguay. Montevideo: UEC – UDELAR / IDCRCRDI. 54 pp.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. 1995. Análisis de las políticas públicas. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de Administración pública. Argentina. 48 pp.

MARTORELLI, Horacio. 1982. Grupos, Sectores y Estratos en la Sociedad Rural en La Sociedad Uruguaya. FCU – CIEDUR, Temas Nacionales N°5. Facultad de Agronomía, Departamento de Documentación y Biblioteca. UDELAR. Uruguay. pp. 37-48.

MELGAR, Alicia; VIGORITO, Andrea. 2001. Mapa de pobreza de Uruguay para las áreas rurales y las localidades de menos de 5.000 habitantes. FIDA MERCOSUR. Montevideo. Uruguay. 104 pp.

MELOGNO, Adriana; FRASCOLLA, Martha. 2006. Diagnóstico Socioproductivo La Puente. PUR - MGAP. Rivera. Uruguay. 28 pp.

MELUCCI, Alberto. 1999. Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. Centro de Estudios Sociológicos; El Colegio de México. Capítulo 1. Teoría de la acción colectiva. pp. 25-54.

MENDIZABAL, Nora. 2006. Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En Estrategias de investigación cualitativa. Irene Vasilachis de Gialdino (coord.) Gedisa Editorial. Biblioteca de Educación. Barcelona, España. Pp65-105.

MGAP - DGDR – FIDA - PUR – INIA. 2009. Documental Comunidad de Moirones – Rivera – Uruguay.

MGAP – DGDR - PUR – FIDA. 2011. Documental Arroyo Blanco: una experiencia de acceso al agua potable. Siete Pueblos. Montevideo, Uruguay.

MGAP – FAO - OPP. 2010. Informe final. Fortalecimiento de las capacidades de los

actores sociales locales del nordeste del país para la ejecución de proyectos de desarrollo productivo sustentable. Proyecto FAO – MGAP – PUR. UNJP – URU – 028 – UNJ. Enero, 2010. Uruguay. 60 pp.

MGAP - PRONNAPPA – FIDA – IICA. 1999. El Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario. Cuando los cambios son posibles. E. Errea (compilador). Uruguay. 119 pp.

MGAP – PUR - FUNDASOL – FIDA. 2011. Microcrédito Rural. Una herramienta de desarrollo. Primer Encuentro Nacional de Integrantes de Comités de Crédito Local Programa de Microcrédito Rural, Proyecto Uruguay Rural. Uruguay. 18 pp.

MGAP. (s/f). Lineamientos estratégicos de la institucionalidad pública agropecuaria. 2006 – 2011. 18 pp.

MONTEZUMA, Dayana. 2009. El análisis espacial en la formulación y ejecución de las políticas públicas en Venezuela. Terra Vol. XXV, N°37. pp. 175-192.

MORENA, Victoria. 2008. Sistematización de la Cooperativa Agraria Quebrada de los Cuervos. En Sistematización de experiencias de desarrollo rural en Uruguay. MGAP – DGDR - PUR – FIDA - MEVIR. Uruguay. Edición 2011. pp. 56-83.

NARBONDO, Pedro. 2012. ¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay? El Estado en América Latina: continuidades y rupturas. M. Thwaites Rey, ed. Santiago de Chile: ARCIS; CLACSO. pp. 303 – 337.

NEIMAN, Guillermo; BERGER, Matías. 2009. La vida asociativa en la constitución de nuevas organizaciones rurales en la Argentina. Características y límites. En Desarrollo Rural en el Cono Sur. J. Almeida & J. A. DESSIMON MACHADO (compiladores). Porto Alegre. PDFR, UFRGS, REDSUR, Holos Meio Ambiente Desenvolvimento. Disponible en www.ufrgs.br/temas/download/ebooks/ebook_Desenvolvimento_Rural_Desarrollo_Rural.pdf. Último acceso: Mayo 2016. pp. 188-216.

O'DONNELL, Guillermo. 1994. Democracia delegativa. Publicado originalmente como Delegationary Democracy, Journal of Democracy, Vol. 5, N°1, January 1994: 55-69. © 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Disponible en http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUK_Ewi_oa-Ut4DNAhUFGx4KHVEjBSIQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.plataformademocratica.org%2FPublicacoes%2F11566.pdf&usq=AFQjCNFBJehxOvixMdDs_d8fpnzaTx8e1A. Último acceso: Mayo 2016. 23 pp.

OLESKER, Daniel. 2001. Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968 – 2000). Ediciones TRILCE. Montevideo. Uruguay. 159 pp.

OLVEYRA, Gustavo. 1995. Aspectos históricos del sistema de generación y transferencia de tecnología agropecuaria. Lecturas de extensión rural. Área de Ciencias Sociales. Grupo de extensión. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo. Uruguay. pp. 23-31.

OPYPA – MGAP. 2001. Encuesta sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales. OPYPA-MGAP. Montevideo, Uruguay. Disponible en Http://www.mgap.gub.uy/OPYPAPublicaciones/Estudio_empleo/EstudioEmpleo.htm. Último acceso: Mayo 2016.

OSZLAK, Oscar. 2009. Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil. Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires. 27 pp.

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. 1981. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/N°4. 40 pp.

OYHANTCABAL, Gabriel; NARBONDO, Ignacio. 2008. Radiografía del Agronegocio Sojero: el caso de Uruguay. Descripción de los principales actores y los impactos socio-económicos en Uruguay. REDES – AT. Montevideo. Uruguay. 138 pp.

PIÑEIRO, Diego. 1985a. Formas de resistencia de la agricultura familiar. El caso del noreste de Canelones. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. Uruguay. 174 pp.

PIÑEIRO, Diego. 1985b. El Plenario de pequeños y medianos productores: un intento de crear un movimiento de agricultores familiares. En Movimientos Sociales en el Uruguay de hoy. CLACSO. CIESU. Ediciones de la Banda Oriental. pp. 123-153.

PIÑEIRO, Diego. 1994. Los tipos sociales agrarios y la racionalidad productiva. Un ensayo de interpretación. Serie Documentos Técnicos de Apoyo. Convenio CEDESUR – CISS. Montevideo. Uruguay. 11 pp.

PIÑEIRO, Diego. 1998. Violencia, conflicto e integración social en el agro uruguayo. En Seminario Internacional Violência y Ciudadanía. Instituto de Filosofía y Ciências Humanas, Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Junio 1998. 15 pp.

PIÑEIRO, Diego. 2004a. El capital social en la producción familiar. Ciclo de conferencias Aportes para el futuro de la granja, 40 años de INIA Las Brujas. Octubre 2004. Canelones. Uruguay. 11 pp.

PIÑEIRO, Diego. 2004b. Rentabilidad o muerte: la protesta rural en el Uruguay. Capítulo VI p 253-294. En Busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina. CLACSO. Buenos Aires. Argentina. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/Cap6.pdf>. Último acceso: Mayo 2016. pp. 253-294.

PIÑEIRO, Diego. 2009. Desarrollo rural sustentable y políticas públicas en Uruguay. En Desarrollo rural no Cone Sul / Desarrollo rural en el Cono Sur. Jalcione Almeida e Joao Armando Dessimon Machado (Org.) Porto Alegre: Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento. PGDR (UFRGS) e REDSUR. Disponible en: <http://www.ufrgs.br/pgdr/@@search?SearchableText=Desenvolvimento+rural+no+Cone+Sul+Desarrollo+rural+en+el+Cono+Sur>. Último acceso: Agosto 2016. pp. 276-290.

Piñeiro, Diego. 2010. Modelos en disputa: la sociedad rural uruguaya en el Siglo XXI. Ponencia presentada al VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, 2010. Disponible en <http://xa.yimg.com/kq/groups/15026808/1153459864/name/Diego+Pi%C3%B1eiro.pdf>. Último acceso: Agosto 2016. 16 pp.

PIÑEIRO, Diego, FERNÁNDEZ, Emilio. 2002. Rentabilidad o Muerte: la protesta en el Uruguay. Serie Informes de Investigación N°32. FCS-DS, UDELAR. Montevideo, Uruguay. 66 pp.

PIÑEIRO, Diego; MORAES, María Inés. 1998. Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. Disponible en https://nesauruguay.files.wordpress.com/2011/10/articulo_pineiro-moraes.pdf. Último acceso: Mayo 2016. 25 pp.

PRODENOR – UE – MVOTMA – MEVIR. 2008. Descripción de seis comunidades rurales del Norte de Uruguay. Informe: Situación de partida y final de las Comunidades donde interviene PRODENOR. Medición final. Proyecto de Desarrollo Social de Las Zonas más Pobres del Norte del Uruguay. CIESU. Agosto 2008. 101 pp.

Programa Regional FIDA MERCOSUR. 2004. Relación entre las Políticas Públicas y los Resultados de los Proyectos de Desarrollo Rural. Alvaro Ramos & Carlos Mermot (editores). Programa Regional FIDA MERCOSUR. Uruguay. 77 pp.

PUR - DGDR - MGAP. 2008. Relatorio 2005 – 2008 Proyecto Uruguay Rural. Uruguay. 73 pp.

PUR – MGAP - FIDA. 2011. Proyecto Uruguay Rural: Aportes a la construcción del desarrollo rural. Síntesis de resultados y lecciones aprendidas. PUR, DGDR, MGAP. Montevideo, Uruguay. 127 pp.

REBELLATO, José Luis. 1995. Supuestos éticos del neoliberalismo, la ética del mercado. En La encrucijada de la ética. Neoliberalismo, conflicto Norte – Sur, Liberación. Editorial NORDAN – Comunidad. Montevideo. Uruguay. pp. 17-75.

REBELLATO, José Luis. 2000. Ética de la liberación. Editorial NORDAN – Comunidad. Montevideo. Uruguay. 73 pp.

REBELLATO, José Luis; UBILLA, Pilar. 1999. Reflexiones sobre Democracia – Ciudadanía - Poder. En Democracia – Ciudadanía – Poder. Desde el proceso de descentralización y participación popular. Editorial NORDAN – Comunidad. Montevideo. Uruguay. pp. 163-189.

REVISTA AJENA. 2014. Número 01, Marzo de 2014, Uruguay. Revista Mensual de distribución gratuita junto al seminario Brecha. Ministerio de Educación y Cultura, Dirección Nacional de Cultura. Uruguay.

RIELLA, Alberto. 2004. Poder, Luchas Simbólicas y Democracia: las Gremiales Ganaderas en Uruguay (1985 – 2000). Introducción. Disponible en <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/3/2013/archivos/RIELLA.pdf>. Último acceso: Julio 2016. pp. 63-74.

RIELLA, Alberto. 2006. Los frenos a la construcción de ciudadanía en el campo: el caso de los asalariados rurales en Uruguay. En La construcción de la democracia en el campo latinoamericano. De Granmont, Hubert C. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Marzo 2006. Disponible en [Http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C06Riella.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C06Riella.pdf). Último acceso: Mayo 2016.

RIELLA, Alberto; ANDRIOLI, Alexandra. 2004. El Poder Simbólico de las Gremiales Ganaderos en el Uruguay Contemporáneo. Dossiê. Sociologias, Porto Alegre, ano 6, n°11. ISSN 1807-0337. pp. 184-218.

RIELLA, Alberto; ROMERO, Juan. 2014, Continuidades y Rupturas en la Estructura Agraria en el Uruguay del Siglo XXI. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Uruguay. 13 pp.

RODRIGUEZ, Norberto. 2008. Tesis de maestría *“Dificultades en la coordinación y cooperación interinstitucional como traba de los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial”*. Facultad de Agronomía. UDELAR. Montevideo. Uruguay. 116 pp.

RODRÍGUEZ, Norberto; VASALLO, Miguel. 2010. Coordinación interinstitucional para construir capital social que favorezca procesos de desarrollo rural. Agrociencia Uruguay – (14) 2. pp. 103-114.

ROMERO, Juan. 2008. Distribución territorial de las ocupaciones de los jóvenes rurales en Uruguay. En Revista Argentina de Sociología Año 6 N°11, ISSN 1667-9261. pp. 192-216.

SABINO, Carlos. 1992. El proceso de investigación. Ed. Panapo. Caracas, Ed. Panamericana, Bogotá y Lumen – Humanitas, Buenos Aires. 216 pp.

SACHS, Wolfgang. 1996. Introducción. En Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder. PRATEC, Perú, 1996 (primera edición en inglés en 1992). Disponible en: http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUK EwiT3faJv4DNAhWDlh4KHUjAIQQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uv.mx%2Fmie%2Ffiles%2F2012%2F10%2FSESION-6-Sachs-Diccionario-Del-Desarrollo.pdf&usq=AFQjCNGzA9xsZdFj2mgBmZqEngBuX8_H6Q&bvm=bv.123325700,d.dmo. Último acceso: Mayo 2016.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio. 2003. Desarrollo Territorial Rural. RIMISP. Santiago de Chile. 54 pp.

SCHNEIDER, Sergio. 2004. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. Sociologias, Porto Alegre, ano 6, n. 11, jan/jun 2004. pp. 88-125.

SCHNEIDER, Sergio; PEYRÉ, Iván. 2006. Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. M. MANZANAL, G. NEIMAN, Guillermo & M. LATTUADA, Mario. (compiladores) Buenos Aires: Ed. Ciccus. pp. 71-102.

SGANGA, Fernando; CABRERA, Cecilia; González, Marina; Rodríguez, Sabina. 2014. Producción Familiar Agropecuaria uruguaya y sus Productores Familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares. DGDR – MGAP. Uruguay. 11 pp.

SILI, Marcelo. 2005. La Argentina rural: de la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales. Buenos Aires. Ediciones INTA. 108 pp.

SOLER ROCA, Miguel. 2008. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Formación de Formadores para el Desarrollo Rural. Tacuarembó, Montevideo – Tacuarembó – Uruguay Uruguay. pp. 17-40.

SOLER ROCA, Miguel. 2011. Lanzamiento del Segundo Seminario Internacional Formación de Formadores para el Desarrollo Rural. Paraninfo de la Universidad de la República, 22 de julio de 2011. Uruguay. 14 pp.

SOLER ROCA, Miguel. 2014. Vida, identidad y educación rural. En Educación, resistencia y esperanza. Antología Esencial. Selección y presentación Marcia Rivera y Marta Demarchi. Colección Antologías. CLACSO, Buenos Aires. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/colecciones/saladelectura/index.php?a=q&r=1&hs=1&t=1&q=Miguel+Soler&j=dl&c=general&fqf=TX&Submit=buscar+en+CLACSO>. Último acceso: Mayo 2016. 512 pp.

SONEIRA, Abelardo. 2006. La teoría fundamentada en los datos (Grounded Theory) de Glaser y Strauss. En Estrategias de investigación cualitativa. Irene Vasilachis de Gialdino (coord.) Gedisa Editorial. Biblioteca de Educación. Barcelona, España. pp. 153-173.

TERRA, Juan Pablo. 1963. Situación económica y social del Uruguay rural. Ministerio de Ganadería y Agricultura. Comisión honoraria del plan de desarrollo agropecuario. Centro Latinoamericano de Economía Humana CINAM. Uruguay. 530 pp.

TERRA, Juan Pablo. 1984. Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. E/CEPAL/R. 365, 2 de julio de 1984. 230 pp.

TRIGO, Eduardo. 2000. Situación y perspectivas del sistema nacional de transferencia de tecnología en el Uruguay. En Sistemas de información e intercambio técnico para el desarrollo agropecuario. Director del Grupo CEO, Argentina. pp. 19-35.

VADELL, Antonio. 2006. Proyecto Uruguay Rural. En OPYPA -MGAP, Anuario 2006. Uruguay. 7 pp.

VADELL, Antonio; ION, Lilian; GONSALVES, Guillermo. 2012. Las Mesas de Desarrollo Rural implementadas por el Proyecto Uruguay Rural, Ponencia presentada en el 1er. Congreso de Ciencias Sociales Agrarias, Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, Universidad de la República, 16 y 17 de agosto 2012. 13 pp.

VASALLO, Miguel. 1995. El sistema de transferencia de tecnología en el Uruguay: problemas conceptuales y situación. Área de Ciencias Sociales. Grupos de Extensión. Lecturas de extensión rural. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo. Uruguay. pp. 14-22.

VASALLO, Miguel. 2001. Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales. Facultad de Agronomía, Departamento de Ciencias Sociales. Montevideo. 176 pp.

VASALLO, Miguel. 2008. Los grises del desarrollo rural en el Uruguay a comienzos del siglo XXI. En Grises de la extensión, la Comunicación y el Desarrollo. R. Thronton & G. Cimadevilla (editores). INTA, Santa Rosa, Buenos Aires. pp. 283-308.

VASILACHIS DE GIALDINO, Irene. 2006. La investigación cualitativa. En Estrategias de investigación cualitativa. Irene Vasilachis de Gialdino (coord.) Gedisa Editorial. Biblioteca de Educación. Barcelona, España. pp. 23-64.

VELA PEÓN, Fortino. 2001. Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social. M. L. Tarrés (coordinadora). Facultad de Ciencias Sociales, Sede México. El Colegio de México. pp. 63-95.

VENEZIANO, Alicia. 2009. Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente. Ediciones ORBE Libros. Montevideo. Uruguay. 159 pp.

URUGUAY XXI. 2014. Sector forestal. Uruguay XXI. Promoción de inversiones y exportaciones. Uruguay. Disponible en <http://invertirviviuruguay.com/wp-content/uploads/2014/09/Informe-Uruguay-XXI-Sector-Forestal-v.-Agosto-2014.pdf>. Último acceso: Mayo 2016. 26 pp.

YAFFE, Jaime. 2010. Dictadura y neoliberalismo en Uruguay (1973-1985). Ponencia remitida para ser presentada en las Séptimas Jornadas de Historia Económica. Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, 3 y 4 de agosto de 2010. 15 pp.

ZELLER, Norberto. 2007. Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas. 44 Políticas públicas. Subsecretaría de la Gestión Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina. 29 pp.

ZURBRIGGEN, Cristina. 2008. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. Revista de Ciencia Política, año/vol. 26, número 001. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe. Universidad Autónoma del Estado de México. pp. 67-83.

